

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modernist architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 04 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2018

ISSN 2595-5667

**Rio de Janeiro,
2018.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho

Avaliadores:

- | | |
|---|---|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Dr. José Vicente S. Mendonça, UERJ. |
| Sr. Bruno Teixeira Marcelos, UFF. | Sr. Márcio Lacombe, UFF. |
| Sra. Debora Sotto, PUC-SP. | Sr. Paulo Henrique Maceira, USP |
| Prof. Dr. Eduardo Manuel Val, UFF. | Prof. Ms. Paulo Macera, USP. |
| Sra. Isabela Ferrari, UERJ. | Profa. Maria de Los Angeles, U. Barcelona |
| Prof. Dr. Emerson Moura, UFRRJ. | Prof. Phillip Gil França, PUC-RS. |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF. | Prof. Dr. Sandro Alex Simões, CESUPA-PR. |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF. | Sr. Silvio Costa Filho, UFMG. |

Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

SUMÁRIO

<i>APRESENTAÇÃO</i>	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITOS DA DECISÃO DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA</i>	006
Ana Lucia Pretto Pereira	
<i>DIREITOS E MECANISMOS GRACIOSOS DO CIDADÃO NO PROCEDIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPETIVA DA LEI PORTUGUESA</i>	015
Isa Filipa António	
<i>REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE INSTITUTOS PENAIIS AOS ATOS ÍMPROBOS</i>	035
Camila Paula de Barros Gomes	
<i>O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK COMO POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO ÀS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR NO MODAL MARÍTIMO</i>	058
Érico Hack e Paula Tatyane Cardozo Stemberg	
<i>ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SEU POTENCIAL PARA REVIGORAR A RELAÇÃO DO ESTADO COM A SOCIEDADE. LEI Nº 9.037/96</i>	075
Andréia Gomes	
<i>OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</i>	109
Alex Cavalcante Alves e Joseanne Carla de Aguiar Santos	
<i>A (IM)POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS QUE UTILIZAM VEÍCULO PRÓPRIO: UMA REFLEXÃO JURÍDICA</i>	128
William Silva Coutinho	
<i>ENTRE A CORRUPÇÃO E A INEFICIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO COMO UM DOS MITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO</i>	153
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>A GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS APLICADA À ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO</i>	167
Cláudio Alberto Gabriel Guimarães e Cristiane Caldas Carvalho	

**ENTRE A CORRUPÇÃO E A INEFICIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DO
ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO COMO UM DOS MITOS
DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

**BETWEEN CORRUPTION AND INEFFICIENCY: THE IMPLEMENTATION
OF BRAZILIAN MANAGEMENT STATE AS ONE OF MYTHS OF
ADMINISTRATIVE LAW**

Data de submissão: 01/06/2018 Data de aprovação: 02/07/2018
--

**EMERSON AFFONSO DA COSTA
MOURA**

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

RESUMO: Análise crítica da tentativa de implementar o Estado Gerencial à luz da realidade das instituições político-administrativas brasileiras é o tema posto a debate. Analisa-se em que medida foi possível através das referidas reformas legislativas a cultura administrativa solidificada na ação estatal. Para tanto abordará a formação patrimonialista estatal, a tentativa de reformas administrativas e a proposta do Estado Gerencial Brasileiro com as críticas pertinentes à luz dos mitos administrativos.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Reformas Administrativas; Estado Gerencial Brasileiro; Corrupção; Ineficiência.

ABSTRACT: Critical analysis of the attempt to implement the Managerial State in light of the reality of Brazilian political-administrative institutions is the subject of debate. It is analyzed to what extent it was possible through the aforementioned legislative reforms the solidified administrative culture in the state action. In order to do so, it will address state patrimonial formation, the attempt of administrative reforms and the proposal of the Brazilian State Management with the pertinent criticisms in the light of administrative myths.

KEYWORDS: Public administration; Administrative Reforms; Brazilian Management State; Corruption; Inefficiency.

I. INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988 há um amplo fenômeno de constitucionalização do Direito Administrativo, com a previsão de uma disciplina fundamental para Administração Pública Direta e Indireta dos entes federados no que tange a prestação dos serviços públicos, a gestão dos bens estatais, a atuação dos agentes públicos dentre outros.

Em busca de uma conformação da atividade administrativa aos valores e bens fundamentais eleitos pela sociedade e consagrados na lei fundamental impõe normas substanciais e procedimentais aos processos seletivos da Administração Pública com fins de imprimir maior grau de legalidade, legitimidade e juridicidade na gestão pública.

Institui-se com as reformas administrativas a tentativa de implementação de um modelo de Estado Gerencial voltado à persecução do resultado com adoção de técnicas e a eleição de agentes dotados de *expertise* capazes de garantir um grau de eficiência almejado na Ação Administrativa.

Todavia, tal qual a tentativa de implantação do modelo burocrático weberiano no século XX que não foi bem sucedido e produziu o Estado-Burocrático como sinônimo de formalismo exacerbado e ineficiência crônica a implementação do modelo gerencial encontra ainda dificuldades na própria Administração Pública.

Pretende este trabalho fazer uma análise crítica da tentativa de implementar o Estado Gerencial à luz da realidade das instituições político-administrativas brasileiras de forma a verificar se através destas reformas legislativas é possível alterar a cultura administrativa solidificada na ação estatal.

Desde já exclui-se de análise as agências reguladoras enquanto órgãos executivos especializados que constituídos sob regime diferenciados e criadas as instituições com seus corpos burocráticos em modelo distinto da Administração Pública em geral não se observa com evidência os traços do patrimonialismo.

A proposta é refletir em que medida a persistência do patrimonialismo, nepotismo e corrupção nos órgãos administrativos ordinários e não àquelas autarquias especiais evidenciam que mesmo a tentativa de implementação do modelo burocrático não alcançou os resultados almejados e a proposta de Estado Gerencial ainda encontra dificuldades para implementação.

Para tanto no item 1 abordará a origem do mal com a explicitação da formação patrimonialista estatal. Após, no item 2 a pretensão com reformas legislativas de alterar o

modus operandi da Administração Pública Brasileira. Por fim, no item 3 verifica-se a proposta do Estado Gerencial com as críticas pertinentes.

II. O PECADO ORIGINAL: A FORMAÇÃO PATRIMONIALISTA

A colonização do Brasil, com terras tidas primitivas e uma população considerada inaproveitável, tinha como objetivo a ocupação com fins comerciais, sendo a formação de um corpo de agentes e de organização destinada apenas garantir a defesa, explorar os recursos naturais e servir de articulação entre as rotas marítimas e os territórios ocupados.⁸⁴

Neste sentido, a Administração Colonial se assentava apenas na monarquia portuguesa que abrangia desde o rei – enquanto supremo chefe representante de Deus que regula todas as atividades – até o último de seus súditos e vassalos que exercem um papel, mesmo que modesto, no organismo político da monarquia⁸⁵.

Assim, a nobreza assumia o monopólio dos cargos públicos e se imiscuía nas decisões políticas através dos Conselhos da Coroa⁸⁶ gozando de privilégios econômicos e políticos que marcavam uma confusão entre o *público* e o *privado*, onde o nobre era colono e governador, administrava as mesmas terras como *fazenda* e *província* com privilégios e competências.

A falta de organização eficiência e presteza da sua ação, a adoção de processos autoritários como o recrutamento, a confusão entre competências dos agentes, o excesso de burocracia nas suas atuações tornava a “monstruosa, emperrada e ineficiente a máquina burocrática que é a “administração colonial.”⁸⁷

As autoridades administrativas eram “organismo à parte” da Colônia com interesses particulares “e até radicalmente opostos aos interesses das novas sociedades”, fazendo valer através de suas prerrogativas a imposição da vontade absoluta e soberana do governo, garantindo a realização dos interesses da metrópole sobre os da colônia.⁸⁸

A imoralidade e corrupção dominava a Administração Pública: os cargos públicos eram “obtidos e vendidos como a mais vulgar mercadoria” e para agravar com “métodos

⁸⁴ PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 20

⁸⁵ PRADO JUNIOR, Caio. Op cit. p. 318.

⁸⁶ ABREU, J. Capistrano de. **Capítulos de História Colonial: 1500-1800**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998. p. 27.

⁸⁷ PRADO JUNIOR, Caio. Op cit. p. 353-354.

⁸⁸ BOMFIM, Manoel. **A América Latina: Males de Origem**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 143-144.

aceitos e reconhecidos” e o peculato, o suborno e todas as demais formas de corrupção administrativa eram práticas gerais e universalizadas.⁸⁹

Ademais, se infundia ainda um caráter despótico: a impessoalidade nas relações entre autoridade e súdito, a existência de competências limitadas e controle hierárquico é “obra do futuro; do distante e incerto futuro”. O sistema é aberto ao acesso pelo rei apenas aos poderosos em um modelo onde “manda quem pode e obedece quem tem juízo”.⁹⁰

A função pública torna-se "instrumento regalista da classe dominante", que forma um "patriciado administrativo", que “congrega, reúne e domina a economia”. O cargo público é título que confere ao seu portador uma autoridade ou “marca de nobreza”, pois concedido apenas ao homem tido como de “limpo sangue” ou de “boa linhagem”.⁹¹

De tal modo, o quadro administrativo era formado por uma minoria que “comandava, disciplinava e controlava” a vida econômica e social, articulando e mantendo-se sobre uma estrutura de classe, que ao mesmo tempo influenciava o estamento, e deste recebia o influxo político configurador de Portugal.⁹²

O “patriciado burocrático” era a cúpula que presidia e regia a vida colonial: a burocracia *civil* com seus funcionários governamentais e exatores; a *militar* com seus corpos de defesa e de repressão; e a *eclesiástica*, regulando os negócios terrenos. Junto com o setor empresarial e mercantil era a “elite dominante da colônia”.⁹³

Em um ambiente marcado pela família patriarcal, os detentores de posições públicas de responsabilidade, não conseguiam compreender a distância fundamental entre domínios do privado e do público: a gestão representava assunto de interesse particular se relacionando as funções, aos empregos, aos benefícios e aos interesses pessoais do funcionário⁹⁴

Por efeito, no Brasil, só excepcionalmente, houve sistemas administrativos e um corpo de funcionários “puramente” dedicados a interesses objetivos e fundados nesses, pois em regra houve o “predomínio de vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e poucos acessíveis a uma ordem interpessoal”.⁹⁵

⁸⁹ PRADO JUNIOR, Caio. Op cit. p. 356-357.

⁹⁰ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 200.

⁹¹ FAORO, Raymundo. Op. cit. p. 203-205.

⁹² FAORO, Raymundo. Op. cit. p. 242.

⁹³ RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 178.

⁹⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. prefácio de Antônio Cândido. 17. ed. Rio de Janeiro: Olympio. 1984. p. 145-146.

⁹⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op. cit. p. 136.

A Administração Pública se estrutura, portanto, ainda na Colônia, de forma *autoritária, patrimonialista e nepotista* sendo marcada a ação administrativa ante pela satisfação dos interesses econômicos da Coroa e privados da burocracia aristocrática, do que a prossecução das necessidades coletivas da sociedade⁹⁶.

III. A PRETENSÃO DO PAPEL E CANETA: AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Diante de tal quadro, inúmeras foram as reformas administrativas que buscaram minimizar as vicissitudes históricas do modelo de formação das instituições político-sociais e da burocracia estatal brasileira, todavia, sem que alcançasse plenamente a superação do modelo, em razão dos próprios limites conformativos do Direito.

Durante o chamado Estado Patrimonial houve as reformas de Pombal que com seu depotismo esclarecido e com a chamada “lei da boa razão” tentou trazer critérios objetivos para extração de regras de direito e preencher omissões nas leis vigentes gerando mais do que mera reforma na burocracia, mas a manifestação de uma nova perspectiva racionalista.⁹⁷

Como contribuição de Pombal na Administração Pública teve-se a consolidação de uma organização administrativa centralizada com a criação e transformação de comarcas e vilas e distribuição de suas atribuições entre os agentes estatais mediante instruções e normas, dentre outras.⁹⁸

Porém, suas reformas apenas demonstram a mudança do patrimonialismo *tradicional* – originário e patriarcal com o estereótipo do cargo como título de nobreza – para o *estamental* - com a racionalização dos negócios públicos, assumindo a camada dirigente um caráter burocrático permitindo o Estado absolutista se preparar para tutelar a economia.⁹⁹

Inicia a Administração Pública Brasileira o século XX com um modelo oligárquico e patrimonialista, marcado pelo predomínio da corrupção, do nepotismo e da ineficiência na gestão estatal, em uma economia com baixo grau de competitividade e concentração da função pública em uma sociedade eminentemente aristocrática¹⁰⁰.

⁹⁶ O tema é amplamente abordado em: MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Um Fundamento do Regime Administrativo: O Princípio da Prossecução do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014. Capítulo 2.

⁹⁷ SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das Idéias Políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 58.

⁹⁸ VIANNA, Hélio. **História do Brasil: Período Colonial, Monarquia e República**. 12ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975. p. 307-310.

⁹⁹ AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História Administrativa do Brasil**. Vol. 5. Brasília: DASP, 1970. p. 98.

¹⁰⁰ Tanto no Brasil Império quanto no primeiro período da República, enquanto os senhores de Terra e os grandes comerciantes se ocupavam da economia, ao Estamento burocrático ligado por laços de família ao

Nas instituições administrativas, a burocracia estamental formada por agentes selecionados por critérios de confiança pessoal, exercia o *munus publico* finalisticamente direcionado aos seus interesses privados, de forma autoritária e desvinculada de qualquer preocupação com a prestação eficiente dos serviços públicos¹⁰¹.

Não obstante, a ascensão do governo autoritário¹⁰² e a aceleração do processo de industrialização na década de 30 importam na mudança para um padrão burocrático denotado pelo formalismo exacerbado, a hierarquia e o controle rígido dos processos, que buscou imprimir impessoalidade e eficácia na atuação administrativa.

Neste modelo organizacional burocrática, a Administração Pública passa a mover-se na esfera de competências previamente definidas, com relações estáticas baseadas na autoridade e submissão, atividade especializada pela divisão racional e a criação de procedimentos que gerem a prestação padronizada dos serviços públicos.

Ascende com a burguesia industrial e a classe média tecnoburocrática, um novo perfil de agentes que voltam à coordenação dos interesses estatais e privados, com a criação de critérios legais e gerais, de ingresso nos serviços públicos, classificação de cargos, organização das estruturas e racionalização dos métodos¹⁰³.

Sob um prisma, o ideal de burocracia profissional foi frustrado pela persistência das concessões patrimonialistas transvertidas na forma de clientelismo e nos eventuais limites do formalismo burocrático que impediam a construção de um modelo de gestão pública capaz de atender as demandas da transformação econômica¹⁰⁴.

patriarcado rural cabia dominar com relativa autonomia o Estado e a Política. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial** in: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222.

¹⁰¹ Necessário ressaltar, que apenas excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados ao interesse coletivo. Ao contrário, desde aquela época é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. HOLANDA, Sérgio Buarque de. Op cit. p. 105-107.

¹⁰² Pertinente é a distinção entre Estado Autoritário e Estado Fascista proposta por Azevedo Amaral, delimitando o período do Estado Novo como governo onde a autoridade estatal obliterou-se de modo acentuado, com a confusão política e a ataxia dos movimentos de Administração Pública, porém, garantido certo grau de liberdade do indivíduo e exercício da liberdade de iniciativa no plano econômico, observada as restrições do bem comum proposto pelo chefe do Executivo. AMARAL, Azevedo. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938. p. 6.

¹⁰³ O movimento se inicia com a reforma burocrática do Brasil em 1936 e se materializa com a criação de diversos diplomas reguladores e a criação do Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP) que acabou se reproduzindo nos Estados. Sobre o tema consulte-se: WAHRLICH, Beatriz. **A Reforma Administrativa da Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

¹⁰⁴ Observa-se até atualmente os perniciosos resquícios do patrimonialismo, a corrupção persistente, as políticas paternalistas e a ineficiência na gestão estatal. Sobre o tema, vide também: FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e Senzala**. 39 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000 e NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

Erigiu-se a implantação de um modelo gerencial, que baseado nos vetores da eficiência e desempenho, fosse capaz de atribuir maior governança mediante a organização dos fatores e finanças, a descentralização da estrutura administrativa, a cooperação entre os entes federativos e o controle voltado à aferição do resultado¹⁰⁵.

Surgiu com o regime ditatorial, a tentativa inicial de modernização da Administração Pública com a implantação de um modelo de descentralização com certo grau de autonomia, a tentativa de superação dos processos rígidos nas estruturas e a flexibilização do sistema de mérito voltando à gestão estatal ao desenvolvimento¹⁰⁶.

Porém, a flexibilização na contratação sem concurso público e a nomeação para cargos de chefia das empresas estatais, bem como, a falta de um planejamento estratégico à nível de cada organização e o controle através de contratos de gestão e de competição administrada prejudicou a reforma administrativa¹⁰⁷.

Note que há uma pretensão conformativa do Direito como capaz de ordenar plenamente o sistema social, tal qual se o papel e a caneta pudessem mudar a realidade subjacente por si só ignorando que ordem jurídica não é a única forma de regulação e necessita interagir com outros sistemas para alcançar resultado almejado.

De fato, chega-se ao século XXI com uma proposta de implementação do Estado Gerencial Brasileiro sem que sequer tenha-se concluído a transição plena do patrimonialismo do Brasil Colônia para um suposto modelo burocrático-racional na metade do século XX, o que importa em distanciamento entre a teoria e a prática das instituições administrativas.

O tema será visto a seguir.

IV. A CONSTRUÇÃO DO MITO: O ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO

Com a redemocratização do Brasil, volta-se a implementação de técnicas administrativas modernas oriundas da iniciativa privada e a tentativa de transição de uma

¹⁰⁵ Corresponde a instrumentos de modernização da administração, que buscam traduzir maior eficiência funcional e produtividade a gestão pública, em uma nova concepção da relação entre Estado e sociedade, que envolve o movimento de retorno da sociedade na prestação do serviço público. TÁCITO, Caio. **A Reforma do Estado e a Modernidade Administrativa** in Revista de Direito Administrativo. 215. Jan/mar 1999. p. 4-5.

¹⁰⁶ A reforma desenvolvimentista se consubstancia na edição do Decreto 200-67 e foi conduzida pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. A partir de 1979 volta-se a desburocratização, visando a simplificação e a racionalização da burocracia. LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. *Revista de Serviço Público*. Ano 49. N. 2. Abr-Jun 2008. p. 12-14.

¹⁰⁷ Ademais, as reformas tinham diversas inadequações em face da realidade brasileira, como a elaboração de modelos ou concepções não ajustáveis, falta de objetivos para as políticas do setor público e estratégias capazes de superar as eventuais resistências e conflitos. MARCELINO, Gileno Fernandes. **Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, n2, set./dez. 1998. p. 24.

gestão de natureza *burocrática* – baseada na obediência das prescrições formais - para uma *profissional* – voltado a seleção e aperfeiçoamento dos agentes públicos.

Com a redemocratização do Brasil, volta-se a implementação de técnicas administrativas modernas oriundas da iniciativa privada e a tentativa de transição de uma gestão de natureza *burocrática* – baseada na obediência das prescrições formais - para uma *profissional* - adstrita à eficiência dos resultados e a flexibilidade dos processos.

Sob este foco, as sucessivas reformas administrativas buscaram fornecer no plano *político, técnico e jurídico*, instrumentos necessários à racionalização da gestão pública e organizações estatais existentes, de modo a superar a crise de governabilidade e imprimir *legitimidade, eficiência e ética* na persecução do interesse público¹⁰⁸.

No plano político, compreende o realinhamento dos níveis de concentração do poder público mediante a *subsidiariedade* da atuação estatal e a intervenção precípua das organizações privadas¹⁰⁹, bem como, a expansão da *participação* dos cidadãos racionalizando e legitimando a gestão pública¹¹⁰.

Sob o prisma jurídico, engloba a transmutação do dever de publicidade no mandado de *transparência*, impondo a otimização do processo de visibilidade dos atos públicos e a *coordenação* de interesses e ações com os administrados, que demarca a transição gradual de uma Administração Pública unilateral para multilateral¹¹¹.

No campo técnico, abrange a implantação do modelo de *New Public Management* que envolve a *descentralização racional* - com atribuição de flexibilidade aos entes e órgãos na

¹⁰⁸ Isto envolve uma mudança paradigmática também no Direito Administrativo com a ascensão de novos princípios que orientam a atividade estatal e a releitura dos seus principais institutos. Sobre o tema, vide: BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Para uma análise da reforma administrativa a partir dos planos apresentados, vide a obra: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos Sobre a Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. Em especial Capítulo I.

¹⁰⁹ A atuação estatal passa a se concentrar apenas nas demandas que devido sua *complexidade* e a *necessidade* de ação concentrada e imperativa, não podem ser atendidas pela própria comunidade. Neste tocante, a ingerência das organizações políticas obedecerá ao princípio organizador do poder, de forma que primariamente caberá ao ente local a satisfação do interesse público, na impossibilidade ao ente regional e apenas diante de nova inviabilidade ao ente nacional. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 20-21.

¹¹⁰ As insuficiências do processo democrático restrito à prerrogativa popular de eleição, a impossibilidade da lei alcançar a integralidade do fenômeno administrativo e a multiplicação dos centros de decisão no interior da Administração, denotam a crise de legitimidade da atividade administrativa que aliada à centralidade do indivíduo na ordem jurídica impõe a substituição do modelo autoritário de gestão pública para a ordenação dos múltiplos interesses sociais mediante a participação dos indivíduos influenciando e persuadindo a tomada de decisões. BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 120-142.

¹¹¹ Observa-se a crescente instituição de modelos de colaboração entre a Administração Pública e a sociedade que permitem mediante parcerias o melhor desempenho de funções administrativas. Por efeito, observa-se acréscimo de governabilidade, além de figurar como limites contra os abusos. TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo Participativo*. Carta Mensal. CNC V. 43. Ago/1997. p. 509.

persecução de suas finalidades - e a *profissionalização* - mediante a desburocratização e o emprego racional dos recursos¹¹².

Volta-se, portanto, a gestão do interesse público, a uma estrutura organizacional baseada em *rede*, com um processo articulado pelo conhecimento e comunicação, a partir de constante desenvolvimento e emprego de novas *técnicas*, que permitam atribuir a *eficiência* necessária, em uma busca de resultados.

Por um ângulo, na Administração Pública, isto envolve o emprego de *técnicas* especializadas que permita a mobilização do complexo de estruturas, recursos e pessoas de forma a alcançar um serviço público eficiente, mediante a persecução transparente e eficiente do interesse público¹¹³.

Sob outro vértice, na iniciativa privada, compreende uma regulação estatal capaz de, sob a orientação de agências reguladoras atentas aos interesses em jogos envolvidos, convergir a prestação adequada dos serviços públicos pelos agentes privados aos objetivos socialmente almejados¹¹⁴.

Embora, a implementação do Estado Gerencial Brasileiro tenha de fato ampliado a participação de agentes privados com subsidiariedade dos entes públicos, no que tange o acréscimo de *eficiência*, menor formalismo e a maior consensualidade na atividade administrativa são pautas não implementadas.

Sustenta-se a existência de um Estado Gerencial Brasileiro, porém, observa-se uma Administração Pública ainda unilateral, ineficiente, burocrática e marcada pela corrupção, que denota nítida distância entre a regulação normativa e as proposições teóricas-doutrinárias e a práxis e movimento das instituições e órgãos públicos.

Isto não é incomum no Direito Administrativo onde se constrói mitos a partir de institutos com simbolismo forte que se apóiam numa perspectiva “emocional” ou

¹¹² Há uma inversão do modelo clássico, onde a fixação da finalidade orbitava na delimitação prévia da competência, para uma nova concepção baseada na delimitação prévia da finalidade, determinada o âmbito de competência e o ente ou órgão adequado à persecução daquele fim. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo...* Op. cit. p. 22-24.

¹¹³ Essa trajetória só tornou-se possível com o advento das tecnologias de informação e a sua difusão mediante a globalização, que concatenaram o conhecimento em escala virtual. O assunto será abordado no tópico a seguir. Sobre as linhas gerais do tema, vide: CASTANHEIRA, Maurício (Org). *Gestão do Conhecimento: Logística, Cadeia de Suprimentos e Arranjos Produtivos*. Volume 1 e 2. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

¹¹⁴ Diante dos fenômenos industriais e pós-industriais a vida social passa a fundar-se não apenas em valores preponderantemente políticos, mas em fatores técnicos, de modo que ainda onde haja prevalência das primeiras, o seu exercício não pode ser realizado sem subsídio dos conhecimentos especializados. Sobre o tema, consulte: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. Capítulo II.

“sentimental” dos cidadãos, produzindo uma força de quase “natureza mística”, de um poder “quase religioso” que deve ser atribuído ao Estado.¹¹⁵

A Administração Pública simboliza esse poder do Estado, seus “clichês” são impregnados de valor místicos, dando a ação administrativa um caráter quase “exotérico”: o processo de decisão se reveste de um formalismo em vários processos, a diluição misteriosa das responsabilidades através dos níveis hierarquizados e a força obrigatória das sanções.¹¹⁶

As prerrogativas sustentada por boa parte da literatura jurídica dominante como algo necessário para ação administrativa – embora nos países da *common law* sejam atribuídas de forma excepcional – encarnam um “monopólio absoluto”, de forma que suas decisões tomadas, gozam de uma aprovação tácita, que o faz “temido” e “obedecido”.¹¹⁷

A noção de supremacia do interesse público construída como princípio basilar do direito administrativo embora ausente qualquer previsão jurídico-positiva ou fundamento na Constituição Federal de 1988 que consagra uma ordem plural e voltada à promoção dos direitos humanos é um desses mitos¹¹⁸.

Tal princípio aparece com uma notável eficácia enquanto ideologia que impregna a consciência coletiva, embora dotada de imprecisão conceitual: o interesse público se apresenta puramente formal e procede com postulados e afirmações tautológicas, que se referem uns aos outros, se redundam e se repetem como um “mito necessário” ao poder do Estado e atuação.¹¹⁹

Em igual medida, o Estado Gerencial Brasileiro como reforma administrativa implantada é um dos mitos do Direito Administrativo utilizado como forma de atribuir maior grau de legitimidade à ação administrativa, embora na práxis verifica-se o patrimonialismo como prática persistente e o formalismo ineficaz do modelo burocrático.

V. CONCLUSÃO

Pretendeu este trabalho analisar de forma crítica a tentativa de implementar o Estado Gerencial à luz da realidade da Administração Pública Brasileira de forma a verificar se através destas reformas legislativas é possível alterar a cultura administrativa presente e solidificada na ação pública estatal.

¹¹⁵ DÉROCHE, Henry. *Les Mythes Administratives*. Paris: Dalloz, 1966. p. 17.

¹¹⁶ DÉROCHE, Henry. Op. cit.. 22.

¹¹⁷ DÉROCHE, Henry. Op. cit. p. 19.

¹¹⁸ Sobre o tema vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Um Fundamento do Regime Administrativo: O Princípio da Prossecução do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

¹¹⁹ CHEVALLIER, Jacques; LOSCHAK, Danièle. *Science Administrative*. Tome 1. Paris: Librairie Générale de Droit Et de Jurisprudence, 1978. p. 359.

Como visto, as instituições político-administrativas próprias foram moldadas à partir de uma matriz eivada de patrimonialismo, nepotismo e corrupção com ausência de separação do público com privado, que persiste até atualidade em sucessiva utilização da *res publicae* para fins de interesse particular.

Neste sentido, sustentar a implementação de um Estado Gerencial Brasileiro sem que verifique o distanciamento do discurso com a prática importa em ignorar as dificuldades da Administração Pública e a necessidade de aprimoramento e reforçar mais um dos muitos mitos administrativos apontados pela literatura jurídica.

Reconhecer a coexistência de um Estado patrimonialista nas relações do agente com a coisa pública, burocrático nas relações com os administrados e gerencial nas relações com a iniciativa privada não significa considerar que não houve transformações no Direito Administrativo. Porém, que não devemos ser plenamente otimistas ignorando a realidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. Capistrano de. **Capítulos de História Colonial: 1500-1800**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998.

AMARAL, Azevedo. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História Administrativa do Brasil**. Vol. 5. Brasília: DASP, 1970.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial** in: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BINENBOJM, Gustavo. **A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de Avanços e Retrocessos**. Revista Eletrônica sob a Reforma do Estado, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, março/abril/maio 2008.

BOMFIM, Manoel. **A América Latina: Males de Origem**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

CUNHA, Rubem Dário Peregrino. **A juridicização da discricionariedade administrativa**. Salvador: Vercia, 2005.

_____. **Processo Administrativo - normas gerais**. In DALLARI, Abreu Adilson. NASCIMENTO, Carlos Valder do. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Tratado de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHEVALLIER, Jacques; LOSCHAK, Danièle. **Science Administrative**. Tome 1. Paris: Librairie Générale de Droit Et de Jurisprudence, 1978.

DÉROCHE, Henry. **Les Mythes Administratives**. Paris: Dalloz, 1966.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

_____. **A Aventura Liberal numa Ordem Patrimonialista** in: Revista da USP. São Paulo, n. 17, mar/abr/mai 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed rev. Ampla e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. prefácio de Antônio Cândido. 17. ed. Rio de Janeiro: Olympio. 1984.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. *Revista de Serviço Público*. Ano 49. N. 2. Abr-Jun 2008.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, n2, set./dez. 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; **Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de e SARMENTO, Daniel (Orgs.). *A Constitucionalização do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Um Fundamento do Regime Administrativo: O Princípio da Prossecução do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.

_____. **A Constitucionalização do Direito Administrativo e o Regime Jurídico Administrativo: Legitimidade, Neutralidade, Ética, Transparência e Efetividade na Administração Pública**. *Revista IOB de Direito Administrativo*, v. 87.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da Discricionariedade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 1990.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 178.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das Idéias Políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001.

TÁCITO, Caio. **A Reforma do Estado e a Modernidade Administrativa** in Revista de Direito Administrativo. 215. Jan/mar 1999.

VIANNA, Hélio. **História do Brasil: Período Colonial, Monarquia e República**. 12ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975.

WAHRLICH, Beatriz. **A Reforma Administrativa da Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.