

(18050)

As mutações do Estado e da administração pública engendrando mecanismos de gestão descentralizada

Luciano Chaves de Farias¹

Resumo

Para se compreender os atuais modelos de Estado e de Administração Pública é necessário conhecer os modelos antecessores, entendendo as ideologias predominantes e o contexto histórico em que se inseriram. O conhecimento desses antigos modelos e, principalmente, dos motivos que os fizeram fracassar deve servir como parâmetro e como fator de comparação, para que seja possível a constante evolução e a não repetição de erros anteriores. Considerando isso, este trabalho apresenta as mutações que sofreram o Estado e a Administração Pública até se chegar ao modelo atual, que se pauta numa atuação descentralizada, buscando inserir formas de gestão compartilhada com a sociedade.

Palavras-chave: Estado. Administração Pública. Gestão descentralizada. Participação social.

Abstract

In order to understand current State and Public Administration models it is necessary to discover the previous ones and be aware of the predominant ideologies and historic context in which they are inserted. Knowledge of these old models and, principally, the reasons that made them fail should serve as a parameter and factor for comparison, so that the constant evolution and non-repetition of previous errors is possible. While considering this, the article presents the alterations that the State and Public Administration underwent until arriving at the current model, which is regulated by a decentralized performance, seeking to insert management forms shared with society.

Keywords: The State. Public Administration. Decentralized management. Social participation.

NOTAS INTRODUTÓRIAS

No atual estágio de escassez de recursos financeiros e diante de uma sociedade cada vez mais desejosa da ação positiva do Estado, surgem mecanismos como as privatizações, a quebra de monopólios na prestação de serviços públicos e as parcerias com instituições privadas. Esse é o novo modelo de Estado, que se restringe

apenas à função regulatória dos mercados e ao controle dos serviços e das atividades, coibindo os abusos. É o denominado doutrinariamente de Estado Neoliberal, Estado Regulador¹ ou Estado Subsidiário², que veio a substituir o modelo intervencionista, denominado de Estado Social. Antes, porém, o modelo estatal adotado era baseado nos ideais do liberalismo.

¹ Mestrando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); especialista em Direito Público pelo JusPODIVM/Unyahna; advogado; professor de Direito Administrativo da Faculdade Social da Bahia (FSBA); gerente de auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Bahia; membro do Instituto de Direito Administrativo da Bahia. lucianochaves@hotmail.com

¹ Sobre as características desse Estado Regulador, Justen Filho (2002, p. 16) observa que "é antes de tudo uma organização institucional que se relaciona às concepções do Estado de Direito. Essa figura pressupõe não apenas o monopólio do Direito por parte do Estado, mas também a submissão deste àquele. Para compreender o Estado Regulador é necessário reconhecer a supremacia da ordem jurídica sobre a atuação política".

² Terminologia preferida por alguns autores para denominar esse modelo de Estado baseado nos ideais do neoliberalismo, como, por exemplo, Di Pietro (2005, p. 33).

Com relação ao braço operacional do Estado, que é a Administração Pública, também pode-se verificar a ocorrência de uma série de mutações até se chegar ao modelo atual em que a participação da sociedade é condição indispensável para o alcance da sua eficiência e efetividade. A Administração Pública, que surgiu com bases paternalistas, patriarcais e patrimonialistas, evoluiu inicialmente para um modelo burocrático

para depois alcançar a forma gerencial e, finalmente, apresentar um modelo com uma feição mais próxima da sociedade, diante da necessidade de sobrevivência.

Este artigo tem por intento apresentar uma breve explanação sobre as mutações ocorridas no Estado e na Administração Pública brasileira, abordando o atual estágio em que se encontram.

AS MUTAÇÕES DO ESTADO

A análise das transformações ocorridas nos modelos estatais considerará como ponto de partida a compreensão do Estado como uma sociedade política permanente, como consagrou Nicolau Maquiavel em sua consagrada obra "O Príncipe", de 1532. Para se entender o Estado Regulador, que se insere no contexto neoliberal³ da atualidade, é fundamental conhecer as raízes dessa linha ideológica: o liberalismo. Portanto, serão comentadas cronologicamente as mutações ocorridas a partir do Estado Liberal.

O Estado Liberal

Como forma de combate às estruturas e instituições que sufocaram o indivíduo nos regimes feudais

³ Embora pensamento minoritário, impende registrar o entendimento de Oliveira (2007, p. 50-51), que defende a tese de não ser precisa "a identificação do Estado Regulador como emanção da doutrina neoliberal". O referido autor baseia seu entendimento no fato de que o Estado contemporâneo assume outras importantes funções além da de regulação, por isso o Estado atual, além de Regulador, deve também ser denominado de Estado Financiador, Fomentador ou Desenvolvidor.

e absolutistas, surgiu o Estado Liberal, preocupado em garantir a autonomia e a liberdade individuais na sua máxima extensão. Para alcançar tal intento, a atuação interventora do Estado na sociedade deveria ser mínima, de maneira a restringir o mínimo possível a liberdade dos indivíduos.

Conforme os ideais liberais⁴ propugnados por Adam Smith nos primórdios do século XIX, o Estado deveria apenas fornecer a base legal para que o mercado livre pudesse maximizar os benefícios aos homens. Uma "mão invisível" do mercado levaria naturalmente os indivíduos a promoverem o bem-estar coletivo. Para os liberais, o Estado deveria assumir o papel neutro, de legislador e árbitro, desenvolvendo apenas ações complementares ao mercado. De acordo com Behring e Boschetti (2007, p. 62), a intervenção estatal, no modelo liberal, deveria "restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado." O Estado era, então, considerado um "mal necessário", como bem discorre Bobbio (1988, p. 37). Aliás, essa maneira de enxergar o Estado e a defesa de sua atuação mínima continua predominando nos pensamentos neoliberais.

Essa nova ordem liberal, entretanto, conseguiu garantir apenas uma igualdade formal (jurídica, positivada) entre os indivíduos. Na prática, esse modelo disseminou um regime de fortes desigualdades sociais⁵, marcado pela exploração impiedosa das classes trabalhadoras. Com supedâneo em Justen Oliveira (2007, p. 44), a concepção ideológica do liberalismo, que surgiu com reação à concentração de toda a iniciativa político-econômica

⁴ A doutrina liberal, conforme escólio de Clève (2000, p. 36) "era tributária de uma ideia limitada e juridicamente controlada de Estado". Esse jurista paranaense afirma que, pelos ideais liberais, o Estado devia unicamente zelar pela segurança das relações sociais e, para isso, devia se limitar a produzir leis, executá-las e censurar sua violação. O Estado Liberal, segundo Clève, seria "um Estado 'gendarme', por isso mesmo apelidado de 'guarda noturno' por Lassalle".

⁵ Cabe aqui abrir um parêntese para trazer à lume o conceito de darwinismo social, criado para definir o comportamento dos indivíduos durante os tempos de liberalismo. A teoria lançada por Charles Darwin (em *A origem das espécies*, em 1859) de que a luta pela vida e a seleção natural implicariam na extinção da espécie animal menos aperfeiçoada, foi adaptada para a seara humana. Conforme Hebert Spencer (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 60), a intervenção do Estado no "organismo social" seria contrária à evolução natural da sociedade, onde os menos aptos tenderiam a desaparecer.

em torno do Estado, "logo se transformou em conveniência das categorias sociais que emergiram como titulares do poder econômico".

Assim, diante da pressão para modificações na estrutura da sociedade, duas alternativas principais se apresentavam como solução, de acordo com as lições de Santos (2000, p. 149), "a reforma ou a revolução". Como cediço, prevaleceu, na Europa Ocidental, a via reformista. A reação pacífica do Estado aos conflitos sociais deu-se mediante uma mudança de paradigma: o surgimento do Estado Social.

O Estado Social

A implantação do modelo intervencionista de Estado se deu de maneira paulatina. O Estado mínimo, com suas reduzidas competências, foi passando, gradativamente, a assumir mais e mais funções. Utilizando-se das denominações de Clève (2000, p. 37), "o 'Estado-árbitro' cede espaço para o 'Estado de prestações'". Não obstante esse contínuo processo de mudança que se deu à época, pode-se afirmar, com respaldo em Oliveira (2007, p. 45), "que a profunda recessão econômica mundial sobrevinda na década de 1930 e a eclosão da Segunda Guerra Mundial precipitaram a consolidação de um novo modelo econômico assumido pelo Estado".

O Estado Social⁶ surgiu com o fito de diminuir as desigualdades e injustiças sociais, permeando o cotidiano da vida social concreta por meio de uma ampla e contundente intervenção estatal na sociedade, principalmente na economia. O Estado Social possui uma concepção providencial – por esse motivo foi denominado pela doutrina francesa de Estado-Providência – que não deve ser confundida com uma concepção meramente protetora, típica

⁶ Também denominado de Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) pelas nações de tradição anglo-germânica, *Estado-Providência* (*Etat Providence*) na dicção francesa ou ainda *Estado de Serviço*, como acrescenta Clève (2000, p. 37). Portanto, quaisquer dessas denominações devem ser entendidas como sinônimas na designação de um modelo de Estado intervencionista.

do Estado Moderno (o Estado-Protetor), reinante no período entre o século XIV e o século XVIII. O francês Pierre Rosanvallon capta com precisão essa diferença substancial entre o antanho Estado-Protetor e o Estado-Providência, mais conhecido como Estado Social. Para Rosanvallon (1992, p. 19):

O Estado-providência é, de facto, muito mais complexo que o Estado-protetor: não tem apenas a função de proteger bens adquiridos (a vida ou a propriedade); visa igualmente acções positivas (de redistribuição de rendimentos, de regulação das relações sociais, de direcção de certos serviços colectivos etc.).

De mero garantidor da autonomia e da liberdade individuais, o Estado Liberal se transforma, segundo Aranha (2000, p. 96), "em ator central responsável por guiar e implementar políticas públicas capazes de promover um desenvolvimento social mais justo e solidário, garantindo, além da mera igualdade formal, uma igualdade concreta e material."

Sabe-se que para a implementação do modelo intervencionista foi necessário ampliar o aparato institucional, induzindo a gestão burocrática a se revestir de extremo formalismo legal para absorver a diversidade de serviços e atividades impostas ao Estado. O resultado inevitável foi a elevação dos custos da gestão burocrática, tornando-a lenta e ineficiente. As crescentes despesas já não eram mais suportadas pelo governo e contribuíam ainda mais para o aumento do déficit público.

Então, a adoção desse modelo social (intervencionista) em substituição ao modelo liberal acarretou um crescimento desenfreado do Estado, assim como das áreas de intervenção deste na sociedade. Essa hipertrofia estatal resultou na crise do modelo social, composta, basicamente, de acordo com o sociólogo português Santos⁷ (2000, p. 145), por duas dimensões: a "crise fiscal", decorrente do

⁷ Em oportunidade anterior, manifestando-se também sobre esse Estado promotor do Bem-estar Social, Santos (1995, p. 61) já afirmava peremptoriamente que "a centralidade do Estado é exercida com grande dose de ineficiência".

grande aumento das atribuições estatais, o que gerou um endividamento enorme para os cofres públicos; e a "hiperjuridicização da vida social", pois o direito passou a ser utilizado como instrumento normatizador da intervenção estatal na sociedade, regulando os mais diversos campos da realidade social.

Comentando sobre essa crise do Estado-Providência, o francês Rosanvallon (1992, p. 33) a atribui ao fato de a sociedade estar "cada vez mais segmentada, oligopolizada, balcanizada sob pressão da evolução das estruturas econômicas (segmentação de mercado do trabalho) e das estruturas de negociação social". Nessas circunstâncias, não bastava mais apenas estar sob a tutela do Estado, como se este fosse o único recurso, era preciso oferecer uma maior autonomia à atuação da sociedade capitalista. Santos (2000, p. 155) sintetiza as causas da crise afirmando que "o Estado-Providência acabou sucumbindo pela dificuldade de prestar à população a assistência a que inicialmente se propusera e pelas pressões de mercado, carecedor de maior abertura, inclusive no âmbito internacional".

O Estado Subsidiário ou Neoliberal

É cediço que a década de 1980 foi marcada pelo crescente déficit público e pelo considerável aumento do endividamento externo, levando à impossibilidade de serem continuadas as políticas públicas que colocavam o Estado como o promotor direto do bem-estar social e do desenvolvimento econômico⁸. Paralelamente às transformações políticas, surgiu a necessidade de uma redefinição do modelo adotado de Estado.

Sobre a premência de um novo modelo estatal substituindo o modelo intervencionista, cabe trazer a lume opinião de Bresser Pereira (1996, p. 272), manifestada nos meados dos anos 1990, época da Reforma Gerencial do Estado:

⁸ Para Mishra (1995, p. 5), as razões para o declínio do Estado-Providência "foram mais materiais do que ideológicas", evidenciando que a questão econômica foi crucial para o desencadeamento desse processo de crise.

[...] já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori dos resultados.

Essa crise do Estado do Bem-Estar Social abriu caminho para novas propostas e novos modelos de configuração e atuação do Estado na sociedade

Essa crise do Estado do Bem-Estar Social abriu caminho para novas propostas e novos modelos de configuração e atuação do Estado na sociedade. Assim, apresentou-se, mais fortemente a partir da segunda metade da década de 1990, o Estado Subsidiário⁹, um modelo que se concentra apenas no desenvolvimento de suas atividades exclusivas, atuando subsidiariamente à sociedade civil e à iniciativa privada no fomento das demais atividades não exclusivas do Estado.

Sobre essa mudança na forma de atuação do Estado, Grotti (2005, p. 187) historiou o seguinte:

Na quadra final do século passado as alterações efetuadas por conta da chamada *Reforma do Estado* levaram a um desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protecionista, e a um redimensionamento de sua atuação como agente regulador da atividade econômica, constituindo-se a privatização e a desregulação nos dois remédios mais importantes da receita neoliberal.

Em síntese, a crise institucional do Estado Social no final do século XX implicou a sua inadequação às mudanças no cenário nacional e mundial. Além das necessárias transformações estruturais concretizadas com o modelo neoliberal de Estado Regulador (Subsidiário), o resgate de uma democracia efetiva demanda o surgimento de um novo modelo de gestão voltado para a transparência e para participação dos cidadãos no processo político.

Antes de se abordar as características desse novo Estado Regulador, cabe abrir um parêntese

⁹ O caráter subsidiário do Estado contemporâneo indica que este deve se ocupar, cada vez mais, em ser regulador e promotor apenas dos serviços sociais básicos. Por isso, hodiernamente, também se ouve falar bastante em *Estado Regulador*, que pode ser considerado como uma faceta, ou como sinônimo, desse Estado Subsidiário. Entretanto, boa parte da doutrina prefere denominar esse atual modelo de *Estado Neoliberal*, uma vez que retoma alguns dos ideais do liberalismo de Adam Smith.

para registrar a formulação de um modelo intermediário, o Estado do Investimento Social, proposto por Anthony Giddens, um dos idealizadores da versão contemporânea da terceira via¹⁰. Partindo da crise do Estado de Bem-Estar Social, o referido autor questiona o seu caráter excessivamente coletivista, igualitário e protetor, e propõe uma nova forma de organização da economia, denominada de "economia mista". Por meio dela, segundo Oliveira (2005, p. 584), "buscar-se-ia uma sinergia entre os setores público e privado, com a utilização do dinamismo dos mercados sem perder de vista o interesse público".

Giddens (2000, p. 110) afirma que esse modelo de economia mista "envolve um equilíbrio entre regulação e desregulação, num nível transnacional bem como em níveis nacional e local; e um equilíbrio entre o econômico e o não econômico na vida da sociedade". A intenção de Giddens (2000, p. 97) era elaborar uma nova social-democracia ou um liberalismo social, a partir da defesa de uma atitude positiva perante o livre-mercado, o individualismo e a globalização, e do descarte de um protecionismo econômico, cultural e social.

Os valores centrais da terceira via são: "igualdade", "liberdade como autonomia", "não há direito sem responsabilidades" e "não há autoridade sem democracia". Para Giddens, o papel do governo não seria prover o direito, mas assegurar a busca do mérito. Pode-se afirmar que a terceira via preserva as premissas econômicas e morais do liberalismo, convertendo as recomendações neoliberais em políticas progressistas e, portanto, assimiláveis pela nova esquerda. Em resposta às críticas doutrinárias, Giddens afirma que a terceira via não se trata de uma continuação do neoliberalismo, mas uma filosofia política alternativa a ele, pois considera as consequências sociais das decisões baseadas no

¹⁰ Giddens (2000, p. 36) define a terceira via como uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a Social-Democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que "é uma tentativa de transcender tanto a Social-Democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo". Vale dizer, é um modelo intermediário entre o Estado Social e o Estado Neoliberal.

mercado (GIDDENS apud PAULA, 2005, p. 72-73).

Retornando às características do Estado Regulador, sabe-se que do final do século passado em diante, operou-se uma nítida transformação no papel do Estado. Na visão de Barroso (2002, p. 116), "em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passam a ser as de planejamento, regulamentação e fiscalização das empresas concessionárias". Freitas (1995, p. 36), acompanhando esse entendimento, afirma que o traço característico desse novo perfil da Administração Pública reside na redução da participação direta do Estado na execução de serviços públicos e "a ampliação da sua dimensão fiscalizadora".

O festejado mestre de Coimbra José Joaquim Gomes Canotilho (2000, p. 346), sobre essa transformação estatal, afirma que o "Estado Social assume hoje a forma moderna de Estado Regulador de atividades econômicas essenciais". E explica que a razão dessa mudança não assenta apenas em premissas ideológicas (menos Estado, melhor Estado), mas na verificação de que a multiplicação de muitas tarefas do Estado (serviços essenciais, investigação, emprego) faz apelo a recursos financeiros, saberes, competências, experiências técnicas e profissionais que se encontram fora do aparelho do Estado.

Comungando desse entendimento, Aragão (2002a, p. 68) assevera que, paralela e simultaneamente aos desafios colocados pela globalização, o Estado atual sofre a crise do financiamento das suas múltiplas funções. Para o autor, diante dessa crise, "há, como pensam os neoliberais, inevitabilidade de retração do Estado frente às necessidades sociais, ou, alternativamente, adotam-se novas estratégias de atuação compatíveis com a escassez de recursos".

Ainda na seara desse novo modelo de Estado Regulador, Marques Neto (2002, p. 15) entende que com esse novo papel do Estado, "abandona-se o perfil autoritário em prol de uma maior interlocução do Poder Público com a sociedade".

Pode-se afirmar que a terceira via preserva as premissas econômicas e morais do liberalismo, convertendo as recomendações neoliberais em políticas progressistas

Com supedâneo em Bucci (2006, p. 2), afirma-se que nesse modelo neoliberal e conservador as funções estatais "seriam apenas de gestão e regulação, indo além da mera ordenação do *laissez-faire* ideal, mas aquém de um Estado promocional que atuava como parceiro ativo de empreendimentos econômicos".

Com base em todo o exposto, pode-se concluir que esse modelo regulador reserva ao Estado funções eminentemente voltadas ao planejamento, fomento, regulação e fiscalização. Utilizando-se das palavras de Guerra (2005, p. 26), a participação direta do Estado deve ser interrompida "naqueles setores que não se refiram a imperativos da segurança nacional, relevante interesse coletivo ou prestação de serviços públicos, mesmo que o desempenho estatal seja eficiente e, até mesmo, rentável".

Em interessante artigo publicado na revista Época (NEVES, 2007), intitulado "Menos estatais e mais eficiência", o articulista Ricardo Neves sugere que os governos deveriam dedicar-se a "uma 'agenda básica' cujas prioridades seriam: manter a estabilidade da moeda nacional, garantir a manutenção da ordem e da segurança pública, zelar pelo cumprimento da lei, cuidar da educação básica, da saúde e da assistência social". E ainda conforme o referido consultor, se o "Estado se intrometer fora dessa agenda básica, qualquer boa intenção vai acabar se pervertendo".

Nesse diapasão, cabe trazer à baila também as conclusões de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A administrativista entende que devem ficar a cargo do Estado as atividades que lhe são próprias como ente soberano, consideradas indelegáveis ao particular (segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação, polícia); e devem ser regidas pelo princípio da subsidiariedade as atividades sociais (educação, saúde, pesquisa, cultura, assistência) e econômicas (industriais, comerciais, financeiras), as quais o Estado só deve exercer em caráter supletivo da iniciativa privada, quando ele for deficiente (DI PIETRO, 2005, p. 37).

A partir dessas conclusões, Di Pietro (2005, p. 38) consigna uma pertinente advertência de que não se deve confundir o Estado Subsidiário com o Estado Mínimo, apesar de suas semelhanças, principalmente no tocante ao

[...] se de um lado há a ideologia de desoneração do Estado, de outra banda há uma sociedade carente de serviços públicos de qualidade

enxugamento da máquina estatal. Neste, o Estado (Mínimo) só exercia as atividades essenciais, deixando

tudo o mais para a iniciativa privada (ideia de liberdade individual do Estado Liberal); naquele, o Estado (Subsidiário) exerce as atividades essenciais, típicas do Poder Público, e também as atividades sociais e econômicas que o particular não consiga desempenhar a contento no regime da livre iniciativa e livre competição, além de exercer o incentivo à iniciativa privada, auxiliando-a pela atividade de fomento.

Mesmo não sendo o local apropriado para o debate, cabe registrar aqui que diante desse Estado Subsidiário, que nada mais é do que um fiel retrato do capitalismo neoliberal, vem surgindo uma certa tensão social, uma vez que, cada vez mais, a sociedade está, legitimamente, demandando dos governantes políticas públicas direcionadas às suas diversas necessidades. Então, se de um lado há a ideologia de desoneração do Estado, de outra banda há uma sociedade carente de serviços públicos de qualidade, disponíveis de forma contínua, universal, eficiente e eficaz.

Com efeito, a diminuição do tamanho da máquina estatal¹¹, importando, dentre outras situações, a transferência de competências públicas para o setor privado, apresenta-se como uma realidade inexorável. Tal fato se mostra claro em relação à atividade administrativa de serviço público, sendo uma das técnicas mais incisivas de intervenção do Estado no domínio econômico e na ordem social. Entretanto,

¹¹ Sobre o tamanho do Estado, cabe colacionar uma interessante analogia feita por Mateus (2005, p. 26), com base em um artigo do Prof. Stephen Kanitz, no qual este professor dizia que os grandes animais são os que possuem maiores dificuldades para sobreviver, pois precisam de maior quantidade de alimentos e, no entanto, são mais lentos, ao passo que pequenos animais, mais velozes e com menores necessidades, têm sua perpetuação mais garantida. Mateus estabelece, então, com base nessas ideias trazidas por Kanitz, uma analogia com o Estado. Para ele, um Estado gigantesco, paternalista, presente em todas as atividades, inclusive na regulação da economia, certamente estará fadado a fracassar naquilo que deveria ser mais caro a ele, ou seja, na promoção do desenvolvimento social, na extirpação da pobreza e da marginalidade, procurando reduzir as desigualdades sociais e regionais, em busca do bem comum e, por extensão, da paz social.

o encargo de proteção dos interesses da coletividade, consubstanciado nesse processo de serviço público, permanece nas mãos do Estado por determinação do sistema constitucional brasileiro vigente (BITTENCOURT, 2006, p.13). Assim, a sociedade pode (e deve) continuar exigindo do Estado a prestação de serviços públicos de qualidade, independentemente das delegações e transferências de competências.

Conclui-se, desse modo, que, com essa crescente desoneração do Estado Regulador (Subsidiário), as parcerias com a iniciativa privada tornam-se fundamentais para o alcance dos objetivos almejados por esse novo modelo estatal¹².

Por fim, pode-se tranquilamente afirmar que, hodiernamente, as bases e as premissas fundamentais desse vigente modelo de Estado Subsidiário, Regulador ou Neoliberal estão sofrendo fortes impactos, desde o segundo semestre de 2008, com a instauração da crise econômica e financeira mundial¹³. Em suma, os efeitos retumbantes da crise fizeram com que os Estados (principalmente os EUA) interviessem direta e massivamente na economia, injetando capitais públicos em empresas privadas e até mesmo promovendo estatizações em determinadas instituições particulares¹⁴. Como visto, o apanágio do Estado Subsidiário (Neoliberal) é a ausência de intervenção direta na economia, restringindo sua atuação às atividades regulatórias e fiscalizatórias. Porém, em função da atual crise econômica, pode-se constatar que esse modelo pouco intervencionista não está podendo ser levado ao "pé da letra", tendo em vista as constantes e necessárias

¹² Aragão (2005, p. 4), respaldado pelas lições de Jorge Rodriguez Guerra, destaca que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) "podem também ser vistas sob a perspectiva da teoria dos 'quase mercados', nos quais o Estado continua financiando o serviço público, que, no entanto, não é mais prestado pela Administração Pública, mas sim por empresas privadas. Tudo isto porque, na ótica da ortodoxia neoliberal, os quase mercados podem ser considerados uma solução engenhosa para os problemas derivados das deficiências tanto do mercado, como do Estado".

¹³ Crise esta que, pelo desencadear e sucessão dos fatos, mostrou-se muito mais para um tsunami do que para uma "marolinha", como declarou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em certa ocasião.

¹⁴ Conforme foi noticiado nos grandes jornais de todo o mundo, em 10/07/2009, a General Motors (GM) passou a ser controlada, a partir daquela data, pelo governo dos EUA, que adquiriu 60,8% das ações da montadora.

intervenções estatais nas economias, inclusive com significativos aportes de recursos públicos.

Diante desse cenário, cabem os retóricos questionamentos: como é possível o Estado Neoliberal, caracterizado pela atuação restrita e subsidiária, passar a intervir direta e significativamente na economia? Não seria um contra-senso? Está surgindo, então, um

novo modelo de Estado? As respostas a essas perguntas não podem ser oferecidas com segurança e convicção no presente momento, mas servem para ensejar instigantes reflexões sobre o assunto.

AS MUTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prolegômenos

Com esse processo de redefinição do papel do Estado, abordado no item anterior, torna-se necessário redefinir também o papel da Administração Pública, entendida como a máquina que o faz funcionar, ou, conforme Bucci (2006, p. 2), "o **aparelho** que realiza e executa a atividade material no seu âmbito interno". A Administração Pública é a face do Estado que atua no desempenho das atividades executivas, é o instrumento (aparelho) estatal responsável pela materialização dessas atividades. Em breve síntese, pode-se compreender a Administração Pública como o braço operacional do Estado.

A Administração Pública brasileira vem passando nas últimas duas décadas por um momento irreversível de reforma, em consonância com o movimento de globalização que vem tomando conta do mundo. Di Pietro (2005, p. 46-47) apresenta duas realidades que os administradores de todos os níveis de governo vêm enfrentando e que se configuram nas molas propulsoras da reforma do aparelhamento administrativo, com a conseqüente redução gradativa de seu aparato. São essas as realidades apontadas pela autora:

- a. uma primeira realidade é a situação de crise, especialmente de crise financeira; e isso leva a uma constatação: a Constituição Federal atribui competências ao poder público que ele não tem condições de cumprir a contento; faltam verbas nas áreas de saúde, educação, previdência social, moradia, transporte, segurança; isso para falar apenas nas atividades essenciais;
- b. a segunda realidade é a procura desesperada por soluções; é a busca de institutos novos, de medidas inovadoras, que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação dos serviços que lhes estão afetos.

Desse modo, a reforma do aparelhamento administrativo designa uma tendência praticamente universal de adotar uma administração descentralizada¹⁵, transformando a Administração Pública em um ente eficiente e eficaz, capaz de oferecer ao cidadão o bem-estar social a partir da prestação de serviços públicos de qualidade.

A Reforma do Aparelho do Estado

No Brasil, foi de fundamental importância para a difusão dos ideais da reforma a institucionalização do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE)¹⁶ e aprovado em 21/09/1995. Como se vê, a questão alcançava tamanha importância no cenário político da época que foi até mesmo criado um ministério próprio para tratar dos assuntos relacionados com a reforma.

Esse próprio Plano Diretor estabelece a distinção entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. A primeira "é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira", enquanto a segunda "tem um escopo mais restrito: está orientada para

tornar a Administração Pública mais eficiente e voltada para a cidadania". O Plano continha diretrizes básicas para as mudanças institucionais que deveriam ser efetuadas, primeiramente, no aparelhamento administrativo do Estado e, posteriormente, no próprio modelo estatal brasileiro, e deveria ser executado por meio de emendas constitucionais¹⁷.

Cabe advertir que apesar de o Plano focalizar suas intenções na formulação de um novo modelo de gestão para a Administração Pública federal, muitas de suas diretrizes e propostas deveriam também ser aplicadas no nível estadual e municipal.

Em resumo, pode-se afirmar que esse Plano Diretor de 1995 formalizou os intentos de modificação da burocracia pública brasileira. Tal documento dividiu as atividades estatais em dois segmentos: atividades exclusivas do Estado (como as de legislação, regulação, fiscalização, e de fomento e formulação das políticas públicas) e atividades não exclusivas do Estado (os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio).

Com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi aberto, conforme Guimarães (2003, p. 67) "o caminho para a delimitação interna de funções e encargos no sistema social da política como forma de combater a sua hipertrofia, tida como responsável pela inoperância e ineficiência das organizações estatais em muitas sociedades contemporâneas". O Plano previa a criação e expansão de espaços públicos não estatais, definidos como terceiro setor, ao lado dos setores do Estado e do mercado, por meio da qualificação de entidades privadas da sociedade civil como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que passariam a desenvolver, em parceria com o Estado, diversos projetos de implementação de políticas públicas nas áreas sociais, sanitárias, educacionais e culturais.

O Professor Paulo Modesto (1999, p. 2), analisando outros países que adotaram forma similar de reforma da Administração Pública, consegue identificar objetivos comuns pretendidos com tal

implementação e, em linhas gerais, estabelece uma divisão. São estes os objetivos:

- a. objetivo econômico: diminuir o déficit público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta;
- b. objetivo social: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;
- c. objetivo político: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada;
- d. objetivo gerencial: aumentar a eficácia e efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais, e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

Apesar de todo o esquadramento estratégico definido pelo supracitado Plano Diretor, as reformas idealizadas para o Estado ficaram órfãs com a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)¹⁸. O fim do MARE e a oposição doutrinária a algumas das inovações (em especial às organizações sociais e aos contratos de gestão) acabaram, conforme entendimento de Di Pietro (2005, p. 53), "por deter a implantação e o avanço de muitos dos instrumentos previstos no Plano Diretor".

Entretanto, a extinção do MARE com a consequente relegação do Plano Diretor não significaram o abandono dos objetivos centrais das reformas. Ao revés, sendo de inspiração neoliberal e estando

inseridos no contexto da globalização e sob o comando de organismos internacionais, os objetivos continuam presentes, embora não mais declarados em documentos explícitos.

A Administração Pública Burocrática, Gerencial e Societal

Em apertada síntese da anteriormente abordada Reforma do Aparelho do Estado, tem-se que o seu ponto fulcral é a transformação da administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si mesmo e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento ao cidadão-cliente.¹⁹ Daí, faz-se mister tecer comentários sobre esses modelos de administração pública.

A denominada administração pública burocrática foi concebida na segunda metade do século XIX, no contexto do Estado Liberal, em substituição à administração patriarcal e como forma de combater a corrupção, o nepotismo e o empreguismo. Sintomas esses tão arraigados à antiga administração patriarcal, paternalista e patrimonialista e que, certamente, ainda hoje, continuam sendo os grandes males da Administração Pública brasileira. De acordo com Di Pietro (2005, p. 49), a administração burocrática "se baseia nos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo". Os mecanismos de controle nesse tipo de administração são predominantemente formais e prévios, voltados, internamente, para a própria Administração, sem maiores preocupações com a eficiência na prestação dos serviços públicos aos seus clientes: o cidadão.

Já a administração pública gerencial emerge na segunda metade do século XX e, segundo Di Pietro (2005, p. 49) veio "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". Nesse

¹⁵ De acordo com Poltronieri (2005, p. 16), a "filosofia que vem transformando o Direito Administrativo brasileiro, via reforma do Estado e da forma de administração, envolve uma concepção norte-americana de administração descentralizada".

¹⁶ O Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) foi instituído em 1995, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e foi capitaneado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

¹⁷ Algumas dessas emendas constitucionais foram aprovadas, como, por exemplo, as emblemáticas Emendas Constitucionais n.ºs 19 e 20, de 04/06/1998 e 15/12/1998, respectivamente, que modificaram diversos pontos da estrutura da Administração Pública brasileira.

¹⁸ O MARE, instituído em 1995, foi extinto em 1998, ainda durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

¹⁹ Sob essa perspectiva, a cidadania deixa de ser o conjunto da população pela qual o Estado republicanamente deve zelar pelo bem-estar, para ser vista como um cliente, uma meta, um resultado a ser alcançado. Por isso, em algumas proposições progressistas de reforma, ao substantivo "cidadão" é acrescentado o substantivo "cliente", formando o cidadão-cliente (PAULA, 2005, p. 12).

modelo gerencial, a eficiência da administração pública e a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços tornam-se essenciais. Desse modo, o aparelhamento do Estado passa

a ser orientado predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Pode-se dizer que a diferença fundamental entre os

dois referidos modelos de administração pública reside na flexibilização de procedimentos e na alteração quanto à forma de controle, que deixa de ser formal e passa a ser finalístico, de resultados. Em suma, na administração gerencial busca-se: (I) definir com precisão as metas de cada órgão; (II) outorgar maior autonomia ao administrador na sua gestão para que sejam alcançados os objetivos contratados; e (III) instituir o controle finalístico ou de resultados. Além disso, esse modelo enseja uma maior participação do cidadão e das entidades privadas na administração pública.

Cabe registrar que a professora e pesquisadora Ana Paula Paes de Paula, ao examinar o caso brasileiro de reforma do aparelho do Estado, conclui que houve duas orientações políticas naquele período: a multicitada vertente gerencial e a vertente societal. Para Paula (2005, p. 18):

[...] a vertente gerencial se inspira no movimento internacional pela reforma do Estado e implementa a administração pública gerencial; e a vertente societal busca novas formas de organização e administração do Estado para constituir uma administração pública societal.

Desse modo, deve-se atentar também para esse novo modelo de administração pública, denominado por Ana Paula Paes de Paula de "societal". Tal modelo busca formas de organização e administração do Estado que incluam a participação da sociedade, procurando construir uma gestão pública social, uma gestão pública com cidadania. Essa vertente societal se inspira, principalmente,

nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e o orçamento participativo.

É fato notório que os modelos puramente gerenciais já não atendem aos anseios e necessidades da sociedade. O modelo de Administração centralizada e hierarquizada revela-se inadequado para enfrentar os desafios do Estado. As sociedades estão cada vez mais complexas e plurais,

com demandas em diversas áreas e segmentos. O Estado tende a perder a centralidade, a unidade e a exclusividade diante da variedade dos interesses privados. É premente a adoção de novos métodos de atuação, baseados na cultura do diálogo.

Portanto, com o avanço da pluralidade e complexidade, inclusive tecnológica, da sociedade, a Administração Pública necessita se fragmentar, ensejando a criação de órgãos e entidades independentes (agências reguladoras), além de buscar incentivar a participação popular na gestão pública. Essa descentralização material da Administração Pública é um caminho que se apresenta para garantir a satisfação dos diversificados interesses sociais. Nesse diapasão, o administrativista Aragão (2002b, p. 132), que denomina esse novo modelo de "Administração Pública pluricêntrica"²⁰, entende que:

[...] o escopo da descentralização não é apenas o de aproximar a Administração dos cidadãos para que a atuação administrativa se dê, de um lado, de forma mais rápida e cômoda para estes, e de outro, mais consentânea com as necessidades, em virtude do maior conhecimento destas propiciado pela descentralização, mas também o de fracionar o poder do Estado evitando a sua concentração nas mesmas mãos.

Moreira Neto (*apud* Aragão, 2002b, p. 139) diz que a Reforma Administrativa implicou "um passo

²⁰ Com pensamento semelhante, Binembom (2006, p. 250) assevera que está havendo uma tendência universal à metamorfose do modelo piramidal da Administração Pública, passando para uma configuração policêntrica.

racional na descentralização, com a finalidade de atender as diferentes necessidades de gestão da coisa pública segundo as suas características próprias e não em conformidade com um padrão rígido, formal e predeterminado".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro continua buscando novos instrumentos que garantam mais eficiência e qualidade aos serviços públicos disponíveis aos cidadãos-clientes. E, para alcançar esse mister, são fundamentais as parcerias com o setor privado. A Administração Pública contemporânea, para cumprir suas funções e atender aos valores e princípios constitucionais a ela impostos, deve atuar de forma coordenada e descentralizada, substituindo a tradicional hierarquia pela ideia de consensualidade, a administração unitária por gestões compartilhadas.

Com efeito, a transformação da gestão administrativa brasileira tem significado, inevitavelmente, uma modificação substancial da própria Administração Pública. Segundo Poltronieri (2005, p. 18), essa modificação é altamente positiva, uma vez que passa a determinar "maior transparência e controle indireto e social das atividades desenvolvidas pelo Estado, implantando uma crescente autonomia dos órgãos da Administração e dirigentes, descentralizando a prestação de serviços, sua regulação e fiscalização".

É perceptível que a atuação da Administração Pública, tradicionalmente enclausurada no tecnicismo de suas decisões, tem sido, cada vez mais, permeada pela participação popular. De acordo com Perez (2004, p. 65), os institutos de participação popular na administração pública vão desde as diversas formas ampliadas de manifestação do direito de petição do administrado, passando pela criação de conselhos consultivos ou deliberativos, até instrumentos de maior complexidade jurídica como a *enquête* do direito francês, as audiências e consultas públicas, a delegação de competências tipicamente públicas para as Organizações Não

Governamentais (ONGs), que atuam em colaboração com a Administração, e o – cada vez mais utilizado – orçamento participativo.

Nessa seara, o Estado da Bahia tem se inserido no contexto desse novo modelo de Administração Pública. Desde os últimos exercícios da gestão anterior que a Bahia vem utilizando o instrumento do orçamento participativo. No governo anterior, o instrumento vinha sendo utilizado nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Já o governo atual optou por utilizar o modelo participativo na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Sem dúvida, a utilização desses mecanismos de inserção da sociedade na gestão pública é bastante louvável. Entretanto, há ainda muito a evoluir no âmbito estadual para se chegar a uma plena administração pública societal. À guisa de exemplo, a criação, ampliação e fortalecimento dos conselhos gestores e o desenvolvimento dos institutos da consulta e da audiência pública são fundamentais para se atingir uma gestão efetivamente compartilhada com a sociedade.

Todas essas transformações²¹ na gestão pública brasileira visam, em verdade, um precípuo objetivo: tornar mais eficiente a presença do Estado. A melhoria da gerência pública não é uma questão de somente estar em dia com o que ocorre na iniciativa privada. Significa mais, significa também abrir novos caminhos rumo à eficiência. O governo não pode querer ser uma empresa, mas pode se tornar empresarial, competitivo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002a.

_____. *Administração pública pluricêntrica*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 227, p. 131-151, jan./mar. 2002b.

_____. *As Parcerias Público-Privadas – PPPs no direito positivo brasileiro*. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador n. 2, maio/jul. 2005.

²¹ Renato Poltronieri (2005, p. 18) alerta que a "transformação da Administração Pública no Brasil é um processo ainda em aberto". Para fortalecer esse entendimento, ele cita o caso da implantação das PPPs.

ARANHA, Márcio Iório. *Interpretação Constitucional e as garantias institucionais dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanele. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BINEMBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. *Controle das concessões de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FREITAS, Juarez. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 182-231.

GUERRA, Sérgio. *Controle judicial dos atos regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GUIMARÃES, Guilherme Cintra. O direito administrativo e a reforma do aparelho do Estado: uma visão autopoietica. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. O Estado, as Agências e o Terceiro Setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-29, abr./jun. 2002.

MATEUS, Wilson Roberto. Parceria Público-Privada. O novo modelo gerencial do Estado. *Revista DCAV Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública*, n. 1, São Paulo, p. 3-28, jan. 2005.

MISHRA, Ramesh. *O Estado-providência na sociedade capitalista*. Oeiras: Celta, 1995.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=473>>. Acesso em: 29 mar. 2008.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria Público-Privada: aspectos de direito público econômico* (Lei n.º 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 567-606.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

POLTRONIERI, Renato. *Parcerias Público-Privadas e a atuação administrativa*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-Providência*. 2. ed. Lisboa: Editorial Inquérito, 1992.

SANTOS, Boaventura Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Onze teses por ocasião de mais uma descoberta de Portugal: o Estado e os modos de produção de poder social. In: *Pela mão de Alice*. O Social e o Político na pós-modernidade. 4. ed. Porto: Afrontamento, 1995.