



Ciclos de Debates
Direito e Gestão Pública

Material de Referência

Brasília (DF)





1. Apresentação

O Projeto Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública é um espaço de exposição de idéias e debates que busca aproximar e integrar profissionais de diversas áreas do conhecimento e experiência, especialmente, das áreas do direito e da gestão pública para a reflexão sobre os atuais problemas e dos obstáculos enfrentados pelo Estado na consecução dos objetivos da sociedade brasileira, com vistas à formulação de novos paradigmas. O foco é a discussão de princípios e valores essenciais e não de projetos específicos.

É, portanto, um fórum que visa estimular a construção de referenciais comuns para a atuação do Estado Brasileiro Nesse espaço, **o contraditório é um pressuposto.**

O projeto é uma iniciativa conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Associação Nacional dos Procuradores da República, com apoio da Procuradoria Geral da República, e integra os compromissos assumidos no âmbito da *Carta de Brasília*, firmada por órgãos e entidades públicos e privados, em prol da construção de pacto para melhorar a gestão pública brasileira.

2. Portaria de lançamento dos Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública

Portaria Publicada no Diário Oficial da União, nº 148, de 05 de agosto de 2009, Seção I

Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão

SECRETARIA DE GESTÃO

PORTARIA N° 97, DE 4 DE AGOSTO DE 2009

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso da atribuição que lhe confere o inciso II, do art. 24, do Anexo I, do Decreto 6.081, de 12 de abril de 2007, resolve:

Art. 1º Instituir os Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública para promover a discussão e a produção de conhecimento a respeito de novos caminhos e referenciais para a gestão pública no Brasil.

Art 2º - O funcionamento do Programa observará as seguintes orientações:

I-realização de ciclos sucessivos de debates;

II-descentralização das atividades, por meio da constituição de núcleos regionais;

III-orientação temática central; e

IV-consolidação nacional dos resultados de cada ciclo e sua ampla divulgação.

Art. 3º Poderão participar, voluntariamente, das atividades dos Ciclos de Debates pessoas e organizações, públicas ou privadas.

Parágrafo único. A atuação voluntária das pessoas é considerada serviço público relevante e não ensejará remuneração de qualquer espécie.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES



3. Principais orientações

- 3.1. Objetivo do projeto: promover a integração entre as visões das áreas jurídicas e de gestão, na análise crítica das atuais dificuldades encontradas pelo Estado na consecução dos objetivos da Sociedade Brasileira e na formulação e inovação de novos referenciais comuns para a atuação estatal.
- 3.2. A promoção e coordenação do Projeto são da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – SEGES e da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, em regime de colaboração.
- 3.3. Os Ciclos de Debate Direito e Gestão Pública observarão as seguintes diretrizes de funcionamento:
 - a) realização de ciclos sucessivos de debates, com período de duração máximo de seis meses cada um;
 - b) coordenação temática central, exercida pelas organizações promotoras;
 - c) desenvolvimento descentralizado das atividades, por meio de Núcleos Regionais de Debates;
 - d) divisão de cada ciclo em duas etapas: etapa nacional e etapa regional;
 - e) desenvolvimento das atividades por meio de eventos presenciais e por debates virtuais, com uso de ferramenta disponibilizada no Portal da Gestão Pública.
- 3.4. A coordenação dos Ciclos de Debates será conjunta da SEGES e da ANPR e implicará nas seguintes funções:
 - a) apoiar e orientar os Núcleos para a condução de suas atividades de debate de temas;
 - b) exercer a coordenação temática central dos Ciclos de Debates;

- c) coordenar as reuniões nacionais dos Ciclos de Debates, com participação dos Núcleos Regionais, para definição de temas e consolidação das discussões;
- d) incorporar, aos Ciclos de Debates, novos Núcleos Regionais e seus coordenadores;
- e) registrar e consolidar os trabalhos desenvolvidos no âmbito dos Ciclos de Debates, apresentados nas reuniões nacionais;
- f) dar ampla divulgação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito dos Ciclos de Debates;
- g) mobilizar o setor público e a sociedade para participação nos Ciclos de Debates;
- h) manter registros dos membros dos Ciclos de Debates e dos eventos realizados.¹

3.5. A etapa nacional corresponderá à realização de reuniões e outros eventos para definição do tema que será objeto de debate em cada ciclo, assim como de reuniões de consolidação final dos debates realizados e definição do tema para o próximo ciclo de debates.

3.6. As reuniões nacionais são eventos abertos à participação de todos os membros dos Ciclos de Debates e a convidados externos;

3.7. Haverá, anualmente, no mínimo duas reuniões nacionais por Ciclos de Debates, com representação de todos os Núcleos, promovida pela SEGES e ANPR.

3.8. Os coordenadores dos Núcleos Regionais de Debates apresentarão os resultados dos debates regionais na reunião nacional de consolidação do ciclo, como subsídio ao debate final.

¹ Sem prejuízo do controle dos núcleos regionais de seus próprios membros e da emissão de certificados por eles.

- 3.9. A periodicidade dos Ciclos será definida a partir da experiência do primeiro Ciclo.
- 3.10. A etapa regional de cada ciclo será realizada de forma descentralizada, conduzida por Núcleos Regionais de Debates.
- 3.11. Os Núcleos Regionais de Debates constituirão instâncias de discussão com autonomia de organização e funcionamento.
- 3.12. Os Núcleos Regional de Debates contarão com dois coordenadores, em regime de colaboração, sendo um profissional da área jurídica e um profissional da área de gestão pública, com as funções de:
- a) mobilizar e sensibilizar profissionais, especialistas, gestores e estudiosos das áreas da gestão pública e do direito para participação nas atividades do Ciclos;
 - b) promover e coordenar debates regionais sobre temas selecionados pelas reuniões nacionais dos Ciclos de Debates;
 - c) organizar os eventos presenciais da etapa regional;
 - d) moderar os debates virtuais e presenciais da etapa regional;
 - e) manter registro dos eventos promovidos pelo Núcleo Regional de Debates e da participação de seus membros;
 - f) consolidar o produto dos debates regionais e apresentá-los nas reuniões nacionais dos Ciclos.
- 3.13. A SEGES disponibilizará espaço próprio para divulgação dos Ciclos de Debates e dos trabalhos desenvolvidos em seu âmbito, no Portal da Gestão Pública.

- 3.14. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito dos Ciclos de Debates que forem objeto de publicação, por parte da SEGES ou da ANPR, em meio eletrônico ou impresso, apresentarão identificação de sua autoria.
- 3.15. Sempre que possível, a divulgação das atividades e resultados dos Ciclos de Debates deverá mencionar expressamente a coordenação conjunta do Ministério do Planejamento/SEGES e da ANPR, assim como das organizações parceiras, públicas e privadas.
- 3.16. A participação nos Ciclos de Debates, na qualidade de coordenador ou de membro, será considerada:
- a) atividade de capacitação, quando se tratar de servidor do Poder Executivo Federal;
 - b) como atividade de relevância pública, quando se tratar de pessoa não pertencente aos quadros do Poder Executivo Federal.
- 3.17. Será emitido certificado de participação nos Ciclos de Debates, pela SEGES e ANPR.
- 3.18. De forma a maximizar o levantamento de idéias e posições deverão ser privilegiadas a livre discussão e o contraditório, com uso de metodologias e instrumentos de condução das atividades, tais como:
- a) divulgação de artigos, publicações e textos de discussão que possam fomentar os debates;
 - b) a apresentação de relatos que permitam o compartilhamento de experiências;
 - c) a realização de mesas redondas de debate com participação de atores estratégicos;

- d) a estruturação de subgrupos que desenvolvam análises prévias dos temas selecionados; sistematizem debates e consolidem os debates ampliados;
- e) a promoção de eventos e seminários para ampliação do debate;
- f) utilização da ferramenta na Internet para divulgação de textos e promoção de debates virtuais;
- g) realização de, pelo menos, uma reunião presencial regional por Ciclos;
- h) a participação de representantes de vários Núcleos, para articulação maior do debate.

3.19. Será criado ambiente específico dentro do Portal da Gestão Pública, onde serão publicados os documentos dos Ciclos de Debates, assim como realizados os debates virtuais.

3.20. Haverá um fórum específico para o desenvolvimento dos debates de cada Núcleo Regional de Debates.

3.21. A participação no fórum virtual dar-se-á mediante inscrição no site.

3.22. Será criado um fórum exclusivo para a coordenação nacional e regional dos Ciclos de Debates, que funcionará como canal de comunicação para troca de informações entre os coordenadores.

Endereço Eletrônico: www.gespublica.gov.br

4. Núcleos Regionais de Debates instituídos:

Núcleo regional	Coordenadores	Área
Distrito Federal	Wilson de Castro Junior, Consultor Jurídico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Jurídica
	Colaborador na área jurídica: José Eduardo Sabo Paes, Procurador de Justiça do Distrito Federal	
	Aldino Graef, Diretor de Articulação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Gestão
Rio de Janeiro	Sergio de Andrea Ferreira, Professor de Direito Administrativo da UERJ e Desembargador Aposentado	Jurídica
	Colaborador na área Jurídica Fernando de Andrea Ferreira, do Ministério Público	
	Pedro Barbosa, Presidente da FIOTEC e Entidade colaboradora na área de Gestão: Inmetro	Gestão
Minas Gerais	Luiz Moreira, Mestre em Filosofia e Doutor em Direito pela UFMG	Jurídica
	Sábado Girardi, do Núcleo de Educação em Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da UFMG	Gestão

Núcleo regional

Coordenadores

Área

Colaboradora: Maria Coeli Simões Pires,
Professora de Direito Administrativo da UFMG
e Secretária Adjunta da Secretaria de
Desenvolvimento Regional e Política Urbana
do Estado de Minas Gerais

São Paulo

Lenir Santos, Presidente do Instituto de
Direito Sanitário

Jurídica

Cláudio Gastal, Diretor Presidente do
Movimento Brasil Competitivo

Gestão

São Paulo

Lenir Santos, Presidente do Instituto de
Direito Sanitário

Jurídica

Cláudio Gastal, Diretor Presidente do
Movimento Brasil Competitivo

Gestão

Apoio: Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA



5. Artigos e Pronunciamentos sobre o

tema:

5.1. Direito e Gestão Pública – Principais aspectos que incidem na ação Estatal”

Brasília, 05 de agosto de 2009

Autores:

Marcelo Viana Estevão de Moraes, Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Valéria Salgado, Gerente de Projeto da Secretaria de Gestão

Ciro Christo Fernandes, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Decorridos 20 anos de promulgação da Constituição de 1988 – a “Constituição Cidadã” – já se completaram 5 transições de governo que indicam um importante avanço na consolidação do regime democrático em nosso país: as mudanças das coalizões político-partidárias ocorreram com estrita obediência das regras constitucionais.

A alternância de poder político sob o regime democrático agora se conjuga com a estabilidade econômica e a perspectiva de efetiva retomada do crescimento em bases sustentáveis.

A consolidação democrática é um processo contínuo que envolve aprendizado institucional para promover sucessivos avanços em direção a novos desafios. Um dos mais importantes, nesse momento, é colocar o estado a serviço da cidadania e do aprofundamento da democracia.

Quando se discute o tema do estado e da administração pública, há que destacar o atual momento histórico privilegiado, no qual



paradigmas extremados e polarizações esquemáticas não mais se sustentam diante da riqueza dos processos em curso nas dimensões social, econômica e política.

A crise dos regimes autoritários na América Latina e a emblemática queda do Muro de Berlim, em 1989, são dois eventos que marcam o resgate dos valores democráticos e o reconhecimento de novos formatos emergentes de governança que cada vez mais incluem a participação da sociedade organizada.

A recente crise financeira internacional trouxe um novo ingrediente: a revalorização da atuação regulatória estatal e de políticas públicas de concertação com o setor empresarial e a sociedade. A crise atual coloca em evidência o esgotamento da premissa simplista de uma oposição entre estado e mercado.

Na nova ordem mundial que se desenha despontam os países em desenvolvimento, que vêm ganhando espaço nas arenas política e econômica e, desta vez, não são os protagonistas da crise. Neste momento de redefinições é fundamental a discussão sobre a reconstrução da governança estatal em moldes adequados aos novos tempos.

A redefinição do papel do Estado requer a superação de extremismos reducionistas em busca de soluções mais sofisticadas, com a racionalização e transparência da ação estatal que possibilite a viabilização de recursos para as políticas públicas mais e mais complexas de que a população necessita.



O Brasil entrou na era de redefinição do papel do Estado em situação singular. Mais de 40 anos depois do importante marco de organização da administração pública que foi o Decreto-Lei 200, de 1967 e após uma sucessão de iniciativas de modernização e reforma nunca implementadas de forma plena, o estado brasileiro ainda se caracteriza pela heterogeneidade e fragmentação, com a coexistência de estruturas e práticas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais.

A fragmentação se mantém pela obsolescência e inadequação dos marcos legais e normativos, muitos deles em desalinhamento com vários dispositivos constitucionais ainda pendentes de regulamentação.

A herança da implementação incompleta do Decreto-lei 200 foi a ampliação do aparelho estatal com base em um modelo de descentralização, com autonomia das entidades da administração indireta e utilização intensiva da terceirização, porém desacompanhada do investimento na profissionalização da burocracia, resultando em perda da capacidade de execução e coordenação central, acarretando fragmentação e descontrole internos.

Como corolário desse processo de expansão centrípeta da administração pública, assistimos ao debilitamento dos órgãos de formulação de políticas e de gestão na administração direta, alimentado pelo déficit de quadros técnicos e dirigentes qualificados.



A rejeição ao modelo do Decreto-lei 200 como parte do “entulho autoritário” foi conseqüência da redemocratização e da vigência da nova Constituição, mas levou a excessos e soluções que pecaram pela rigidez e uniformização, incompatíveis com a diversidade de papéis e contextos de atuação com que se defronta a administração pública no contexto contemporâneo.

Embora orientada por um saudável impulso de democratização e promoção da cidadania, a Constituição de 88 engessou a organização e o funcionamento da administração pública.

Como resultado, incorremos em disfuncional restrição das prerrogativas do Executivo para dispor sobre assuntos de sua própria organização e na perda de autonomia das entidades descentralizadas da administração indireta, incompatível com as necessidades de prestação de serviços e o atendimento direto ao cidadão.

A Constituição de 88 representou uma resposta à discricionariedade extrema do Executivo durante o período de autoritarismo político, mas limitou a ação do Executivo e concedeu aos órgãos de controle prerrogativas que cercearam a ação administrativa.

Hoje, o Executivo tem sua atuação prejudicada por um ordenamento jurídico constituído sob a ótica da desconfiança no Estado e dentro do paradigma do controle do ato, do processo e não do resultado esperado.

O controle da administração pública é institucional e incide *a posteriori* sobre os atos da administração, desempenhado por CGU,



TCU, Ministério Público e Tribunais. Ainda não dispomos de mecanismos de controle social que privilegiem o controle efetivo da ação que possa ser exercido inclusive durante o seu processo de formulação e implementação.

Assim, a promulgação da Constituição Federal de 1988 não foi acompanhada das inovações de gestão que seriam necessárias para habilitar o Estado a implementar políticas sociais e gerir uma administração pública complexa, com relações de parceria com o mercado e com o terceiro setor em um ambiente de participação democrática.

A descentralização de atividades pressupõe supervisão e controle por meio de instrumentos, métodos e regras compatíveis com a gestão por resultados. Os novos formatos de organização em rede que cada vez mais se impõem para lidar com ambientes complexos, em que interagem atores públicos, sociais e do mercado, exigem o domínio de competências de coordenação, construção de consensos e atuação colaborativa em parcerias, para garantir o alinhamento dos resultados aos objetivos de governo e às políticas públicas setoriais.

No cenário atual, a administração pública se fragilizou na preservação sua autonomia, atribuições, regras e processos internos, em graus e formatos adequados e compatíveis com os requisitos de eficiência e atingimento de resultados.

Na verdade, a administração pública tornou-se cada vez mais vulnerável à interferência judicializadora afetando as suas rotinas



administrativas e processo decisório, dando ensejo à preocupante tendência que ora se constata da disputa, conflito e mesmo atuação contraditória entre jurisdições e competências legais envolvendo órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e órgãos reguladores.

Como efeito perverso e contraditório, a judicialização termina por se constituir em incentivo ao “escapismo” em relação à legislação vigente.

O fenômeno da judicialização enfraquece a capacidade do Executivo de implantar políticas públicas e incide, especialmente, sobre os processos de rotina administrativa: licitação, admissão de pessoal, terceirização, convênios, dentre outros.

Mesmo dentro da burocracia pública, entre dirigentes e técnicos das diversas áreas do setor público, persiste ainda uma cultura de apego a velhos costumes, do burocratismo desnecessário, da submissão formalista a normas, do ritualismo exagerado. O receio à mudança, à experimentação de novas práticas de gestão abertas à participação e focada em resultados é também um obstáculo a ser removido.

(abordar problemas no trâmite do projeto das fundações estatais e do contrato de desempenho)

O avanço da consolidação democrática no Brasil coloca novos desafios e temas emergentes no contexto contemporâneo.

De especial importância é a relação entre os Poderes e entre as instituições de controle, seus procedimentos e regras, tão importantes para a governança democrática.



Mas, a ausência dos requisitos sócio-econômicos que favoreçam o exercício democrático dos direitos e deveres inerentes à cidadania é também importante fator a ser considerado na análise das dificuldades que afetam a governança contemporânea.

A desigualdade social é uma característica marcante da sociedade brasileira, com um grande número de brasileiros ainda à margem da ação do estado e a ausência de uma cultura de controle social e de mecanismos que propicie o exercício da cidadania nos assuntos do Estado.

O cidadão permanece alijado do Estado e sua participação ainda está restritos aos momentos em que é chamado às urnas.

É necessário ampliar a atuação dos cidadãos e de suas instituições na governança pública, especialmente nos processos de planejamento, avaliação e controle da implantação das políticas públicas.

Nesse contexto, coloca-se a disseminação da cultura de gestão por resultados e participação social no controle da administração pública e da construção dos métodos, procedimentos e ferramentas com esse propósito.

O modelo de gestão de resultados, dentro do espírito do princípio constitucional da eficiência, pressupõe autonomia de atuação e estreita vinculação da ação pública às suas finalidades e ao alcance dos resultados esperados.

O desenho e implementação desse novo modelo pressupõe a experimentação com novos paradigmas emergentes na relação



entre a administração pública e administrados que valorizam a flexibilidade, a negociação, o uso criterioso da discricionariedade, o exercício da ponderação entre interesses, valores e direitos e, sobretudo, a motivação do ato administrativo.

Essa deve ser a nova tônica pragmática e democrática, em sintonia com o novo ambiente da pós-modernidade.

Nesse sentido, o Poder Executivo é também responsável por prover condições materiais que apóiem a construção e consolidação da democracia, em especial por meio da:

a) viabilização dos direitos dos cidadãos na forma de políticas públicas que assegurem os ideais democráticos consignados na Constituição;

b) gestão pública democrática, com a formação de lideranças e de um corpo de servidores aptos a atuar em contextos participativos, além da criação e manutenção de canais e mecanismos de participação social no processo decisório, e

c) sensibilização dos cidadãos para o exercício dos seus direitos particularmente em relação à prestação de serviços pelo estado.

Falar em democracia requer, portanto falar não só na adequação das relações entre as instituições, mas em políticas de inclusão social e na viabilização da participação do cidadão nos processos do Executivo.

Temos uma agenda de convergência da administração pública entre os diversos níveis de governo e a sociedade, expressa na Carta de



Brasília, subscrita pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. São parceiros os estados da federação, setores sociais do Governo, entidades da sociedade civil e outros.

Esse documento corporifica uma coalizão de forças pelo fortalecimento da gestão pública no país. Os signatários da Carta entendem que é imprescindível orientar a ação do estado para resultados, tendo como foco o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público, tudo isso sob o manto da boa governança.

O tema do direito e da gestão que orienta esse seminário é relevante aspecto que se relaciona intrinsecamente com as diretrizes que inspiram a Carta de Brasília.

Com a realização dos Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública, pretendemos construir um espaço de interlocução e elaboração criativa entre especialistas e dirigentes das áreas jurídica e de gestão pública.

Trata-se de trazer para um mesmo universo de referências comuns a serem construídas, a análise e o debate interdisciplinar entre os profissionais do direito que atuam nos órgãos do Judiciário e do Ministério Público e os administradores públicos que atuam na formulação e implementação das políticas e na gestão da máquina governamental.

O desafio será diminuir a distância entre essas duas comunidades epistêmicas.



A promoção e coordenação do Projeto são da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – SEGES e da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, em regime de colaboração.

Trata-se de um evento aberto, cuja dinâmica buscará incentivar a participação e o livre debate e a progressiva construção de consensos, sem que isso represente imposição: os debates deverão ensejar a elaboração de conhecimento interdisciplinar, abrindo fronteiras entre os campos disciplinares, conceitos, teorias e questões do direito e da administração pública.

As atividades serão desenvolvidas em ciclos sucessivos de debates.

Haverá uma coordenação temática central, pelas entidades promotores por intermédio dos coordenadores dos núcleos, que são nomes representativos pela sua experiência e conhecimento, nas respectivas comunidades epistêmicas.

Pretendemos criar diversos núcleos regionais com autonomia de organização para a realização das atividades. Os eventos nacionais ensejarão a confluência entre os resultados dos debates regionais. Num primeiro momento, já estamos criando 5 núcleos regionais no Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.



5.2. Discurso do Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, Antonio Carlos Bigonha, na Cerimônia de Lançamento dos Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública

**Em Brasília, no 05 de agosto de 2009,
no auditório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.**

Exmo. Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Paulo Bernardo, na pessoa de quem saúdo todos os ministros de Estado e autoridades públicas aqui presentes

Senhoras e Senhores,

É com grande satisfação que a Associação Nacional dos Procuradores da República comparece a esta solenidade de lançamento deste importante ciclo de debates acerca da interação entre o universo do Direito e o universo da Gestão Pública.

Estou certo de que a parceria que iniciamos hoje, entre a Associação Nacional dos Procuradores da República, o Ministério do Planejamento e o CONSAD trará importantes frutos para a sociedade brasileira.

A questão da interação entre o universo do Direito e da política já fora proposto pela ANPR no âmbito do projeto “Direito e Democracia”, no qual buscamos resgatar a importância do Parlamento Federal como genuína manifestação da soberania popular. Esta reflexão partiu da constatação do fortalecimento, entre os profissionais do mundo jurídico, de um sentimento pejorativo em relação à política, tendente a substituir a atividade do Parlamento na construção de um arcabouço legal pela hermenêutica constitucional manejada pela cúpula do Poder Judiciário, gerando grave déficit de legitimidade.

No âmbito do Poder Executivo, esta dicotomia entre os elementos jurídicos e políticos exacerbou-se, também, na radicalização entre os ditos interesses de estado e de governo, estes supostamente



maculados pela pecha da intervenção política; aqueles supostamente sacralizados pelo manejo da técnica jurídica.

Ocorre que o universo do Direito não está habilitado a promover o conflito de vontades, ínsito ao Poder Legislativo desde o reinado de João Sem Terra, tampouco a efetuar as escolhas inerentes à repartição dos escassos e finitos recursos públicos entre todos os segmentos da sociedade, vale dizer, é um erro substituir a atividade parlamentar pelo controle de constitucionalidade, bem como substituir a governança pelo controle de legalidade, com a interdição da política, porque o elemento jurídico, por si só, não é capaz de apaziguar o permanente conflito social.

Não trazemos ideias prontas, tampouco pretendemos o monopólio da verdade. Sugerimos, apenas, um novo ponto de vista que compatibilize a atuação necessária de técnicos e políticos em prol do interesse social.

É preciso honrar o enunciado constitucional de que nossa República estrutura-se como um Estado Democrático de Direito, onde estes dois elementos devem coexistir harmonicamente, quer como uma democracia balizada pelos cânones jurídicos, quer como um Estado de Direito que se submeta à soberania popular.

Estou certo de que, repito, o ciclo de debates que iniciamos nesta manhã, e que tem vocação para estender-se por todo o país, trará importantes frutos para a política, para o Direito e, principalmente, para o povo brasileiro.

Muito obrigado.



5.3. “Direito e Gestão Pública - Principais aspectos que incidem na ação estatal”

Autor:

Luiz Moreira

Mestre em Filosofia e Doutor em Direito pela UFMG

Brasília (DF), 5 de agosto de 2009

Os membros das designadas sociedades complexas legitimam suas tomadas de decisão por meio da vinculação do agir a princípios pós-convencionais. Nesse caso, a complexidade da sociedade se liga à extrapolação dos limites subjetivos conferidos à existência, fazendo com que sejam múltiplas as possibilidades de efetivação dos horizontes que compõem o nosso universo simbólico.

Disso resulta um paradoxo: se é verdade que as sociedades são complexas, também o é que todos se guiam pelo mesmo horizonte, pelas mesmas perspectivas, pelos mesmos propósitos e vivem sob o mesmo ideal. Então, a complexidade social resulta da vinculação às mesmas normas e ao mesmo universo simbólico?

Se a resposta for afirmativa, bastam que sejam dominadas as instâncias de controle (o Estado, o mercado etc.) e que o universo simbólico a produzir as normas seja convertido em controle ideológico para que a pluralidade e a complexidade sejam a forma lógica pela qual o totalitarismo e a hegemonia cultural se exprimem.

No que diz ao paradoxo, ele reside no modo de expressão da complexidade: quanto mais complexa a sociedade, mas há a redução dos modos de vida, das aspirações e das diferenças a um horizonte e



sentido comuns. O paradoxo consiste na efetivação da complexidade como uniformidade, ou seja, na redução da alteridade à generalização do ensimesmamento.

Por outro lado, sabe-se que o Estado nacional resulta de um processo histórico, realizado no *Ocidente*, que forjou uma autoridade (a do soberano), submetendo ao seu controle os que habitavam um determinado território. Sabe-se também que o processo que logrou *convencer* os habitantes daquele território a se *submeterem* ao poder do monarca conta com três componentes que se auto-implicam. Um componente econômico (a revolução comercial), um religioso (a reforma protestante) e um jurídico (a união entre a formulação de um sentimento de pertença ao monopólio da força).

Se o Estado nacional nasce e se efetiva pela subordinação do súdito ao soberano, é pela substituição de tal verticalidade por uma horizontalidade potestativa que o Estado passa a garantir sua permanência histórica, na medida em que os súditos assistem ao estabelecimento da satisfação de suas necessidades convertidas em *parte* das benesses estatais. Note-se que ao ocorrer tal *conversão*, o sentimento de pertença se realiza pela conjugação da subordinação existente pelo *monopólio da força* (centripetismo) com a *subordinação autorizada* ao admitir o mando estatal como legítimo ordenador das condutas (centrifugação).

Por conseguinte, tanto o micro-sujeito (a pessoa) quanto o macro-sujeito (o Estado) são frutos de um processo que efetivamente começa seu itinerário na Península Ibérica, em Portugal, com a



conquista de Algarve (1249). Assim, tanto o sujeito como o Estado existem apenas no conjugar de um processo cultural existente tão-somente no Ocidente e que, a partir dali, logrou expandir-se.

Desse modo, aquilo que hoje marca tão decisivamente o universo simbólico e fático ocidental é um arranjo ideológico que logrou submeter as consciências de modo a conferir a uma instituição, o Estado, a faculdade de prescrever condutas (com o Direito nacional), de modo que o poder tivesse fundamentalmente duas dimensões complementares: a primeira, jurídico-política e a segunda, econômica.

Essa complementaridade funciona como repositório de necessidades nunca cumpridas. Vale dizer: enquanto o Estado *cobra* fidelidade aos seus preceitos por meio da concessão de bem-feitorias e subjuga os descontentes com a eliminação das pretensões contrárias, o poder econômico fecha o *cercos* ideológico e permite que a onipotência estatal tenha múltiplos desdobramentos. Colonizada a *esfera pública* pelo Estado, o poder econômico submete a *esfera privada* ao forjar a pretensão da satisfação dos bens palpáveis, na medida em que fornece produtos em escala industrial e aponta para a possibilidade de, pelo esforço pessoal do indivíduo, prover as necessidades, vinculando a supressão de tais necessidades ao esforço e ao trabalho individuais. Tornando as necessidades um *dever*, vez que renováveis pelo progresso tecnológico e pela articulação de novas dimensões a serem supridas (bens não-palpáveis), imputa-se ao *desejo* de *consumir* a mola que ativa a permanência da necessidade. Assim, *desejo* e *trabalho* são os modos de amalgamar as dimensões



prescritivas e econômicas como repositórias simbólicas. Desse modo, sela-se a tensão entre o poder estatal e o poder econômico, por um lado, ao institucionalizar o monopólio da força estatal e, por outro, ao ideologizar o consumo.

Como se trata de uma tensão, o passo seguinte consiste na (1) ideologização do Estado e (2) na institucionalização do consumo.

(1) O domínio das consciências operado pelo Estado se forja na medida em que há a pressuposição de que toda a emanção estatal é fruto de um processo amplo e irrestrito de tomada de decisão.

Na verdade, a nuance *jurídica* da ideologia da dominação se inicia quando a democracia é utilizada apenas para dar início ao processo de formatação da política. Evocada a fim de legitimar a intervenção estatal, o processo se aparta da democracia e passa a mover-se segundo uma lógica própria, orientado pelos cânones intrínsecos ao sistema. A *ideologia da dominação jurídica* é operada pela estatização do público e do privado, permitindo que haja uma supressão progressiva das esferas nas quais se manifestam as liberdades (a privada e a pública atinentes ao sujeito e à sociedade civil), reduzindo-as à influência do Estado. O passo seguinte se dá pela juridicização do mundo, operada pela transformação do Direito, pelo constitucionalismo, em *operador* das multiplicidades.

É assim que é montado o sistema jurídico atual: o controle de constitucionalidade exige que se estabeleça coerência tanto dos atos estatais quanto das normas jurídicas com o que está prescrito pela Constituição. É que o constitucionalismo modelou o pleito de plenitude da codificação às exigências dos sistemas das



necessidades, substituindo a completude quantitativa pela completude lógica ou principiológica. Assim, não há diferença entre o controle concentrado e o difuso, pois ambos se movem com o propósito de garantir unidade ao sistema jurídico. Nesse sentido também a interpretação constitucional se move com o propósito de garantir uma unidade prescritiva, afastando as pretensões de diversidades e de pluralidade, transformando o constitucionalismo em vanguarda do atraso. Outra coisa não pretende a interpretação conforme e afins, senão manter a ordem e permanência constitucionais.

Todas as dimensões se submetem à expressão jurídica, dela obtendo tutela por meio da submissão das esferas privadas e públicas aos princípios constitucionais. Desse modo, a plenitude jurídica pretendida pela codificação é alcançada pela Constituição. Tal plenitude se dá por meio da chamada “abertura” dos princípios constitucionais, garantindo a ela desdobramentos inimagináveis e arbitrários realizados pela interpretação e pela jurisdição constitucionais. Assim, cabe à interpretação e à jurisdição institucionalizar o poder do Estado, garantindo-lhe adaptação às novas situações e restrição ao diverso do jurídico.

A teoria alemã do direito classificava o Direito em direito privado, em direito público e em direito estatal. Os dois primeiros diziam respeito às manifestações da liberdade individual e da liberdade política. Já o último às esferas de atuação estatal. Os dois primeiros eram marcados pela licitude, enquanto o último, pela legalidade. A ideologia atual de dominação pretende submeter as duas primeiras



esferas à terceira, de modo que o campo da licitude seja apenas uma expressão da legalidade. Daí ser possível aos teóricos do suposto Estado democrático de direito falar em coincidência entre legalidade e legitimidade. E que a esfera estatal assume as duas outras. Não é outra a razão para que haja uma hifenização dos direitos pelo direito constitucional e a colonização da esfera privada pela estatal.

Enfatize-se que estabelecida essa interdição sobre a sociedade civil, que se exprime pela criminalização da Política e do Mandato, o Estado se reduz aos tribunais. Curioso é que se na idade média as catedrais eram o centro do mundo, hoje essa centralidade é ocupada pelos Tribunais. Em Brasília, há mais desses prédios do que qualquer outro, e isso não é mera coincidência.

Essa constitucionalização da realidade é operada pelo fazer coincidir de duas dimensões: a legitimidade e a legalidade. Pretende-se estabelecer que o legítimo seja abarcado pela legalidade quando da institucionalização do Estado democrático de direito. Esse projeto é levado a termo fazendo constar das constituições que “todo o poder emana do povo”. Essa frase, tornada artigo constitucional, pretende não apenas legitimar o que é feito jurídica e constitucionalmente, mas, sobretudo, eliminar a pergunta crítica pela legitimidade, vez que o propósito é transformar em inquestionável a ordenação constitucional.

(2) Quanto à institucionalização do consumo, ela é engendrada por uma teoria subliminar que, por escamotear as resistências, põe em andamento um processo de dominação que se funda na recusa por pleitos universais. Esse processo de institucionalização do consumo



assume o seguinte formato: (1) uma ideologia da fragmentação, caracteriza pela impossibilidade de tematizar e apreender o universal; (2) uma cultura da homogeneidade, na qual há uma aversão à alteridade e à novidade, com a conseqüente impossibilidade tanto da diferença quanto da pluralidade e (3) uma epistemologia da segmentação, fundada no abandono de uma interpretação abrangente, em virtude se sua suposta impossibilidade.

Essa bifurcação nas possibilidades do agir, gerada com a apropriação do cristianismo pelos ocidentais, faculta ao sujeito conhecer o dever e dele se afastar, em virtude da faculdade subjetiva para a ação desenvolvida e sedimentada pela autonomia. No entanto, tal bifurcação é selada mediante a complementaridade funcional entre constitucionalismo e ideologia. O constitucionalismo, pela formulação de mecanismos institucionais de reprovação e de determinação de conduta (constitucional/inconstitucional), nos quais os pleitos e condutas desviantes são restringidos pelo monopólio da força e pela introjeção da legitimidade originária das normas jurídica a autorizar o Estado a prescrever condutas de modo unitário. A ideologia a fornecer um padrão estético e de gosto a modelar as ações e a reprovar aquilo que delas se distancia.

Qual é o grande problema de tal sistema? É que esse processo vai gerando excluídos pela sua incapacidade de alcançar universalidade material. Esse abandono estrutural do excluídos pretende ser domesticado pelo referido *dever das necessidades*. Ocorre que a consciência da inefetividade da satisfação das necessidades conduz a



uma auto-consciência da exclusão, gerando a formulação de uma *moralidade marginal* e de uma forma *mutante de institucionalidade*.

O Direito é incapaz de solucionar essa aporia. Na medida em que constata a realidade, o Direito cristaliza tal processo. Somente a Política é capaz de superar o sistema das necessidades. É preciso então rememorar que o direito só é legítimo na medida que se abre à democracia. Portanto, é a democracia, a política que legitima o direito e não o contrário.

Assistimos nos últimos quarenta anos a três grandes reviravoltas no curso da história, reviravoltas essas que mudaram a perspectiva com a qual o mundo é compreendido: 1968, 1989 e 2009.

Em 1968 o mundo que surgiu da Segunda Guerra mundial teve que se adaptar aos pleitos por liberdade e por menos tutela sobre as relações privadas. Uma geração inteira se rebelou contra as tradicionais formas de dominação, sejam elas culturais ou políticas. Em 1989, as formas autoritárias de constituição da realidade caem subitamente com o Muro de Berlim. A guerra fria tinha um vitorioso.

O aparato simbólico surgido da *vitória* obtida nos anos 1968 e 1989 é rapidamente apropriado pelo Estado daí decorrente, fruto da complementaridade entre a apropriação do Estado pela técnica e o poder econômico.

Desse modo, o constitucionalismo conseguiu a um só tempo submeter os Poderes exercidos conforme mandato e os transferir para esferas imunes à democracia.

O ano de 2009.



A crise econômica mundial gerou uma reviravolta na concepção das estruturas do Estado, na relação entre Estado e sociedade e em seu paradigma. No cenário mundial, a desconfiança antes circunscrita ao Estado muda de lugar. Agora, é a atividade econômica, a atividade privada que se vê envolta em desconfiança e a legitimidade passa a ser própria à atividade estatal.

Assim, a crise econômica mundial confere ao Estado a missão de estruturar de modo novo as relações sociais, jurídicas e econômicas e essas somente podem ser realizadas se a legitimidade que decorre do voto for traduzida em marco jurídico apropriado, isto é, se à administração pública for reconhecida a legitimidade para constituir o futuro. Então, a legalidade deve ceder lugar à pressuposição de legitimidade dos atos administrativos, de modo que sendo legítima seja também lícita a atuação estatal.

O ano de 2009 nos traz, portanto, uma mudança de paradigma que nos conduz aos seguintes desafios:

(I) é preciso afinar a estrutura do Estado brasileiro à mudança do paradigma surgido com a crise econômica mundial, de modo que o paradigma jurídico seja capaz de dar efetividade à administração pública e de dotar o Estado dos meios que alavanquem nosso desenvolvimento social e sustentável, substituindo a legalidade pela legitimidade da administração pública, de modo que a lógica do não fazer ceda lugar à constituição do futuro, com a conseqüente possibilidade de o Estado brasileiro institucionalizar paradigma jurídico compatível com a democracia e com o voto.



(II) é preciso reestabelecer no Brasil uma separação dos poderes. Essa separação dos poderes precisa dotar o Senado Federal de algumas prerrogativas, pois como Câmara Alta cabe ao Senado o controle sobre os atos do Legislador Positivo (a Câmara dos Deputados) e do Legislador Negativo (o Supremo Tribunal Federal). Assim, o Parlamento federal, como bicameral, teria uma Casa Proponente, a Câmara dos Deputados, e uma Casa Revisora, o Senado Federal. Transformado o Senado Federal em Câmara Revisora, a ele caberia estabelecer o controle sobre a Jurisdição Constitucional, pois do mesmo modo que o Parlamento tem a prerrogativa de derrubar veto do Presidente da República, o Senado realizaria a Revisão Parlamentar do Controle de Constitucionalidade. Essa Revisão Parlamentar do Controle de Constitucionalidade devolveria ao ordenamento jurídico legitimidade, restabelecendo a relação entre Política e Direito.



5.4. Legitimidade da Jurisdição Constitucional

Seminário Direito e Democracia

Antonio Carlos Alpino Bigonha

Procurador Regional da República

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)

Discurso proferido durante a abertura do Seminário ANPR de Direito e Democracia Legitimidade da Jurisdição Constitucional realizado dia 24 de setembro de 2009, na ESMPU.

Senhoras e Senhores,

Nos últimos vinte anos, com o advento da nova Constituição da República assistimos a um crescente processo de fortalecimento do elemento jurídico em nossa sociedade, com o paulatino esvaziamento da política.

Esta visão do constitucionalismo, em crescente avanço, pretende transpor para o conflito de interesses, típico do litígio judicial, o confronto de vontades inerente à democracia, reduzindo aos estritos limites do processo judicial toda a riqueza decorrente da oposição entre os diversos sujeitos de direito que interagem no cenário nacional.

A onda constitucionalista pretende sobrepor os denominados interesses imaculados de estado às pretensões espúrias do elemento político. Explico: pretende-se constituir esferas imunes à democracia, de modo que o poder decorrente das urnas seja impotente diante das corporações. Desse modo, subordina-se o



político ao técnico, uma vez que as intervenções próprias à política são tidas como maculadoras da ordem política, ou seja, cria-se um cenário no qual tanto as iniciativas e as normas emanadas do poder legislativo quanto as ações e as políticas públicas próprias ao poder executivo atrapalham o bom e puro desenvolvimento da república. Essa situação é inaceitável simplesmente porque retira do Estado e do Direito qualquer legitimidade, na medida em que priva a ambos, Estado e Direito, da democracia.

Chamo a atenção para o outro lado desta moeda: a corporificada pela oposição entre governo e estado. Esta oposição é cada vez mais forte em todos os setores da estrutura do estado brasileiro e já conduz a uma imobilização do governo. Assim, tanto a imobilização das estruturas de governo, quanto a desvalorização do Parlamento, com a criminalização da política, tem como pressuposto o esvaziamento da democracia pela condição subalterna a que é lançada a soberania popular, pois somente o concurso e o manejo da técnica são tomados como processo legítimo de investidura de poder público, situado em posição acima dos operadores da política. Em síntese: é preciso salvar o país da interferência dos políticos.

É preciso estar alerta ao atual quadro de judicialização de todos os fenômenos sociais. O progressivo avanço do direito sobre a democracia manifesta-se na judicialização do Parlamento. É que a moda constitucional diz que quanto menos política melhor e, nesse sentido, é preciso submeter os destinos da república ao arbítrio dos tribunais. Não é outra a razão de o controle de constitucionalidade ser sempre conjugado com a mutação constitucional, por que assim a sentença substitui o voto.



O Ministério Público não pode e não será passivo diante da interdição do Parlamento e da política. Cabe ao Ministério Público insistir que a democracia prevaleça sobre a técnica, que o Parlamento prevaleça sobre o controle de constitucionalidade.

Assistimos ao multiplicar de ações tendentes a esvaziar o legislativo, com o propósito de transformá-lo em órgão homologador das iniciativas gestadas pelas instâncias que não têm voto. É preciso articular uma teoria que seja capaz de resguardar a democracia e que tenha no parlamento a expressão máxima da soberania popular.

Nunca é demais recordar: É a democracia que define se uma Constituição é ou não legítima. É a investidura democrática que confere legitimidade às intervenções do Estado. Afinal, somente com a soberania popular é possível distinguir entre poder e força.

É preciso que o Ministério Público seja capaz de auxiliar o Parlamento e a sociedade brasileira a desfazerem tal armadilha.

Esta é a razão pela qual a ANPR constitui a Coleção “Direito e Democracia”. Nela se pretende resgatar a importância do Parlamento Federal como genuína manifestação da soberania popular, pois o direito não está habilitado a promover o conflito de vontades, tampouco a efetuar as escolhas inerentes a repartição dos escassos e finitos recursos públicos entre todos os segmentos da sociedade. Vale dizer: é um erro substituir a atividade parlamentar pelo controle de constitucionalidade, bem como substituir a governança pelo controle de legalidade, com a interdição da política, por que o elemento jurídico, por si só, não é capaz de apaziguar o permanente conflito social.



Em conclusão, sustentamos que é preciso honrar o enunciado constitucional de que nossa República estrutura-se como um estado democrático de direito, onde estes dois elementos devem coexistir harmonicamente, quer como uma democracia balizada pelos cânones jurídicos, quer como um estado de direito que se submeta à soberania popular.

Esta, senhoras e senhores, é a razão pela qual hoje lançamos o terceiro volume da Coleção Direito e Democracia. Esta é a razão porque este livro se dedica à questão da Legitimidade da Jurisdição Constitucional.

Muito obrigado.



5.5. Autonomia e controle da administração pública no contexto da Constituição de 1988: algumas questões

Autores: Valéria Salgado e Ciro Campos Christo Fernandes

O avanço da consolidação democrática no Brasil coloca novos desafios e temas emergentes no contexto contemporâneo. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu novas perspectivas para a atuação do Estado e em especial, para as formas de relacionamento com a sociedade, a arquitetura federativa e o equilíbrio entre os Poderes. Assim, salienta-se que a nova Constituição:

consagrou amplos direitos fundamentais como condição de efetivação da igualdade;

- reconheceu a garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais e a universalidade dos benefícios da seguridade social;
- reafirmou a independência e atuação harmônica dos três Poderes;
- reforçou o papel dos estados e, principalmente, dos municípios na implementação de políticas públicas, resguardando à esfera federal a coordenação e articulação nacional;
- introduziu o conceito de atuação sistêmica e integrada entre Poder Público e sociedade, especialmente no campo das políticas sociais e;
- indicou a diretriz da participação social na concepção, execução e controle das políticas públicas.



Embora orientado por saudável impulso de democratização e promoção da cidadania, o texto constitucional retrocedeu em relação às formas administrativas instituídas pelo Decreto-Lei nº 200/67 e engessou a organização e funcionamento da administração pública.

O repúdio à ampla discricionariedade do Executivo durante o período de regime autoritário levou o constituinte a excessos e soluções que pecaram pela rigidez e uniformização, que são incompatíveis com a diversidade de papéis estabelecidos pela nova Constituição para o estado brasileiro.

Incorreu-se em disfuncional restrição das prerrogativas do Executivo para dispor sobre assuntos de sua própria organização e na perda de autonomias das entidades descentralizadas da administração indireta. Por outro lado, fortaleceu-se a ação dos órgãos de controle com a finalidade de cercear a ação administrativa.

As sucessivas iniciativas de modernização intentadas após 88, com o propósito de reformar a administração pública e desenvolver os novos modelos e formatos institucionais, alguns deles propiciados pelo texto constitucional, não foram plenamente implementados. Como resultado, coexistem na máquina pública as práticas de gestão patrimonialistas, burocráticas e os emergentes modelos e ferramentas gerenciais, buscando novas referências de participação e focalização em resultados.

Passados mais de 40 anos, permanecem vigentes no ordenamento jurídico nacional, importantes marcos legais anteriores ao texto constitucional, como o Decreto-Lei 200, de 1967 e a Lei 4.320, de



1964, ao lado de um conjunto de legislações e normas administrativas, muitas delas em desalinho com os dispositivos constitucionais, ainda pendentes de regulamentação.

Como consequência, a atuação do Executivo é hoje prejudicada por um ordenamento jurídico obsoleto, fragmentado e inadequado à realidade nacional, constituído sob o espírito da desconfiança em relação à discricionariedade do administrador público, orientado por um paradigma de controle estrito do ato e do processo e não do resultado esperado. Em decorrência, podem ser detectadas diversas disfunções na atuação da administração pública.

Persistem ainda as heranças da centralização do período autoritário, que se manifesta na centralização da formulação de políticas, dependência e limitações técnicas dos níveis sub-nacionais, na ainda limitada participação social e em estruturas decisórias hierarquizadas e formalistas.

Por outro lado, e de forma contraditória, se disseminou uma cultura de desconfiança no gestor público, dentro e fora da administração. A prevalência de visões e a proposição de soluções que tendem ao cerceamento e criminalização do administrador resultam na disseminação da postura do “não fazer”, visto que “quem faz” assume responsabilidades, ficando mais exposto à penalização.

De fato, a tendência de limitar o espaço de atuação autônoma do administrador e de penalizar sua conduta está tão presente nas atividades dos órgãos de controle quanto na lógica interna de funcionamento da administração pública e se evidencia na legislação de iniciativa do Poder Executivo, nas disposições normativas e até



em regras internas de funcionamento dos sistemas da administração: no afã de estabelecer controles formais, assegurar estrita previsibilidade e padronização, tolhem a liberdade e iniciativa dos agentes públicos e solapam o seu espaço legítimo e desejável de atuação empreendedora e responsável.

Quem, na interlocução para a implementação de política pública não se deparou com o aconselhamento apoiado na experiência prática de que determinada matéria mereceria ser consignada em texto legal com o objetivo de não facilitar futuras alterações pelo Executivo?

Quem já não sentiu o impacto dos entraves burocráticos na supervisão e normatização realizada no âmbito dos sistemas administrativos, muitas vezes prejudicando a ação finalística?

Assim, não há como negar que a desconfiança no gestor público, o cerceamento das atividades da administração, a imposição de controles formais e a judicialização dos atos administrativos também nascem da dinâmica do próprio Executivo e não somente das instituições de controle.

É preciso, pois, evitar que a discussão dos temas do direito e sua relação com a gestão não resvale em indevido e contraproducente embate entre categorias de profissionais da administração pública e se limite à disputa corporativa de espaços de poder.

É essencial, nesse debate, focalizar com clareza o cerne da questão: a definição das responsabilidades do Estado e das formas de atuação da burocracia, do mercado e da sociedade nos processos de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas



públicas, com vistas a construir em processo dinâmico, um modelo de governança democrática aberto à participação dos atores sociais no processo decisório.

É preciso superar a “ideologia da suspeita” e a ênfase na micro-regulação e criminalização para permitir a construção de novas formas de relacionamento interno e entre o Poder Público e parceiros sociais, que sejam baseadas na confiança e estimulem a responsabilidade compartilhada entre a administração pública e a sociedade.

Esta é uma boa ocasião para questionar paradigmas vigentes na administração pública brasileira, orientados para o controle e punição, e construir um marco legal renovado que privilegie a construção de soluções e resolução de conflitos a partir do consenso e da cooperação entre atores públicos, privados e setores da sociedade.

É preciso estender o conceito básico da democracia ao *modus operandi* da máquina pública, que assenta na política – ou seja, nos embates formais e informais das forças sociais e do mercado – o mecanismo legítimo para a definição das prioridades nacionais e formas de atuação do Estado na resolução pacífica dos conflitos e das demandas da sociedade.

Esse é o objetivo do Ciclo de Debates: mobilizar agentes públicos e suas corporações, sociedade, comunidade acadêmica e atores políticos para a problematização das atuais dificuldades e possibilidades de atuação do Estado.



Trata-se, portanto, de aproximar comunidades epistêmicas e grupos de interesse com vistas ao estabelecimento de referenciais comuns que possam contribuir para uma agenda de reforma e aperfeiçoamento da administração pública, plenamente alinhada com os ideais que nortearam a Constituição de 1988 e com os avanços políticos da sociedade brasileira desde a redemocratização.



DEBATE SOBRE ATUAÇÃO ESTATAL TEM PRIMEIRO ENCONTRO REGIONAL NO DF

Brasília, 15/9/2009 – Juristas e profissionais de gestão se reuniram na manhã desta terça-feira no Ministério do Planejamento (MP), em Brasília, para discutir os limites da autonomia e do controle da Administração Pública. A iniciativa faz parte do projeto Ciclo de Debates Direito e Gestão Pública, iniciativa conjunta da Secretaria de Gestão do MP e da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), com o apoio da Procuradoria-Geral da República.



O encontro reuniu pela primeira vez representantes do Núcleo Regional do Distrito Federal e contou com a participação do secretário-adjunto de Gestão, Tiago Falcão Silva; do consultor jurídico do Ministério do Planejamento e coordenador da área jurídica do Núcleo DF, Wilson de Castro Jr.; e do presidente da ANPR, Antônio Carlos Alpino Bigonha; além de outras autoridades.



“É um prazer realizar aqui no Ministério do Planejamento esse encontro, em torno de um tema que consideramos da maior relevância e é hoje um dos principais pontos da agenda da Secretaria de Gestão”, afirmou o secretário-adjunto Tiago Falcão durante a abertura da reunião.

O presidente da ANPR lembrou que o objetivo do Ciclo de Debates é mobilizar agentes públicos e suas corporações, a sociedade, a comunidade acadêmica e os atores políticos para a problematização das atuais dificuldades e possibilidades de atuação do Estado brasileiro. “Pretendemos, a partir dos diversos núcleos que foram criados, viabilizar a construção de diálogos e discussões envolvendo todos esses atores”, afirma.

“O objetivo desses debates é chegar a conclusões, talvez não únicas, mas que certamente serão um encontro de idéias para nortear um rumo para a Administração Pública. Esse norte pode ser alcançado mais facilmente do que se cada um dos envolvidos estivesse sentado em gabinete discutindo internamente”, avaliou o chefe da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento e coordenador do Núcleo DF, Wilson de Castro Jr.

O PROJETO

Para superar impasses do dia-a-dia no setor público, como regras arcaicas e questões de judicialização, o Ministério do Planejamento lançou em agosto deste ano o projeto Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública. A intenção é disseminar no país a discussão e análise do que poderá ser feito para aperfeiçoar a ação do Estado.

Por meio dos encontros, a Secretaria de Gestão pretende promover a integração entre as visões das áreas jurídicas e de gestão, na análise crítica das atuais dificuldades encontradas pelo Estado na consecução dos objetivos da sociedade brasileira e na formulação e inovação de novos referenciais comuns para a atuação estatal.



6. Acesso ao site

Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública

Endereço eletrônico: www.gespublica.gov.br

Tela 1 – Acesso aos Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública

Acesse aqui →

← **Acesse aqui**

Tela 2 Menu

The screenshot shows the 'Ciclos de Debates' menu page. The browser title is 'Ciclos de Debates - Gestão Pública - Microsoft Internet Explorer provided by Ministério do Planejamento'. The URL is 'https://conteudo.gespublica.gov.br/folder_mngp/pasta.2009-07-15.5584002076'. The page features the 'Portal da Gestão Pública' logo and navigation tabs: 'Página Inicial', 'Fomento e Apoio', 'Redes de Gestão', 'Agenda de Gestão', and 'Biblioteca'. A secondary navigation bar includes 'Cadastro', 'RSS', 'Fale Conosco', 'Legislação', 'Mapa do Site', and a search box. The breadcrumb trail reads 'você está aqui: página inicial → redes de gestão → ciclos de debates'. The main heading is 'Ciclos de Debates' with a green circular arrow icon and the subtitle 'Direito e Gestão Pública'. A 'Navegação' sidebar on the left lists: Ciclos de Debates (highlighted with a blue arrow), Temas, Fórum, Diretiva dos Ciclos, Pareceres e Notas Jurídicas, Núcleos, Publicações, Comunidade SIORG, Portais Estaduais, Núcleos GesPública, and Links. The main content area contains a paragraph: 'O objetivo do Projetos Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública é promover a integração entre as visões das áreas jurídicas e de gestão, na análise crítica das atuais dificuldades encontradas pelo Estado na consecução dos objetivos da Sociedade Brasileira e na formulação e inovação de novos referenciais comuns para a atuação estatal.'

Tela 3 - Temas

The screenshot shows the 'Temas' page. The browser title is 'Temas - Gestão Pública - Microsoft Internet Explorer provided by Ministério do Planejamento'. The URL is 'https://conteudo.gespublica.gov.br/folder_mngp/pasta.2009-07-15.5584002076/pasta.2009-08-11'. The page features the 'Portal da Gestão Pública' logo and navigation tabs: 'Página Inicial', 'Fomento e Apoio', 'Redes de Gestão', 'Agenda de Gestão', and 'Biblioteca'. A secondary navigation bar includes 'Cadastro', 'RSS', 'Fale Conosco', 'Legislação', 'Mapa do Site', and a search box. The breadcrumb trail reads 'você está aqui: página inicial → redes de gestão → ciclos de debates → temas'. The main heading is 'Temas' with a green circular arrow icon. A 'Navegação' sidebar on the left lists: Ciclos de Debates, Temas (highlighted), Fórum, Diretiva dos Ciclos, Pareceres e Notas Jurídicas, Núcleos, Publicações, Comunidade SIORG, Portais Estaduais, Núcleos GesPública, and Links. The main content area contains two sections: 'Ciclo de Debates Direito e Gestão Pública:' with sub-items 'Núcleo de atuação autônoma da administração. Jurisdicionalização. Opções políticas', 'Ciclo de palestras Direito e Gestão Pública - Luiz Moreira', and 'Direito e Gestão Pública - Principais aspectos que incidem na ação Estatal' - Marcelo Viana; and 'Comissão de Juristas:' with sub-item 'Resultado dos trabalhos da Comissão de Juristas sobre a estruturação orgânica da administração pública e de relacionamento com entes de cooperação e colaboração' and a link to 'Resultado Final'.

Tela 4 – Fóruns

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Portal da Gestão Pública

Página Inicial Fomento e Apoio Redes de Gestão Agenda de Gestão Biblioteca

Cadastro RSS Fale Conosco Legislação Mapa do Site Busca

você está aqui: página inicial → redes de gestão → ciclos de debates → fórum

Fórum de Discussão do Ciclos de Debates

[Clique aqui para acessar os tópicos.](#)

Navegação

- Ciclos de Debates
- Temas
- Fórum
- Diretiva dos Ciclos
- Pareceres e Notas Jurídicas
- Núcleos
- Publicações
- Comunidade SIORG
- Portais Estaduais
- Núcleos GesPública
- Links

Tela 5

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Portal da Gestão Pública

Página Inicial Fomento e Apoio Redes de Gestão Agenda de Gestão Biblioteca

Cadastro RSS Fale Conosco Legislação Mapa do Site Busca

você está aqui: página inicial → fóruns → ciclos de debates direito e gestão pública

Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública

Quais são os limites de autonomia das instituições públicas e do controle de sua atuação?

Tópicos

Tópicos	Respostas	Autor	Visualizações	Última mensagem
Debate: Administração Pública: mais controle ou mais autonomia?	0	valeria alpino bigonha saigado	58	
Comentários sobre os resultados dos trabalhos da Comissão de Juristas	0	Ricardo Shigueaki Matsumoto	68	
Comentários sobre o tema: Direito e Gestão Pública.	0	Ricardo Shigueaki Matsumoto	59	

Total de usuários on-line: 2

Secretaria de Gestão YouTube twitter Ciclos de Debates Comissão de Juristas

Tela 6

The screenshot shows a Microsoft Internet Explorer browser window displaying the 'Portal da Gestão Pública' website. The page title is 'Debate: Administração Pública: mais controle ou mais autonomia?'. The URL is 'https://conteudo.gespublica.gov.br/folder_forum/forum.2009-08-14.5853434340/topico.2009-08-14.5853434340'. The page features a navigation menu with 'Página Inicial', 'Fomento e Apoio', 'Redes de Gestão', 'Agenda de Gestão', and 'Biblioteca'. Below the menu, there are links for 'Cadastro', 'RSS', 'Fale Conosco', 'Legislação', and 'Mapa do Site'. The main content area displays a forum post by 'valeria alpino bigonha saigado' titled 'Debate: Administração Pública: mais controle ou mais autonomia?' posted on 18/08/2009 at 11h05min. The post content is 'Núcleo de atuação autônoma da administração pública. Jurisdicionalização. Opções políticas'. There is a 'postar' button below the post. At the bottom of the page, there are logos for 'Secretaria de Gestão', 'YouTube', 'twitter', 'Ciclos de Debates', and 'Comissão de Juristas'. A banner for 'GesPublica Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização' is also visible, along with logos for 'FNO', 'Fórum QPC', 'CENPOB', and 'MBC'.

Tela 7

The screenshot shows a Microsoft Internet Explorer browser window displaying the 'Portal da Gestão Pública' website. The page title is 'Gestão Pública - Gestão Pública'. The URL is 'https://conteudo.gespublica.gov.br/ad_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=...'. The page features a navigation menu with 'Página Inicial', 'Fomento e Apoio', 'Redes de Gestão', 'Agenda de Gestão', and 'Biblioteca'. Below the menu, there are links for 'Cadastro', 'RSS', 'Fale Conosco', 'Legislação', and 'Mapa do Site'. The main content area displays a login form with the following text: 'você está aqui: página inicial', 'Por favor acesse', 'Para visualizar essa parte do site você precisa acessar com seu usuário e senha.', 'Se você não tem uma conta aqui, acesse o formulário de registro para fazer o seu cadastro.', and 'Se você esqueceu a sua senha, clique aqui para recebê-la.'. The form includes fields for 'CPF' and 'Senha', and a 'acessar' button. Below the form, there are logos for 'Secretaria de Gestão', 'YouTube', 'twitter', 'Ciclos de Debates', and 'Comissão de Juristas'. A banner for 'GesPublica Programa Nacional' is also visible.

Tela 8- Cadastramento no site

Formulário de Registro

CPF
Apenas números

Nome Completo
Sem abreviações ou omissões

Nome pelo qual é conhecido

E-Mail
Informe seu endereço de e-mail. Isso é necessário caso você esqueça sua senha. Nós respeitamos sua privacidade e não iremos fornecer seu endereço a terceiros ou divulgá-lo em nenhum lugar.

Confirmação de E-mail

Data de Nascimento
2009

RG

Órgão Expedidor

UF Expedição

Endereço Residencial

Bairro

Cidade

UF

CEP
Apenas números

Tela 9

UF Expedição

Endereço Residencial

Bairro

Cidade

UF

CEP
Apenas números

Telefone
Formato de preenchimento: (99) 9999-9999

Celular
Formato de preenchimento: (99) 9999-9999

Fax
Formato de preenchimento: (99) 9999-9999

Fax 2
Formato de preenchimento: (99) 9999-9999

Outro telefone
Formato de preenchimento: (99) 9999-9999

E-mail Adicional

Confirmação de E-mail Adicional

Registrar

https://conteudo.gespublica.gov.br/portal_memberdata/portal_factory/Member/member.2009-10-05.1972361976/reg_form