

TEXTO VII

GRADIENTE DE FORMAS DE ATUAÇÃO DA ADMNISTRAÇÃO PÚBLICA

VALÉRIA ALPINO BIGONHA SALGADO
SÁBADO NICOLAU GIRARDI

GRADIENTE DE FORMAS DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.¹

Valéria Alpino Bigonha Salgado &

Sábado Nicolau Girardi²

RESUMO

O consenso sobre o papel indispensável do Estado na formulação de políticas, na regulação da competitividade e na promoção do bem comum da sociedade tem reafirmado a importância da gestão pública na agenda política dos governos e, notadamente, nos países emergentes, a centralidade da preocupação com a capacidade institucional do Estado para prover políticas públicas e promover a inclusão social, em um ambiente de participação e diálogo democráticos. Nesse contexto, um dos principais desafios que têm se apresentado é o da definição sobre quais as prerrogativas decisórias e normativas específicas que devem distinguir os órgãos e entidades estatais das demais instituições do sistema político nacional, notadamente o mercado e o Terceiro Setor. Se considerado que o regime democrático representa mais do que simplesmente uma forma de governo, mas implica no equilíbrio da distribuição de poder entre os diferentes atores que constituem a coletividade política, a forma de estruturação do aparelho do Estado e seus mecanismos de relacionamento com os agentes do setor privado é que vão definir, concretamente, se o governo é mais ou menos democrático ou autoritário. O presente artigo apresenta uma abordagem taxonômica da estruturação do aparelho do Estado e de suas relações com o mercado e com as organizações da sociedade civil, sob a influência pluralista, que incorpora as novas formações sociais produzidas pela expansão das forças de mercado e pelas novas estruturas de redes sociais que interferem na política, com ênfase no papel dos mecanismos representativos e participativos na implantação de uma democracia poliárquica

1Artigo apresentado no Congresso CLAD 2010, sob o título “Novos arranjos institucionais para a gestão pública democrática” ,

2Valéria Alpino Bigonha Salgado é Gerente de Projeto do Departamento de Articulação e Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Sábado Nicolau é médico sanitário pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 1981, Especialista em Saúde Internacional: Organização Pan-america de Saúde (PAHO-WHO), 1991, Especialista em Medicina Social: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 1984. Atua na área de recursos humanos em saúde, regulação profissional, mercado de trabalho em saúde e métodos de pesquisa de survey.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO: OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

Os acontecimentos do cenário econômico-financeiro mundial, deflagrados pela quebra dos bancos americanos em 2008, ensejaram a necessidade de um novo olhar sobre os limites do princípio da autorregulação dos mercados e, conseqüentemente, da intervenção do Estado no controle do sistema econômico.

O fenômeno evidenciou o esgotamento das posições ideológicas fundamentalistas e desmistificou o conceito de oposição entre Estado e mercado. Na contramão do debate ideológico das duas últimas décadas, verifica-se que a dinâmica econômica e a crescente demanda social por serviços tornam imperativa a superação do antagonismo entre posições extremas, do maniqueísmo político e da partidarização de problemas. A complexidade crescente dos mercados e das questões sociais impõe soluções mais sofisticadas.

Diante do consenso a respeito do papel indispensável do Estado na formulação de políticas, na regulação da competitividade e na promoção do bem comum da sociedade, é preciso evoluir, da discussão sobre modelos, para uma dimensão mais importante, que é a da definição de estratégias para superar os riscos de eventuais desequilíbrios nos sistemas econômico e social e assegurar-lhes a estabilidade.

Importante ressaltar que os conceitos de governança e de governabilidade estatais têm sido alterados, substancialmente, em função da crise de nacionalidade da economia e do direito, determinados pelo entrelaçamento entre direitos, interesses e procedimentos, em face da interrelação de economias, fenômeno de âmbito mundial, chamado globalização. O fato de os ordenamentos jurídicos não poderem mais ser enquadrados apenas no âmbito do Estado, nem tampouco serem entendidos como sua mera extensão tem forçado os Estados a reajustarem seus paradigmas internos à nova ordem internacional.

Nesse sentido, alerta Sabino Cassese (2010) que, se antes, a economia devia levar em conta o Estado, no cenário globalizado atual, é o Estado que deve considerar a economia. Se, antes, o Estado era detentor de poder absoluto, agora, o seu poder é relativo, mitigado por poderes supranacionais. Os desafios estatais, portanto, não mais se restringem a garantir a unidade do poder público no contexto interno, mas também perda de soberania em relação ao ambiente externo, internacional. A capacidade estatal de participar das estruturas de planejamento e controle globais e das transações de mercado entre Estados e empresas mostra-se fundamental. Como também é de grande relevância a capacidade de atuar sob os novos formatos de colaboração e redes de produção.

No processo de reforma da gestão pública, são várias as fronteiras a ultrapassar. Trata-se de um processo gradual e que deve ser compreendido como um conjunto de pequenas reformas. A capacidade de regulação do mercado ou da área social é apenas uma delas, embora os últimos acontecimentos tenham provado ser ela essencialmente estratégica. Nesse contexto, reafirma-se a importância do tema “gestão pública” na agenda política dos governos, especialmente nos países emergentes, direcionado a preocupação para a capacidade institucional do Estado de prover políticas públicas e promover a inclusão social, em um ambiente de participação e diálogo democráticos.

No Brasil, a reflexão é oportuna, principalmente quando considerados os impactos do estágio atual do processo de redemocratização sobre a dimensão da gestão pública. O amadurecimento do exercício político no país, retomado nos últimos vinte anos, tem se consubstanciado na aproximação dos discursos dos partidos de oposição e na convergência das agendas de governo para um conteúdo de caráter suprapartidário, que se caracteriza pelo objetivo comum de implantar um modelo nacional de desenvolvimento socialmente justo, inclusivo e compatível com a economia brasileira.

No plano social, observa-se o surgimento de um “direito social” definido a partir do contrato social constitucional de 1988, que concedeu primazia aos direitos fundamentais e sociais e operou, na sociedade brasileira, a transição da carência para o direito, ainda que essa transição tenha alcançado mais êxito no plano teórico do que no real.

O ponto decisivo da transição que se iniciou com a nova Carta Constitucional enseja radical alteração nos papéis do Estado Brasileiro, das forças de mercado e de grupos de interesses que atuam na regulação dos mercados. De forma mais específica, pode-se dizer que houve o reforço do peso relativo das instituições e dos arranjos institucionais extra mercado (Alvater, 1993), notadamente das agências estatais e da sociedade civil organizada. Essa transição regulatória trouxe implicações decisivas para o desenho das políticas e para a gestão governamental, visto que os aspectos da concertação de interesses por meio de arranjos tipicamente neo corporativos passaram a competir com as formas clientelistas, corporativos tradicionais e burocrático autoritárias, no processo de formulação e implementação de políticas públicas sociais e para o mercado.

Após quarenta anos de Decreto-Lei nº 200, de 1967 e uma sucessão de medidas de modernização e reforma administrativas iniciadas e não completamente concluídas, a Administração Pública brasileira enfrenta o paradoxo de conviver com práticas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais. A coexistência de setores de visão feudal, com procedimentos inadequados, ao lado de áreas que funcionam a partir de uma visão moderna, com métodos gerenciais inovadores,

exige o desenho de estratégias diferenciadas de ação, adequadas para cada um desses contextos.

De forma geral, a máquina pública encontra-se desaparelhada e orientada por marcos legais e normativos obsoletos, muitos deles desalinhados em relação a dispositivos constitucionais, alguns ainda não regulamentados, situação que a submete a um risco excessivamente alto de judicialização e, de forma contraditória, estimula uma lógica de escapismo da legislação vigente.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo núcleo essencial é a defesa dos direitos individuais e sociais, não foi acompanhada do necessário aporte tecnológico para habilitar o Estado a implementar políticas sociais assim como realizar a gestão de uma Administração Pública complexa, com relações crescentes de parceria com o mercado e com o terceiro setor, em um ambiente de participação democrática. A ampliação do aparelho estatal, no modelo de ação descentralizada, com baixo investimento na profissionalização da burocracia e uso intensivo do instituto da terceirização, resultou em perda das capacidades de execução e de coordenação central, gerando fragmentação e descontrole internos.

Descentralizar atividades, para dentro ou para fora do setor público, pressupõe supervisão e controle. A atuação em rede, própria de ambientes complexos, em que interagem atores públicos, sociais e do mercado, requer competências de coordenação e controle primário das instituições, de forma a garantir o alinhamento aos macro objetivos de governo e às políticas públicas setoriais.

Registra-se, hoje, uma convergência entre gestores públicos, especialistas e formadores de opinião a respeito das fragilidades e potencialidades do Estado Brasileiro e da necessidade de conceber uma agenda propositiva de reforma da gestão pública, de natureza federativa. Em 2008, o pacto celebrado entre o Governo Federal e os Secretários Estaduais de Administração e Governo Federal, no documento denominado “Carta de Brasília”, durante o no Congresso Nacional do CONSAD, constituiu um marco para político para a gestão pública democrática. O pacto convalidou o posicionamento dos seus signatários sobre a necessidade de promover uma coalizão de forças no País. Dentre os desafios assumidos, pode-se destacam-se os seguintes:

- a) a revisão dos marcos conceituais e legais que orientam a organização e o funcionamento da Administração Pública a partir das finalidades da ação do Estado, dispostas no art. 3º da Constituição Federal, o que significa rediscutir os regimes administrativos aplicáveis ao setor público e o regime de emprego do servidor e empregado públicos à luz do valor que estes agregam à cidadania e aos direitos fundamentais do cidadão brasileiro;
- b) a regulamentação dos dispositivos constitucionais referentes à Administração Pública, especialmente quanto ao uso do instituto do contrato dentro dos entes

públicos como instrumento de coordenação e supervisão ministerial e de ampliação de autonomias gerencial, orçamentária e financeira (§ 8º do artigo 37 da Constituição); a autorização para aplicação de recursos decorrentes da economia com despesas correntes em programas de fortalecimento institucional e na concessão de prêmios a servidores públicos (§ 7º do artigo 39 da Constituição); a definição das áreas de atuação das fundações instituídas pelo Poder Público sob o regime jurídico de direito privado (inciso XIX do artigo 37 da Constituição) e a definição do estatuto das empresas estatais (art. 173 da Constituição);

c) a concepção de novas estruturas de governança para os órgãos e entidades públicos, de modo a incorporar efetivamente a participação social no processo decisório e viabilizar a representação qualificada da sociedade civil e do mercado;

d) o redesenho das formas de parceria e de terceirização de atividades públicas, compreendidas a partir da noção clara do que são atividades estatais inalienáveis e intransferíveis, à luz dos objetivos do Estado Brasileiro, assim como concepção de modelos e instrumentos modernos de relacionamento e controle;

e) a profissionalização da burocracia pública, por meio do desenho e implementação de políticas de formação de carreiras, de desenvolvimento profissional e de alocação em funções e cargos em comissão de direção e assessoramento mediante adoção de critérios técnicos e objetivos;

f) o investimento no controle social, não apenas através de mecanismos de disponibilização de informações unilaterais à sociedade, mas também pela instituição de canais de relacionamento que permitam a ação efetiva de controle;

g) a estruturação de um modelo equilibrado e integrado de relacionamento com os Poderes Legislativo e Judiciário, especialmente nas questões referentes à autonomia do Executivo de organizar-se internamente e ao controle dos tribunais sobre a ação pública.

2. O MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

As estratégias governamentais de ampliação da capacidade de governança e governabilidade estatal dos aparelhos públicos estão, normalmente, relacionadas

ao fortalecimento e profissionalização da burocracia pública, à modelagem integrada das funções estatais; à absorção de novos conhecimentos e tecnologias; à promoção da participação e do controle social das ações estatais; ao investimento na construção de redes e sistemas articulados; e à concepção de novos padrões de organização e funcionamento para as instituições públicas, a partir dos paradigmas da confiança e da cooperação entre governo, mercado e sociedade.

No Brasil, a melhoria da capacidade regulatória do Estado, impõe, adicionalmente, a revisão e a atualização do ordenamento jurídico-legal que incide sobre a Administração Pública, que hoje se caracteriza como um conjunto de regramentos defasados e obsoletos, grande parte deles concebidos no contexto do regime autoritário que vigorou no país entre as décadas de 1960 a 1980, e que convivem com o novo texto constitucional e com um conjunto de leis mais recentes.

A preocupação não é nova. Em 1995, o movimento de reforma administrativa conduzido pelo Governo Federal emendou o texto constitucional e introduziu novos institutos administrativos no ordenamento jurídico, com o objetivo de dar maior flexibilidade, agilidade e eficiência à função executiva do Estado e mitigar o papel preponderante do controle legal por meio da sua conjugação ao controle de resultados e ao controle social, esse último, exercido diretamente pelos cidadãos.

Já naquela época, era possível verificar que a deficiência organizativa era uma das razões determinantes da falta de efetividade das decisões governamentais. Essa deficiência era perceptível pela generalização indiscriminada e, sobretudo indevida, do modelo burocrático de administração a todo o aparelho de Estado (incluindo, no limite, a partir da Constituição de 1988, as autarquias e fundações públicas); pela inexistência, para os casos de exercício de poder extroverso do Estado, de formas organizativas descentralizadas com clareza de missão estatal e flexibilidade (como seria o caso das agências autônomas); e pelas confusões e ambiguidades de papéis e funções atribuídos às formas autárquicas e fundacionais públicas existentes, resvalando, no limite, nas chamadas entidades paraestatais e nos entes de cooperação.

A Reforma Administrativa de 1995 a 1998 orientou-se por um Plano Diretor que propunha novo modelo referencial de organização da macroestrutura do governo federal, sob o entendimento de que reforçar a governança significava operar a transição de um estilo de administração burocrática, enrigecida, entrópica e de procedimento controlista para um modelo de administração gerencial, empreendedor, flexível, eficiente e voltado para a cidadania (que desejariam os inclusionistas). Esse modelo distinguia, claramente, quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado, e apresentava estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado: a) o núcleo estratégico; b)

o setor de atividades exclusivas; c) o setor de serviços competitivos; e d) o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Segundo o modelo referencial de organização do aparato estatal, disposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a ação executiva do estado podia ser classificada em quatro setores, que se caracterizam por formas organizativas; relações de propriedade e estilos administrativos próprios. O núcleo estratégico correspondia aos órgãos da Administração Direta, responsáveis pelas funções de direção superior; de propriedade exclusivamente estatal, cujo funcionamento observava o modelo de gestão burocrática.

O setor de atividades exclusivas caracterizava-se pelo exercício das demais funções privativas de Estado – regulamentação, fiscalização, fomento, punição e outras que exigem o poder de autoridade. Para esse setor, o Plano Diretor propunha a constituição de agências autônomas³, de propriedade também estatal, autorizadas a observar um regime administrativo mais flexível em relação ao do núcleo estratégico mediante apresentação de resultados, previamente negociados e contratados com o Poder Público. O modelo de administração proposto era o “gerencial”, voltado para a obtenção de resultados¹. Nos setores de serviços competitivos e de produção de bens e serviços para o mercado, entendia-se que a propriedade estatal deveria ser mitigada pela coparticipação de particulares, seja por meio da colaboração público-privada na oferta de serviços sociais diretamente ao cidadão ou pela privatização da atividade pública voltada exclusivamente para a produção de bens e serviços para o mercado. Nesses setores, entendia-se que o modelo de gestão deveria ser exclusivamente privado e, apenas quando necessário, regulado por contratos entre o Poder Público e terceiros. Eram, assim, esses setores considerados como candidatos naturais ao enxugamento, por via da “publicização⁴” ou da “privatização”.

A lógica de classificação da ação do Aparelho de Estado, utilizada pela Reforma Administrativa, circunscreveu-se à sua diferenciação em áreas, onde foram

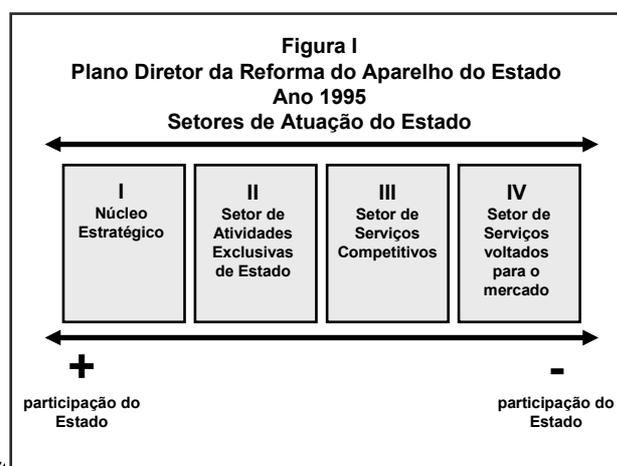
3 Embora não estivesse prevista no Plano Diretor, a Reforma Administrativa de 1995-1988 instituiu, também, a figura da agência reguladora, na qualidade de autarquia de regime especial com competências específicas de regulação do mercado, como uma tecnologia institucional de suporte ao processo de privatização das empresas estatais. Com a agência reguladora, esperava-se assegurar ao Estado a capacidade de exercer seu poder regulatório sobre as atividades privatizadas.

4 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado denominava “publicização” a transferência de atividades estatais das áreas sociais, não privativas do Estado, para entidades constituídas por particulares e qualificadas como organizações sociais, com a conseqüente extinção do órgão ou entidade governamental que antes exercia aquela competência. A parceria entre o Poder Público e as organizações sociais regia-se por normas legais que exigia, para a qualificação da entidade parceira, uma série de requisitos de natureza estatutária que implicavam na sua renúncia à sua liberdade de funcionamento, própria das pessoas jurídicas de direito privado, pelo aceite à submissão a regras específicas de direito público

enquadradas a ação legítima, a ação necessária, a ação conveniente, a ação substituível e a ação obsoleta, balizadas, pela apreciação contingente e pragmática da adequada “divisão do trabalho” entre Estado e Mercado – as quais o Plano Diretor da Reforma considerava como as duas instituições responsáveis pela coordenação dos sistemas econômicos no capitalismo contemporâneo - especificadas segundo o exercício daqueles papéis de execução direta, promoção, regulação e coordenação.

Na definição dos quatro setores de ação do Estado, como tipos ideais é possível visualizar uma espécie de *continuum* entre Estado e Mercado (vide Figura 1), onde a participação do Estado decresce de I para IV, ou seja, do núcleo estratégico para o setor de serviços voltados para o mercado; enquanto que a participação do Mercado decresce, no sentido inverso, de IV para I – é maior no setor IV e nula no setor de atividades exclusivas. Nesse *continuum*, a racionalidade política, mensurada pela meta intermediária da efetividade⁵, funciona em escala decrescente de I para IV, ao passo que a racionalidade econômica, mensurada pela meta intermediária da eficiência, atua em escala decrescente de IV para I.

Figura I



A iniciativa de interpretar as figuras da Administração Pública, no Decreto-Lei nº200/67, dentro de uma abordagem administrativa e de enquadrá-los em setores de atuação do Estado, de forma a melhor orientar o gestor público à sua aplicação, é um dos principais legados metodológicos da Reforma Administrativa.

A proposta, entretanto, pecou em alguns aspectos. Em primeiro lugar, considerou factível estender às atividades estatais desenvolvidas em cada um dos quatro setores de atuação do Estado, as mesmas soluções organizacionais e gerenciais, por considerá-las suficientes para dar as respostas adequadas e necessárias às

⁵ Evoca-se a meta da efetividade por conta da preocupação com o problema da governança. Se a maior preocupação fosse o problema da justiça social, por exemplo, a meta intermediária poderia ser a equidade etc.

demandas administrativas das diversas áreas de governo. Em segundo lugar, a divisão em setores, em função da natureza exclusiva ou não-exclusiva de atuação do Estado, assim como o desenho do modelo gerencial adequado a cada um deles levava em conta, tão-somente, as flexibilidades administrativas e agilidades gerenciais requeridas, sem avaliar outros fatores internos à administração, como a natureza estratégia ou operacional da atividade (e, veja, que uma atividade pode ser estratégica e não ser privativa ou exclusiva de Estado!) e a capacidade operativa da administração; além de fatores externos relevantes, tais como a capacidade do setor privado de assumir as novas atividades; o nível de participação e controle social existentes e os riscos de cooptação política da máquina pública.

Além disso, ainda que o endereço das reformas fosse o Governo Federal, já se sabia e se pretendia, de antemão, que Estados e Municípios aderissem aos termos propostos no Plano Diretor e implantassem os conceitos, métodos e ferramentas gerenciais no âmbito das suas respectivas administrações públicas, como de fato ocorreu, em escala significativa, no País. Não se levou em conta, entretanto, que arranjos concebidos para aplicação em nível federal poderiam não ser adequados para aplicação em nível local.

3. NOVOS ARRANJOS ORGANIZACIONAIS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

É inegável que a Reforma de 1995 foi responsável por importantes avanços no modelo gerencial do setor público brasileiro. No entanto, nos anos que se seguiram, não foi dado o prosseguimento necessário aos projetos iniciados. Não houve a devida regulamentação dos dispositivos constitucionais que foram objeto de emenda e os novos modelos institucionais – de organizações sociais, de agência executiva e até das OSCIPs não foram aplicados no âmbito federal, na extensão que havia se pretendido. Nos estados e municípios a realidade não foi

muito diferente. Aqueles que se apropriaram dos institutos jurídicos criados no âmbito da Reforma Administrativa, na ausência do protagonismo do Governo Federal, acabaram por aplicá-los com base nos conceitos e paradigmas conservadores e formalistas que, exatamente, visavam superar, desvirtuando o substrato original sob os quais foram concebidos ou, simplesmente, abortaram o seu uso, como aconteceu na esfera federal.

Na dimensão jurídico-institucional, diagnóstico realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2007, constatou o agravamento do quadro de obsolescência, fragmentação e superposição do ordenamento legal que define o regime jurídico nacional de direito público e o surgimento de uma cacofonia organizacional⁶ na macroestrutura da Administração Pública Brasileira, ou seja, uma multiplicidade desordenada de formas jurídicas com estatutos jurídicos marcados pela insegurança jurídica e ameaçados pelas tendências ou de “autarquização⁷” do regime jurídico em função da interpretação jurídica moralizante e cerceadora dos órgãos de controle externo ou de terceirização de funções públicas, por meio da extinção de atividades e serviços estatais e substituição por serviços de interesse público, viabilizados pelas parcerias público-privado. Se por um lado a coexistência de múltiplas formas favorece uma certa fluidez à ação dos governantes que passam a implementar suas prioridades de acordo com o tipo de arranjo institucional que melhor serve à sua visão de Estado, por outro, a Administração Pública passa a conviver com uma realidade jurídica, administrativa e financeira marcada pela inconsistência, ineficiência e incerteza legal, em especial no que se refere aos seus *modus operandi* e suas relações com os órgãos de controle interno e externo.

Para melhor compreender o estatuto jurídico de cada uma das formas de atuação direta da administração e de colaboração com entidades civis, o Ministério, por meio da sua Secretaria de Gestão, investiu em estudos e reflexões críticas a respeito das limitações, contradições, fragilidades e potencialidades, de cada uma das formas de estruturação das atividades de governo e de parceria com a sociedade civil. Para isso, contou com a colaboração de uma comissão de juristas⁸, constituída por sete dos grandes doutrinadores da área do Direito

6 O termo “cacofonia organizacional” é empregado pelo Professor Francisco Gaetani, ex-Secretário de Gestão e atual Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para denominar a atual falta de critérios e parâmetros na escolha e utilização dos formatos jurídico-institucionais de atuação da administração pública.

7 Convencionou-se denominar “autarquização” a tendência de extensão do regime jurídico estatutário aplicável aos órgãos e entidades públicos responsáveis por atividades públicas privativas a todas as demais da administração pública indireta e às entidades civis sem fins lucrativos com relações de parceria com o Poder Executivo.

8 A Comissão de Juristas foi instituída por portaria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (Portaria MP nº 426, de seis de dezembro de 2007), composta por sete juristas da área do direito administrativo: professores Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de

Administrativo brasileiro. O trabalho visou clarificar o atual *status quo* das diversas soluções organizacionais até o momento adotadas e definir um novo marco legal para a estruturação orgânica da Administração Pública Federal. Com base nos estatutos jurídicos das diversas figuras jurídicas, cotejados com o mapeamento dos órgãos e entidades da atual estruturação da Administração Pública federal, especialmente da administração indireta, definiu-se um modelo de organização sistêmica das formas jurídico institucionais de atuação da Administração Pública Brasileira, representado graficamente, em um *continuum*, ao qual se denominou “gradiente das formas jurídico-institucionais”.

O Gradiente foi constituído dentro da mesma lógica de classificação e representação gráfica dos setores de atuação do Estado, aplicada na Reforma Administrativa de 1995 e consiste em um modelo de análise taxonômica das formas de exercício das funções executivas do Estado⁹, na regulação social e da economia¹⁰. Essas formas são representadas em um espaço cartesiano, dispostas com base no nível de responsabilidade, de participação e de investimento diretos da Administração Pública e dos agentes sociais e de mercado na garantia da ordem econômica e da ordem social, implícito no estatuto jurídico de cada uma delas.

A representação gráfica do Gradiente utiliza-se de dois eixos cartesianos. O eixo das abscissas (Eixo X) classifica a ação executiva estatal pelo setor de atuação, sendo que, por convenção, posicionou-se o setor social à direita e o setor

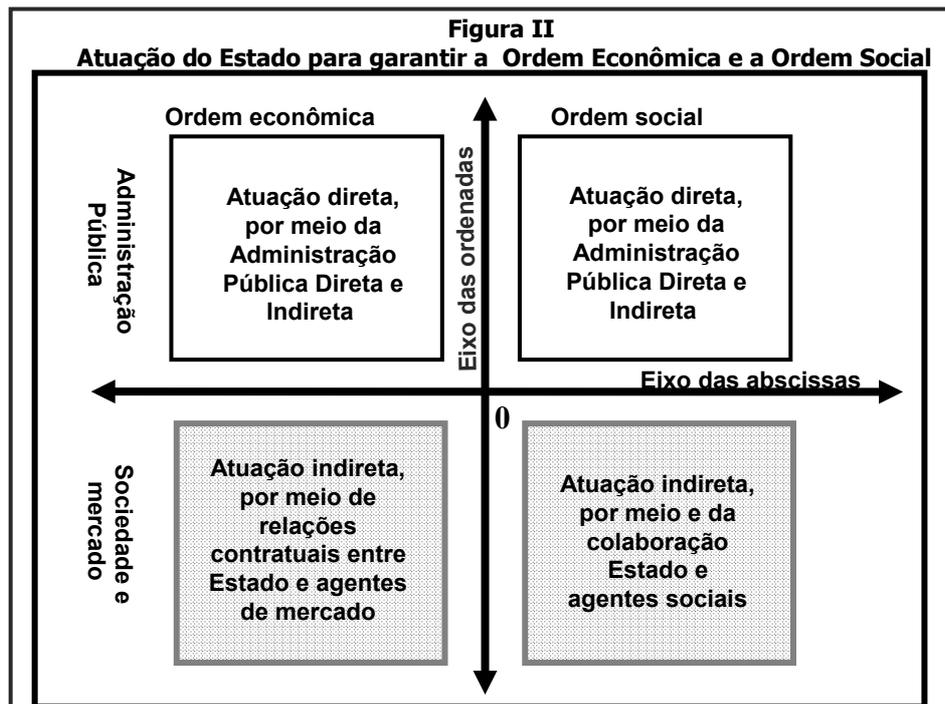
Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa e Maria Sylvia di Pietro. Como resultado, a Comissão entregou ao Governo Federal um anteprojeto de lei orgânica da administração pública e dos entes de colaboração. O trabalho foi autoral, elaborado com total autonomia científica, sem quaisquer interferências do governo, e, portanto, que não refletia posicionamentos do Ministério. Com base nas sugestões apresentadas pelos juristas, o Ministério passou, então, a executar uma agenda de debates sobre o assunto, mediante a realização de oficinas e workshops, com participação de representantes e especialistas da sociedade, dos setores governamentais, da classe acadêmica e das forças políticas.

9 À luz da Constituição Brasileira, compete ao Estado manter a ordem social e a ordem econômica, no País, por meio do exercício de suas múltiplas funções - a função política, a função fiscalizadora, a função jurisdicional e a função executiva, dentre outras. A função executiva é exercida, essencialmente pelo Poder Executivo, diretamente, por meio dos órgãos e entidades públicos que compõe o aparelho estatal indiretamente, mediante relações de colaboração com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos e de contratação com entidades de mercado.

10 A Constituição Federal Brasileira (art. 3º) dispõe que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia da ordem social – por meio da construção de uma sociedade livre, justa, igualitária, livre da pobreza e da marginalização – e a garantia da ordem econômica, de forma a promover o desenvolvimento nacional. A atuação estatal para garantia da ordem econômica está disciplinada pelos arts. 170 a 192 da Constituição. Já a atuação do Estado na ordem social está disciplinada pelos arts. 193 a 232.

econômico, à esquerda (Figura II). O eixo das ordenadas (Eixo Y) separa a atuação executiva direta e a indireta do Estado, tendo-se convencionado que, o pólo superior representa a ação direta da administração pública e o pólo inferior contempla as formas de participação da sociedade e do mercado na implementação das políticas sociais e econômicas.

Figura II



3.1. Diferenciação entre ação direta e indireta da Administração Pública

Para uma melhor compreensão do gradiente das formas Jurídico-institucionais é importante discutir alguns conceitos. O primeiro deles é a diferenciação da ação pública direta e indireta. O Poder Executivo atua diretamente para regular a ordem social e econômica do País quando essa atuação é realizada por meio de suas estruturas estatais – ou seja, pela sua administração pública direta e indireta. Essas estruturas são criadas e extintas por lei ou mediante autorização legal específica. Apenas o comando legal pode descentralizar ou autorizar a descentralização da competência executiva do Presidente da República e Ministros de Estado (Administração Direta) para uma entidade pública com personalidade própria – seja de direito público ou privado.

Os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta, regidos pelo direito público são instituídos diretamente pela lei. Já as entidades públicas de direito privado, como a empresa e a fundação estatal, são criadas e extintas a partir de uma autorização legal específica concedida ao Poder

Executivo para que esse as crie ou extinga mediante o cumprimento de ritos do Código Civil aplicáveis às entidades privadas.

Somente quando atua diretamente, o Poder Executivo exerce atividades públicas ou presta serviços públicos. Ou melhor, o exercício de competências públicas e, por extensão, a prestação de serviços públicos é uma exclusividade da Administração Pública. É bom frisar: em princípio, só a Administração Pública Direta e Indireta exercem competências públicas. Quando o particular estabelece parceria com o Estado ou é por ele contratado, ele exerce atividade de interesse público e não uma atividade delegada¹¹.

A atuação direta do Poder Executivo pressupõe, portanto, que a instituição executora da atividade seja pública – com direito de propriedade público, o que implica em patrimônio, governança e força de trabalho vocacionados e direcionados exclusivamente para a realização dos objetivos públicos. Quando o direito de propriedade é público, a direção institucional, a supervisão e o controle da instituição são exercidos pelo Poder Público, sem interferência de terceiros, seja um órgão da Administração Direta, uma autarquia, uma fundação ou uma empresa pública.

A exceção à regra é a empresa estatal instituída como sociedade de economia mista, na qual é possível haver a participação de pessoa física ou jurídica de origem privada, detentora de ações, embora o direito de propriedade seja majoritariamente público. Nesse caso, o sistema de governança da empresa deve garantir o controle acionário do Poder Público, mas, há também a participação dos acionistas privados, que atuam em defesa de seus próprios interesses, que podem ou não convergir com o interesse público.

A ação indireta do Poder Executivo na regulação da área social ou econômica ocorre quando esse estabelece relações contratuais ou de colaboração com agentes sociais ou de mercado. Nesse caso, não há descentralização de competências públicas nem delegação de poderes para o particular.

O estabelecimento de relações negociais ou de parceria com particulares é uma estratégia que pode ser adotada pelo Poder Público sempre que a aquisição de serviços ou produtos de terceiros ou a atuação cooperativa com particulares for, justificadamente, mais adequada, eficaz ou eficiente para o interesse público do que a atuação direta do órgão ou entidade da Administração Pública. A decisão sobre a celebração ou não dessas relações é do próprio Poder Executivo, sem necessidade de uma autorização legal específica, devendo, sempre, ser motivada.

11 A Constituição Federal estabelece, no art. 175, que só é possível delegação de competência pública a uma entidade privada por meio da concessão e permissão, regulamentadas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Nos demais casos, somente será serviço público se for prestado por pessoa jurídica estatal, de direito público ou privado, investida pela lei da competência e dos poderes estatais.

O vínculo entre o Poder Público e as entidades civis com ou sem fins lucrativos tem, normalmente, natureza infralegal, sendo formalizado por meio de instrumento contratual ou convenial - contrato administrativo, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, dentre outros - que estabelece as bases do vínculo entre os signatários, especialmente suas responsabilidades, obrigações e transferências do Poder Público para as entidades contratadas e/ou parceiras. Há casos específicos em que o vínculo de cooperação se estabelece por determinação legal. Nesses casos, diz-se que os vínculos têm natureza paraeestatal.

3.2. Diferenciação entre atividade privativa, não privativa e de interesse público

Outra diferenciação importante de ser feita, para um entendimento mais correto do Gradiente é a que existe entre os conceitos de atividade pública privativa e não privativa e atividade de interesse público.

Atividades públicas privativas estão relacionadas ao exercício das prerrogativas decisórias, normativas e executivas específicas que a Constituição e a lei concederam às estruturas do aparelho do estado, o que as distinguem das demais instituições do Sistema Político Nacional. São essas prerrogativas: o poder de definir as condições e as estratégias para a implantação das políticas públicas (direção superior); de arrecadar, gerir e aplicar os recursos públicos; de exercer a fiscalização e o controle legal das atividades da administração e, especialmente, do uso correto dos recursos públicos; de, na forma da lei, fiscalizar e aplicar sanções ou punições em agentes públicos e privados quando constatadas irregularidades; de outorgar títulos a pessoas jurídicas ou físicas, geradores de direitos ou deveres; de regular a atuação de agentes públicos e privados, impondo-lhes os limites estabelecidos pela lei, que atendam ao interesse público, inclusive no que tange à restrição de liberdade; dentre outras.

Todas essas competências (e seus respectivos poderes) têm a comunidade, a sociedade em geral, como destinatária e beneficiária final. São competências que não visam beneficiar, isoladamente, determinado cidadão ou entidade civil, ainda que esses possam ser, em muitos casos, os sujeitos da atividade estatal de natureza privativa. Seu objetivo principal é assegurar o equilíbrio democrático e social. Atuam, portanto, na dimensão coletiva e não na dimensão individual.

As atividades privativas, sejam as de concepção de política pública; de direção de políticas; coordenação em alto nível; regulamentação ou fiscalização, são exercidas em ambientes caracterizados pelo confronto de interesses e pelo embate de forças políticas que produzem efeitos sobre os sistemas públicos, de forma generalizada, o que torna da mais alta relevância o controle da conformidade dos atos dos agentes públicos em relação aos requisitos a eles impostos pela Constituição e pela Lei e consubstanciados em seu código de ética.

Nas áreas que lhe são privativas, a atuação estatal distingue-se pelo alto grau de discricionariedade e de amplitude das decisões e dos atos administrativos, razão porque, nelas, prepondera o controle da qualidade do ato sobre o controle dos seus resultados (finalístico), não raramente de difícil aferição e visíveis apenas a longo prazo. Pode-se citar, como exemplo, o processo de fiscalização, onde a importância do alinhamento da conduta do agente público aos princípios constitucionais da Administração e aos dispositivos legais que regulamentam a atividade predomina sobre os efeitos imediatos e isolados de sua atuação. A ação do agente público representa a garantia da vigilância pública sobre os atos de particulares ou de outros agentes públicos. O fiscal, em exercício, materializa a própria atuação do Estado e a sua postura afeta diretamente o grau de confiança e de respeito do cidadão nesse Estado e, por consequência, a legitimidade da instituição a que pertence perante a sociedade¹². O mesmo ocorre nos processos de formulação, regulação, coordenação e avaliação de políticas públicas e de direção da Administração Pública, em que a capacidade do gestor de agir de forma legal, impessoal, moral, transparente e alinhada aos princípios democráticos prevalece sobre a avaliação dos efeitos diretos de suas decisões.

Em oposição, as atividades públicas não privativas estão, normalmente, relacionadas à efetivação dos deveres impostos ao Estado, pela Constituição e pela lei, de provimento direto de benefícios sociais aos cidadãos, que atendam às suas necessidades e direitos individuais, ou de exploração direta de atividade econômica, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. São atividades passíveis de serem desenvolvidas

12 Pode-se dizer que, em um processo de fiscalização, por exemplo, é mais relevante para a avaliação da política pública controlar a conduta do agente, especialmente da conformidade com a Constituição, com a lei e com a norma, do que avaliar os resultados de ordem financeira ou da alteração na conduta do fiscalizado, sobre os quais podem incidir outros fatores que fogem à governabilidade do processo.

pelo particular, seja com o objetivo de filantropia, seja com fins econômicos, em caráter complementar ou concorrente.

Dentre as atividades não privativas de estado há um subgrupo com especificidades importantes. Trata-se da modalidade de atuação estatal de prestação de serviços diretos à população ou às suas instituições em áreas que a Constituição ou a lei previram a atuação exclusiva do Poder Público, em regime de monopólio estatal. A exclusividade de atuação assegurada ao estado não decorre da natureza das atividades a serem desempenhadas e sim do reconhecimento político do Parlamento do caráter estratégico dessas áreas à manutenção da soberania estatal; da segurança das instituições públicas ou do equilíbrio de mercado. Sendo assim, embora exclusivas de estado, essas atividades não são privativas, porque não implicam o exercício dos poderes regulatórios e de coerção próprios do estado.

Nas áreas não privativas, especialmente a social, a atividade pública é eminentemente executiva, e se efetiva na relação direta e individual entre o agente público e o usuário do serviço, no objetivo de prover um direito, uma necessidade específica desse usuário. Sua execução, geralmente, se dá em conformidade com a política pública setorial e com normas operacionais previamente definidas, fora dos ambientes de decisão superior da Administração. A prestação de serviços pode ser avaliada objetivamente quanto à sua conformidade com os padrões públicos para ela estabelecido e quanto aos seus resultados, podendo, nesse processo, haver a co-participação do destinatário direto da ação pública nessa avaliação (controle social).

Sendo assim, enquanto na área das atividades de direção e controle, próprias do Estado, o foco está na conformidade da ação estatal em relação ao código de ética, aos princípios, valores e procedimentos traçados para a Administração, nas atividades não privativas, esse contexto muda – a natureza das atividades é diferente, os resultados são distintos e os controles também. Nelas, a qualidade dos resultados alcançados prepondera sobre a forma de prestação do serviço ou atividade. Importa, em primeiro lugar, atender ao usuário, resolver o problema o cidadão que está frente a frente, com o prestador de serviço. Seja esse usuário um cidadão ou uma instituição, é fundamental que o prestador de serviços tenha os instrumentos e a capacidade de atender à demanda do seu interlocutor, observados os padrões públicos estabelecidos para aquele serviço.

Tanto no atendimento público prestado por um hospital, quanto na relação professor-aluno de uma escola pública, o mais importante é a qualidade da relação que se estabelece entre Estado-cidadão e a capacidade de resolução. Os resultados dos serviços, tanto no que se refere aos acertos quanto aos erros, às eventuais falhas na prestação do serviço, serão localizados e individuais, não gerando impacto para todo o sistema. Nesse campo de atuação, há mais

condições de serem gerados indicadores de desempenhos e de resultados para avaliação do serviço do que no das atividades privativas. É possível avaliar se o serviço foi ou não adequado, se atendeu ou não à demanda e/ou à expectativa do usuário. E, por isso, bem menos relevante controlar, pela norma, o ato do agente público, o qual será avaliado pelos resultados de seus atos. Nessas áreas, em virtude de o controle do resultado preponderar sobre o controle legal e normativo, o regime administrativo poderá ser mais flexível.

A possibilidade de avaliar resultados conduz à necessidade de conjugar controles institucionais e de resultados e de introduzir, também, o controle social.

Por isso, a revisão das formas de atuação da Administração Pública está condicionada à revisão do atual ordenamento jurídico pátrio, que estabelece os regimes administrativos dos órgãos e das entidades públicos, com vistas à adequação desses regimes administrativos a cada tipo de atividade estatal.

Nas atividades privativas de direção da máquina pública e de concepção de políticas é muito difícil e oneroso controlar a Administração Pública pelos resultados de sua atuação. O impacto das políticas públicas e das atividades de direção somente são visíveis a médio e longo prazo. Além disso, o conhecimento e a aplicação de métodos e instrumentos que permitam a avaliação de impacto de políticas é ainda um desafio a ser alcançado pela Administração Pública Brasileira. Por isso, é tão relevante controlar o ato do administrador e dos agentes públicos, especialmente porque eles se dão, em regra, em espaços de alto teor de discricionariedade.

Nas áreas de prestações de serviços não privativos, em que é possível avaliar o resultado individual e localizado da ação estatal, o regime aplicável aos órgãos e entidades deve considerar essa possibilidade e prever mecanismos que privilegiem o controle de resultados, com participação dos cidadãos.

Por fim, é muito importante ter clara a diferença entre a atividade ou serviço não privativo prestado diretamente pelo Poder Público e as atividades ou serviços de interesse público, prestados por particulares. Há diferenças entre o serviço público prestado por um hospital público e o prestado por uma entidade civil?

A atividade estatal não privativa é dever do Estado, estabelecido pela Constituição. Por ser estatal, por ser exercida por uma entidade da Administração Pública indireta, está sujeita às obrigações e responsabilidades estatais definidas na Constituição e no ordenamento legal e infra-legal. Sujeita-se, portanto, ao direito público, devendo observar os princípios da supremacia do interesse público, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência e da eficiência. Essa observância mostra-se inerente à atividade, por ser estatal. Em alguns setores, a Constituição impõe ainda a laicidade, o respeito às diferenças, a gratuidade, entre outros. As atividades estatais não privativas são então exercidas por dever, por pessoa jurídica pública, e suas responsabilidades são

integralmente públicas. Quanto ao seu funcionamento, rege-se, parcialmente, por regras do direito privado. É o caso das empresas estatais, que detêm responsabilidades públicas, mas são regidas por algumas regras do direito privado.

As atividades de interesse público são realizadas pelo particular que, por força do artigo 5º da Constituição Federal, sujeitam-se apenas ao que for expressamente determinado pela lei. Quando o particular atua, por exemplo, na área social, o faz, normalmente, por uma motivação de filantropia, de caridade, com ânimo de ajudar, diferentemente do setor público onde o que vigora é o dever.

Sendo assim, as parcerias que se estabelecem entre o Poder Público e entidades privadas, instituídas por particulares, não têm força para transmitir o dever da Administração pública para o terceiro, movido pelo espírito filantrópico. O contrato estabelece as obrigações mútuas e, nesse caso, o particular, por sua livre e espontânea vontade, submete-se a requisitos contratuais propostos pelo Poder Público, tais como a laicidade e o respeito às diferenças. É bom notar que um hospital privado não precisa ser laico e existem vários nosocômios, como os filantrópicos que possuem orientação religiosa. A orientação religiosa do particular é livre. O Estado, no entanto é laico e seus órgãos e entidades também devem sê-lo.

4. Elementos utilizados na definição do Gradiente das formas jurídico-institucionais

Na construção do Gradiente ou *continuum* de formas jurídico-institucionais foram utilizados dois critérios principais: o grau de razão pública da ação estatal e a área de intervenção – econômica ou social.

Quanto ao primeiro critério, convencionou-se que o pólo superior do eixo das ordenadas corresponderia ao maior grau de razão pública e o pólo inferior corresponderia ao menor grau de razão pública e, por conseguinte, ao maior grau de razão privada. Dessa forma, no ápice do eixo das ordenadas estão representadas as estruturas da Administração Pública Direta, responsáveis pelas competências privativas de natureza político-estratégica, as quais o Presidente da República decidiu manter próximas a si, submetidas ao seu poder e controle político diretos. Essas são estruturas eminentemente de coordenação política do Chefe do Executivo, cujo direito de propriedade; formas de governança e força de trabalho são exclusivamente públicos. A administração direta concentra o maior nível de controle político formal do Presidente – o controle sobre a burocracia é direto e hierárquico. O controle democrático é exercido pelo sufrágio e por representação - no seu mais alto nível de representatividade, ou seja, pelo

Parlamento e a ação executiva do Estado está imbuída do maior grau do poder delegado ao Executivo.

Em oposição, no pólo inferior do Gradiente, onde se arbitrou representado o ponto de menor nível de razão pública¹³ e maior razão privada, estão representadas as formas correspondentes à livre atuação da iniciativa privada na promoção de seus próprios interesses ou de interesses públicos, esses últimos motivados pelo espírito de filantropia e/ou pela indução do Poder Público. Nesse pólo, as estruturas são exclusivamente privadas e há pouca incidência do controle formal. É o *locus*, onde se encontram os maiores gradientes de livre controle do mercado e de controle social direto, exercido pelos cidadãos e suas instituições pelos meios privados de ativismo político.

Relativamente ao segundo critério aplicado na estruturação do Gradiente, também por convenção, tem-se o espaço de intervenção estatal direta ou indireta na ordem econômica representado pelos quadrantes superior e inferior à esquerda do ponto zero do eixo das abscissas. A intervenção estatal na ordem social corresponde ao lado direito do ponto zero do eixo. Os formatos jurídicos passíveis de serem utilizados para a intervenção na ordem econômica ou na ordem social, conforme o caso estão apostos justamente ao centro do eixo das abscissas (ponto zero), para indicar que podem ser utilizados em ambas as áreas.

Com base nesses dois critérios, a distribuição, no Gradiente, das diversas formas jurídico-institucionais e de relacionamento público-privado previstas no Direito Administrativo Brasileiro considerou os principais aspectos estatutários definidores de cada uma das figuras e modelos de relacionamento, particularmente os seguintes:

- a) natureza das suas finalidades;
- b) natureza do ente instituidor;
- c) direito de propriedade;
- d) forma de governança;
- e) formas de financiamento;
- f) regime jurídico aplicável;
- g) formas de controle.

13 O conceito de razão é tomado de John Rawls (1993) e se refere à maneira que todo agente razoável e racional (desde um indivíduo, passando por uma associação ou uma organização pública) tem de formular seus planos, organizar seus objetivos numa ordem de prioridades e tomar decisões de acordo. Para ele, a razão pública, é pública em três maneiras: como razão dos cidadãos como tal, vale dizer como razão do público, (i) seu objeto é o bem do público e questões fundamentais de justiça; (ii) sua natureza e conteúdo são públicos e (iii) é conduzida abertamente dentro dessa visão.

4.1. Quanto à natureza da finalidade estatutária

A análise da finalidade da atuação estatal é o aspecto mais importante para a determinação do posicionamento das formas de atuação estatal no Gradiente. As atividades eminentemente estatais, privativas de Estado e do Chefe do Poder Executivo, auxiliado por seus ministros de estado, como as atividades de direção superior, devem ser executadas pela administração direta e se localizam no pólo superior do *continuum*, que corresponde ao grau máximo de razão pública. As finalidades com menos razão pública, mais próprias de serem executadas por agentes privados, situam-se mais próximas do pólo inferior do *continuum*.

Axioma: Quanto mais acima no eixo das ordenadas estiver posicionada a forma de atuação do Estado, mais própria ela será para exercer atividade direta e privativa de estado. Quanto mais abaixo, no eixo, estiver a forma de atuação, mais indireta e mais privada será a atividade.

4.2. Quanto à natureza do ente instituidor

Quanto mais direta e exclusiva for a participação do Poder Público na criação da instituição, mais razão pública terá a sua forma jurídico-institucional. Quanto menor a participação do Poder Público como instituidor – ou seja, quando esse dividir a responsabilidade da instituição com outros entes privados – menor o índice de razão pública. Assim, os órgãos e entidades instituídos diretamente pelo Parlamento (por lei) têm maior índice de razão pública do que as entidades instituídas pelo Poder Executivo, por autorização legal. Essas têm maior índice de razão pública do que aquelas instituídas pelo Poder Executivo em conjunto com o

particular, mediante autorização legal específica. No pólo de menor razão pública, vão estar localizadas as entidades instituídas exclusivamente por particulares, que mantêm vínculos eventuais de cooperação ou contratação com o Poder Público ou se beneficiam de incentivos fiscais concedidos pelo Governo, em função de sua atuação.

Axioma: Quanto mais acima, no eixo das ordenadas, posicionar-se a forma de atuação do Estado, mais fortes serão seus marcos constitutivos e mais forte a sua ligação com o Poder Público. Quanto mais abaixo, no eixo, mais flexíveis serão seus marcos constitutivos e mais participação de agentes privados na sua constituição.

4.3. Direito de propriedade

Por direito de propriedade entende-se o direito de indivíduos ou instituições de controlarem o acesso a recursos ou ativos de que são titulares. O proprietário tem, sobre sua propriedade, o direito de uso, gozo e disposição, entendidos o direito de uso como o de extrair da coisa todos os benefícios ou vantagens que ela puder prestar, sem alterar-lhe a substância; o direito de gozo, como o de fazer a coisa frutificar e recolher todos os seus frutos e o direito de disposição, como o de consumir a coisa, gravá-la com ônus, aliená-la ou submetê-la a serviço de outrem.

Na Administração Pública, o direito de propriedade estatal implica que tanto os bens são públicos, como também o seu gerenciamento, e devem ser aplicados exclusivamente na promoção do interesse público.

Assim, quando o direito de propriedade é público, há total submissão do uso desse direito à consecução de objetivos de interesses públicos legítimos, sem especial consideração de quaisquer interesses privados. O controle do exercício da propriedade do bem público abrange não apenas a sua utilização dentro da finalidade a que foi destinado, como a sua não-utilização, e a sua eventual disposição, ou seja, sua transferência do âmbito público para o âmbito privado, por meio da chamada privatização (Tepedino, 2005).

Quando o direito de propriedade é privado, embora não seja ele absoluto¹⁴, a destinação do bem respeita aos interesses particulares de seu proprietário que pode, em alguns casos, serem também de interesse público.

Quanto ao direito de propriedade, as formas de atuação estatal distribuem-se no eixo das ordenadas, do pólo superior (mais alto grau de propriedade pública) para o pólo inferior (mais alto grau de propriedade privada)

Em todos os formatos jurídico-institucionais da Administração Pública (quadrantes superiores do Gradiente) o direito de propriedade é majoritariamente público e, portanto, deve ser aplicado na consecução das finalidades e objetivos públicos. Na Administração Direta, nas autarquias, nas fundações e nas empresas públicas, o direito de propriedade é exclusivamente público e deve ser direcionado essencialmente para o cumprimento de finalidades e objetivos públicos.

Na empresa estatal constituída como sociedade de economia mista, há a presença minoritária do capital privado e, portanto, a preocupação subsidiária de atender ao interesse individual e privado do acionista, ainda que a diretriz predominante seja a de atender ao interesse público, que caracteriza o interesse do maior acionista (o Estado).

Nas entidades privadas que mantém relacionamento com o Poder Público, o grau de comprometimento do patrimônio com a consecução dos interesses públicos é mitigado pelos interesses específicos das pessoas jurídicas ou físicas que detêm o direito de propriedade.

Tem-se, portanto, que as formas jurídico-institucionais situadas nos quadrantes superiores do Gradiente caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade público, enquanto as que se situam abaixo do eixo das abscissas caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade privado, onde os resultados da atividade institucional – novas receitas, incorporação ao patrimônio, assim como dívidas e prejuízos – reverterem ao particular.

Axioma: Quanto mais acima, no eixo das ordenadas estiver posicionada a forma de atuação do Estado, mais o direito de propriedade será exclusivamente público.

14 Tepedino (2005) registra que a Constituição Federal de 1988 estabelece que o direito de propriedade, assegurado em seu art. 5º, XXIX, não é um direito absoluto, uma vez que o proprietário tem que dar uma função social à propriedade, conforme seu art. 5º, XXIII da . Em sua opinião, com esse dispositivo, a Carta Magna ratifica a opção pelo regime democrático e veda a absolutização do direito de propriedade privado, subordinando os direitos individuais aos direitos coletivos. Não só a propriedade pública, mas também a privada deve servir à finalidade pública social, ainda que em graus e dimensões diversas. Conforme Tepedino, “a noção encontra-se de tal forma consolidada na experiência brasileira dos últimos anos, que não há dúvidas de que a garantia da propriedade não pode ser vista mais à parte de sua conformação aos interesses sociais. Em outras palavras: não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social”.

Quanto mais abaixo, no eixo, mais o direito de propriedade será exclusivamente privado.

4.4. Sistema de governança. Quanto mais próximo do Chefe do Poder Executivo estiver o órgão ou a entidade pública, na estrutura organizacional, mais simples será o seu sistema de governança, que tenderá a ser singular, exercido por autoridades alinhadas de forma hierárquica. Esta estrutura decorre, exatamente, da proximidade do poder político original exercido pelo Governante, que é o único servidor público eleito diretamente pelos cidadãos e submetido, diretamente, ao controle político da sociedade. Assim, é necessário que as estruturas organizacionais a ele diretamente subordinadas, responsáveis por funções estatais privativas que implicam o uso de poderes de autoridade, estejam diretamente comprometidas com a sua direção superior, sem outras interferências externas.

Nas formas descentralizadas de exercício de competências e poderes privativos de Estado, é possível encontrar formas colegiadas de governança, compostas, exclusivamente, por autoridades públicas, como forma de mitigar, entre eles, o poder excessivo concedido à entidade descentralizada, como no caso das autarquias com funções de regulação de mercado.

Já nos formatos jurídicos de prestação direta de serviços públicos sociais ou de mercado, já um pouco mais distanciados da direção e controle diretos do Chefe do Poder Executivo, podem ser encontradas formas colegiadas de governança mais criativas e abertas à participação externa - de representantes das partes interessadas e das forças políticas sociais e de mercado que incidem sobre o setor de serviços estatais.

Logo abaixo do ponto zero do eixo das ordenadas, na zona das parcerias entre setor público e privado, tem-se os sistemas de governança colegiada, regido pelo modelo das associações civis, constituídos por atores privados, com participação minoritária de representantes da Administração Pública, esses, com a intenção de influir na orientação estratégica dessas entidades híbridas, em direção ao atendimento do interesse público.

Finalmente, à medida em que se desce, dentro dos quadrantes inferiores do Gradiente, em direção às suas extremidades inferiores, a influência política direta do Chefe do Poder Executivo sobre a governança das entidades parceiras ou contratadas torna-se cada vez mais mitigada por forças privadas, que intervêm e concorrem na determinação das prioridades e estratégias adotadas pela entidade.

Tem-se, portanto, que as formas jurídico-institucionais situadas nos quadrantes superiores do Gradiente caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade público, enquanto as que se situam abaixo do eixo das abscissas caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade privado, onde os

resultados da resultados da atividade institucional – novas receitas, incorporação ao patrimônio, assim como dívidas e prejuízos – reverterem ao particular.

Axioma: Quanto mais acima, no eixo das ordenadas, posicionar-se a forma de atuação do Estado, maior será a natureza pública do direito de propriedade. Quanto mais abaixo, no eixo, mais privado será o direito de propriedade.

4.5. Formas de Financiamento

Outra dimensão importante na definição da forma de atuação estatal refere-se às fontes de financiamento da ação direta ou indireta do Poder Público. As instituições responsáveis por competências privativas de estado e, portanto, essencialmente públicas, são financiadas diretamente por recursos do Orçamento Público, previstos em lei orçamentária anual. Já as formas jurídicas de atuação do estado, executoras de atividades passíveis de serem exercidas por particulares e cujo direito de propriedade for mais privado e menos estatal, menor será o comprometimento direto dos recursos do Orçamento Público com o financiamento de suas atividades. De fato, as entidades estatais que não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA) como unidade orçamentária podem ser beneficiárias de transferências de recursos, previstos ou não na LOA e devem ser financiadas por fontes alternativas oriundas, por exemplo, de receitas próprias oriundas de serviços por elas prestadas.

As entidades civis com vínculos paraestatais, normalmente, têm assegurados recursos fiscais ou parafiscais para seu financiamento, mediante transferência do Poder Público.

As entidades parceiras ou contratadas, situadas abaixo do ponto zero do eixo das ordenadas, relacionam-se com o Poder Público por meio de instrumentos contratuais ou convênios e devem dispor, necessariamente, de recursos próprios

para o financiamento de suas atividades e não dependerem, exclusivamente, do fomento público.

Axioma: Quanto mais acima, no eixo das ordenadas, posicionar-se a forma de atuação do Estado, mais o financiamento será direto e exclusivamente público. Quanto mais abaixo, no eixo, mais a fonte de financiamento será exclusivamente privada.

4.6. Regime Jurídico

O regime jurídico que incide sobre a ação estatal assume contornos diferenciados em razão da natureza da competência e poderes públicos que estão sendo exercidos e da natureza da entidade executora – seja no que concerne ao direito de propriedade; à natureza do seu sistema de liderança e às suas fontes de financiamento.

O regime jurídico será exclusivamente de direito público, quando as competências exercidas forem privativas de Estado, o direito de propriedade for exclusivamente público; a estrutura de governança for pública e as fontes de financiamento forem diretas do Orçamento Público, asseguradas em lei. Ou seja, quanto mais superior, no eixo das ordenadas, localizar-se a forma de atuação estatal, mais o regime jurídico será essencialmente público.

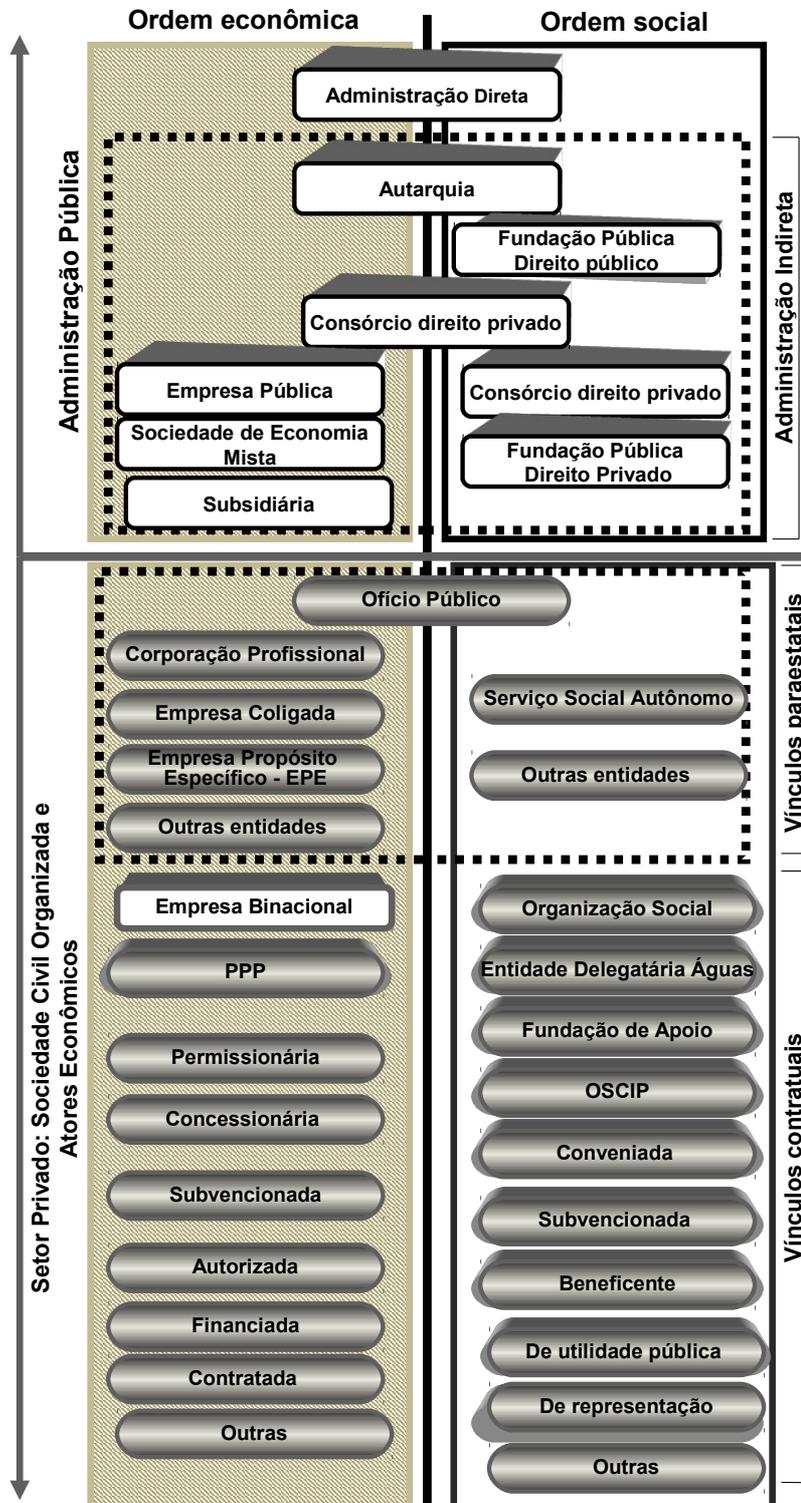
O regime jurídico será exclusivamente de direito privado, quando as competências exercidas pela entidade forem privativas de estado. Nesse caso, o direito de propriedade será exclusivamente estatal. Quando as finalidades da instituição atenderem a objetivos privados, ainda que de interesse público, o regime jurídico tenderá a ser exclusivamente privado. Ou seja, quanto mais abaixo, no eixo das ordenadas, localizar-se a forma de atuação estatal, mais o regime jurídico será essencialmente privado.

Quanto ao regime jurídico, é interessante destacar que, na região *bordelaine* do Gradiente, tem-se os regimes híbridos a) de direito público, com regras

administrativas de direito privado (no caso da Administração Indireta) e b) de direito privado, com regras de direito público impostas pela relação contratual ou convencional estabelecida entre a entidade civil e o Poder Público.

Axioma: Quanto mais acima, no eixo das ordenadas, posicionar-se a forma de atuação do Estado, mais incidência do direito público haverá no seu regime de funcionamento. Quanto mais abaixo, no eixo, maior a força do regime de direito privado.

Figura III



4.7. Formas de controle

São vários os controles que incidem sobre os atos do Poder Executivo: o controle político, o controle judicial, o controle social (também de natureza política) e os controles institucionais - controle externo, controle interno e controle primário da Administração Direta.

A incidência do tipo de controle e o grau de sua incidência vão variar em função da competência exercida pelo órgão ou entidade; da natureza dos poderes que lhe foram delegados e de quem exerce os direitos de propriedade sobre ele: origem de seu patrimônio e outros recursos, suas fontes de financiamento e seu sistema de governança

Axioma: Quanto mais acima, no eixo das ordenadas, posicionar-se a forma de atuação do Estado, maior a incidência dos controle institucionais. Quanto mais abaixo, no eixo, maior a incidência do livre controle social ou de mercado.

5. Uma abordagem pluralista de organização da administração pública

A ordenação sistêmica das formas jurídico-institucionais de atuação da Administração Pública Brasileira no *continuum* representado pelo Gradiente, a partir de uma orientação empírica, permite duas constatações.

A primeira é a necessidade de rever as bases legais e normativas que sustentam esses institutos e conformam o regime jurídico administrativo que regula a atuação das instituições e agentes estatais, de forma a resolver os atuais problemas de sua fragmentação, superposição e desalinhamento em relação aos dispositivos constitucionais, sob pena de agravar o processo de perda de capacidade estatal de governança e governabilidade, em favor de atores privados nacionais ou de agentes internacionais, que intervêm de forma decisiva na economia e na política interna brasileira, em decorrência do fenômeno da internacionalização da economia.

A segunda constatação é a de que as pessoas jurídicas que integram a Administração Pública são substancialmente diferentes das pessoas jurídicas civis, criadas por particulares, seja pela sua forma de constituição, pelas suas finalidades e compromissos e pelo substrato jurídico.

No direito privado, o surgimento de uma pessoa jurídica dá-se mediante a personalização da união de pessoas para um fim não econômico (associação); da destinação de um patrimônio para a consecução de um fim social (fundação) ou de um capital para o exercício de uma atividade econômica (empresa ou

sociedade). Dá-se personalidade jurídica, portanto, à união de pessoas, ao patrimônio ou ao capital e o regime jurídico aplicável à entidade decorrerá, em primeiro lugar, da natureza de sua constituição e, em segundo lugar de sua finalidade lucrativa ou não lucrativa.

No direito público, por definição primária da Constituição Federal, a criação de uma pessoa jurídica obedece, primordialmente, a uma decisão do Chefe do Poder Executivo, o qual, no uso de sua competência privativa de propor leis sobre matérias relativas à criação ou extinção de órgãos ou entidades da Administração Pública (art. 61 da Constituição) pode, propor ao Congresso Nacional a delegação de competência da União a uma nova pessoa jurídica, mediante descentralização administrativa, por entender que assim, essa competência poderá ser melhor desempenhada. O mesmo ocorre no âmbito dos Estados e municípios.

O surgimento de nova pessoa jurídica, dentro do direito público, decorre, assim, da decisão política do Presidente da República, avalizada por decisão política do Legislativo, de dar maior autonomia administrativa a determinada competência pública, com o objetivo de lhe ampliar a efetividade. É a competência pública que é personalizada e não os recursos postos à sua disposição. A figura jurídica decorre da natureza das competências – privativa e não privativa e da sua área de atuação – se voltada ao desenvolvimento social ou à intervenção na economia.

Uma outra diferença importante entre as pessoas jurídicas que integram a Administração Pública e as pessoas jurídicas civis, criadas por particulares refere-se ao estatuto jurídico de cada uma. A fundação pública não nasce da personalização de um patrimônio nem tampouco a empresa estatal nasce da personalização de um capital, como ocorre com as entidades civis criadas por particulares³⁰. Nascem, ambas, de uma autorização legal específica, que lhes delega competência pública e determina a sua forma de financiamento e os recursos, agentes e patrimônio públicos colocados à sua disposição. A fundação pública, seja de direito público ou privado, difere da fundação privada na sua conceituação, no seu estatuto e nos controles a que se submetem. Sua gestão observará, obrigatoriamente, disposições do direito público impostas na Constituição Federal e suas competências visam, exclusivamente atender ao interesse público.

Exceção à essa regra é a empresa estatal instituída sob a forma de sociedade por ações, que detém parte do capital público e parte privado e que, nesse caso, a orientação exclusiva para a consecução de suas competências públicas serão mitigadas pelos interesses privados concorrentes dos demais acionistas. Esse é um modelo híbrido de atuação estatal – público-privado, embora com predominância da finalidade pública.

6. Elementos de suporte à descentralização administrativa

A decisão de descentralizar competências públicas por meio da criação de entidades públicas na Administração Direta do Poder Executivo, assim como a escolha da figura jurídico-institucional mais adequada para assumir as competências descentralizadas são decisões eminentemente políticas.

Na forma do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal e do seu art. 84, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, eleito pelo povo e por ele delegado aos Ministros de Estado. Somente a ele, Presidente, compete julgar e propor de delegação de competências, mediante descentralização e a personalidade jurídica que essas irão assumir – medidas que precisam ser convalidadas pelo Parlamento.

Dentre os principais fatores que incidem nessas decisões, podem ser destacados:

- a) a necessidade de descentralizar o serviço ou a atividade, ou seja, os impactos sociais, econômicos e políticos positivos da descentralização administrativos;
- b) a capacidade de descentralizar o serviço ou a atividade: a descentralização de uma competência estatal da Administração Direta para a Indireta não deve implicar a perda da capacidade de direção do Poder Público, especialmente no que se refere à formulação das políticas públicas e definição de estratégias; de acompanhamento e monitoramento da ação estatal e de fiscalização dos seus resultados;
- c) a natureza da atividade, se privativa ou não privativa, se voltada à área econômica ou direcionada a fins sociais e os controles legais e normativos aplicáveis (regime administrativo);
- d) as forças políticas que possam dar sustentação à proposta do Poder Executivo perante o Poder Legislativo;
- d) a capacidade de governança e governabilidade do Poder Executivo e os instrumentos disponíveis para que a descentralização de competências não represente perda de controle e de capacidade estatal em prol de interesses privados – ou seja, o risco de captura dos interesses públicos por privados;
- e) o grau de organização e preparo das forças políticas sociais para o exercício do controle social; ou seja, o nível de cidadania e de representação política das partes interessadas nas atividades estatais a serem descentralizadas, capaz de exercer influência nos processos de formulação, avaliação e controle das políticas públicas;
- f) a capacidade financeira do Poder Público de arcar com os custos da descentralização;
- g) a capacidade técnica de coordenar e supervisionar a atividade da entidade descentralizada, com foco em resultado.

Esse rol, não exaustivo de fatores a serem considerados na decisão de descentralização, evidencia que não há como determinar um modelo referencial de estruturação da Administração Pública, na linha proposta pela Reforma Administrativa de 1995¹⁵. Alternativas adequadas em um determinado setor ou nível de governo podem ser inaplicáveis em outros setores. Da mesma forma que soluções geradas para responder a necessidades do Governo Federal podem ser inadequadas para Estados e municípios e vice-versa.

Partindo do pressuposto de que à Administração Direta cabe exercer todas as competências estatais, quando e como descentralizar são respostas que somente poderão ser dadas no caso a caso, em função das condições políticas, econômicas, culturais de capacidade administrativa do ente federado.

Quando houver capacidade administrativa instalada e ambiente para a adoção do modelo de gestão pública voltada para resultados, formas organizacionais menos rígidas, reguladas por um regime administrativo mais flexível poderão ser utilizadas, conjugadas a controles efetivos de resultados. Nos setores governamentais onde houver capital social suficientemente amadurecido e organizado que garanta qualidade e representatividade ao controle social, poderão ser adotadas formas organizacionais dotadas de sistemas de governança mais participativos, abertos ao controle social. Quanto maior a capacidade de governança e a legitimidade de um governo, maior será a sua capacidade de garantir a supremacia do interesse público nas suas relações de cooperação com agentes sociais e de firmar contratos com agentes de mercado.

Ao invés de propor modelos referenciais de organização da macro-estrutura do Poder Executivo, é necessário melhor compreender as formas jurídico-institucionais da Administração Pública e os formatos de colaboração e contratação com a sociedade e o mercado, a partir dos institutos jurídicos que sustentam o direito público e que têm suas bases na Constituição Federal.

7. Conclusão

Passados pouco mais de 20 anos da reconquista do regime democrático, convivem, no território nacional, setores e regiões de limitada inclusão social e política - com traços oligárquicos marcantes, por vezes, característicos de hegemonias políticas fechadas - e setores nos quais pode-se observar a maior

150 Plano Diretor da Reforma do Estado dividia a atuação do aparelho estatal em quatro segmentos fundamentais característicos – núcleo estratégico, setor de atividades exclusivas, setor de serviços competitivos e setor de serviços voltados para o mercado e propunha soluções quanto à personalização dos serviços públicos em cada um desses setores.

participação social e organizações de grupos políticos, em franco processo de democratização.

Um dos desafios centrais para a sociedade brasileira e suas instituições públicas é o de definir a arquitetura estatal e o modelo de governança das políticas públicas que conduzam ao ideal de Estado Democrático de que tratam os arts. 1º e 3º da Constituição²⁷. Emergem princípios e valores nacionais e ditados pela ordem internacional que devem ser contemplados na construção dos novos padrões de organização e funcionamento para as instituições públicas, tais como a soberania; a legitimidade política; a inclusão social; o *accountability*; o equilíbrio entre Poderes; a descentralização; a eficiência, dentre outros.

A construção desses novos padrões precisa considerar, antes de mais nada, os diversos papéis que o Estado deve e pode desempenhar na sua intervenção na ordem econômica e na ordem social; papéis que se alteram, de forma dinâmica, a partir do grau de organização e ativismo das forças de mercado e dos grupos de interesse na regulação desses mercados. Além disso, é importante levar em conta os efeitos das tensões entre burocracia e democracia; política e técnica; e autonomia e controle¹⁶.

16 A intervenção direta do Estado na promoção do desenvolvimento social e econômica é importante para assegurar oportunidades e direitos democráticos essenciais aos cidadãos, especialmente em sociedades como a brasileira, onde ainda há baixos índices de cidadania e de organização política social.

Entretanto, grandes concentrações de poder na área estatal, especialmente nos formatos de atuação direta, podem conduzir a regimes de natureza mais autoritária. Por isso, é fundamental evitar a alta concentração de poder e estimular a formação de poderes secundários, dentro do aparelho do Estado e junto à sociedade, que será mais bem governada se esse poder for repartido equilibradamente e se houver numerosos centros de poder que controlem os órgãos do poder central. A distribuição de poder entre os diferentes atores que fazem parte de uma coletividade política é um dos indicativos de um regime democrático.

Contudo, a tendência antidespótica do pluralismo contemporâneo exprime também uma tendência antitestatal e entende que a intervenção do Estado deva ocorrer apenas nos momentos de extrema necessidade. Embora não se deseje um retorno ao modelo de Estado totalitário é fundamental evitar a fragmentação do poder central pela transferência excessiva de espaços de poder a segmentos não comprometidos com os conceitos e objetivos democráticos da República Brasileira e com as políticas públicas.

Robert Dahal (1998) ensina que: *“Uma vez que os próprios mecanismos jurídicos e constitucionais de poder são subvertidos quando alguns cidadãos ou grupos de cidadãos ganham parcelas desproporcionadas de poder em relação a outros cidadãos, o poder potencial de um grupo deve ser controlado pelo poder potencial de outro grupo. Em lugar de um centro singular de poder soberano, devem existir muitos centros, mas nenhum deles deve ou pode ser inteiramente soberano. Na perspectiva do pluralismo norte-americano, o único soberano legítimo é o povo, mas o povo não deve nunca ser um soberano absoluto”*.

É importante cuidar para que, na tentativa de romper o domínio inteiramente avassalador do poder público, caia-se na “selvageria” dos poderes privados, e se permita a privatização do público.

Sendo assim, o melhor modo de organizar uma sociedade democrática é fazer com que o sistema político permita aos vários grupos ou camadas sociais que se expressem politicamente, participem, direta ou indiretamente, na formação da vontade coletiva, sem perder, no entanto, a capacidade central de exercício de parcela do poder. Uma sociedade política assim constituída é a antítese de toda forma de despotismo, em particular daquela versão moderna do despotismo a que se costuma chamar totalitarismo.

Além disso, as proposições que visem alterar conceitos e comportamentos da burocracia e da sociedade, no sentido da internalização dos valores democráticos, precisam considerar as limitações do modelo de relações políticas vigente, de forma a superá-las gradativamente, ao tempo em que introduzem os novos paradigmas democráticos e pluralistas.

No Brasil, a desarticulação da sociedade e a timidez de seus movimentos reivindicatórios aliada ao descompromisso histórico da burocracia com as demandas sociais²⁸ tornam central o investimento na abertura de espaços nas estruturas estatais para a participação social, de forma a possibilitar que o jogo democrático possa penetrar dentro do corpo burocrático (ainda que, a curto prazo, isso possa impactar negativamente a agilidade e a eficiência dos processos decisórios!).

E nesse aspecto, pode-se dizer que um dos equívocos ou lacunas das propostas da Reforma Administrativa de 1995-1988, foi o de não terem visado alterar a relação autocrática estado-sociedade. Sob a concepção neoliberal do estado mínimo, as medidas de reforma atingiram negativamente a capacidade de governança e governabilidade estatal ao transferir, para o mercado e para atores sociais, o controle de importantes setores de governo (com as medidas de privatização e de “publicização”), baseadas numa interpretação elitista do conceito de accountability. A Reforma de 1995-1998 investiu no fortalecimento do poder de uma elite burocrática, numa tentativa de estabelecer um contraponto à ingerência das forças de mercado dentro da máquina pública, mas esqueceu de investir, igualmente, na profissionalização do resto do corpo burocrático e na abertura dos espaços estatais ao controle social. Passados mais de dez anos, pode-se visualizar em alguns setores estatais, claros sinais do surgimento de uma tecnocracia, muitas vezes travestida de discursos moralizantes e de anticorrupção, dirigidos contra a atividade política, dentro e fora da máquina pública¹⁷.

Os acertos e os erros do passado, assim com as reflexões possíveis à luz da mediação entre os construtos da teoria marxista e da teoria pluralista permitem concluir que os esforços governamentais e da sociedade brasileira no sentido de implementar um modelo de gestão pública democrática que promova os valores, princípios e objetivos constitucionais, devem buscar atingir o ideal constitucional, considerando as reais características do sistema político vigente. A escolha dos formatos jurídico-institucionais de atuação do Estado, em cada setor e unidade

17 A democracia é, por concepção, humana, maculada pelas paixões, pelos confrontos e pelos acordos. Os espaços democráticos devem ser grandes arenas onde se digladiem as forças políticas nacionais. Nada mais perigoso, portanto, do que entregar à pretensa serenidade e à isenção dos atores técnicos os espaços decisórios próprios dos atores políticos – esses sim comprometidos com as demandas do mercado e da sociedade e sujeitos ao seu controle político, nas urnas.

política do país deve considerar o grau de maturidade e de equilíbrio das forças políticas e a capacidade estatal de induzir uma estrutura poliarquica de distribuição de poder.

O Gradiente de formas jurídico-institucionais pode ser utilizado como uma ferramenta orientadora, uma vez que desnuda os construtos jurídicos do Direito Administrativo, sob a sua dimensão política, e fornece elementos ao gestor público para a escolha da forma jurídico-institucional mais adequada para a atuação estatal em determinado setor de atividades e região do país, a partir da análise das características principais do subsistema político ali vigente.

8. Bibliografia

Bobbio, Norberto (1999), *As Ideologias e o Poder em Crise*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 4ª Edição

Bobbio, Norberto (2001). *Entre duas Repúblicas – Às origens da democracia italiana*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília.

Cassese, Sabino (2010), *A Crise do Estado*, Campinas, Editora Saberes.

Dahl, Robert A. (2001), *Sobre a Democracia*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

De Aragão, Alexandre Santos (2006), “A Legitimação Democrática das Agências Reguladoras”, em *Agências Reguladoras e Democráticas*, Gustavo Binbenjón (coord.), Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

Di Pietro, Maria Sylvia, (2007) *Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Atlas S.A., 21ª Edição

Filgueiras, Fernando (2008), *Corrupção, Democracia e Legitimidade*, Belo Horizonte, Editora UFMG

Montesquieu (1748), *Do Espírito das Leis*, São Paulo, Editora Martin Claret Ltda., impressão 2007

Moreira, Luiz (2007), *A Constituição como Simulacro*, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

Sennett, Richard (2001), *Autoridade*, Rio de Janeiro, Record.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), Ministério da Administração e Reforma do Estado

REALIZAÇÃO: SECRETARIA DE GESTÃO E CONSULTORIA JURÍDICA DO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO &

PARCERIA DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

CONTATO:
SECRETARIA DE GESTÃO
DEPARTAMENTO DE ARTICULAÇÃO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL
SITE: WWW.GESPUBLICA.GOV.BR
FONE: 61 20204969 OU VALERIA.SALGADO@PLANEJAMENTO.GOV.BR