

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE  
SERGIPE - FANESE  
CURSO DE DIREITO**

**ANDERSON OLIVEIRA DOS SANTOS**

**A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E SEUS REFLEXOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO**

**Aracaju - SE  
2018.2**

**ANDERSON OLIVEIRA DOS SANTOS**

**A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E SEUS REFLEXOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO**

**Monografia apresentada à  
Coordenação de Direito da FANESE  
como requisito parcial para obtenção  
do grau de bacharel.**

**Orientador: Prof. Esp. Marcel  
Figueiredo Ramos**

**Coordenador de Curso: Prof. Dr. Pedro  
Durão**

**Aracaju - SE  
2018.2**

S237r SANTOS, Anderson Oliveira dos.

A Reforma Gerencial Da Administração Pública E Seus Reflexos No Ordenamento Jurídico Brasileiro / Anderson Oliveira dos Santos; Aracaju, 2018. 51 f.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador: Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos

1. Estado 2. Administração Pública 3. Reforma Gerencial 4. Reflexos I. Título.

CDU 34.047(813.7)

Elaborada pela Bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

**ANDERSON OLIVEIRA DOS SANTOS**

**A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E SEUS REFLEXOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO**

Monografia apresentada à  
Coordenação de Direito da FANESE  
como requisito parcial para obtenção  
do grau de bacharel.

Orientador: Prof. Esp. Marcel  
Figueiredo Ramos

Coordenador de Curso: Prof. Dr. Pedro  
Durão

Aprovada em 05/12/2018

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos (Orientador)  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe



Prof. Dr. Pedro Durão (Examinador)  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe



Prof. Esp. Matheus Brito Meira (Examinador)  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

**Dedico ao meu filho Fernando Oliveira, que no auge dos seus 8 anos, tem sido o meu melhor professor, com sua maneira sábia, espontânea e infalível de realimentar minhas motivações, abrindo o meu coração para o novo, para o bem e para a gratidão, me ensinando a saborear mais o caminho.**

## **AGRADECIMENTOS**

Todo objetivo na vida, para ser alcançado, carece da luminosidade Divina, da fé, que te faz levantar nos dias de cansaço, do aperto de mão e do abraço dos que te rodeiam e das energias que os distantes emanam para ti.

Grato a Deus por ser o equilibrista maior de todos esses fatores, pondo-me caminhando nos dias difíceis e me fazendo lembrar de ser grato a todas as oportunidades de vivência, de aprendizado e de evolução que surgem em cada passo dado. Por me proporcionar pessoas maravilhosas para o desfrute dessa rica convivência.

A minha eterna gratidão aos meus pais, seu Alcides e dona Rose, por não soltarem a minha mão até hoje, pelas orações diárias (tenho certeza que não pula um dia), pelas palavras e pelos exemplos que não me deixam alternativa senão buscar acertar nas intenções e atitudes e procurar sempre o bem, também me corrigindo quando necessário. O amor e o exemplo de vocês me balizam até hoje, continuem com essa certeza.

Ao meu filho Fernandinho, pelas injeções de alegria e de fé, e por compreender minhas ausências quando papai não podia dar aquele treino no futebol com ele todas as quartas, ou ensaiar mais uma música ao violão quando chegava tarde da faculdade (lembrando nesse momento o seu olhar sincero e profundo).

Grato a todos os familiares e amigos que compartilham todos os momentos de glória e dificuldade, me orientam nos muitos conselhos das madrugadas e compreendem as nossas ausências e falhas. Essa vitória é nossa!

Aos amigos e colegas de trabalho da Advocacia-Geral da União no Estado de Sergipe, pelo aprendizado, pela convivência e pela torcida.

O meu muito obrigado às amigadas fortalecidas nos corredores da faculdade, com as dificuldades normais de um curso de graduação, uma mão amiga, um livro emprestado, uma impressão, um abraço, um sorriso. Meus amigos da FANESE, o caminho foi bem melhor ao lado de vocês!

E a todos os amigos da família FANESE, professores, mentores, orientadores, os colaboradores em geral, pela injeção de entusiasmo, pelas boas energias e por todo amor.

Muito obrigado a todos, sempre!

**Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso. Amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade.**

**Paulo Freire**

## RESUMO

O Estado possui a função primordial de bem gerir a dinâmica social de seu povo dentro do seu território. Para tanto, se estabelece um governo legítimo para defini os meios e mecanismos de condução e alcance de tal função, a fim de promover o bem-estar da sociedade em suas diversas nuances. Nesse sentido, o Estado conta com todo um aparato de estruturas físicas, organizacionais e de pessoas e métodos para prestar os serviços a todos os administrados, configurando-se na chamada Administração Pública. Diante da relevância de todo esse aparelhamento para o atendimento das necessidades coletivas e da supremacia do interesse público acima de tudo, toda essa dinâmica institucional vem prescrita pela Constituição Federal de 1988 e por leis esparsas diluídas no ordenamento jurídico. Assim, os princípios e normas são postas no sentido de se efetivarem cada vez mais a contento os serviços públicos, o que demanda atualidade e sintonia dos métodos e técnicas administrativas. Sendo assim, ao logo do tempo, os modelos administrativos brasileiros passaram por transformações, enraizado, inicialmente, com o patrimonialismo, passando, depois, pela burocracia e contemporaneamente com a administração gerencial. Pois bem, a presente monografia buscou analisar o contexto e características da reforma gerencial de 1998 no seio da Administração Pública, com a incorporação de critérios e princípios modernos, a exemplo do princípio da eficiência, verificando os principais reflexos no ordenamento jurídico e no aperfeiçoamento da atividade administrativa do Estado. Percebendo-se, por fim, que o modelo gerencial continua em expansão pelo país e que contribuiu para alterações significativas na legislação e na dinâmica dos órgãos, agentes e serviços públicos. Para tanto, o estudo se valeu em sua metodologia, quanto aos fins, do modelo descritivo e explicativo, buscando respectivamente delinear o fenômeno e esclarecer suas razões e consequências e; quanto à investigação, da pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Estado. Administração Pública. Reforma Gerencial. Reflexos.



## **ABSTRACT**

The State has the primary function of managing the social dynamics of its people within its territory. To this end, a legitimate government is established to define the means and mechanisms for conducting and achieving this function, in order to promote the well-being of society in its various nuances. In this sense, the State counts on an entire apparatus of physical, organizational and personnel structures and methods to provide the services to all the administrators, being configured in the so-called Public Administration. In view of the relevance of all this equipment for meeting collective needs and the supremacy of the public interest above all, all this institutional dynamics is prescribed by the Federal Constitution of 1988 and by sparse laws diluted in the legal system. Thus, the principles and norms are put in the direction of making public services more and more happy, which demands timeliness and synchronization of administrative methods and techniques. Thus, at the time of the time the Brazilian administrative models underwent transformations, initially rooted in patrimonialism, then passing through the bureaucracy and simultaneously with the management administration. This monograph sought to analyze the context and characteristics of the management reform of 1998 within the Public Administration, with the incorporation of modern criteria and principles, such as the principle of efficiency, verifying the main reflexes in the legal order and the improvement of the administrative activity of the State. Finally, the management model continues to expand in the country and has contributed to significant changes in the legislation and dynamics of public agencies, agents and services. For this, the study was based on its methodology, as far as the ends, of the descriptive and explanatory model, seeking respectively to delineate the phenomenon and clarify its reasons and consequences; as for research, of bibliographic research.

**Keywords:** State. Public administration. Management Reform. Reflexes.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 O ESTADO E SUAS FUNÇÕES.....</b>	<b>16</b>
<b>3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>19</b>
3.1 Princípios Fundamentais da Administração Pública.....	20
3.2 A Evolução dos Modelos Administrativos.....	24
<b>4 A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>27</b>
4.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).....	30
4.2 A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 .....	33
<b>5 REFLEXOS DA REFORMA GERENCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO .....</b>	<b>37</b>
5.1 Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9784/99).....	37
5.2 Reforma do Poder Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004).....	40
5.3 Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).....	42
5.4 Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013).....	43
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública representa o aparelhamento do Estado responsável pela efetivação das políticas públicas e dos planos e ações de governo no cumprimento de sua missão, qual seja, promover o bem-estar social da coletividade.

De uma forma geral, esse imenso aparelho estatal engloba as estruturas físicas, a estrutura organizacional, suas instalações e as pessoas que implementam as atividades, os chamados servidores públicos em sentido amplo.

Toda essa estrutura, seus métodos e técnicas administrativas encontram respaldo e fundamento na lei, que estabelece legitimamente por meio do Estado Democrático de Direito os princípios norteadores e as normas basilares dessa atividade administrativa pública, considerando-se sua relevância para o alcance do intuito final do serviço do Estado, qual seja o bem comum.

Nessa linha, é providencial o conceito de Meirelles (2011, p. 65) ao afirmar que “[...] a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Reforçando, assim, tanto a relevância da Administração Pública quanto a necessidade premente se estabelecer antecipadamente e legalmente os parâmetros de execução dessas atividades.

Sentido similar decorre do conceito de Marinela (2010), quando preleciona a Administração Pública com sendo o instrumental à disposição do Estado no intuito de se efetivar as escolhas políticas do Governo, em consonância com a competência dos seus órgãos e agentes.

Assim sendo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, traz nos comandos do Capítulo VII – Da Administração Pública do Título III (Da Organização do Estado) o normativo basilar da atividade administrativa do Estado, introduzindo o regime jurídico administrativo apto a proporcionar coerência e legitimidade à atuação estatal.

Assim sendo, o artigo 37 da Lei Maior prescreve os princípios orientadores da Administração Pública indo além das regras legais, da legitimidade e da moralidade e buscando incorporar formas de controle e participação da sociedade, no intuito de criar possibilidades e caminhos para o aperfeiçoamento continuado do atendimento às demandas públicas; atendimento esse ainda aquém do justo e razoável ao se mirar a realidade brasileira (BRASIL, 1998).

O passo dado pela CF/88 refletiu, em verdade, a evolução dos modelos administrativos públicos na tentativa de superar as crises econômicas e sociais pelas quais o país passou e fazer frente as dificuldades políticas de legitimidade e estabilidade e assim também operacionais, haja vista a complexidade em se alcançar padrões aceitáveis de atendimento às necessidades coletivas.

Analisando o contexto histórico, desde a colonização portuguesa, se incorporou na gestão pública brasileira o modelo patrimonialista, no qual o patrimônio público se confunde com o privado e instiga as práticas do clientelismo, nepotismo e da corrupção, atravancando a evolução da administração pública (BRESSER PEREIRA, 1998).

No início da Era Vargas, em 1930, o governo tentou implementar o modelo burocrático em substituição ao patrimonialismo, visto que o modelo de então estava atravancando as perspectivas do capitalismo. Assim, a burocracia de Weber teve início da administração pública brasileira, em meio a ditadura de Getúlio Vargas e, embora na teoria trouxesse quebra de paradigmas, racionalidade e legalidade ao sistema, na prática tornou excessivo o formalismo e muito rígido o controle, desembocando em várias disfunções, inclusive continuou a convivência com as mazelas do patrimonialismo (PETRUCCI; SCHWARZ, 1995)

Nessa toada, as disfunções da burocracia se tornaram ameaças a própria sustentabilidade do estado social e às pretensões desenvolvimentistas no Brasil, especificamente. Daí, diante da morosidade enraizada no excesso de formalismo e dos custos elevados para o país, intentou-se implementar o modelo de administração gerencia por meio da reforma administrativa encabeçada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Pois bem, apesar das críticas contra e a favor da reforma, o fato que após a sua implantação, destacando-se o acréscimo do princípio da eficiência dentre os norteadores da Administração Pública, de lá para cá a efetivação do modelo gerencial continua em andamento, inclusive ao longo de algumas mandatos presidenciais, vem-se fazendo alterações na legislação e nas técnicas e modelos administrativos no intuito de se incorporar cada vez mais o estilo de administrar das empresas privadas, com rapidez, economia e resultados, sem, contudo, perder de vista a legalidade, a moralidade e demais nuances da Administração Pública.

Assim sendo, salta aos olhos o questionamento sobre os reais benefícios para o Estado e sociedade nessa tentativa de se aprimorar os serviços públicos e atendimento às diversas demandas sociais. Realmente a reforma administrativa gerencial trouxe reflexos no ordenamento jurídico e nas práticas administrativas em prol dos serviços do Estado? Foi possível algum avanço na democratização do acesso aos serviços públicos e ao controle de resultados? Ou a reforma visou apenas reduzir o tamanho do Estado, minimizando seus custos e tornando escasso o acesso aos serviços públicos por parte da sociedade?

Diante dessa problemática, a presente monografia tem como objetivo geral descrever contexto e as características da reforma gerencial do Estado, analisando seus principais reflexos no ordenamento jurídico e na mudança de paradigmas administrativos capazes de impactarem a prestação dos serviços prestados a sociedade.

Nesse ponto, a importância do presente estudo se evidencia observando no Brasil as marcas da burocracia na Administração Pública, enraizadas no formalismo e no excesso de controle, sejam nos altos patamares administrativos, sejam nas simples atividades e tarefas às quais os cidadãos recorrem rotineiramente.

Some-se a isso os resquícios do patrimonialismo ainda presentes na gestão pública, já que durante essa evolução administrativa não se sepultou em definitivo as disfunções e mazelas desse modelo inibidor da modernização do serviço público e da justiça social.

Ainda que se tenha tentado restringir algumas práticas, a exemplo da proibição do nepotismo nas diversas esferas de governo, sabe-se por denúncias e notícias veiculadas na mídia em geral da nomeação de maneira cruzada de familiares em funções públicas e a persecução de interesses pessoais pelos gestores públicos e pelas lideranças políticas, evidenciando-se a cultura marcante e ainda encrustada do clientelismo e da troca de favores na Administração Pública brasileira.

Ademais, diante da imensidão do território brasileiro, da sua população significativa e da concentração de grande fatia decisória num poder central, mostra-se bastante complexo o desafio aos gestores públicos em tornar os serviços públicos mais eficientes, mais econômicos e mais impactantes no seio da sociedade.

O contexto atual em que o Brasil se encontra, bombardeado diuturnamente por notícias de corrupção, prisões de políticos, gestores públicos, e de empresários, tem causado significativa instabilidade social, política e econômica, trazendo ao relevo a insatisfação da sociedade ao deparar-se com desvios de condutas, imoralidades e injustiças em detrimento do interesse maior do bem-estar da coletividade e da justiça social.

Ressalta-se, nesse contexto, que, de antemão, o fato de virem à tona com mais intensidade essa avalanche de notícias sobre corrupção e afins revela positivamente um certo avanço das instituições e dos mecanismos de transparência e fiscalização pela sociedade de forma geral, o que hipoteticamente pode ter muitas de suas causas na reforma gerencial de 1998.

Esse fortalecimento das instituições e o incremento da fiscalização social vem florescendo com base na evolução da legislação brasileira e das reformas implementadas na Administração Pública, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, embora antes dela já se houvesse tentado reformas no setor público.

Nesse arremate, a presente monografia se mostra relevante ao se buscar analisar o contexto, as características e a profundidade da reforma gerencial, tentando enxergar em que ponto ela se encontra, seus reflexos na legislação e no cotidiano das pessoas e, por fim, no intuito de verificar pontos de aperfeiçoamento do modelo e de permitir aos administrados uma participação mais ampla nas decisões, no controle e na avaliação dos serviços prestados pelo Estado.

Para tanto, a metodologia empregada se fundou, quanto aos fins, na pesquisa descritiva e explicativa. O estudo descritivo visa evidenciar as características de determinado fenômeno, buscando correlações entre variáveis e também no intuito de delinear a natureza do fenômeno. Desse ponto, o estudo partirá para análise das prováveis razões do fenômeno, com o intuito explicativo, justificando-lhes os motivos.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa será do tipo bibliográfica, na qual a base se constituirá de produções literárias já publicadas de autores e estudiosos sobre o tema proposto, tais quais livros, artigos, revistas, periódicos, teses e monografias, e assim também por meio de informações, guias e cartilhas sobre serviços públicos e sobre o ordenamento jurídico disponibilizados em sítios

eletrônicos oficiais das organizações públicas, no intuito de construir uma análise crítica por meio de texto dissertativo.

## 2 O ESTADO E SUAS FUNÇÕES

No intuito da compreensão do funcionamento e institutos da Administração Pública, reputa-se interessante o início do estudo da Administração Pública a partir do delineamento do Estado e de suas funções.

Segundo Alexandrino; Paulo (2012), o Estado se constitui numa pessoa jurídica de direito público composta pelos elementos povo, território e governo soberano, esse último organizando os demais elementos de forma autônoma e livre, dentro dos normativos nacionais, e independente em relação a outros Estados.

Sendo assim, sob o comando Constitucional, ressalta-se a aceção sobre o Estado de Direito, como sendo o Estado organizado dentro dos parâmetros jurídicos e políticos prescritos pelas suas próprias leis (SILVA, 2008)

Indo mais além, Marinela (2010, p. 15) esclarece a definição dos elementos constitutivos e indissociáveis do Estado da seguinte forma

o povo, que representa componente humano; o território, que é a sua base física, e o governo soberano, que é o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização, emanado do povo.

Fica evidente, nessa toada, a correlação e sintonia entre os elementos acima expostos, destacando-se a importância da soberania para existência efetiva de um Estado independente, capaz de fazer valer seus planos e vontades de acordo com o aval de seu povo.

Nessa composição do Estado, interessante o posicionamento de Silva (2008) ao acrescentar um quarto elemento, qual seja, as finalidades desse Estado, que, juntamente com os demais elementos, são estabelecidos e organizados por normas contidas na Constituição Federal.

Nesse sentido, vale ressaltar que o Estado age atrelado às normas e limitações constituídas pelo povo, representado pelos legisladores, em prol do bem comum, constituindo, assim, o Estado Democrático de Direito, prescrito no artigo 1º, CF/88. (BRASIL, 1988).

A Constituição brasileira, nesse ponto, realçou a soberania popular ao estabelecer expressamente o Estado Democrático de Direito deixando às claras a importância da participação popular, seja diretamente ou mediante



representatividade, para o equilíbrio da atuação estatal e o alcance do estado social de direito.

Na visão de Alexandrino; Paulo (2012), para o aprendizado sobre a Administração Pública há também de se ter cautela para não confundir também com o conceito e as atribuições de governo, pois, nos dizeres dos autores supra, a expressão “governo” é comumente empregada para identificar a reunião de órgãos estabelecidos na constituição incumbidos da função política do Estado, no direcionamento da efetivação de seus objetivos e diretrizes governamentais.

Percebe-se, assim, que o governo se responsabiliza pela alta direção do Estado, de forma geral e abrangente, instrumentalizando-se na elaboração de políticas públicas, coordenação e articulação de planos, embasados nas prescrições da Constituição, deixando a cargo da administração pública a execução das políticas de governo estabelecidas.

Nessa linha, Bresser-Pereira (2017, p. 149), esclarece que no intuito de realizar seus objetivos, “o Estado se desdobra, historicamente, em dois: Estado como regime político ou como sistema constitucional-legal, e Estado como administração pública ou como aparelho (organização) que garante o sistema constitucional-legal.”

Na mesma pegada, Moreira Neto (2014, p. 74) afirma que o Estado é uma instituição política e jurídica que

[...]concentra poder de uma sociedade organizada, exercendo-o sobre pessoas e bens em seu território e até onde tenha eficácia a sua ordem jurídica, destinada à realização dos fins que lhe são outorgados pela comunidade que o gera.

Também nesse sentido, Carvalho Filho (2015, p. 2) afirma que “a evolução da instituição acabou culminando no surgimento do Estado de Direito, noção que se baseia na regra de que ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito deve sujeitar-se a ele. ”

Sendo assim, o Estado se constitui na estrutura de poder político e jurídico configurada para implementação de funções pré-determinadas pela sociedade organizada que o gerou, no caso do Brasil, levando-se em conta a vontade do povo devidamente representado conforme o Estado Democrático de Direito.

Nessa linha, importante o pronunciamento de Mello (2009, p. 29) afirmando que “a função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida em

cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”.

Nesse passo, o Estado se estabelece em pessoa jurídica pública territorial dotada de soberania, politicamente organizada, a qual manifesta legitimamente o Poder Estatal por meio de seus três poderes (MARINELA, 2010).

Diante disso, fica atribuído ao Estado determinados poderes para bem servir e gerir seus administrados, sendo reunidos no chamado Poder Estatal. Esse poder estatal é subdividido em poderes orgânicos (Legislativo, Executivo e Judiciário) e em poderes funcionais, desembocando nas funções estatais, quais sejam, a normativa, direcionada a criação de leis; a executiva, convencionalmente chamada de administrativa, realizando o direito posto; e a jurisdicional, voltada para resolução de conflitos jurídicos em casos concretos.

Nesse sentido, Moreira Neto (2014, p. 78) preleciona que

[...]a função administrativa, por essa razão, abrange toda atividade estatal residual, definida por exclusão da normativa e da jurisdicional, exercida por qualquer dos Poderes ou por qualquer dos órgãos constitucionalmente autônomos, de modo que se estende sobre um vastíssimo campo de competências, suficientemente amplo para conferir ao Estado atribuições executivas destinadas a satisfazer interesses qualificados como públicos.

Dessa forma, a função administrativa fica caracterizada pelo seu envolvimento com a gestão corriqueira dos temas e demandas da sociedade, pautada pela atuação concreta, diretamente aos cidadãos usuários dos serviços do Estado.

### 3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Superada as conceituações e compartimentalização das funções do Estado, percebe-se que a Administração Pública se volta mais diretamente para estruturas implementadores da missão primordial do Estado, na busca do atendimento às demandas sociais e na efetivação da justiça social.

Nesse passo, Marinela (2010) afirma que a Administração Pública é o aparelhamento do Estado pré-estabelecido legalmente para a realização de serviços com vistas à satisfação das demandas coletivas.

Em sentido similar, Tavares (2009, p. 2) afirma que “Administração latu sensu é toda a atividade destinada a organizar o desenvolvimento das atividades humanas, entendendo-se como Administração Pública as atividades do Estado objetivando a realização de seus fins”.

Nesse ínterim, merece realce a síntese proferida por Moraes (2007, p. 74) ao apregoar

[...]a administração Pública pode ser definida objetivamente com a atividade administrativa concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução interesses coletivos, e subjetivamente, como o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado

De forma um pouco mais ampla, mas seguido o mesmo sentido, Silva (2008, p. 655) conceitua a Administração Pública como sendo o

[...]o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder Político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

Como atividade meio, no sentido procedimental e operacional, a atividade administrativa dos programas de governos e das políticas públicas elaboradas se responsabiliza pela execução no bojo da função política, compreendendo, nesses termos, a administração pública em sentido estrito (ALEXANDRINO; PAULO, 2012)

Sendo assim, a Administração Pública desempenha papel primordial na busca pela justiça social no Brasil, já que por meio dela se atendem os anseios da

sociedade, devendo, assim, os administradores públicos atentarem para as prescrições legais, para seus princípios e recomendações modernas quanto a melhoria contínua nos serviços e atividades disponibilizados aos administrados.

### **3.1 Princípios Fundamentais da Administração Pública**

De acordo com Alexandrino; Paulo (2012), os princípios constituem ideias nucleares de um sistema, disseminando nortes e sentido racional a ele, proporcionando a escoreito entendimento de sua estrutura. Assim, os princípios definem a extensão e propósito das regras de um determinado ramo do ordenamento jurídico, orientando a interpretação e assim também a própria confecção das normas.

A Administração Pública, diante da sua relevância exposta, considerando-se o aparato do Estado para a consecução de seus objetivos, prestação de serviços em prol da coletividade, a doutrina e o ordenamento comungam de um regime peculiar, baseado fundamentalmente em princípios, com força normativa e aplicação imediata.

Diante de tal relevância e de toda a sua sistemática, de antemão, dois princípios são considerados como basilares da Administração, reconhecidos pela doutrina e jurisprudência como nortes fundamentais da conduta estatal, quais sejam, o da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público.

A princípio, destaque-se nesse sentido o contido no inciso IV do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, que designa como um dos objetivos fundamentais a “promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, acertado o posicionamento de Moraes (2007) ao reputar que a supremacia do interesse público, também conhecido como princípio da finalidade pública, representa o norteamento da atividade e dos serviços estatais em direção ao concreto alcance do bem comum.

Seguindo essa seara, oportuna a colocação de Carvalho Filho (2015, p. 34) que defende que

[...]não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o *Welfare State* (Estado/Bem estar), dedicado a atender o interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados

momentos, um conflito entre o interesse público e o privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.

Assim sendo, supremacia do interesse público significa que as motivações e decisões estatais devem visar ao interesse público, que deve estar acima de qualquer outro interesse particular ou alheio às suas finalidades, salvo as limitações legais, tendo em vista a preponderância do interesse coletivo e do bem comum social.

Já o princípio da indisponibilidade do interesse público, na preleção dos autores Alexandrino; Paulo (2012), representa a outra base do regime jurídico-administrativo, que assevera a titularidade da coletividade em relação aos interesses públicos, reservando-se à Administração somente o ônus da sua gerência, traduzido no chamado *múnus público* (encargo), já que ela não é dona da coisa pública e sim, e somente, gestora de bens e interesses do povo.

Assim, a indisponibilidade do interesse público qualifica as ações do Estado no sentido de seus agentes não poderem dispor, sem justificativa legal, dos objetivos de governo e dos direitos dos cidadãos.

Nesse marco, importante se destacar a conceituação de interesse público concatenada por Mello (2009) *apud* Marinela (2010, p.28) asseverando que o “interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”.

Assim sendo, visando proporcionar a segurança devida à atuação estatal e assim também impor limitações, proporcionando aos cidadãos meios de exigirem a prestação de serviços e assim também de se protegerem de excessos e abusos por parte do Estado e de seus agentes, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe em seu art. 37 expressamente os princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade é suporte primordial de todos os Estados de Direito, representando, de plano, o fundamento da qualificação destes, haja vista que o Estado é classificado como “de Direito” em razão da sua completa subordinação ao ordenamento jurídico, orientado pela força da lei (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Nessa toada, Meirelles (2011), preconiza que o princípio da legalidade significa que

[...]o administrador público está, em toda a sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Sendo assim, o princípio da legalidade, pautado pela segurança jurídica, significa que toda a atuação pública tem de baseada na lei, que deve normatizar antecipadamente toda e qualquer pretensão ou procedimento que impacte os serviços e a vida em sociedade, traduzindo, assim, que o agente público só pode fazer aquilo que a lei autoriza ou determina, salvo a margem de liberdade e flexibilidade regrada pela própria lei, configurada a ação discricionária.

No tocante à impessoalidade, esta possui o condão de coibir a ligação das atividades administrativas à figura dos agentes públicos, de forma a barrar o uso de propaganda oficial visando a própria promoção pessoal (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Seguindo essa linha, Marinela (2010) assevera que com base na impessoalidade, os administrados devem se pautar na eliminação de subjetivismos e quaisquer pretensões pessoais ou de terceiros, devendo objetivamente tratar de maneira igualitária e justa todos os administrados que estiverem em situação similar.

Sendo assim, o princípio da impessoalidade, representa a exigência de uma conduta imparcial, sem visar interesses pessoais ou de terceiros, com o fito na finalidade precípua do Estado, a prestação de serviços de qualidade aos cidadãos usuários.

Outro princípio expressamente posto é da moralidade, que requer da atividade administrativa pública padrões de honestidade e probidade no trato dos recursos e serviços e assim também na tomada de decisões e suas motivações, pautando-se pela conduta ética e moral (CARVALHO FILHO, 2015).

Nessa esteira, Alexandrino; Paulo (2012), afirmam que a chamada moral administrativa se diferencia da moral comum, por ser, assim, jurídica, o que implica a possibilidade de tornar nula as ações e atos praticados com fuga a esse princípio, inclusive, podendo se Provocar o Poder judiciário caso necessário.

Destaque-se a ligação da moral administrativa com as acepções de probidade e boa-fé, os quais vem insculpidos na Lei de Processo Administrativo

Federal, Lei nº 9.784/99, em seu artigo 2º, parágrafo único, prescrevendo que “no processo administrativo serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (BRASIL, 1999)

Outro princípio de grande relevância, especialmente na contemporaneidade brasileira, é o da publicidade que, na argumentação de Meirelles (2011, p. 96), consiste na “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos”.

Aspecto importante da publicidade é que esse princípio possibilita o controle e a fiscalização das ações praticadas pelo Poder público, seja pelos envolvidos de forma direta ou pelo público em geral, o que desemboca no fortalecimento da democracia e dos mecanismos de acesso à informação (MARINELA, 2010).

Destaque-se nesse ponto o incremento dos institutos de controle social da máquina pública, em função do convite aos cidadãos à participarem da relação com o Estado, de forma democrática, traduzindo-se na expressão “*accountability*”, que significa a obrigatoriedade da prestação de contas e da transparência na atuação administrativa, sob pena de responsabilização (ALBUQUERQUE ET AL, 2007, APUD REIS, 2011).

Assim sendo, o princípio da publicidade, com conotações relevantes para a atual conjuntura do país, pressupõe a divulgação, em regra, de todos os planos e ações da esfera pública, ressalvadas as informações de caráter sigiloso estabelecidas em lei; e determina também a possibilidade de acesso e participação popular nas práticas administrativas de governo, possibilitando o controle de legalidade, moralidade e eficiência.

Percebe-se que o norte do princípio supra tende a aproximar o cidadão do Estado e possibilita o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia, pois abre caminhos para a fiscalização social e permite a aferição do cumprimento dos demais princípios e normativos da Administração, sendo considerado também um dos importantes vieses da reforma administrativa em pauta.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 19/1998, que impulsionou no ordenamento a reforma gerencial, acrescentou à Constituição o princípio da eficiência, a fim de deixar marcante e claro, e passível de exigência por parte dos usuários, os requisitos contemporâneos de atuação administrativa, quais sejam a

economia de recursos, a agilidade e presteza, produtividade e qualidade e o desempenho com vistas ao resultado (BRASIL, 1998).

Segundo Carvalho Filho (2015), em sua essência o princípio da eficiência busca pela produtividade e economicidade, por meio da diminuição dos desperdícios e dos custos dos recursos públicos, requerendo, para tanto, o incremento da qualidade nos serviços, a presteza, a flexibilização e o aumento no desempenho do funcionalismo.

Nessa perspectiva, Alexandrino; Paulo (2012) afirmam que o sentido de eficiência comporta desdobramento na ideia de economicidade, na busca da otimização e rapidez na execução dos serviços, com economia, de forma a aprimorar a relação custo/benefício da atuação estatal.

Por fim, acrescenta-se que uma das intenções da incorporação do princípio da eficiência foi justamente a aproximação da Administração Pública com a administração privada, das empresas, proporcionando mais autonomia às instituições, redução de controles na atividade meio e concentração das avaliações especialmente nos resultados.

### **3.2 A Evolução dos Modelos Administrativos**

A evolução histórica da administração pública brasileira se sustenta em três modelos de gestão: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

O modelo patrimonialista, durante os primeiros anos da história político-administrativa do país, operou com métodos e técnicas oriundos dos Estados Absolutistas europeus, nos quais predominavam o clientelismo, a troca de favores e a conseqüente repercussão na corrupção e no nepotismo.

Nesse sentido, Santos (2017), afirma que na administração patrimonialista os gestores públicos não diferenciam o patrimônio particular do patrimônio estatal, revelando-se intensa confusão e sobreposição de interesses particulares e, por vezes escusos, em detrimento do interesse coletivo.

Seguindo essa toada, Bresser-Pereira; Spink (1998, p. 241) destacam que no modelo patrimonialista

[...] o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de



administração revelar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX.

Sendo assim, seria primordial para a sobrevivência do capitalismo a marcante divisão entre o que seria o Estado e o que seria o mercado, tendo a efetiva existência da democracia quando a sociedade organizada pudesse distinguir-se do Estado e ao mesmo tempo controlá-lo (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Com essa mesma visão, Reis (2011) sintetiza que o patrimonialismo foi predominante no período imperial e continuou ainda intenso na República Velha, com o favoritismo e clientelismo sendo manuseados pelas oligarquias dominantes em detrimento das demais classes sociais, características essas ainda presentes em algumas esferas da Administração Pública atual.

Nesse contexto, tornou-se necessário a busca por alternativa de modelo administrativo mais condizente com as exigências do mercado e que também fortalecesse a democracia, separando-se o público do privado e o político do administrador, surgindo daí o modelo racional-legal da burocracia.

Nesse passo, de acordo com Ferreira (1996) apud Reis (2011, p. 14),

[...]a experiência brasileira de adotar uma administração pública burocrática tem início na década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas. Como premissa, adotou-se uma formatação em que a administração sofreu um processo de racionalização nos moldes weberianos, surgindo as primeiras carreiras burocráticas, criando-se o instituto do concurso público como forma de acesso ao serviço público, bem como estabelecendo-se regras de promoção baseadas no mérito.

No início da Era Vargas, com implantação do modelo burocrático, tentando sanar as disfunções do patrimonialismo e se adequar as perspectivas econômico-sociais, foi instalado com a rigidez no controle de processos, na fiscalização das ações dos agentes públicos, no legalismo, no formalismo e na impessoalidade.

Essas características, notadamente o formalismo e excesso de papelório e o controle de meios (processos), na visão de Bresser-Pereira (1998), tornaram-se verdadeiras disfunções no modelo burocrático, o que, num dado momento atravancaram a Administração Pública, tornando-a lenta e ineficaz.

Já na década de 90, o país tentou incorporar o modelo gerencial, em resposta às disfunções da burocracia e também para fazer frente a crise do Estado,

já que se mostrava incapaz de acompanhar as demandas sociais de uma sociedade cada vez mais exigente, participativa e conhecedora dos seus direitos.

Nesse passo, a reforma administrativa de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, destacou-se como importante iniciativa no tocante a se efetivarem os modelos e técnicas da Nova Gestão Pública, inculcando na estrutura pública a eficiência, mecanismos de responsabilidade (accountability), transparência, participação popular, justiça social, descentralização e gestão por resultados.

Nessa linha, arremata Bresser-Pereira (2017, p. 153) que

[...] reforma gerencial (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado por meio de agências executivas e reguladoras; e — o que é mais importante — (4) mantém gratuitos os grandes serviços de consumo coletivo, mas transfere sua oferta para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados por meio de contrato de gestão.

#### 4 A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Impulsionada pelos desafios postos em sua contemporaneidade, a exemplo da intensificação da globalização e das demandas de desenvolvimento econômico e social, acompanhada da crise fiscal, a reforma do Estado implementada em 1995 buscou adaptar as funções e visões da máquina pública, sem, contudo, deixar de lado a função organizatória e fomentadora do Estado (PETRUCCI; SCWARZ, 1999).

Nessa toada, Pereira; Spink (1998, p. 15) apregoam que:

Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo o seu rumo.

Sendo assim, percebe-se, de plano, que a reforma buscou em suas intenções organizar a atuação do Estado no sentido de fazer frente às demandas sociais e às complexidades com as quais a Administração Pública vinha se deparando, sob pena de logo adiante não poder acompanhar os processos de mudança e ficar aquém dos parâmetros organizacionais e competitivos de outros Estados nacionais.

Nesse sentido, segundo Ferlie et al (1999), modelos então bem-sucedidos em outros países já vinham há tempos implementando, por exemplo, parcerias com a iniciativa privada e com a sociedade, considerando-se a importância e a efetiva participação destes na produção de bens e serviços, deixando o Estado mais leve e ágil.

Nesse caminho, a mudança do Estado, na visão de Pereira; Spink (1998, p. 15) consistiria em:

abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor.

Assim, a reforma do Estado procurou deixar claro que não se buscava a mera diminuição da atuação do Estado ou a sua omissão em algumas áreas, mas sim a concentração do Estado em áreas estratégicas para a população, como

saúde, educação, segurança etc., combinada com a reorganização das tarefas e atividades desempenhadas pela Administração Pública.

Importante ressaltar, nesse ponto, que não foi a primeira vez que se tentou implementar o modelo gerencial de administração pública no Brasil, haja vista a tentativa de superação do engessamento burocrático feita no governo de Castello Branco com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual prescreveu algumas alterações e princípios na gestão pública que foram recepcionados pela Constituição Federal em 1988, naquilo em que se coadunou com o mandamento da Carta.

Tanto é que, segundo consta no próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) da reforma gerencial de 1995, “ a reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRASIL, 1995, p. 26).

De acordo com Wahrlich (1974), os principais pontos da reforma do Decreto-Lei nº 200 foi a concentração política e o incremento das ações interventivas do Estado, traduzida na expansão da administração indireta; e de igual sorte a tentativa de implantação de práticas modernas de gestão por meio dos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Entretanto, restou evidente a insuficiência na implantação da administração gerencial na época por motivo das pretensões políticas do regime militar da época, que não buscou desenvolver as estruturas e os agentes públicos, em detrimento da contratação de cargos de alto nível por meio das empresas estatais (BRASIL, 1995).

Na mesma linha, Paludo (2016) assevera que reforma do Decreto-Lei nº 200/67 não desembocou em inovações no núcleo central na burocracia, em função das dificuldades de controle, da expansão demasiada da administração indireta, da centralização excessiva e da falta de articulação das atividades de governo, permanecendo a convivência com formas obsoletas e ineficientes de gestão e aumentando os custos com a máquina.

Diante desse panorama, logo em seu intio a reforma administrativa gerencial trouxe a mensagem de enxugamento da máquina, com cortes em seus excessos e deixando-a mais leve para atuação mais focada em áreas essenciais e

estratégicas, combinada com mecanismos de aprimoramento das atividades e da valorização e qualificação do funcionalismo público, com vistas a uma maior produtividade (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998).

Nesse sentido, buscou-se demonstrar a amplitude necessária da reforma, que além de envolver aspectos políticos de governabilidade, compreendida como a legitimidade dada ao Estado pelo povo a fim de se decidir as ações necessárias à sociedade; e também no intuito de se incrementar a governança, ou seja, a capacidade de se concretizar as ações administrativas, transformando planos em resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Sendo assim, oportuna a síntese de Petrucci e Schwarz (1995) ao delinear a implantação da administração pública gerencial norteada pelos princípios a seguir:

- ênfase da ação estatal no cidadão, significando o retorno da predisposição da seara pública como meio de exercício da cidadania, com vistas à melhoria na qualidade dos serviços;
- readequação dos instrumentos de controle para resultados, representando uma evolução de um controle centrado apenas na legalidade para um voltado para o alcance de objetivos, de forma posterior, com indicadores de desempenho;
- flexibilidade administrativa, fortalecendo-se os papéis das instituições e agente públicos e proporcionando descentralizações;
- controle social, com vistas aos mecanismos de prestação de contas e da transparência de forma acessível, próxima aos cidadãos;
- valorização do funcionalismo público, melhoria contínua do seu desempenho mediante incentivos e programas de qualificação, desenvolvimento do espírito criativo, realizador e ético.

Assim sendo, percebe que a proposta de reforma tenta transmitir que não pretende abandonar as estruturas clássicas da burocracia por completo, nem implementar de forma simplória princípios da administração de empresas, mas sim combater as disfunções burocráticas, os excessos no formalismo, e as mazelas do patrimonialismo ainda presentes a fim de implantar o modelo gerencial,

readequando e otimizando o Estado por meio da eficiência, qualidade e produtividade.

Acrescente-se, ademais, que os princípios da reforma gerencial, além de se traduzirem em prescrições de economia e enxugamento da máquina, descentralização e delegação de competências, colocou ênfase também na atuação dos servidores públicos, com flexibilização da estabilidade, programas de incentivos e controle de eficiência e qualidade (BRASIL, 1995).

Também nessa linha, Bresser Pereira (1998) salienta a orientação da reforma também no sentido de editar normativos disciplinadores da ética e do conflito de interesses, no intuito de se criar restrições e controles aos ocupantes de cargos e empregos que tenham acesso a informações privilegiadas para não as utilizarem em detrimento da finalidade pública.

#### **4.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**

No intuito de se concretizar as propostas da reforma administrativa de cunho gerencial e de se tentar romper, ao menos nos pontos mais nefrálgicos com o modelo burocrático até então vigente, e de forma a refletir nas devidas alterações legislativas necessárias, foi criado à época pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sinalizando, de pronto, a prioridade e amplitude da reforma pretendida.

Para o comando da nova pasta foi nomeado o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o qual seria o responsável, além de outras reformas como a fiscal e a previdenciária, também pela reforma administrativa do estado, com a orientação de se implementar uma administração pública moderna e eficiente, alinhada com a competição mercadológica e com o capitalismo, observadas as concepções neoliberais do então governo federal vigente (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998)

Após os debates realizados na proposta de emenda à Constituição, a qual na sequência seria transformada na Emenda Constitucional nº 19/98, foi publicado um documento esclarecendo os principais pontos da reforma, qual seja o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), dando relevo a questão como

sendo primordial para o desenvolvimento social e econômico do país, independentemente de viés político ou ideológico (BRASIL, 1995).

Segundo Schwarz; Petrucci (1995), com base no PDRAE, demonstraram-se as principais nuances da reforma gerencial, com a busca pela incorporação do princípio da eficiência como norteador da atividade administrativa e a intensificação da participação da sociedade no cumprimento da missão estatal, sobretudo quanto ao controle dessa atuação e acompanhamento dos resultados, fortalecendo, inclusive, a democracia.

Essa linha de pensamento é corroborada pelos termos do PDRAE (BRASIL, 1995, P. 10) ao apregoar que

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralização para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Nesse passo, o PDRAE apresenta-se como canal de comunicação e esclarecimento da reforma com a sociedade e com o Congresso Nacional, inclusive já reforçando por todo o corpo textual os preceitos de publicidade, divulgação e acesso à informação.

Assim sendo, após a apresentação e contextualização, o Plano apresenta diagnóstico das diversas áreas de governo, inclusive com dados e indicadores de variáveis das estruturas e serviços e referentes aos quadros de funcionários, e destaca como ponto de dificuldade o retrocesso burocrático oriundo da Constituição de 1988, que enrijeceu o formalismo de toda a máquina pública e encareceu significativamente o custeio da atividade administrativa (BRASIL, 1995).

Nesse ponto, destaque-se uma das orientações do PDRAE (BRASIL, 1995, p. 16) no sentido de que se torna inadiável a “reforma do Estado com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Ainda nessa pegada, a orientação para a eficiência na administração pública, com a economia de custos e qualidade dos serviços, e para a mudança de foco do controle de processos para o controle de resultados, resta evidente quando o PDRAE (BRASIL, 1995, p. 22) assevera que

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (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.

Nesse passo, de acordo com Petrucci; Shwarz (1995), o Plano da reforma gerencial de 1995 foi pioneiro em pensar a esfera pública com vistas ao cumprimento da missão do Estado, principalmente focado nas demandas dos cidadãos, razão pela qual todo o aparelho estatal, atividades e instituições devem atuar de forma eficiente, eficaz e em consonância e diálogo com a sociedade.

Com essa pretensão, consta como objetivos da reforma no PDRAE o incremento na capacidade de administrar de forma efetiva e eficiente com ênfase no atendimento ao cidadão e o empoderamento do controle social, dando relevo a instrumentos de participação popular tanto no planejamento quanto na aferição das políticas públicas (BRASIL, 1995).

Importante aqui ressaltar que o modelo gerencial não pretendeu romper por completo com o modelo então vigente, já que o PDRAE (BRASIL, 1995, p. 57) elencou como um dos objetivos do núcleo estratégico a modernização da administração burocrática, preconizando a ação de

[...]modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concurso públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.

Para se concretizar a extensão e complexidade da reforma gerencial, consoante as prescrições do PDRAE, na síntese feita por Petrucci; Shwarz (1995), são necessárias as três dimensões estratégicas básicas, quais sejam:

- a institucional-legal, com o fito de se ajustar o ordenamento jurídico em vigor, possibilitando a legitimação, normatização e concretude do modelo gerencial; de



- a cultural, visando disseminar a cultura e princípios gerenciais, da eficiência, qualidade e resultados, em substituição ao modelo burocrático;
- e a de gestão, na qual se efetiva na prática diária as mudanças gerenciais, com as ações concretas e fomentadoras da eficiência, da qualidade, da definição de indicadores e de planos motivacionais dos servidores.

Especialmente no tocante a dimensão institucional legal, Bresser-Pereira (1998) destaca a necessidade premente de impulsionar as modificações de caráter constitucional, as normas legais e infralegais de natureza procedimental, a fim de abrir o caminho para a real transformação do modelo administrativo em gerencial, o que foi deflagrado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998.

#### **4.2 A Emenda Constitucional nº 19 de 1998**

No intuito de tornar viáveis as propostas do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e iniciar a adequação dos princípios e normas necessários para institucionalizar os primados da administração gerencial por toda a máquina pública, foi promulgada no dia quatro de junho de 1998 pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 19 (EC nº 19/98), culminando com a legitimação da reforma e abrindo espaço para as atualizações legais e infralegais do ordenamento jurídico brasileiro.

Com vigência a partir da data de sua publicação, 05 de junho de 1998, a emenda trouxe reformulações para a gestão pública a fim de aproximá-la da gestão privada, emparelhando-a com o modelo gerencial, especialmente quanto a eficiência, produtividade, descentralização, flexibilização e a participação da sociedade, traduzida nos mecanismos de transparência.

Nesse sentido, Alenxandrino; Paulo (2012), chamam a atenção para o deslocamento do foco da legalidade para a eficiência quando das prescrições da emenda em referência ao primar pela obtenção de resultados, ao incrementar a autonomia e a descentralização.

Dentro desse desdobramento, destaca-se a exigência de uma atuação mais acurada dos agentes públicos, no sentido de se executar suas tarefas com

produtividade, agilidade, economia, tudo em sintonia com as práticas modernas oriundas da administração privada.

Sendo assim, todo esse arcabouço de exigência circulando o princípio da eficiência foi sintetizado no texto da emenda em alguns pontos, a exemplo do relevo dado aos procedimentos de avaliação periódica de desempenho, tanto para fins remuneratórios quanto para uma das possibilidades de perda do cargo em virtude da não obtenção da pontuação de desempenho verificada nas citadas avaliações (BRASIL, 1998).

Incrementou-se, também, por meio da alteração do artigo 41 da CF/88, os requisitos para a aquisição da estabilidade, sintetizados por Marinela (2010, p. 43) ao asseverar que

[...]a eficiência aparece como requisito indispensável para aquisição e perda da garantia de estabilidade, conforme as regras do art.41, CF/88. Hoje, um servidor público, para adquirir a estabilidade, precisa ser aprovado em concurso público, nomeado em cargo de provimento efetivo, cumprir os três anos de efetivo exercício e ser aprovado em uma avaliação especial de desempenho que representa um instrumento para se exigir mais dos servidores e com isso haver uma administração mais eficiente.

Ademais, o artigo 5º, § 2º da EC nº 19/88, trouxe a determinação da manutenção por parte da União, Estados e do Distrito Federal de escolas governamentais com a finalidade do aperfeiçoamento dos servidores públicos e o seu entrelaçamento com a progressão das carreias (BRASIL, 1998).

Outro ponto relevante da emenda em comento se deu na flexibilização e descentralização, buscando se proporcionar mais autonomia a alguns órgãos públicos, inclusive no aspecto orçamentário, tais quais a possibilidade, seguindo-se as demais regras orçamentárias, para encaminhamento de proposta de criação e extinção de cargos, a remuneração de servidores e subsídios de seus membros por parte dos tribunais Superiores, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, ao respectivo poder Legislativo (BRASIL, 1998).

De igual sorte, saliente-se, que o parágrafo 2º do artigo 127, CF/88 passou a vigorar assegurando também ao Ministério Público a autonomia funcional e administrativa.

Segundo Alexandrino; Paulo (2012), o princípio da eficiência incorporado pela EC nº 19/98 veio acompanhado de requisitos de controle e de probidade,

relacionando os administrados em geral a possibilidades de fiscalização da atuação administrativa, a fim de se avaliar a presteza, a probidade e os resultados das ações implementadas.

Nesse passo, percebe-se essa tendência ao se analisar a previsão de participação dos usuários na administração pública, com direito de apresentar reclamações, verificar resultados e a qualidade dos serviços e, para isso, incrementando os meios de acesso às informações do Estado, seus planos e ações, conforme a incorporação do parágrafo 3º ao artigo 37 da CF/88 (BRASIL, 1998).

Nesse sentido também o acréscimo do parágrafo 7º ao artigo 37 da CF/88, inculcando a previsão de meios de fiscalização, regramentos e restrições ao acesso de informações privilegiadas e seus usos por parte do cargo ou emprego na administração direta e indireta, o que abriu caminho para a edição da futura lei de conflito de interesses (Lei nº 12.813/2013) (BRASIL, 1998).

Sendo assim, arremata-se dentre as principais disposições da EC nº 19/98 o fortalecimento da transparência, na chamada *accountability*, exigindo-se a prestação de contas por qualquer pessoa física, jurídica, pública ou privada, essas desde que gerenciem ou administrem bens e valores públicos ou pelos quais a União responda (BRASIL, 1998).

Entretanto, apesar dos avanços e boas intenções propagadas, um dos paradoxos trazidos pela emenda, segundo Malaia; Viegas; Magalhães (2013), diz respeito a pregação da eficiência, da qualidade e dos resultados da Administração em paralelo com a redução de custos e a mitigação dos investimentos, o que em muitos aspectos sucateou algumas estruturas e criou clima de insatisfação e desmotivação nos agentes públicos em geral.

Desse modo, verifica-se tal tendência ao se analisar excertos da EC 19/98, como a redução de despesas traduzida na limitação das estruturas necessárias a prestação de serviços públicos e assim também o enrijecimento da política remuneratória e a amplificação das possibilidades de demissão e exoneração de servidores (BRASIL, 1998).

Assim sendo, embora o regramento da emenda em comento representasse inovações em diversas áreas, criou-se certa apreensão entre os servidores públicos, pois os meandros delineados com o detalhamento de requisitos de controle de despesas com pessoal e dos planos de cargos e salários representaram logo na

sequência o congelamento das remunerações e o desnivelamento, valorizando-se determinadas carreiras e o alto escalão em detrimento de outros setores igualmente importantes, considerando a relevância para as demandas da sociedade.

Nessa toada, as exigências de produtividade, de economia e de resultados não foi acompanhada da necessária contrapartida estatal em deixar equipadas as estruturas organizacionais, as condições de trabalho e de treinamentos, destoando, assim, por exemplo, da prescrição do art. 5º da EC 19/18, que acrescentou o parágrafo 7º ao art. 39 da CF/88 (MALAIA; VIEGAS; MAGALHÃES, 2013).

Ademais, tensionaram-se as relações entre o Estado e os servidores públicos, tão essenciais para a efetivação da justiça social no país, ao se elencar no art. 21 da EC 19/98 a possibilidade da redução de pessoal alcançando, inclusive, o servidor estável, quando do não cumprimento pelo Estado do limite de despesa da lei complementar prevista, acrescentando-se o parágrafo 4º ao artigo 169 da CF/88.

## **5 REFLEXOS DA REFORMA GERENCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

A reforma gerencial do Estado, iniciada em 1995 e legitimada com a promulgação da EC 19/98, incorporou ao ordenamento jurídico o princípio da eficiência e suas vertentes da descentralização e busca por resultados, e trouxe também o fortalecimento do princípio democrático, traduzido na previsibilidade de participação mais efetiva da sociedade no controle da atuação estatal, baseada na disponibilidade ativa de informações públicas, na prestação de contas e na transparência.

Pois bem, diante disso algumas previsões da emenda supra passaram a ser regulamentadas, abrindo espaço para o desenvolvimento da Administração Pública nos moldes gerenciais, direcionadas para a produtividade e com os olhos voltados para o cidadão-cliente dos serviços prestados (ZYMLER, 2005).

Sendo assim, na sequência, serão descritos os principais reflexos da reforma gerencial no ordenamento jurídico, levando-se em conta especialmente as nuances da eficiência e da transparência e assim também a proximidade de tais avanços junto aos cidadãos administrados.

### **5.1 Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9784/99)**

Com vistas a regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei nº 9.784, editada em 29 de janeiro de 1999, trouxe relevante normatização procedimental dentro de todos os Poderes, inclusive Judiciário e Legislativo.

Destaque-se a Lei supra ter caráter federal e não nacional, limitando-se assim o seu alcance a esfera federal, não abarcando os Estados, Municípios e o Distrito Federal, nada impedindo que esses demais entes criem suas próprias leis sobre processo administrativo. Também se saliente que no âmbito federal a lei de processo possui caráter geral e subsidiário, no tocante a existência de leis específicas regulamentando processos de determinadas áreas (MARINELA, 2010).

Trata-se de um tema então pouco explorado em relação à época de sua edição, haja vista ter sido a primeira lei de tal porte a enquadrar a atuação administrativa em determinados moldes de forma a dar mais celeridade, acesso e

justiça na relação Estado-administrado. Notando-se que o padrão vigente dessa atuação ao longo dos anos se pautou predominantemente na manifestação unilateral e com traços severos de autoridade sem diálogo, na qual se limitava a proteger, alterar e extinguir direitos, ou impor obrigações aos administrados e à própria atuação da administração (FORTINI; PEREIRA; CAMARÃO, 2008).

Nesse ínterim, intentou-se aproximar os diálogos com o cidadão, ampliando o direito de petição, o acompanhamento e formas de controle, incrementando também o princípio democrático, fazendo com que os cidadãos administrados se permitam vivenciar essa atuação e se sintam realmente integrantes do Estado.

Seguindo essa toada, firme são os dizeres de Marinela (2010, p.14) ao defender que

o administrado tem o direito de ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações, além da ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, com a possibilidade de vista dos autos, obtenção de cópias de documentos neles contidos e o conhecimento das decisões proferidas.

Resta evidente a preocupação desse normativo quanto à efetivação dos princípios democráticos da participação popular e do acesso ao direito de petição nas instituições do Estado.

Tanto é assim que Carvalho Filho (2015) chama a atenção para o capítulo da Lei voltado para o esclarecimento e instrução do processo, que prescreve a possibilidade de audiências públicas, artigo 32, e de consulta pública, artigo 31, todos da Lei nº 9.784/88.

Ainda segundo o autor supra, por meio de consulta pública a Administração visa colher a opinião pública de pessoas e instituições acerca de temas e fatos de importância vultosa para determinado processo, sendo formalizadas as opiniões via peças instrutórias. No que se refere à audiência pública, assemelhando-se também a uma forma de consulta, busca-se a obtenção de pronunciamentos orais e a estimulação do diálogo e debates em sessões abertas ao público, com vistas ao tema previamente definido e agendado.

Percebe-se, com o fortalecimento desses institutos, que a tomada de decisões da Administração Pública tende a ouvir mais a sociedade e seus administrados, possibilitando o oferecimento de contrapontos e esclarecimentos dos

temas desenvolvidos e, inclusive, influenciando a atuação estatal em prol do bem comum.

Outro ponto de destaque se refere a intensidade posta à publicidade e a comunicação dos atos, proporcionando a aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa, reforçados expressamente no artigo 2º da Lei em comento (BRASIL, 1999).

Ainda nessa linha, Fortini; Pereira; Camarão (2008, p. 27) assevera que “os princípios do contraditório e do devido processo legal reafirmam a necessidade de que a ação administrativa seja resultado da colaboração e da cooperação de todos os envolvidos na relação processual. ”

Destaque-se também a previsão do artigo 48 da Lei de Processo Administrativo obrigado a máquina pública a apresentar a solução dos processos atuados, decidindo-os em prazo razoável e apresentando as respostas às demandas formuladas pelos cidadãos (BRASIL, 1999).

Nesse aspecto, mostrou certa evolução a gestão pública na tentativa de se minimizar os efeitos históricos do autoritarismo, dos excessos da burocracia e das injustiças do patrimonialismo, já que representou, aos menos em tese, a possibilidade de se evitar o engavetamento de processos sem esclarecimentos e soluções.

Tanto é assim que Carvalho Filho (2015, p. 1015) chama a atenção para um dos princípios implícitos da Lei nº 9.784/99, o do informalismo, preceituando que

Significa que, no silêncio da lei ou de atos regulamentares, não há para o administrador a obrigação de adotar excessivo rigor na tramitação dos processos administrativos, tal como ocorre, por exemplo, nos processos judiciais. Ao administrador caberá seguir um procedimento que seja adequado ao objetivo específico a que se destinar o processo.

Assim, deixando claro que os excessos no formalismo, nos procedimentos desproporcionais e sem as ponderações permitidas pela própria lei, atravancam tanto a Administração Pública, tornando a lenta, quanto as soluções demandadas pelos interessados, afastando a atuação estatal do princípio da eficiência e de seus corolários no modelo gerencial perseguido.

Arrematando-se os principais reflexos do modelo gerencial por meio da edição da referida lei de processo administrativo, importante trazer à baile a síntese

formulada por Loureiro (1995) *apud* Ferraz; Dallarias (2007, p. 26) acerca das principais finalidades do processo administrativa articulando que

[...] o procedimento, quer em sentido jurídico, quer na perspectiva da ciência da Administração ou, de forma mais geral, da teoria da decisão, aparece revalorizado como autônomo mecanismo de composição de interesses, de garantia democrática, com funções legitimatórias, como mecanismo de tutela dos cidadãos, como instrumento de racionalização e otimização das decisões, como operador relevante na realização dos direitos fundamentais.

## **5.2 Reforma do Poder Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004)**

Apesar da teorização e abstrações da reforma administrativa destacadas por alguns autores, na sequência dos anos algumas prescrições da EC nº 19/98 reverberaram inclusive em outras emendas constitucionais e também com repercussão em outros Poderes.

Exemplo disso, conforme apregoa Marinela (2010) ocorreu com Emenda Constitucional nº 45 de 8 de dezembro de 2004, que implementou a reforma do Poder Judiciário, destacando-se, a princípio, a introdução do inciso LXXVIII ao art. 5º, da CF/88, cujo comando estabelece que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. ”

A celeridade tão almejada no seio da sociedade no tocante aos serviços prestados pelo Judiciário, considerando-se os aspectos históricos e estruturais e sua própria complexidade, foi alçada constitucionalmente com a previsão supra com vistas a combater a morosidade da jurisdição tipicamente percebida pela sociedade em geral.

De igual sorte, relacionado também com o princípio da eficiência, outro reflexo inovador trazido pela EC nº 45/2004 foi no tocante a promoção por merecimento dos juízes e membros do Ministério público, na qual antes de tudo se exige o aferimento do desempenho e presteza na execução das atribuições, vedando-se a promoção daquele que “retiver autos em seu poder além do prazo legal (MEIRELLES, 2011).

Segundo Lenza (2015), dentre os pontos relevantes da reforma do Judiciário, com vistas ao alcance de uma maior produtividade e profissionalismo, EC



nº 45/2004 designou a Lei Complementar de iniciativa do STF para dispor sobre o Estatuto da Magistratura, destacando-se, dentre outros, a prescrição do cargo inicial de juiz substituo para ingresso na carreira, mediante concurso de provas e títulos, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as etapas e exigindo-se do candidato, além do bacharelado em direito, no mínimo 3 anos de atividade jurídica.

Nesse mesmo sentido, a fim de se aperfeiçoar a carreira com promoção de cursos oficiais, se deu a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de magistrados, com funcionamento junto ao Superior tribunal de Justiça (BRASIL, 2004).

Também com o viés da produtividade e da acessibilidade à jurisdição, a emenda em comento trouxe a previsão da atividade jurisdicional ininterrupta, vedando-se férias coletivas de magistrados e estabelecendo-se regime de plantão permanente, conforme o acréscimo do inciso XII ao artigo 93 da CF/88 (BRASIL, 2004).

De igual sorte, possibilitou-se a delegação a servidores para consecução de atos de gestão e de mero expediente, sem cunho decisório, com vistas a descentralização e a celeridade e assim também o estabelecimento da justiça itinerante, com realização de audiências e outras tarefas jurisdicionais nos limites do território correspondente (BRASIL, 2004).

Ademais, a emenda em comento trouxe a criação do Conselho Nacional de Justiça, conforme o art. 103-B da CF/88 com a incumbência de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, de verificar a execução das atribuições funcionais dos juízes, inclusive recebendo reclamações e assim também velar pela autonomia do Poder. Verifica-se o mecanismo de controle posto à disposição da sociedade do Poder e destaque-se a sua forma de composição, comportando duas vagas para advogados e duas vagas para cidadãos dentre os componentes, de acordo com o regramento constitucional. (BRASIL, 1998).

### **5.3 Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**

Com a finalidade de regular o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da CF/88, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, repercutir em outras normas legais e infralegais, também impactou toda a Administração Pública, representando um marco no ordenamento jurídico com vistas a assegurar aos cidadãos o direito fundamental do acesso à informação.

Para tanto, a Lei em comento traz em seu bojo a previsão de abrangência na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alcançando administração direta e indireta, todos os Poderes, o Ministério Público e as Cortes de Contas, inclusive abarcando as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam de alguma forma recursos públicos para realização de tarefas de interesse público, no tocante à publicidade referente aos recursos recebidos, suas destinações e resultados, conforme os artigos 1º e 2º da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

Como visto, de antemão, a LAI nasce com a pretensão de democratizar o acesso à informação, fazendo-se cumprir, na prática, o princípio da publicidade e assim também facilitando aos cidadãos o acompanhamento das políticas públicas, da eficiência e qualidade dos serviços, enfim, buscando impulsionar a atividade administrativa para a consonância com o regime e princípios norteadores da Administração Pública, balizando-se no aprimoramento do controle social.

Tanto é assim que o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamente a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelecendo os procedimentos e rotinas para a garantia desse direito fundamental, delinea o instituto da transparência ativa, obrigando os órgãos e entidades a disponibilizarem em seus sítios na internet as informações de interesse coletivo, independente se solicitação e de forma gratuita, salvo custos com a reprodução (BRASIL, 2012)

Diante dessa disposição, verifica-se a intenção da LAI em disseminar o acesso a informações de forma antecipada, sem a necessidade de solicitações, e com uso das tecnologias de comunicação, que traduzem celeridade e permitem uma participação mais ativa dos cidadãos usuários.

Conforme o parágrafo 3º do artigo 7º do Decreto supra, destaca-se, nessa pegada, a determinação da Lei para que se efetive a transparência ativa

disponibilizando informações relevantes, tais como a estrutura organizacional, competência, telefones e horários de atendimento ao público; programas e projetos; indicadores de desempenho e resultados; repasses ou transferências de recursos financeiros; e aba com perguntas e respostas mais frequentes de interessados, item relevante para a solução de demandas e prontidão de informações, enfim, buscando aproximar-se tanto do princípio da publicidade quanto da eficiência (BRASIL,2012).

Ademais, saliente-se todo o envolvimento no norte constitucional sobre a Administração Pública pulverizado no corpo da LAI, haja vista o reforço na publicidade, deixando claro que a divulgação é a regra e o sigilo a exceção; a atuação proativa da publicidade, independentemente de solicitação; o uso das tecnologias da informação, facilitando rapidez de acesso e a transparência; e todo o fomento ao controle pela sociedade da atuação da Administração Pública.

Por fim, dê-se relevo ao incentivo à participação dos cidadãos supra com a criação e disponibilização de guias e manuais no Portal de Acesso à Informação e o Portal da Transparência, sítios mantidos pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, seguindo e sugerindo os ditames da acessibilidade, destacando que seu conceito também abarca a disponibilização de páginas da internet acessíveis a um maior número de usuários, inclusive pessoas com deficiências. De igual sorte, a aplicação da linguagem cidadã, a qual recomenda a comunicação entre Administração e cidadãos feita de forma clara e objetiva, com leitura fácil e corriqueira do dia a dia, evitando-se excessos de termos técnicos e facilitando-se o entendimento (Brasil, 2017).

#### **5.4 Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013)**

Mais um reflexo no ordenamento jurídico merecedor de destaque foi o fomento ao controle social implementado pela Lei de Conflito de Interesses, lei nº 12.813/2013, com vistas a verificar desvios de condutas de agentes públicos que destoem do interesse público e prejudiquem os requisitos de eficiência almejados.

Regulamentando a pretensão da EC nº 19/98, a lei supra nasce com o objetivo de inibir o uso de informações privilegiadas por parte dos ocupantes de cargos e empregos em detrimento do interesse público.

Nesse sentido, Wan-Lume; Melo (2016, p. 1) destacam que “sobre o conflito de interesses, resta evidenciado sobre o comprometimento entre a esfera pública e a privada para que não haja influência negativa na eficiência da administração pública.”

Nesse sentido, as principais disposições da lei visam aproximar o funcionalismo dos órgãos gerenciadores da Ética Pública no âmbito do governo federal, pautando-se numa atuação com respeito também aos princípios da impessoalidade e finalidade, inclusive no artigo 5º, § 3º chama a atenção para recebimento de presentes fora do regramento estabelecido (BRASIL, 2013).

Na mesma sintonia, destaquem-se, por fim, a obrigatoriedade de divulgação pública da agenda de compromissos dos agentes públicos, inclusive com uso das tecnologias da informação e internet, que inclusive norteiam toda a transparência almejada também no bojo dessa lei, a fim de proporcionar a acessibilidade à informações e o controle social (BRASIL, 2013).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contemporaneamente, é cada vez mais notória a importância da Administração Pública para o dia a dia da sociedade brasileira, considerando-se o estado social fortalecido no país, principalmente após a Constituição Cidadã de 1988, que aumentou sobremaneira a participação do Estado na promoção dos serviços públicos e na implementação da dignidade da pessoa humana de forma plena.

Na busca desse aperfeiçoamento da atuação estatal, a reforma gerencial de 1998 contribuiu intensamente ao incorporar o princípio da eficiência aos demais princípios norteadores da Administração Pública, de maneira coerente, harmônica e ponderada entre eles, trazendo diversas outras regras de controle de gastos e remunerações, mecanismos de avaliação dos serviços públicos e dos servidores, no intuito de alavancar a qualidade e efetividade dos serviços disponibilizados à sociedade.

Dentre suas principais nuances, além de incorporar o princípio da eficiência como norteador da atuação da máquina pública, de igual forma buscou intensificar a participação da sociedade no cumprimento da missão estatal, sobretudo quanto ao controle dessa atuação e acompanhamento quanto aos resultados, no intuito de, assim, também fortalecer a democracia brasileira.

Diante dos reflexos até então percebidos, a participação popular no controle dos resultados e na transparência, como uma das vertentes da reforma administrativa, tem engajado a procura por um envolvimento cada vez mais direto da sociedade e a busca por instrumentos que proporcionem essa participação, sintonizados com novas técnicas e procedimentos e principalmente em paralelo com o avanço da democracia em todo mundo.

Dessa forma, a sociedade passou a acompanhar mais a atividade administrativa do Estado, seja fiscalizando, seja exigindo qualidade e amplitude dos serviços, seja participando das decisões sobre as políticas públicas, ainda que nesse último ponto de forma ainda incipiente em função da cultura brasileira e de mecanismos ocultos da sistemática política em geral de distanciarem intencionalmente a participação popular.

Destaque-se em cima disso o fato de o acesso a informação e a *internet* terem passado por uma expansão significativa, permitindo a circulação de ideias de maneira mais rápida e consistente e se tornar num importante fator de pressão da

sociedade organizada em favor de suas demandas e das decisões políticas de governo.

Dessa maneira, percebe-se a relevância das tecnologias de informação e comunicação no estágio atual em que se encontram e assim também a contínua evolução dessas variáveis, o que tem tornado marcante a globalização na vida em sociedade, facilitando o acesso à informação e possibilitando a fiscalização e fortalecimento da cidadania.

Percebe-se, assim, que as tecnologias de informação e comunicação vem impactando positivamente os pilares da cidadania e da democracia representativa, em função do facilitado acesso a dados e da minimização das disfunções burocráticas, ao menos aproximando, nesse item, a administração pública da iniciativa privada.

Sendo assim, o reforço dos princípios até então descritos e dos avanços em busca da produtividade e da publicidade, a exemplo das alterações legislativas e criações de metodologias para se dar mais transparência a atuação estatal, seus orçamentos, estruturas e servidores, implicou um fortalecimento da Administração Pública e de suas instituições, trazendo um relevo ao estado social brasileiro, reforçando suas atribuições na construção do bem-estar da coletividade e sua relevância no alcance da dignidade humana plena dos cidadãos.

Destaque-se nesse caminho a Reforma do Judiciário deflagrada com a Emenda Constitucional nº 45/2004, preocupada principalmente com a morosidade e excesso de formalismo da justiça brasileira e assim também buscando a eficiência e a qualidade do atendimento, inclusive com criação de órgãos de controle e fiscalização das atividades administrativas e financeiras do Judiciário.

Também nessa linha a criação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, que possibilita aos cidadãos o acesso de forma ampla às informações, orçamentos e decisões da Administração Pública, incrementando-se a publicidade e a transparência da prestação estatal.

De igual sorte a criação da Lei de Conflito de Interesses, Lei nº 12.813/2013, buscando reforçar a ética e a impessoalidade no exercício das funções públicas, colocando sempre em primeira razão o interesse coletivo em detrimento do interesse particular.

Enfim, sabe-se que a implantação da administração gerencial como modelo no país ainda continua em implementação e expansão, considerando-se o seu marco legal em 1998, e aprimoramento contínuo necessário à complexidade das demandas sociais e ao amadurecimento dos cidadãos ao enxergarem o estado desenvolvimentista como grande aparato na construção da justiça social e da dignidade humana plena.

Entretanto, alguns paradoxos foram verificados na implantação da reforma gerencial e em seus reflexos, notadamente quanto a carência de práticas de aperfeiçoamento e valorização dos servidores públicos e assim também o congelamento salarial e o desnivelamento entre as carreiras.

Ainda com todo o fomento ao controle social, a Administração Pública ainda se mostra muito distante dos usuários cidadãos, especialmente quanto a institutos capazes de permitir o cidadão a verificar em loco e em tempo real as ações e resultados da atuação estatal.

Nesse sentido, é necessário que os órgãos de governo responsáveis verifiquem o cumprimento dos procedimentos de acesso à informação, já que, na prática, muitos órgãos não cumprem os ditames dos manuais e leis no sentido de proporcionarem a acessibilidade das informações, que significa tanto a velocidade e estruturas tecnológicas do site, quanto a linguagem acessível e cidadã e também a possibilidade de uso das informações para quaisquer interesses dos usuários.

Por fim, reputa-se primordial a verificação da eficiência e da transparência em torno das ações dos municípios, pois geralmente são neles em que o cidadão se relaciona diretamente com Estado e de forma mais frequente.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2012.

BERNARDES, Marciele Berger; IDALINO, Semiramis Daros. **(Des) Cumprimento da lei de acesso à informação nos sítios institucionais municipais do sul de Santa Catarina**. Santa Maria/RS, Universidade Federal de Santa maria, 2015. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/congressodireito/anais>>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto-Lei nº 200/67. Reforma administrativa do Estado**. Planalto: Brasília, 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)> Acesso em: 02 set. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional: Brasília, 1988. <Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 04 set. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. BRASIL. **Decreto nº 7.724/2012. Regulamento a lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/211)**. Planalto: Brasília, 2012. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19/1998. Altera dispositivos da Constituição Federal de 1988**. Congresso Nacional: Brasília, 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45/2004. Altera dispositivos da Constituição Federal de 1988**. Congresso Nacional: Brasília, 2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Guia de transparência ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo federal**. Brasília, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, 2017. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes>>. Acesso em: 10 set. 2018



\_\_\_\_\_, Presidência da República. BRASIL. **Lei n. 9.784/99. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal.** Congresso Nacional: Brasília, 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Lei nº 12.527/2011. Lei de Acesso à Informação Planal: Brasília, 2011.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)> . Acesso em 02 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Lei nº 12.813. Lei de conflito de interesses.** Planalto: Brasília, 2013. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)> . Acesso em: 05 set. 2018.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: Presidência da República, 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: 02 set. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos. **Reforma gerencial e legitimação do Estado Social.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(1): 147-156, jan.-fev. 2017. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>>. Acesso em: 15 abr. de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2015.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação.** Brasília: ENAP, 1999.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2007).

FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. **Processo administrativo: comentários à Lei n 9.784/1999.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LIMA, Sídia Maria Porto. **A emenda constitucional nº 19/98 e a administração gerencial no Brasil.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n.

38, 1 jan. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/475>>. Acesso em: 19 set. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MALAFAIA; Maria Cecília Bezerra Tavares; VIEGAS, Maria Cristina Leal de Carvalho; MAGALHÃES, Guilherme Souza. **A reforma de Estado de 1995 e suas consequências na qualidade da prestação do serviço público no Brasil: uma reflexão sobre o contexto das relações humanas no trabalho das organizações públicas brasileiras**. Resende/RJ: EADB, 2013. Disponível em <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/53118147.pdf>>. Acesso em 02 set. 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. Niterói: Impetus, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiro, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. São Paulo: Editora Método, 2016).

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, Anderson Ferreira dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 1. Pp 848-857, julho de 2017. Disponível em <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

REIS, Marcos. **Gestão estratégica na área legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 29 set. 2018.

TAVARES, Fabricio Ferreira de Araújo. **A boa Administração Pública**. São Paulo: Escola Paulista de Direito, 2009. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos3/a-boa-administracao-publica/a-boa-administracao-publica.shtml>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. **Reforma Administrativa Federal Brasileira: Presente e Passado**. Rio de Janeiro: FGV, 1974. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/5965/4625>>. Acesso em: 02 set. 2018.

WAN-LUME, Carolina Soares; MELO, Gabriela Fernandes de. **A regulamentação do conflito de interesse na administração pública pela lei nº 12.813/13**. Salvador: Jusbrasil, 2016. Disponível em <<https://gabrielafernandesmelo.jusbrasil.com.br/artigos/388503557/a-regulamentacao-do-conflito-de-interesse-na-administracao-publica-pela-lei-n-12813-13>>. Acesso em: 04 set. 2018.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.