PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Faculdade Mineira de Direito

EM DEFESA DE UMA REFORMA ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA

Rubens Alves Ferreira

Belo Horizonte
2006

Rubens Alves Ferreira

Em Defesa de uma Reforma Administrativa Democrática

Dissertação apresentada à Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Orientador: *Prof. Dr. José Alfredo Baracho Júnior*

Co-Orientador: *Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria*

Belo Horizonte
2006

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F383e	<p>Ferreira, Rubens Alves Em defesa de uma reforma administrativa democrática / Rubens Alves Ferreira. – Belo Horizonte, 2006. 228 f.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. José Alfredo Baracho Júnior. Co-Orientador: Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito. Bibliografia.</p> <p>1. Administração Pública. 2. Reforma Administrativa - Brasil. I. Baracho Júnior, José Alfredo. II. Faria, Edimur Ferreira de. III. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Faculdade Mineira de Direito. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 354(81)</p>
-------	---

Rubens Alves Ferreira

Em defesa de uma reforma administrativa democrática

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-graduação da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

José Alfredo Baracho Júnior (Orientador) - PUC Minas

Edimur Ferreira de Faria (Co-Orientador) - PUC Minas

Marinella Machado Araújo – PUC MINAS

Luciano de Araújo Ferraz - UFMG

Ao povo brasileiro

*Se o penhor dessa igualdade
consequirmos conquistar com braço forte
(...)*

Joaquim Osório Duque Estrada

AGRADECIMENTOS

A gratidão não nos tira nada, ela é dom em troca, mas sem perda e quase sem objeto. A gratidão nada tem a dar, além do prazer de ter recebido.

ANDRÉ COMTE-SPONVILLE

Prof. Dr. José Alfredo Baracho Júnior,
pela participação e cooperação científica
na elaboração desta pesquisa.

Prof. Dr. Edmur Ferreira de Faria,
pela colaboração na orientação científica.

Zuleica Alves Ferreira (*minha mãe, “in memoriam”*), pelo exemplo e dedicação.

Ruy Messias Ferreira (*meu pai*),
por ter acreditado sempre no meu
potencial intelectual.

Prof^a. Leila Brito,
pela dedicação e competência na
assessoria de revisão, normalização
técnica e programação visual.

"O poder no Brasil sempre se estruturou à margem do cidadão. Na verdade, não é que o povo seja marginal ao poder estatal brasileiro. Esse é que nunca quis "se misturar" com o povo e faz a sua própria história à margem daquele. [...] O poder público no Brasil tem sido, tradicional e infelizmente, muito pouco público, muito pouco do povo. Ele é exercido não pelo povo ou em seu nome e interesse, mas por uns poucos grupos que o dominam desde os primórdios, em seu nome e em seu próprio e único interesse."

Carmén Lúcia Antunes Rocha

SUMÁRIO

RESUMO	09
ABSTRACT	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1	
Uma Breve Reflexão sobre o Marco Teórico Adotado em nossa Abordagem sobre o Estado e a Administração Pública	21
CAPÍTULO 2	
Mudança de Paradigma do Ente Estatal – Do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito	29
2.1 O Estado Liberal	29
2.2 O Estado Social	39
2.3 O Estado Democrático de Direito	52
CAPÍTULO 3	
Globalização, Neoliberalismo e Reforma do Estado	75
3.1 Globalização e a crise dos Estados Nacionais	75
3.2 O neoliberalismo e a reforma do Estado.....	88
3.3 Crise do Estado e da administração pública burocrática no Brasil	98
3.4 Crise do Estado do bem-estar social: teorias explicativas	104
3.5 Crise da administração pública burocrática	120
CAPÍTULO 4	
A Nova Administração Pública Brasileira	139
4.1 As novas tendências do gerenciamento público	139
4.2 Reforma administrativa no Brasil	153
4.3 Reforma administrativa e o incremento da participação popular	167
4.4 Críticas à reforma administrativa no Brasil	169
CAPÍTULO 5	
Por uma Gestão Pública Eficiente e Democrática	180
5.1 Reforma da administração pública em face do princípio constitucional da democracia participativa	180
5.2 Mecanismos diretos de participação popular na Administração Pública Brasileira	191
5.3 Eficiência administrativa e participação popular	201
5.4 Controle da administração Pública (<i>Accountability</i>) e participação popular	208
CONCLUSÃO	215
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219

RESUMO

A mudança paradigmática porque passa o Estado e a Administração Pública contemporâneos, em especial no Brasil, desde a crise dos modelos estatais Liberal e Social, à busca pela consolidação constitucional do Estado Democrático de Direito, trouxe para o Direito Público novas indagações e possíveis respostas para a questão referente à Reforma do Estado e do seu aparelho administrativo. Neste contexto, as transformações sociais, econômicas, políticas e culturais próprias do mundo atual acabaram por exigir do ente político um novo perfil institucional que com elas se ajustasse. É neste contexto que surgem as pressões políticas de natureza neoliberal sobre a reformulação do papel do Estado e da Administração Pública, num cenário globalizado, onde o Estado e, por conseguinte, a Administração Pública são compelidos a se reestruturarem em função de apresentar à sociedade maior desempenho institucional e, ao mesmo tempo, fosse capaz de conferir à atuação estatal maior legitimidade. A crise do Estado burocrático face às mudanças operadas no mundo contemporâneo contribui para o aparecimento do gerencialismo, teoria segundo a qual o Estado deve utilizar-se de mecanismos gerenciais da iniciativa privada com o fito de dinamizar a Administração Pública e torná-la mais eficiente. Ao mesmo tempo, cresce a demanda por maior legitimidade da atuação estatal, em que a participação popular ganha maior força no cenário político. Surgem, portanto, as propostas de Reforma do Estado e da Administração Pública, com destaque para a Reforma Administrativa brasileira, onde novos institutos e mecanismos de gestão pública pretendem reformular o agir administrativo do Estado. Dentre os mecanismos defendidos, a abertura da Administração Pública à participação popular constitui fator de renovação da atuação estatal, na medida em que este instituto otimiza as relações entre Estado e Sociedade, tornando-se o principal instrumento de democratização e legitimação da ação estatal e, conseqüentemente, de materialização do Estado Democrático de Direito.

Palavras - chave : Mudança de Paradigma – Reforma do Estado – Reforma Administrativa – Participação Popular

ABSTRACT

The paradigmatic change through which the State and the Contemporary Public Administration have been, specially in Brazil, since the crisis of liberal and social state models, seeking constitutional consolidation of a Legal Democratic State has brought to Public Law new questioning and possible answers referring to State and its Administrative Apparatus Reform. In this context, the current social, economical, political and cultural changes demand from the political being a new institutional profile, which fit them. That is when the political neo-liberal pressures on the renewal of the State and Public Administration appear. Under a globalize scenery, where the State and, consequently, Public Administration are compelled to get a new structure in order to present better institutional performance to society and, at the same time, give to state performance higher legitimacy. The crisis of the Bureaucratic State facing the changes operated in the contemporary world contributes to the appearance of the managementism, a theory that affirms that the State may use management tools from private initiatives in order to make Public Administration more dynamic and efficient. At the same time, the demand for more legitimacy of state action increases, where the performance of the population gets more power in the political scenery. So, proposals for State and Public Administration Reform appear, with focus to Brazilian Administrative Reform, where new institutes and public management mechanisms intend to regulate the administrative action of the State. Among these mechanisms the opening of Public Administration to popular participation constitutes factor of renovation of the state action, since this institute optimizes the relations between State and Society, being itself the main instrument of democratization and legitimating of the State action and, consequently, the very possibility of a Legal Democratic State.

Key words: Change of Paradigm – State Reform – Administrative Reform – Popular Participation

Introdução

“Entre as ruínas que se escondem atrás das fachadas, podem pressentir-se os sinais, por enquanto vagos, da emergência de um novo paradigma. Vivemos pois um tempo de transição paradigmática. As nossas sociedades são intervalares tal como as nossas culturas. Tal como nós próprios. É um tempo não muito diferente daquele que Mallarmé designa na sua autobiografia como ‘interregno’ um tempo entre ‘trop de désuétude’¹ e ‘effervescence préparatoire’ “² (SANTOS, 2002, p.16).

As transformações por que passou e continua passando o Mundo Ocidental, no contexto do Capitalismo Globalizado, têm demandado dos estudiosos das Ciências Sociais, notadamente do Direito Público e da Ciência Política, o repensar as teorias clássicas de Estado, bem como as análises feitas por inúmeros estudiosos a seu respeito, a fim de avaliar os possíveis reflexos dessas alterações sobre a concepção de ente político na atualidade, o que, a nosso ver, constitui pressuposto incontestável para o propósito de reflexão e análise a respeito de um novo paradigma de Estado emergente e de propostas reformadoras do seu aparelho administrativo.

Nota-se que as mudanças engendradas no Mundo Ocidental, a partir da segunda metade do século XX e início do XXI, têm inquietado a todos, de tal forma que não é mais possível investigar qualquer campo do conhecimento social sem levarmos em conta a avalanche de novidades vivenciadas desde então pela humanidade, o que exige uma reformulação de nossas concepções e novas leituras dos fenômenos sociais, econômicos e políticos aí presentes. Ignorar tais

¹ “excesso de desuso”.(tradução nossa)

² “efervescência preparatória”. (tradução nossa)

fatos seria o mesmo que virar as costas à história³ e, conseqüentemente, comprometer sensivelmente a qualidade de nossas reflexões e o projeto científico (JELLINEK,2000,p.59) de entender de maneira mais abrangente e atenta as alterações operadas nas sociedades contemporâneas.

Neste sentido, observamos que o Direito, aqui entendido como realidade inerente à organização social⁴, a exemplo de outras áreas do conhecimento, vem sofrendo influências dessas profundas mutações que se operam no mundo contemporâneo⁵, principalmente o Direito Público⁶, estando ele ora colocado no cerne da reflexão sobre as possíveis inflexões que possa ter tido no decorrer deste processo por que passa a sociedade ocidental.

No dizer de Robertônio Santos Pessoa (2002, p. 2), “*A complexidade social, política, econômica e cultural do mundo moderno refletiu-se na complexidade assumida pelo fenômeno jurídico desde o advento do Estado de Direito, no final do séc. XVIII e primórdios do séc. XIX*”.

³ “A história é um carro alegre / Cheia de um povo contente / Que atropela indiferente / Todo aquele que a negue” (HOLANDA *apud* BARROSO. O estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. In SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*, p. VII).

⁴ “O direito é realidade universal. Onde quer que exista o homem, aí existe o direito como expressão de vida e de convivência” (REALE JÚNIOR, *Filosofia do direito*, p.20).

⁵ Segundo Daniela Mello Coelho, interpretando Francis-Paul Benoit, “A análise científica das funções visa a exprimir globalmente o conjunto indissociável que constitui o órgão e as missões que ele assume, e deve ser constantemente reprisada para adaptar-se às exigências sociais. Portanto, a apreciação científica das funções não pode conduzir a formulações de valor absoluto, posto que as realidades do direito positivo evoluem e a definição correta das funções deve traduzir essa evolução” (COELHO, *Administração pública gerencial e Direito Administrativo*, p. 54).

⁶ Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “ Os novos tempos, com suas complexidades sociais, econômicas e sobretudo tecnológicas, suscitam a cada dia inéditos desafios para a Administração Pública, apresentando diferenciadas e multiplicadas dificuldades para serem solucionadas e, por isso, demandando novas técnicas para chegar-se a decisões adequadas e justas” (MOREIRA NETO, *Mutações nos serviços públicos*, p.72).

Portanto, entender o fenômeno Estado Moderno⁷ e sua transmutação jurispólitica em “paradigmas”⁸ liberal, social e democrático de direito⁹ exige de nossa parte uma análise cuidadosa das circunstâncias históricas que contribuíram para este processo, o que não será possível sem considerarmos o fenômeno do Capitalismo, contemporâneo ao do Estado Moderno (Streck, 2004,p. 23), e que constitui elemento determinante da sua conformação jurídico-institucional, mesmo em sua fase de matiz social.

⁷ “A denominação *Estado* (do latim *status* = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em ‘O Príncipe’ de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenze*. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de *estados* a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional. De qualquer forma, é certo que o nome *Estado*, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência de Estado antes do século XVII.(...) As teorias que se denominar de jurídicas não ignoram a presença da força no Estado, nem que este, por suas finalidades, é uma sociedade política. Entretanto, conscientes da presença desses fatores e de outros elementos materiais que se conjugam, estas teorias dão primazia ao elemento jurídico, acentuando que todos os demais têm existência independente fora do Estado, só compreendendo como componentes do Estado após sua integração numa ordem jurídica, o que também se dá com a força, que se integra no Estado como poder ” (DALLARI, *Elementos de teoria do Estado*. p. 51 e 117).

⁸ “ O paradigma sócio-cultural da modernidade, constituído antes de o capitalismo se ter convertido no modo de produção industrial dominante, desaparecerá provavelmente antes de o capitalismo perder a sua posição dominante. Esse desaparecimento é um fenômeno complexo, já que é simultaneamente um processo de superação e um processo de obsolescência. É superação na medida em que a modernidade cumpriu algumas das suas promessas, nalguns casos até em excesso. É obsolescência na medida em que a modernidade já não consegue cumprir outras das suas promessas. Tanto o excesso como o déficit de cumprimento das promessas históricas explicam a nossa situação presente, que aparece, à superfície, como um período de crise, mas que, a nível mais profundo, é um período de transição paradigmática” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p.49); Paradigmas abrem perspectivas de interpretação nas quais é possível referir os princípios do Estado de direito ao contexto da sociedade como um todo. Eles lançam luz sobre as restrições e as possibilidades para a realização de direitos fundamentais, os quais, enquanto princípios não saturados, necessitam de um interpretação e de uma estruturação ulterior”(CATTONI, *Direito Processual Constitucional*, p. 180); “ Um paradigma no qual nos movemos é constitutivo de nós mesmos. E saltar para além da linha de Rhodes, que um paradigma pode representar, implica reconhecer, por um lado, o caráter finito, falível e precário da condição humana, algo que exige uma aprendizado crítico e reflexivo em face de tradições sempre carentes de justificação, e por vezes abandonar aquilo que nos parece mais que óbvio, natural , certo e assentado”(CATTONI apud CRUZ, *Habermas e o constitucionalismo brasileiro*, prefácio, p. 1).

⁹ “[...]. Podemos distinguir os três paradigmas do Estado Moderno, a saber, o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático de Direito[...].” (GALLUPO, *Hermenêutica constitucional e pluralismo*, p. 4) .

Com efeito, é neste contexto de transformações, tanto do Estado como construção jurispólitica quanto do capitalismo como regime econômico dominante, que devemos situar os contornos de uma nova conformação paradigmática do Estado Contemporâneo e o florescer de propostas de Reformas do seu Aparelho, na busca de uma maior adequação sua às mudanças e necessidades das sociedades atuais, ora mergulhadas num cenário de incertezas¹⁰, próprio de uma era pós-moderna¹¹ e globalizada.

Entretanto, se a conjuntura histórica exige o repensar e a reestruturação das instituições cujos modelos já não respondem integralmente aos anseios vividos pelas sociedades contemporâneas, a disposição intelectual para entender este fenômeno não nos exime de adotar uma postura crítica em nossas reflexões, evitando, assim, nos contaminarmos pela visão determinista que viceja entre alguns teóricos do Estado Contemporâneo, qual se estivéssemos numa

¹⁰ No dizer de BAUMAN apud ARGÜELLO “O mais sinistro e doloroso dos problemas contemporâneos pode ser mais bem entendido sob a rubrica *Unsicherheit*, termo alemão que funde experiências para as quais outras línguas podem exigir mais palavras – incerteza, insegurança e falta de garantia[...]” (ARGÜELLO, *As aporias da democracia: uma (Re) leitura possível a partir de Max Weber e Jürgen Habermas*, p. 79) .

¹¹ “O mundo em que vivemos não está sujeito ao rígido controle humano – que é a essência das ambições da esquerda e, poder-se-ia dizer, o pesadelo da direita. Quase ao contrário, é um mundo de perturbação e incerteza, um “mundo descontrolado”. E, o que é perturbador: aquilo que deveria criar uma certeza cada vez maior – o avanço do conhecimento humano e a “intervenção controlada” na sociedade e na natureza – está na verdade envolvido com essa imprevisibilidade” (GIDDENS apud ATHAYDE, *Direito e democracia em Habermas: Faticidade, Validade e Racionalidade*, p. 3); “Em tais períodos, os processos sociais são tão fluidos e turbulentos que o que resulta das interações entre eles é, em grande medida, uma incógnita. Para utilizar o conceito de Prigogine, estamos numa situação de ‘bifurcação’ em que a menor mudança no sistema pode produzir um desvio de largas proporções. Estamos numa época em que a contingência parece sobrepujar a determinação” (SANTOS, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, p.37); “Um dos autores que denomina o período atual (fundamentalmente a partir da década de 1980) de pós-modernidade é o professor Norbert Reich. Todavia, deve ser considerada a dificuldade de estabelecimento de tal período em termo cronológicos. Sua apreensão é dependente do contexto. Cf. REICH, Norbert. *Intervenção do Estado na Economia – reflexões sobre a pós-modernidade na teoria jurídica*. Tradução de Fernando Herren Aguillar. Cadernos de Direito Econômico e empresarial – Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.o 94, abr.-jun., 1990’ (Apud GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, nota de rodapé, p. 13).

encruzilhada histórica e a complexidade da realidade que desponta não nos oferecesse alternativas construtivas para o nosso porvir, ou mesmo a humanidade houvesse perdido o controle do seu destino e, portanto, devesse curvar-se à fatalidade do Capitalismo globalizado e de sua base teórica neoliberal(GABARDO, 2003)¹².

Isto, contudo, só poderá ser feito seriamente se não nos submetermos, ainda que inconscientemente, à idéia negativa de que o Estado esteja morto e deva governar exclusivamente as relações sociais e políticas, liberando as relações econômicas ao controle natural do mercado.

Neste sentido, constatamos que o fenômeno da globalização e a crescente expansão ideológica do neoliberalismo no mundo contemporâneo mostraram-se cada vez mais influentes sobre as teorias de reformulação do perfil do Estado e da Administração Pública, atribuindo-se a crise do ente político e da Administração Pública à sua inadequação às mudanças operadas no mundo globalizado, o que deu azo às propostas políticas liberalizantes, com a qual não comungamos, pois, no fundo, reproduzem os claros interesses do capital internacional em sobrepujar os verdadeiros anseios de mudanças pretendidos pelas sociedades democráticas.

Assim, partindo do pressuposto de que a Administração Pública deva renovar-se e tornar-se mais eficiente na consecução de seu múnus institucional, principalmente em função das próprias necessidades conjunturais vividas pelas sociedades hodiernas, não poderá sê-lo apenas em função de ceder às pressões

¹² “ Todavia, o consenso pós-moderno parece que encontrou a resposta do problema, mediante uma proposta de aparência inovadora, mas que na realidade nada mais consiste do que um retorno à pré-modernidade: a idéia de que o futuro já não mais pertence aos homens. Nada é possível ser feito; resta aos homens a resignação perante a força da conjuntura histórica

externas ou de adequar-se a um modelo minimalista do papel do Estado que contrarie a ordem constitucional vigente, mas, sobretudo, em função de conferir melhores resultados à Gestão Pública, o que constitui escopo do Estado Democrático de Direito e anseio maior de toda a sociedade brasileira (BRESSER PEREIRA, 1998).

Deste modo, embora o tema da Reforma do Estado e da Administração Pública surja dentro do contexto das mudanças provocadas pela globalização e pela crise do capitalismo industrial, o que acabou por ensejar também a crise do próprio Estado Social, abrindo espaço para a subsequente proposta revisionista neoliberal, a sua compreensão não poderá reduzir-se a esta leitura, devendo valer-se de outros elementos capazes de proporcionar uma correta avaliação de quais fatores são imprescindíveis para a reestruturação do perfil estatal na atualidade, em bases mais sólidas e democráticas.

O tema da Reforma do Estado guarda íntima relação com a reforma de seu aparelho¹³ no que tange à definição e configuração da máquina de Estado, esta entendida como elemento que o torna visível organicamente aos cidadãos administrados¹⁴. Neste sentido, abordar as formas paradigmáticas de Estado

notadamente marcada pela globalização e pelo neoliberalismo” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 21).

¹³ “[...] reforma do Estado refere-se à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por sua vez, reforma do aparelho do Estado diz respeito à reformulação da forma burocrática de administração e de prestação de serviços públicos, mediante a elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas, financeiras e técnicas, cujo objetivo consiste em aprimorar a capacidade de implementação de políticas públicas que produzam resultados, noutros termos, a eficiência do agir estatal” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 85-86).

¹⁴ “[...] El problema genuíno del derecho político queda pues para Gerber adscrito al estudio del poder público, y de su evolución histórica, e inevitablemente, la actuación del Estado lleva consigo la existencia de órganos sin los cuales no le es dable la vida” (JELLINEK, *Teoría general del Estado*, p.16). (O problema genuíno do direito político permanece pois para Gerber adstrito ao

adotadas ao longo da história significa inegavelmente ter que dizer da projeção e repercussão delas sobre sua manifestação físico-operacional, o aparato administrativo de que se serve para a consecução dos fins precípuos a que fora instituído¹⁵, como meio através do qual se materializa os princípios normativos com base nos quais se constitui o ente político.

Embora realidades distintas, esta íntima relação entre Estado e aparelho ou aparato de Estado mostra-se do ponto de vista analítico indissociável, de modo que não podemos investigar a trajetória histórica da mudança de paradigma da Administração Pública sem fazê-lo referencialmente ao próprio paradigma de Estado ao qual a mesma se vincula institucional e juridicamente.

Neste contexto, torna-se fundamental aprofundar a compreensão da reformulação do Modelo de Administração Pública pretendido no Estado brasileiro por ocasião da Reforma Administrativa gerencial¹⁶, à luz do princípio constitucional da democracia participativa¹⁷, e, ao mesmo tempo, da superação

estudo do poder público, e de sua evolução histórica, e inevitavelmente, a atuação do Estado traz consigo a existência de órgãos sem os quais lhe é possível a vida.) [tradução nossa]

¹⁵ “Assim, da concepção do Estado decorrem conseqüências no contexto das instituições públicas, sobretudo governamental e administrativa. Se a disciplina jurídica da Administração pública centraliza-se no direito administrativo e se a Administração integra a organização estatal, evidente que o modo de ser e de atuar do Estado e seus valores repercutem na configuração dos conceitos e institutos desse ramo do direito.” (...) As raízes do direito administrativo e as linhas fundamentais de sua sistematização o vinculam, nas formulações originárias, precipuamente ao Estado do Século XIX. Daí a importância de buscar as características e fundamentos deste Estado, que certamente repercutiram na elaboração do direito administrativo; e a importância de verificar as transformações que sofreu para concluir se vão afetar ou não as linhas conceituais desse ramo jurídico”(MEDAUAR, *O Direito Administrativo em evolução*, p.77-78).

¹⁶ “A Emenda Constitucional n. 19, promulgada em 4 de junho de 1998, tem por escopo introduzir um novo perfil da Administração Pública brasileira, em face da necessidade de adaptá-la às modernas relações advindas do modelo de globalização crescente a partir dos anos 80 e 90”(COELHO, *Administração pública gerencial e Direito Administrativo*, p. 116).

¹⁷ Segundo Perez, “[...] a Constituição Federal brasileira trata da participação popular na Administração Pública como um verdadeiro princípio jurídico. [...] a participação é um princípio jurídico de organização da Administração Pública. Princípio implícito em nosso ordenamento constitucional. Chamamos princípios de organização aqueles que importam na estruturação de processos formais de divisão de tarefas ou competências e de tomada de decisão” (PEREZ, A

do que Gordillo qualificou de “Administração paralela”, fazendo “[...] *com que os cidadãos sejam realmente senhores dos destinos do Estado e que a Administração Pública seja o aparelho institucional para a realização desse propósito* [...] “, em resposta às exigências cada vez mais prementes de efetivação dos princípios e valores políticos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988 (BUCCI, 2002, p. 25-26).

Neste particular, a ênfase numa Administração democrática deverá estar associada ao “ *incremento da participação do cidadão no seio da estrutura administrativa, conferindo-lhe instrumentos de fiscalização e colaboração na busca de uma Administração participativa* “ (COELHO, 2004, p. 117), como corolário do princípio constitucional da democracia direta, elemento indispensável à materialização dos valores constitucionais vigentes (BONAVIDES, 2003), o que se afirma no contexto das mudanças operadas pela Administração Pública contemporânea como garantia da efetiva responsabilização do Gestor, cujas ações devem estar pautas pela legitimidade e pela transparência¹⁸.

Assim, na Nova Administração Pública almejada, em que a participação popular está posta como princípio constitucional fundante da atuação do Estado e como garantia fundamental do administrado, a par dos demais princípios de

Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública, p. 204 e 222).

¹⁸ Na opinião de BRAGA, “[...]no caso da Administração pública contemporânea, a sua transparência manifesta-se em relação a todos os atos e fatos que não podem ser encobertos. Quando o assunto é a res publica, é necessário que tudo seja revelado ao principal interessado: o cidadão. Isso representa, tão somente, uma informação que deve ser prestada ao povo, relativamente à maneira como os recursos públicos foram aplicados. Dessa forma, o gestor público estará agindo com a necessária transparência, que deve nortear o seu comportamento“(BRAGA, *Transparência na gestão fiscal dos municípios mineiros: teoria, prática e jurisprudência*, p. 61).

mesma escol (BRITO)¹⁹, os cidadãos passam a ser vistos não apenas como subordinados ao poder estatal, mas principalmente como sujeitos da democracia²⁰, o que influirá consideravelmente na melhoria do desempenho do aparelho estatal quanto à satisfação do interesse público (BATISTA:2004).

Constitui propósito deste trabalho, portanto, compreender a construção da concepção de Estado desde a modernidade até os nossos dias, delineando os seus contornos teóricos fundamentais, a partir do que tentaremos abstrair uma concepção renovada de Estado e de Administração Pública no contexto das sociedades democráticas contemporâneas, em especial no Brasil, sem contudo nos rendermos aos protótipos neo-liberais predominantes na maior parte dos países que se lançaram nesta empreitada.

Ainda, identificar a crise porque supostamente esteja passando o Estado Contemporâneo em relação aos paradigmas clássicos Liberal e Social, numa tentativa de redefinição de seu papel num contexto econômico, social e político globalizado, notadamente no Brasil, após o advento da Reforma Administrativa no final da década de 90, reforçando deste modo o nosso propósito de buscar um redesenho para o braço administrativo do aparelho estatal, numa perspectiva efetiva de satisfação dos interesses dos cidadãos, vistos não apenas como destinatários e clientes das ações públicas, como já ressaltado acima, mas principalmente como sujeitos titulares do poder político, perspectiva teórica que

¹⁹ “[...] ao passar a pertencer aos explícitos princípios da administração pública, por força, justamente, da Emenda 19/98, a eficiência administrativa partilhou da mesma sorte dos demais. Todos são princípios-espécie, embutidos no princípio-gênero da juridicidade.” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. XVI-XVII)

²⁰ “[...] não pode existir direito para todos sem liberdades subjetivas acionáveis que garantem a autonomia privada de sujeitos jurídicos individuais; e não há direito legítimo sem legislação democrática elaborada conjuntamente por cidadãos, que, como livres e iguais, participam deste

de certo possibilitará o ente político tornar-se efetivamente mais democrático e, sobretudo, mais eficiente institucionalmente, tal qual prescrito na Carta Republicana de 1.988, onde o Estado Democrático de Direito foi erigido a fundamento nuclear do sistema constitucional da nação (Galuppo,2000).

Portanto, este é um trabalho que deita suas raízes na defesa de uma Reforma Administrativa efetivamente democrática, cujo elemento central consiste na reestruturação da Administração Pública não apenas em função de um suposto eficientismo decorrente das modernas teorias econômico-organizacionais, mas, sobretudo, da experiência de aproximação entre Estado e Sociedade que seja capaz de conferir maior legitimidade ao próprio agir estatal.

processo” (HABERMAS apud CITTADINO, *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*,p. 136).

Capítulo 1 - Uma breve reflexão sobre o marco teórico adotado em nossa abordagem sobre o Estado e a Administração pública

O tema Estado esteve sempre presente entre as reflexões dos estudiosos da Filosofia, da Sociologia e do Direito (BONAVIDES, p.62), havendo, portanto, diferentes abordagens a seu respeito (JELLINEK, 2000, p 56). Entrementes, foi a abordagem histórica, capitaneada por Maquiavel e Vico, que inicialmente delineou a busca por uma concepção doutrinária do ente político. Daí sucederia uma abordagem jurídica, com o estudo das leis e institutos que versaram sobre as relações entre governantes e governados, onde o papel dos juristas se sobrelevou, tendo em vista principalmente o envolvimento prático deles com as questões afetas ao Estado (BOBBIO, 1987, p. 54)²¹.

Não obstante a proeminência dos estudos e análises jurídicas sobre o tema, que predominaram principalmente nos séculos XVIII e XIX, hoje nos deparamos com a necessidade de abordagens do fenômeno Estado que sejam portadoras de maior profundidade analítica, sendo necessário considerar não somente os aspectos jurídicos constitutivos do ente político²², mas também

²¹ “Ao contrário do que nessa época acontecia nas universidades do Noroeste da Europa (Paris e Oxford), o *studium civile* de Bolonha não era uma corporação eclesiástica hierarquizada, mas uma *universitas scolarium*, uma associação de eruditos (Wieacker, 1967: 53).[...] Ao lado do clérigo, surgiu o jurista ou legista que, nos séculos seguintes, iria monopolizar a administração pública e os sistema judicial em toda Europa” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, .p. 122).

²² “Hoje, a história das instituições não só se emancipou da história da doutrina como também ampliou o estudo dos ordenamentos civis para bem além das formas jurídicas que os modelaram; dirige suas pesquisas para a análise do concreto funcionamento, num determinado período histórico, de um específico instituto, através dos documentos escritos dos testemunhos dos atores, das avaliações dos contemporâneos, progredindo do estudo de um instituto fundamental como , por exemplo, o parlamento e as suas vicissitudes nos diversos países, ao estudo de institutos particulares como o secretário de Estado, o superintendente, o gabinete secreto, etc., através dos quais torna-se possível descrever a passagem do Estado feudal à monarquia absoluta, ou a

aqueles de naturezas distintas destes e que também contribuem para uma formulação mais complexa e interdisciplinar da concepção de Estado²³, adequada, portanto, ao contexto complexo e diversificado das sociedades democráticas contemporâneas. Para tanto, havemos que repensar o Estado considerando mais amplamente possível os aspectos a ele inerentes²⁴.

Segundo Bobbio,

Com a transformação do puro Estado de Direto em Estado social, as teorias meramente jurídicas do Estado, condenadas como formalistas, foram abandonadas pelos próprios juristas. Com isso, recuperaram vigor os estudos de sociologia política, que tem por objeto o Estado como forma complexa de organização social (da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos (Bobbio,1987, p. 57).

gradual formação do aparato administrativo, através do qual pode-se reconstruir o processo de formação do Estado moderno e contemporâneo“ (BOBBIO, *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*, p. 54).

²³ “ A Ciência Política será, assim, essa disciplina que, mediante um processo de compreensão interdisciplinar, possibilitará interpretar a complexidade que envolve o Estado, o poder, a política, a democracia e o direito (e suas conseqüências para a Sociedade)” (STRECK;MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p.18-19).

²⁴ Segundo nos adverte Enrique Cabrera Mendonza, “[...] La necesidad de observar las nuevas señales de los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural em los niveles regional, nacional o internacional se convierte em un elemento rector de la acción de las diversas dependencias, que adquiere el mismo nivel de importancia que los grandes lineamientos del gobierno en turno. De nada sirven las dependencias claramente subordinadas al gobernante pero incapaces de sobrevivir en un ambiente cambiante y agresivo” (MENDONZA, *¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?*, p. 22). (A necessidade de observar os novos sinais dos contextos político, econômico, tecnológico, social e cultural nos níveis regional, nacional e internacional se converte em um elemento retor da ação das diversas dependências, que adquire ao mesmo o mesmo nível de importância que os grandes lineamentos do governo em questão. De nada serve as dependências claramente subordinadas ao governante mas incapazes de sobreviver em um ambiente cambiante e agressivo.) [tradução nossa]

É neste mesmo sentido que nos adverte Streck (2004, p. 146) ao falar de uma sociologia constitucional ou da constituição que reflita de alguma forma os vínculos entre o constitucionalismo e as relações sociais, principalmente neste momento crítico do limiar do século XXI.

Igual advertência é feita pela administrativista Odete Medauar, segundo a qual

As linhas contrastantes nos estudos atuais sobre o Estado demonstram o caráter multifacetário do tema e, em especial, a impossibilidade de tratamento unilinear, simplista, monocórdio, como, por exemplo, a perspectiva reducionista, expansionista ou abolicionista. Revelam, ainda, a extrema importância e necessidade de estudos sobre o Estado de primórdios do Século XXI, que se vê submetido às crescentes demandas internas e às pressões de uma realidade internacional em processo de aceleradas mudanças. (MEDAUAR, 2003, p. 77).

Entretanto, se por um lado não podemos ignorar os aspectos extra-jurídicos constitutivos da natureza do ente político²⁵, tornando-nos abertos a uma compreensão mais complexa do tema, por outro, não podemos olvidar que, numa abordagem jurídica do Estado e dos elementos normativos constitutivos da sua atuação, não se pode extrapolar demasiadamente este universo, cujo caráter eminentemente deontológico constitui o divisor de águas do Direito em relação às demais ciências sociais, sob pena de resvalarmos para uma abordagem meramente sociológica ou política, o que foge ao propósito inicial deste trabalho.

²⁵ Segundo Marcelo Cattoni, “Da perspectiva externa da relação entre facticidade social e autocompreensão do Estado Constitucional, a Teoria da Constituição deve alterar seu enfoque interno ao Direito e complementá-lo através do diálogo com as teorias da sociedade e com as teorias políticas, a fim de que possa ultrapassar as abordagens tradicionais acerca da efetividade do Direito Constitucional, quer no sentido de uma classificação ontológica da Constituição (Karl Loewenstein), quer no sentido da eficácia social das normas constitucionais (José Afonso da Silva)[...]” (CATTONI, *Direito Processual Constitucional*, p.179).

É com esta preocupação, portanto, onde há uma busca por se chegar a uma formulação da idéia de Estado que estabeleça seus aspectos constitutivos essenciais de modo compatível e adequado às questões postas pelas sociedades contemporâneas, fortemente marcadas pela complexidade de sua organização e pelo pluralismo cultural em que se encontram imersas, que prescindimos de uma perspectiva teórica estritamente comunitarista²⁶, por entender que ela não se presta a instrumental suficiente para o enfrentamento das questões levantadas aqui ou mesmo oferecer uma alternativa conceitual apropriada às mudanças perfilhadas pelo Estado neste contexto de transição.²⁷

Não obstante tenhamos consciência do matiz comunitário em que fora gestada a grande maioria dos textos constitucionais contemporâneos, notadamente o alemão, o português, o espanhol e, principalmente, o brasileiro (CITTADINO, p. 226), entendemos que, se nos limitássemos a uma leitura comunitarista, poríamos em risco a própria sustentação da tese de renovação do ente estatal que constitui o cerne da pesquisa que nos propusemos, muito embora devamos reconhecer a importância de alguns aspectos desta corrente

²⁶ Nas palavras de Gisele Cittadino, “[...] na linha do constitucionalismo ‘comunitário’, o cumprimento dos princípios fundamentais equivale a uma realização de valores. A dimensão axiológica supera, portanto, a dimensão deontológica, pois o conceito de bom tem primazia sobre o de dever ser, na medida em que os princípios expressam os ‘valores fundamentais’ da comunidade.[...] Taylor e Walzer defendem, assim, um consenso ético comunitário que ao invés de um eu isolado, orientado pela subjetividade de sua própria visão de mundo, busca a constituição de um nós, animado por um sentimento de destino compartilhado. E o fato de compartilhar tem valor por si mesmo. Como os indivíduos vivem em ambientes culturais, a sua identidade é inseparável do sentimento de pertencimento a uma comunidade. De outra parte, o consenso ético, fundado na idéia de valores compartilhados, mas também de participação, oferece um marco para que as instituições que garantem a liberdade dos indivíduos não os torne alheios ao espaço público, na medida em que sua liberdade se constrói na comunidade política e a ela diz respeito” (CITTADINO, *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*, p. 46 e 133).

²⁷ Para Habermas, o ideal comunitário não converge com as condições próprias do pluralismo cultural e social, característico das sociedades modernas (HABERMAS, *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, p. 346).

teórica para o fortalecimento dos ideais democráticos e republicanos conquistados ao longo da história do constitucionalismo.

A dificuldade reside justamente em afirmar um novo perfil do Estado Contemporâneo, cuja natureza, função e fim possam ser delineados numa perspectiva não tão dirigista como a decorrente da idéia de Estado preconizada pelo comunitarismo, o que por si só justifica afastá-lo como marco teórico possível do estudo aqui desenvolvido.

Embora o pensamento comunitário tenha influenciado sobremaneira a grande maioria dos textos constitucionais contemporâneos, sendo a corrente que mais fortemente representou a luta pela conquista dos ideais de igualdade e liberdade travada historicamente, desde o princípio da pesquisa de-nos conta da sua limitação teórica para o desafio que era repensar o Estado de Direito num contexto histórico tão dinâmico e diverso quanto o atual.

A partir desta convicção, fomos conduzidos a optar pelo embasamento teórico-jurídico capitaneado pela ética discursiva do alemão Jürgen Habermas²⁸, cuja formulação mostrou-se mais adequada ao horizonte do objeto de nossa investigação, principalmente pela sua defesa de uma hermenêutica jurídica pós-convencional e pela íntima e indissociável relação existente entre a autonomia pública e a autonomia privada²⁹, pressupostos teóricos mais compatíveis com o propósito de renovação conceitual de Estado a que nos lançamos.³⁰

²⁸ “A Teoria do Discurso (Habermas) surge como alternativa teórica ao conceber o meio termo entre as alternativas políticas anteriores, e centrando este processo na formação da vontade política no senso comum, propõe a alternativa pela via da racionalidade. É a racionalidade comunicativa e ativa que constituirão as alternativas de viabilização fática do Direito ao interesse universal” (ATHAYDE, *Direito e democracia em Habermas: Faticidade, Validade e Racionalidade*, p. 2).

²⁹ A idéia de autonomia jurídica dos cidadãos exige que os destinatários do direito possam ao mesmo tempo ver-se como seus autores. Não há direito algum sem autonomia privada de pessoas do direito. Portanto, a autonomia privada e pública pressupõem-se mutuamente sem que

Portanto, para compreendermos a complexidade inerente ao Estado contemporâneo, ao contrário da centralidade ideológica que defendem liberais e comunitaristas, torna-se essencial percebermos que a afirmação de valores absolutos eleitos num dado momento histórico pelas sociedades e sua imposição indistintamente aos seus integrantes perdeu sua força aglutinadora. Muito antes ao contrário, é a cidadania democrática³¹ e crítico-deliberativa exercida cotidianamente por eles o elemento capaz de tornar-se a força de integração social(CITTADINO, p. 177), o que certamente trará desdobramentos significativos para a administração pública no que pertine à conquista efetiva dos espaços públicos pelos sujeitos de direito.

haja um primado dos direitos humanos sobre a soberania popular, nem dessa sobre aqueles (HABERMAS, *A inclusão do outro – estudos de teoria política*, p. 293-295); para Moreira, “ A liberdade do Estado Liberal e a democracia do Estado social e democrático são interdependentes: ‘a) a participação democrática é necessária para salvaguardar as liberdades civis; b) a proteção dos direitos de liberdade é necessária para uma correta e eficaz participação’ “(MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p. 145).

³⁰ “O pluralismo é uma das marcas constitutivas das democracias contemporâneas. Quando Jürgen Habermas descreve a ‘moralidade pós-convencional ’ ou quando Claude Lefort menciona a dissolução dos ‘marcos de referencia da certeza’ ambos se referem ao fato de que no mundo moderno já não é possível configurar uma idéia substantiva acerca do bem que venha ser compartilhada por todos” (CITADDINO, *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*, p.1) ; “ Uma organização política plural e democrática, de base multicultural e que pressuponha uma pluralidade de formas de vida, não pode pressupor uma única concepção ou um modelo único de vida boa, algo inviável diante da hipercomplexidade da sociedade mundial contemporânea”(CATTONI, *Direito Processual Constitucional*, p. 70).

³¹ Como nos esclarece muito apropriadamente Cattoni, “O Direito deve fundar-se tão somente no princípio democrático, não mais compreendido como um mecanismo de decisão, a partir de uma pretensa volonté générale republicana, mas compreendido como institucionalização de procedimentos estruturados por normas democraticamente justificadas que garantam a participação discursiva dos cidadãos no processo de tomadas de decisões” (CATTONI, *Direito Processual Constitucional* , p. 71); nas palavras de Cruz, “ O ‘princípio da soberania popular’ exige que a legislação expresse a vontade da totalidade dos cidadãos, ou seja, que deixem de ser meramente destinatários do Direito, mas tornem-se seus co-autores” (CRUZ, *Jurisdição constitucional democrática*, p. 220); “Ao ressaltar a importância de se resgatar os ideais de participação política, virtude cívica, empenho na construção de normas e valores comuns[...] essa concepção faz avançar a visão do cidadão, de um depositário de normas e direitos para alguém que participa, responsável pela estipulação destas normas e direitos” (KOZICKI, *Democracia radical e cidadania: reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe*, p. 344).

Segundo nos assevera Reale (1997, 33), "[...] *a idéia do Estado, de uma forma ou de outra, passou a depender de como se concebem o homem e seu destino*". Ora, conceber o homem contemporâneo como sujeito passivo de direito, quando na verdade deve ele ser havido como personagem central da democracia construtivista do direito, é, no mínimo, amesquinhar todo o seu potencial de lutas e conquistas protagonizados ao longo da história³².

Daí a perspectiva de buscarmos na construção histórica da concepção de Estado, no qual subjaz uma concepção de homem e de sociedade, sua natureza político-institucional, considerando os diferentes contextos em que delineados³³, a fim de tentar aproximar-nos de uma idéia de Estado renovada e capaz de corresponder efetivamente às demandas presentes nas sociedades democráticas contemporâneas, em relação às quais os modelos pretéritos não se mostraram satisfatórios e capazes de potencializar o dinamismo e a diversidade³⁴ muito próprios de nosso tempo.

³² “[...] O patriotismo constitucional proposto por Habermas evidencia, contra os liberais, a conexão interna entre autonomia privada e autonomia pública. Ao mesmo tempo, e diferentemente de comunitário e republicanos, esta concepção de patriotismo pode prescindir de uma visão compartilhada de bem, porque vincula a cidadania democrática à consciência pública de sujeitos de direito que se ‘constituem por sua própria força como uma associação de livres e iguais’” (CITTADINO, *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*, p. 181-182).

³³ “No campo jurídico-político, a ‘prova real’ do paradigma da modernidade ocorre no século XIX. É justamente nesse período que o capitalismo se torna no modo de produção dominante nos países centrais e que a burguesia emerge como classe hegemônica. Daí para a frente, o paradigma da modernidade fica associado ao desenvolvimento do Capitalismo. Seguindo a proposta apresentada por Hilferding, e continuada por Offe e outros, divido esse desenvolvimento em três períodos. O primeiro, o período do capitalismo liberal, cobre todo o século XIX, embora as três últimas décadas tenham um carácter de transição; o segundo, o período do capitalismo organizado, começa nos finais do século XIX e atinge o seu desenvolvimento máximo no período entre as duas guerras e nas duas primeiras décadas do pós-guerra; finalmente, o terceiro período, o do capitalismo desorganizado, começa nos finais do anos 60 e ainda continua” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.*, p.139).

³⁴ “[...] No entanto, a despeito das diferentes maneiras através das quais descrevem e compreendem as sociedades democráticas contemporâneas, liberais, comunitários e crítico-deliberativos acreditam que é possível formular e justificar um ideal de justiça – especialmente de justiça distributiva – adequado ao pluralismo do mundo moderno” (CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva*, p.1).

Neste diapasão, faz-se mister uma abordagem sucinta dos “paradigmas de Estado Moderno” forjados historicamente para, em seguida, repensarmos um novo paradigma de Estado³⁵ que melhor atenda aos princípios públicos erigidos no momento em que nos situamos e, assim, fazermos uma releitura do modelo de Estado e de Administração Pública eleitos pela sociedade brasileira num contexto internacional extremamente complexo e desafiante.

³⁵ "Positivado que a reforma do Estado depende do conhecimento que se tem da sociedade civil, ao invés de ficarmos contrapondo superados clichês políticos, devemos partir de um estudo objetivo dos múltiplos fatores científicos, tecnológicos, econômicos, financeiros ou, mas amplamente, culturais que vêm dando nova feição à comunidade humana na quinta do próximo milênio" (REALE, *A sociedade civil e a idéia de Estado: o Estado da civilização cibernética*, p.36); "[...] é necessário reinventar não só a política mas também a cultura política. Só assim se poderá superar o senso comum regulatório que transforma a anormalidade em que vivemos na única normalidade possível e desejável. Porque a modernidade ocidental reduziu o poder político ao poder agregado à volta do Estado há que começar pela reinvenção do próprio Estado. O objetivo é promover a proliferação de espaços públicos não estatais a partir dos quais seja possível republicizar o espaço estatal entretanto privatizado pelos grupos sociais dominantes que exercem hoje o poder por delegação do Estado. O mundo é hoje um campo de experimentação imensa sobre as possibilidades dos espaços públicos não estatais" (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p.20).

CAPÍTULO 2 – Mudança de Paradigma do Ente Estatal - do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito

Nem Estado Mínimo, nem Estado Máximo, mas sim o Estado necessário (MOREIRA NETO,2001).

2.1. O Estado Liberal

A trajetória do Estado Moderno nos remete ao processo histórico das revoluções científica, cultural e comercial do final do século XVI e início do XVII³⁶, cenário a partir do qual se deu a ruptura com um modelo de Estado que já não mais correspondia às demandas sociais, políticas e econômicas da Europa setecentista³⁷, deflagrando-se o começo do fim de um “[...] *Estado modelado segundo a dominante visão transcendente ou religiosa da existência humana*,

³⁶ “Vários fatores – entre eles, o desenvolvimento do modo de produção capitalista , a revolução científica, a reforma protestante, a crise de legitimação do sistema feudal, a ascensão da classe burguesa, o desenvolvimento do comércio e reflorescimento das cidades, além de muitos outros – contribuíram para que houvesse um aumento de complexidade na sociedade como um todo, demandando novas formas de organização social, política e econômica também complexas” (GUMARÃES, *O Direito Administrativo e a Reforma do Aparelho do Estado: uma visão autopoietica*, p. 60).

³⁷ Segundo nos assevera Valente, “Nos séculos XVII e XVIII, o desenvolvimento e o crescimento da sociedade burguesa esbarraram nos entraves remanescentes do mundo feudal: as teorias jurídico-políticas justificavam um Estado cada vez mais avesso ao dinamismo capitalista e ao próprio conceito de liberdade. Vários intelectuais passaram a criticá-lo, anunciando um mundo contemporâneo, um novo Estado, novas instituições, novos valores, condizentes com progresso econômico, científico e cultural em andamento” (VALENTE, *Estado e direito: anotações sobre liberdade e tutela*, p. 82).

sendo o mesmo visto como entidade subordinada aos mandamentos da Igreja (REALE, p.33) ".³⁸

Surgem, então, os Estados Nacionais, cuja delimitação territorial ocorreu principalmente a partir dos laços senhoriais, culturais e lingüísticos existentes em cada região da Europa Ocidental, seguidos de um movimento de centralização do Poder Político, resultante das alianças entre os reis e as classes nobres e burguesas, à época dominantes, cujo exercício soberano passou à pessoa do monarca, ao qual os súditos deviam total obediência e lealdade³⁹.

Será no século XVIII, entretanto, que eclodirão os acontecimentos sociais e políticos mais significativos para a definição dos contornos jurídico-institucionais do Estado Moderno, cujo cenário proporcionou as luminosas revoluções norte-americana e francesa, a partir das quais se consolida uma mudança completa de visão de homem e de sociedade política nas civilizações ocidentais⁴⁰.

Neste momento, inicia o crepúsculo do Estado Absolutista, marcado pelo autoritarismo e pelo arbítrio do soberano, fazendo irromper em seguida a alvorada do Estado de Direito, resultante da irresignação daqueles que não se submetiam ao arbítrio dos monarcas, e transformando a Lei no instrumento capaz de sujeitar

³⁸ Segundo nos ensina Lênio Streck e José Luiz Bolzan de Moraes, "[...] é razoável afirmar que não existiu Estado centralizado no decorrer do período medieval, exatamente pela fragmentação dos poderes em reinos, feudos etc. A forma de Estado centralizado – o Estado como poder institucionalizado – é pós-medieval, vindo a surgir como decorrência/exigência das relações que se formaram a partir do novo modo de produção – o capitalismo – então emergente" (STRECK; MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 23)

³⁹ Segundo nos adverte Moreira, "A supremacia era um poder pessoal do príncipe (ainda não havia noção abstrata de Estado) sobre os súditos e o território, no que concerne aos assuntos da comunidade, variando a extensão nos diversos domínios. Por influência da doutrina do direito natural, chega a conceber-se que os direitos e deveres do príncipe têm como finalidade proteger e aumentar o bem estar geral" (MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p. 118).

⁴⁰ É neste cenário que se destacam as teorias de gênios como Isaac Newton, Descartes, Montesquieu, Voltaire, Locke e Adam Smith. (VALENTE, *Estado e direito: anotações sobre liberdade e tutela*, p. 82)

a todos, inclusive a autoridade monárquica, episódio que se revelou o grande marco histórico e jurídico de um novo paradigma de ente político, cujos matizes e contornos jurídico-institucionais forjam as bases do Estado Liberal⁴¹.

Na eminente opinião do Miguel Reale (1997, p.34),

[...]o Estado foi concebido como resultado de um contrato entre indivíduos, assumindo o 'contratualismo individualista' as mais diferentes feições de conformidade com várias doutrinas sobre a natureza humana, até culminar na solução racionalista da Revolução Francesa e no pragmático ordenamento constitucional norte - americano, os dois legados político-jurídicos fundamentais do século XVIII.

Esta nova visão de constituição do Estado, fruto da autonomia da vontade dos indivíduos⁴² que se congregam livremente para instituir a sociedade política e não mais como realidade unilateral dada que os submete e da qual independe sua vontade⁴³, constitui-se como alicerce em que se sustentará por longos anos a base teórica da gênese da formação do ente político.

É neste contexto que devemos situar o paradigma de Estado Liberal, segundo o qual a atuação estatal deve estar limitada a determinadas áreas da vida social, não devendo ele se imiscuir em questões que serão exclusivamente

⁴¹ Para Cristiano Paixão Pinto, a luta contra o absolutismo constitui o principal tema das Revoluções Francesa e Americana na busca por uma ordem cujo estabelecimento e controle do poder dar-se-ia pela promulgação de constituições escritas às quais todos se sujeitariam, inclusive o monarca (2003, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p.33).

⁴² "A invenção moderna da figura do indivíduo – agora libertado das 'ordens' ou 'estados' que caracterizavam o Antigo Regime – permite que a forma jurídica predominante seja o do contrato, que mantém a afirmação (mesmo que fictícia, no plano material) de igualdade entre as partes acordantes"(PINTO, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 36).

⁴³ O Estado, enquanto organismo social e político forjado pela própria natureza humana, foi objeto de estudo do filósofo Aristóteles de Estargira, autor da formulação do politikón zoon, idéia segundo a qual o homem é um animal político por natureza, ou seja, "dotado de natural inclinação a viver pacificamente associado, o que somente seria possível, a seu ver, com a obediência à virtude da justiça distributiva, consistente em dar a cada um o que é seu" (REALE, *A sociedade civil e a idéia de Estado: o Estado da civilização cibernética*, p33).

regidas pelas relações privadas, instância onde não existirá espaço para a intervenção do ente político⁴⁴.

Destarte, a teoria clássica liberal em que se assentaram os ideais de transformação do Estado Absolutista na Europa revolucionária deu origem à uma concepção de Estado que, ao contrário da visão prevalente de um poder político irrefreável e subjogador, próprio de governos autocráticos, elege a liberdade do indivíduo como pilar do Direito Moderno e garantia máxima contra toda e qualquer atuação do Estado que a restrinja ou ameace.⁴⁵

Nas palavras de Paulo Bonavides (2001, p.41),

Foi assim – da oposição histórica e secular, na Idade Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca – que nasceu a primeira noção do Estado de Direito, mediante um ciclo de evolução teórica e decantação conceitual, que se completa com a filosofia de Kant.

Este primeiro Estado de Direito, com seu formalismo supremo, que despira o Estado de substantividade ou conteúdo, sem força criadora, reflete a pugna da liberdade contra o despotismo na área continental européia.

Neste contexto, vê-se que a idéia de liberdade do indivíduo face ao poder estatal vem acompanhada da idéia de Estado de Direito (princípio da

⁴⁴ “ A palavra Estado, até do ponto de vista literal, designa no liberalismo situação de repouso ou inação. Não se trata de um poder que age, mas simplesmente zela pela tranqüilidade e segurança da sociedade” (MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p. 122).

⁴⁵ “[...] há um quadro referencial unívoco que caracteriza o movimento liberal: a idéia de limites. Por isso, Bobbio irá dizer que ‘[...] o liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções’ “ (ESTRECK; MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 51); Segundo Pinto, “O direito privado, por seu turno, radicaliza a emancipação do indivíduo, fruto da modernidade. O elemento central é o contrato, e são pressupostas as potencialidades e capacidades de todo e qualquer indivíduo firmar pactos, ser proprietário de bens e ser regido por um sistema universal de leis gerais e abstratas” (PINTO, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 37-38).

legalidade)⁴⁶, conseqüência natural dos processos e mecanismos revolucionários e legislativos de limitação do poder real⁴⁷, ao qual o príncipe não se sujeitava, e que acaba por consagrar juridicamente o primado da lei como limite da ação estatal.

Na opinião de Batista (2004, p. 42),

[...] A atuação estatal passou a ser exceção, restrita à manutenção da ordem pública. A atuação administrativa restringia-se, em essência, à manutenção da ordem pública, da liberdade, da propriedade e da segurança individual. À autoridade passou a caber tão somente um papel negativo de evitar a perturbação da ordem e assegurar a livre fruição dos direitos de cada um.

O Estado Liberal, portanto, destaca-se em privilegiar sobremaneira o abstencionismo do ente político em favor das prerrogativas naturais do indivíduo, prestando-se no momento histórico de seu surgimento a supedâneo dos valores econômicos da classe burguesa ascendente,

[...]a qual interessava, por um lado, a salvaguarda jurídica da sua posição, com a eliminação dos privilégios do clero e aristocracia, e, por outro lado, o reconhecimento da igualdade formal perante a lei, consubstanciada no respeito aos direitos civis e políticos, a par da manutenção da desigualdade ao nível econômico e social (BATISTA, 2004, p. 44-45).

Assim, não obstante boa parte da burguesia tenha compartilhado dos ideais de liberdade e igualdade que marcaram as lutas políticas pelo Estado de

⁴⁶ “A esse parâmetro de atuação do poder, submetido à previsão legal, relaciona-se a noção de Estado de Direito, determinado pelo princípio da legalidade. Diz Cláudia Fernanda Pereira: ‘O Estado de Direito tem origens puramente liberais, cujas características básicas são a submissão ao império da lei, a divisão dos poderes e o enunciado e garantia dos direitos individuais’ ” (VALENTE, *Estado e direito: anotações sobre liberdade e tutela*, p. 85).

⁴⁷ “ No Modelo Liberal, a ligação estrita da justiça e da administração à lei resulta no clássico esquema da divisão de poderes, que deveria disciplinar, através do Estado de Direito, o arbítrio do poder estatal absolutista” (HABERMAS, *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, p. 305).

Direito, sua atuação nada mais representou do que a formulação de princípios filosóficos de sua revolta social e, conseqüentemente, a consolidação de uma concepção burguesa da ordem política (BONAVIDES, 2001, p. 42).

Segundo Onofre Alves Batista Júnior (2004, p. 44),

O que se verificou é que a burguesia, ao se apoderar do controle político da sociedade, já não mais se interessou por manter, na prática, a universalidade dos princípios basilares da Revolução Francesa como apanágio de todos os homens, mas passou a sustentá-los apenas de maneira formal.

O caráter meramente formal da organização e atuação do Estado, muito peculiar ao paradigma liberal, aqui compreendido como portador de uma atuação estritamente reservada à esfera da segurança pública⁴⁸, daí o termo Estado-guardião de que nos fala Kant⁴⁹, exime o ente político de qualquer promoção do bem comum em sentido material e libera os indivíduos à plena expansão de suas energias criadoras (BONAVIDES, 2001, p.40), não importando a que preço esta

⁴⁸ Segundo nos adverte Lênio Streck, “O liberalismo se apresentou como uma teoria antiestado. O aspecto central de seus interesses era o indivíduo e suas iniciativas . A atividade estatal, quando se dá, recobre um espectro reduzido e previamente reconhecido. Suas tarefas circunscrevem-se à manutenção da ordem e segurança, zelando para que as disputas porventura surgidas, sejam resolvidas pelo juízo imparcial sem recurso a força privada, além, de proteger as liberdades civis e a liberdade pessoal e assegurar a liberdade econômica dos indivíduos exercitada no sentido da proteção do indivíduo” (STRECK;MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 56); Na opinião de Enrique Cabrero Mendoza, “[...] la concepción del Estado em buena parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este siglo se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir la justicia.Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitia hacer. El estudio del marco legal – particularmente del derecho administrativo – permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno”.(MENDONZA, *¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?*, p. 19). ([...] a concepção do Estado em boa parte do século passado e durante o primeiro terço deste século se centrava no modelo de um Estado guardião, preocupado de maneira exclusiva em garantir a segurança e soberania além de distribuir a justiça. Se tratava de um Estado não interventor, regido estritamente pelo que a norma jurídica permitia-lhe fazer. O estudo do marco legal – particularmente do direito administrativo- permitia entender quase em sua totalidade o conjunto da ação do governo).[tradução nossa]

⁴⁹ “No paradigma liberal do direito, reduz-se aquilo que, no entender de Kant, deveria garantir a compatibilidade da liberdade de cada um com as liberdades subjetivas iguais de todos, pois passa a ser tido como garantia da autonomia privada em oposição ao Estado”(BÖCKENFRÖRDE apud HABERMAS, *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, p. 310-311).

aventura se dê, nem as conseqüências negativas que eventualmente a desigualdade de oportunidades possa acarretar à sociedade.

Esta maneira de compreender o indivíduo e sua ascendência sobre o Estado “ *vem justificar o realce das liberdades individuais (liberdade contratual, reverência à absolutização da propriedade privada a par das liberdades)*” (BATISTA, p. 44) e, segundo Habermas (1997, p. 304),

Na linha desse modelo liberal de sociedade, a constituição deveria fazer uma separação entre a esfera de uma sociedade econômica, livre do Estado, na qual os indivíduos buscam sua felicidade e seus próprios interesses de forma autônoma e privada, e a esfera estatal da persecução do bem comum - ‘em todo caso não era função da constituição combinar a esfera do bem individual e do bem comum sob uma idéia de conteúdo mais abrangente’.

Todavia, como nos adverte Bento (2003, 16),

A teoria liberal clássica, com efeito, ao mesmo tempo que afirma categoricamente a primazia do mercado sobre o Estado, do econômico sobre o político, criticando todas as formas de intervenção econômica e prescrevendo um governo que governe o mínimo, não consegue raciocinar com clareza acerca do que esse mínimo consiste.

O próprio Smith, adverte o autor, admite essa incongruência do paradigma de Estado Liberal ao reconhecer o mercado como incapaz de assegurar o conjunto de condições sobre as quais se sustenta a vida econômica e que, portanto, deve buscar solução via institucionalização política (Smith *apud* GABARDO).⁵⁰

⁵⁰ Em nota ao capítulo que versa sobre o Liberalismo, Streck assim se manifesta a propósito das correntes liberais que admitiam de certo modo a intervenção estatal: “Outra vertente do pensamento liberal pode ser creditada aos democratas radicais, os quais aceitavam o núcleo moral do liberalismo, também o núcleo político, de perfil rousseauiano, mas apresentavam reservas fundamentais acerca do núcleo econômico. Eles questionavam o modelo do ‘laissez faire’ do capitalismo proposto por Adam Smith e eram a favor da utilização do Estado de forma a corrigir alguns males e incertezas do mercado. Eles eram a favor de regulamentações amplas e de controles diretos ocasionais, mas não da socialização dos meios de produção”(STRECK;MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 56); Segundo Luiz Carlos Bresser Bresser Pereira, “Margareth Thatcher[...] Realizou reformas importantes no Reino Unido. Mas não logrou reduzir

Esta talvez seja a principal crítica feita ao próprio liberalismo enquanto formulação teórica de Estado, que acabou por resultar também numa crítica à concepção minimalista de sua atuação institucional e à insustentável idéia de que o livre mercado fosse capaz de gerir por si só as necessidades dos indivíduos, restando muito pouco ao Estado por fazer.

Este matiz liberal molda um Estado em que as funções/poderes devem ser exercidas de forma independente⁵¹ e uma Administração Pública do ponto de vista institucional ausente ou reclusa, justamente em função de resguardar as prerrogativas das liberdades individuais que a suplantam⁵².

No dizer de Odete Medauar (2003, p. 124),

Uma das obscuridades ou ponto fraco da concepção clássica de separação de poderes diz respeito à ausência de Administração Pública, que vem escondida dentro do Poder Executivo; o Estado e a separação vêm concebidos como salvaguarda dos direitos individuais.

Assim, a idéia de Administração Pública, atrelada ao exercício do Poder Executivo fica restrita ao papel de fazer cumprir as leis aprovadas pelo parlamento, possuindo pouca abertura para uma atuação mais efetiva do Estado, o que pode ser compreendido justamente em razão de ser ela no Estado Liberal um aparato que devesse permitir a maior manifestação das liberdades individuais,

significativamente o Estado, cuja participação na renda nacional continuou praticamente a mesma durante todo o período do governo conservador”(BRESSER PEREIRA, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, nota 9, p. 32).

⁵¹ A divisão do poder em Legislativo(elaborar leis), Executivo(promover a paz e a guerra, garantir a segurança e prevenir as invasões) e Judiciário(punir os delitos ou julgar as causas entre as pessoas), extraído do modelo político Inglês, segundo Montesquieu, é a condição política e jurídica da liberdade, que reside na possibilidade do poder deter o próprio poder.

⁵² Nas palavras de Pinto, “Não se materializa, ainda, um direito administrativo independente, na acepção que seria adquirida no final do século XIX. Prevalencia, na doutrina do Estado Liberal, a teoria da irresponsabilidade do Estado” (PINTO, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 38).

não se interpondo entre os indivíduos no seu escopo de realizarem suas habilidades e potencialidades livremente.

Segundo nos esclarece Panebianco *apud* Medauar (2003, p. 124), “A *Administração Pública era o agir da autoridade governamental no âmbito da lei e tinha por função essencial, segundo a típica concepção do Estado do século XIX, assegurar a ordem pública estabelecida pelas leis*”. Ou seja, ao Estado mínimo correspondia uma Administração mínima que não interferisse na esfera privada.

Para Santos (2002, p. 142),

A dominação jurídica racional é legitimada pelo sistema racional de leis, universais e abstractas, emanadas do Estado, que presidem a uma administração burocratizada e profissional, e que são aplicadas a toda a sociedade por um tipo de justiça baseado numa racionalidade lógico-formal.

Ao mesmo tempo, a Administração Pública no Estado Liberal adota um contorno organizacional unitário, uniforme, monocrático e centralizado, dando origem à burocracia estatal nos moldes weberiano, o que reforça sua concepção estrutural estática e fechada sobre si mesma, afastando qualquer comunicação/interação entre Estado e sociedade.

Nesta perspectiva, embora o indivíduo fosse considerado teoricamente sujeito de direitos, “[...] *o tipo de Administração decorrente do Estado Liberal manteve o indivíduo na condição de súdito, de um administrado súdito, um deficiente jurídico, ante as recusas da Administração[...]*” (MEDAUAR, 2003).

A idéia de Estado Liberal como resultado da manifestação clara de uma ideologia de classe que ignora a responsabilidade social do ente político num contexto econômico altamente segregador, próprio do capitalismo industrial e monopolista do século XIX, mostra-se, portanto, extremamente frágil e dotada de uma insustentabilidade prática, que a própria história encarregar-se-á de corrigir.

A este respeito muito bem manifestou-se o sociólogo português Boaventura de Souza Santos, que atribui à concepção liberal de Estado a origem da visão dualista entre Estado e Sociedade Civil, que até hoje graça entre nós, como se fossem entidades dissociadas e fechadas em si mesmas, comprometendo seriamente a correta acepção do elemento político como fator aglutinador e integralizador do público e do privado.

Nas palavras do festejado Santos(2003, p.145),

Por um lado, foi convulsiva a redução da comunidade soberana de Rousseau a uma estrutura dualista de entidades abstractas – Estado e sociedade civil; sociedade civil e indivíduo. Por outro lado, o princípio do Estado e o princípio do mercado colidiram freqüentemente na demarcação de áreas de cumplicidade/complementariedade e de domínio exclusivo, numa espécie de jogo de cumplicidade e antagonismo que dura até hoje e que desde o início se desenrolou primordialmente no campo do direito.

Se observarmos bem este malfazejo fenômeno⁵³, concluímos que essa visão dualista foi resultado da forja de um Estado manietado pela ideologia da classe burguesa que, a despeito de fazer a revolução e transformar a correlação

⁵³ Segundo nos adverte Gabardo, “Gramsci aponta que o maior erro teórico do economicismo está justamente na separação que promove entre sociedade civil e sociedade política. Por consequência lógica, o Estado passa a ser olhado de fora pela sociedade civil, em que pese sua identificação na realidade fatural. Como afirma o autor, tal deturpação gera um afastamento entre o indivíduo e o Estado, na medida em que o individualismo é um ‘apoliticismo animalesco’” (GABARDO, *O pós-moderno príncipe e a busca pela tranqüilidade da alma*, p. 19); “A adequada compreensão desse fenômeno de formação do Estado moderno demanda, pois, a análise da racionalidade que informou a separação entre público e privado. Pertinente, ainda, nessa esteira, a análise de como os elementos estruturantes dessa dicotomia se apresentam na contemporaneidade, a partir da noção que recolhe o transcurso do individualismo proprietário fundante da dicotomia – e de um relevante aspecto funcional do próprio Estado – até a fragmentação do sujeito em múltiplos papéis, dos quais o de maior relevo é o de consumidor” (RUZIK, *Locke e a Formação da Racionalidade do Estado Moderno: o Individualismo Proprietário entre o Público e o Privado*, p. 66); “Por todos os ângulos, observa-se que o paradigma político e social do Estado liberal apresentava características de separação e antinomia radicais: a) entre o Estado e a sociedade (público e privado); b) dos poderes ou funções do Estado entre si, tendo a França, por razões históricas, ido além do que recomendava a teoria de Montesquieu, privilegiando a independência em detrimento da harmonia desses poderes ou funções; c) entre liberdade e igualdade e entre segurança e justiça; d) entre indivíduo (cioso da amplitude do direito de propriedade) e sociedade; e) entre serviço público e atividade econômica; f) entre capital e trabalho” (MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p. 129).

de forças políticas existentes na sociedade da época, acabou por instrumentalizar o poder político única e exclusivamente em função de fazer valer seus interesses econômicos em detrimento dos demais interesses sociais em jogo.

Como se verá na seqüência deste trabalho, a superação desta visão dualista e desintegradora do Estado enquanto manifestação sócio-política constituirá um dos maiores desafios da sociedade contemporânea na busca da formulação de uma idéia de Estado mais condizente com a diversidade e a complexidade social, política e econômica em que a mesma se encontra inserida.

Como nos adverte Habermas, em sua obra *Direito e Democracia* – entre facticidade e validade, “*O paradigma liberal do direito representara uma solução suficiente para esse problema [o da defesa do interesse de classe]: nas circunstâncias atuais [...] ele exige uma resposta diferente*” (1997, p. 312).

2.2. O Estado Social ou do Bem-estar Social

Em contraposição ao paradigma de Estado Liberal e ao modelo sócio-econômico excludente gerado pelo Capitalismo Monopolista e Financeiro, deitando suas raízes nos movimentos sociais do final do século XIX e início do Século XX, e tendo a filosofia crítica socialista como o seu principal esteio teórico, emerge um novo paradigma de Estado, forjado pelas lutas e embates entre os

ideais da classe burguesa e da classe operária⁵⁴, qual seja, o Estado Social ou Estado do Bem-estar Social, também denominado Estado Providência.

Inicialmente resultado de certas concessões do próprio Liberalismo⁵⁵, mas principalmente resultado do ideal de igualdade acossado pelos movimentos operários do século XIX⁵⁶, o Estado Social surge do propósito de “solucionar” a desigualdade política e sócio-econômica existente nas sociedades capitalistas da época e, assim, fundar uma nova ordem, onde a isonomia material e política constituiriam os pilares sobre o qual se erigiria o novo ente político.

⁵⁴ “ Surgem, portanto, a partir da segunda metade do século XIX, manifestações de conflito e revolta por parte de setores atingidos pela crescente desigualdade material na distribuição de poder e riqueza” (Pinto, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 38-39) .

⁵⁵ “A partir de meados do século XIX percebe-se uma mudança de rumos e conteúdos no Estado Liberal, quando este passa a assumir tarefas positivas, prestações públicas, a serem asseguradas ao cidadão como direitos peculiares à cidadania, ou a agir como ator privilegiado do jogo sócio-econômico.[...] Na ampliação da atuação positiva do Estado, temos a diminuição no âmbito da atividade livre do indivíduo, ou seja, com o crescimento da intervenção, desaparece o modelo de Estado mínimo e abre-se o debate acerca de até que momento se permanece liberal diante de tal situação. Novos liberais e neoliberais se debatem sobre até onde o intervencionismo não altera até a transformação completa o perfil que seria peculiar às estratégias próprias do liberalismo”(STRECK;MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 57/58).

⁵⁶ “Há uma suscetibilidade tanto de governos quanto de partidos às reivindicações sociais que se expressam a partir da ampliação da participação político-eleitoral que passa a incluir o não possuidor de patrimônio ou renda, os proletários.[...] A atuação prestacional pública se aperfeiçoa com a luta dos movimentos operários pela regulação das relações produtivas.[...] O desenvolvimento do État providence ou Estado de Bem-Estar pode ser creditado a duas razões: A- Uma de ordem política, através da luta pelos direitos individuais(terceira geração), pelos direitos políticos e, finalmente, pelos direitos sociais, e B – Outra de natureza econômica, em razão da transformação da sociedade agrária em industrial [...]”(STRECK;MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 59 e 71); “(...) A concentração do capital industrial, comercial e financeiro, a proliferação de cartéis e monopólios, e a separação entre propriedade jurídica e controle econômico ilustraram a extraordinária expansão do princípio do mercado, ao mesmo tempo que puseram fim ao mercado competitivo e auto-equilibrável. Além disso, o alargamento do direito de voto e a organização dos interesses sociais sectoriais (muitas vezes antagônicos) em organizações patronais e sindicatos evidenciaram ainda mais o caráter classista da dominação política. À medida que as práticas de classe se traduziram em política de classe, os sindicatos e os partidos operários entraram na cena política, até então exclusivamente ocupada pelos partidos oligárquicos e pelas organizações burguesas “ (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 146-147).

Ao contrário da proposta de igualdade formal defendida pelo Liberalismo⁵⁷, a proposta de fundação do Estado Social vislumbra o fim da bruta contradição existente entre pobres e ricos, atribuindo-se ao Estado o papel de mediador das relações sócio-econômicas⁵⁸, ao mesmo tempo que busca instituir maior igualdade política através da participação popular no sistema eleitoral, estendendo-se às classes pobres o direito ao voto, antes exclusivamente exercido pelas elites econômicas.

Segundo nos ensina Paulo Bonavides (2001, p. 43),

Começa daí a obra de dinamitação da primeira fase do constitucionalismo burguês. O curso das idéias pede um novo leito. Da liberdade do Homem perante o Estado, a saber, da idade do liberalismo, avança-se para a idéia mais democrática de participação total e indiscriminada desse mesmo Homem na formação da vontade estatal.

Do princípio liberal chega-se ao princípio democrático.

Do governo de uma classe, ao governo de todas as classes.

Este cenário político e sócio-econômico que se descortina no final do século XIX e irrompe pelo século XX introduz um novo conteúdo para a idéia de Estado, qual seja, o de que o enfrentamento dos problemas de ordem social e econômica gerados pelo sistema capitalista não poderia ficar estritamente a cargo

⁵⁷ “A teoria liberal admite a igualdade formal e jurídica e, até, no máximo, a igualdade inicial e de oportunidade; contudo lhe é completamente estranha qualquer exigência de igualdade de fato, socioeconômica. Noutros termos, ela aceita a equalização dos pontos de partida, porém, jamais os pontos de chegada, os quais devem depender da competência e do trabalho individuais como condição de moralidade e justiça da prosperidade e bem-estar alcançados” (SANTOS, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade* p.18); “O Estado constitucional do século XIX (...) minimizou os ideais éticos e as promessas políticas de modo a ajustar uns e outros às necessidades regulatórias do capitalismo liberal. A soberania do povo transformou-se na soberania do Estado –nação dentro de um sistema inter-estatal; a vontade geral transformou-se na regra da maioria(obtida entre as elites governantes e na raison d’etat; o direito separou-se dos princípios éticos e tornou-se um instrumento dócil da construção institucional e da regulação do mercado; a boa ordem transformou-se na ordem tout court” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 140).

⁵⁸ “Para J.M.Keynes é a própria atividade estatal que, mesmo sem regulamentar a atividade particular, produzirá a distribuição dos resultados desta de maneira eqüitativa e compatível com o interesse coletivo” (STRECK; MOREIRA, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 65).

do mercado, sem a intervenção do ente político como antes preconizado pelo Liberalismo⁵⁹. O mercado, por si só, não seria capaz de equacioná-los de modo a assegurar a distribuição mais eqüitativa do produto do trabalho, nem as condições mínimas de vida à grande maioria da população, ora empobrecida pela contradição e desequilíbrio do próprio sistema econômico vigente⁶⁰.

Na opinião de Santos (2002, p.147), o controle sobre as regras da economia de mercado constitui a primeira necessidade de intervenção pública sobre as relações sócio-econômicas,

imposta pela crescente complexidade da economia capitalista. [Entende ele que], [...] Por um lado, as externalidades do crescimento econômico decorrentes da crescente desigualdade dos agentes econômicos (não só entre o capital e o trabalho, mas também no seio do próprio capital) conduziram à necessidade da intervenção do Estado, sobretudo para regular os mercados[...]

Como também assevera Lênio Streck (2004,p.71), citando Bobbio,

⁵⁹ “A tônica do Estado Social é a idéia de compensação devida a uma grande camada de indivíduos diante da concentração de riqueza e poder em alguns setores da sociedade. E pertencerá ao Estado a tarefa de prover essas compensações. Disso decorre o enorme crescimento dos órgãos e competências do Estado, que assume funções técnicas de aprimoramento da compensação e inclusão de setores da sociedade numa determinada rede de proteção” (PINTO, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 40).

⁶⁰ Para Bento, “[...] o Estado de Bem-estar traduz a radicalização do princípio da proteção social e ao mesmo tempo uma correção, eis que se no liberalismo acreditava-se que o mercado dava conta de proteger os indivíduos, ou pelo menos aqueles que por seu trabalho faziam jus à proteção, cabendo ao Estado apenas a função suplementar de proteção da propriedade e do capital, no Welfare State atribui-se-lhe um papel ativo e positivo nesse processo. O movimento de democratização e ampliação do sufrágio estenderá a proteção jurídica à proteção econômica” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 21); Santos, por sua vez, considera que “(...) O facto de o direito ter passado da demarcação dos limites externos da prática social para a modulação interna da prática social intensificou radicalmente a instrumentalidade do direito. Só então é que o direito do Estado conseguiu dar credibilidade à utopia automática da engenharia jurídica anunciada no primeiro período. A crescente complexidade dos subsistemas sociais e a crescente necessidade de coordenação social e de integração entre eles exigiam um campo jurídico potencialmente infinito onde os défices e os excessos do desenvolvimento econômico e social fossem, se não eliminados, pelo menos reduzidos a proporções controláveis “(SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p.150).

Na tentativa de realizar este equilíbrio, estabelece-se [...] um novo *contrato social*, que nomina de socialismo liberal, no qual, partindo-se da mesma concepção individualista da sociedade e adotando os mesmos instrumentos liberais, se incluem princípios de justiça distributiva, onde o *governo das leis* - em contraposição ao *governo dos homens* - busque a *implementação da democracia* com um caráter igualitário.

Neste sentido, o agonizante Estado Liberal verá aumentar dia após dia os mecanismos de intervenção do poder público sobre a esfera social e econômica⁶¹, atuações que podemos destacar como tendo ocorrido principalmente através da instituição de leis de pobreza para manter os desamparados, oficinas públicas para resolver a questão do desemprego, edição de legislação sobre o trabalho de menores - jornada de trabalho - e relativas à segurança no trabalho, programas de obras públicas, regulamentação do crédito, controle sobre a produção agrícola, instituição do salário mínimo, sistema de seguros sociais etc (STRECK,2004, p.60 e 62).

Diferentemente dos autores anteriormente referenciados, para Santos esta intervenção político-institucional empobrece o que ele chama de princípio da comunidade⁶² - autonomia do indivíduo, segundo Habermas -, a partir do momento em que o Estado substitui um dos campos das relações horizontais de

⁶¹ “[...] o sistema de direitos não pode mais ser garantido na base tradicional de uma sociedade econômica liberada, que se reproduz espontaneamente através das decisões particulares autônomas privadas, devendo, ao invés disso, ser concretizado através das realizações de um Estado que dirige reflexivamente, que prepara infra-estruturas e afasta perigos, que regula, possibilita e compensa” (Böckenförd, Denninger e Maus apud HABERMAS, *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, p. 306); “Nos Estados Unidos se assume com maior naturalidade os problemas enfrentados pela ‘Great Society’, resultantes dos programas da era New Deal e da ampliação súbita das prestações do Estado social, durante os anos 60 e 70”(HABERMAS, *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, p. 312).

⁶² “O princípio da comunidade atravessa transformações paralelas. A rematerialização da comunidade, obtida no período anterior através do fortalecimento da práticas de classe, parece enfraquecer de novo, pelo menos na forma que adquirira anteriormente.(...) as organizações operárias deixam de poder contar com a lealdade garantida de seus membros(cujo número, aliás, diminui) e perdem poder negocial face ao capital e ao Estado; as práticas de classe deixam de se traduzir em políticas de classe e os partidos de esquerda vêem-se forçados a atenuar o conteúdo ideológico dos seus programas e a abstractizar o seu apelo eleitoral;em paralelo com uma certa descentração das práticas de classe e das políticas de distribuição de recursos em que tinham

solidariedade entre cidadãos, colocando-se verticalmente no topo delas pela sobreposição do princípio do Estado ao da comunidade - dependência dos cidadãos em relação ao poder público, segundo Habermas. Nas palavras de Santos (2002, p. 148),

“(...) o carácter distributivo das políticas sociais assenta numa noção de solidariedade que se assemelha à obrigação política horizontal, de cidadão para cidadão, que considerei ser a essência do princípio da comunidade. No entanto, convém não esquecer que o princípio da comunidade não foi reconhecido nos seus próprios termos. Tratou-se, antes, de um reconhecimento derivado, já que ocorreu sob a égide do princípio do Estado e como parte integrante da expansão deste princípio. Na verdade, com o Estado-Providência a obrigação política horizontal transformou-se numa dupla obrigação vertical entre os contribuintes e o Estado, e entre os beneficiários das políticas sociais e o Estado. Desta forma, o exercício de autonomia que o princípio da comunidade pressupunha transformou-se num exercício de dependência relativamente ao Estado.”

Se por um lado, a proteção estatal preconizada pelo Estado Social introduziu no universo jurídico da era moderna os direitos fundamentais de cunho social, também conhecidos como direitos de terceira geração, por outro, resultou por minimizar o papel dos indivíduos enquanto sujeitos de suas próprias conquistas (autonomia pública), na medida em que os cidadãos tornaram-se dependentes da intervenção estatal, dando azo ao que Habermas intitula de paternalismo sócio-estatal (2001, p. 294), que pôs em risco a coesão interna entre autonomia privada e autonomia pública.

A par destas normas de natureza sócio-econômica distributiva, a discussão em torno da igualdade política e da participação dos segmentos sociais empobrecidos na vida político-institucional passa a ser também objeto de atenção

crystalizado (de que é Maximo exemplo o Estado-Providência)” (SANTOS, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, p. 88).

neste período, numa busca de construção das bases democráticas do Estado, outrora inexistentes⁶³.

Como bem nos lembra Leonardo Valles Bento (2003,p. 20),

[...] a universalização do sufrágio que transforma a atividade política num mercado do poder obrigou os governantes a barganhar a sua legitimidade e representatividade perante a população, de sorte que eles são chamados a responder às demandas da sociedade civil como condição para que sejam eleitos ou reeleitos. Noutros termos, em virtude da ampliação da democracia a sociedade pôde reivindicar direitos do Estado com maior desenvoltura ao passo que a classe política se viu obrigada a responder a tais demandas através dos serviços públicos, das despesas com programas sociais e da expansão da burocracia. Assim, ao que tudo indica, o Estado de Bem-estar Social foi produto de uma exigência democrática, e, desse ponto de vista, parece ser mesmo a única forma político-administrativa compatível com sua dinâmica.

Boaventura de Souza Santos (2002, p.148), esposando o mesmo entendimento de Bento quanto à influência da política eleitoral na transformação do quadro social e econômico vigente, assim se refere acerca do que intitula de *politização da desigualdade social* como fator de transformação do Estado Liberal e também identificada como segunda necessidade de intervenção estatal, “*verbis*”:

A segunda transformação foi o reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista – a politização de algumas dimensões da ‘questão social’ –, reconhecimento resultante da expansão do processo político desencadeado pela extensão do direito de voto aos trabalhadores e pela emergência de poderosos partidos operários. A politização da desigualdade social envolveu a intervenção do Estado na relação salarial e no consumo coletivo: segurança do emprego, salários mínimos, subsídios e indenizações aos trabalhadores, fundos de pensões, educação pública, saúde e habitação, ordenamento do território e planejamento urbanístico, etc. Estas medidas foram tão radicais e resultaram de um pacto social (entre o capital e o trabalho, sob a égide do Estado) tão inédito que conduziram a uma forma política nova: o Estado-Providência.

⁶³ “ No plano político, [o Estado Social] significou a ampliação da lógica democrática, que passa a extrair do pluralismo ideológico sua máxima fecundidade, sem resposta à ameaça de regimes totalitários de direito e de esquerda. Por fim, eticamente, o Estado do Bem- estar traduziu o compromisso com os direitos sociais, a justiça distributiva e a cidadania “ (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 35-36).

Como podemos observar dessa transição paradigmática, o Estado passa, então, a ser compreendido “*como aquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político*” (STRECK, 2004, p. 71).

Assim, a grande maioria dos estudiosos do tema reconhece o fracasso da proposta liberal quanto à promoção do bem-estar material dos cidadãos como fruto unicamente de um individualismo libertário⁶⁴, em razão dos graves problemas sociais originários do sistema capitalista vigente, associados à ausência real de políticas públicas de minoração deste quadro por parte do Estado, introduzindo-se desde então mecanismos de intervenção estatal que fossem capazes de responder efetivamente à demandas sociais existentes. Esta lógica de intervenção estatal antes jamais admitida no Estado Liberal, começa a mesclar-se com os valores liberais já conquistados, dando origem a um novo paradigma de Estado, o Estado Social ou do Bem-estar Social.

O Estado, a partir de então, arroga para si a responsabilidade de suprir as deficiências do mercado em proporcionar boas condições de vida a todos os membros da sociedade, inaugurando políticas sociais voltadas para este fim⁶⁵.

Nas palavras de Streck (2004, p. 60),

No fim do século, um fator novo foi injetado na filosofia liberal. Era a justiça social, vista como a necessidade de apoiar os indivíduos de uma ou outra forma quando sua autoconfiança e iniciativa não podiam mais

⁶⁴ Para Bento, “A incapacidade do liberalismo de circunscrever a atividade estatal sob rígidos limites fracassou pela excessiva abertura dos conceitos de ‘insegurança social’ e de ‘incertezas da vida’ e de quais bens seriam necessários para garanti-los” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 21).

⁶⁵ Na opinião de Moreira, “Surgiu o Estado interventor, empresário e assistencial desenvolvendo, ao lado das tarefas típicas, o controle da produção econômica, executando serviços públicos e outras atividades de natureza comercial e industrial e, pelo menos teoricamente, prestando assistência e proteção aos hipossuficientes” (MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p. 131).

dar-lhes proteção, ou quando o mercado não mostrava a flexibilidade ou a sensibilidade que era suposto demonstrar na satisfação de suas necessidades básicas. Um novo espírito de ajuda, cooperação e serviços mútuos começou a se desenvolver que se tornou mais forte com o advento do séc.XX.

O que observamos, então, é que o próprio Liberalismo, cuja idéia de não intervenção estatal guarda um caráter paradoxal (BENTO, 2003), na medida em que o Estado enquanto ordem jurídica tem a intervenção como elemento constitutivo de sua própria natureza de ente político (SCAFF, Fernando *apud* STRECK, 2004, p. 61), cede espaço às novas exigências próprias do contexto social, econômico e político emergente, aumentando assim as suas responsabilidades prestacionais, em razão do aumento das necessidades da sociedade como um todo⁶⁶ e da premência de regulação do mercado para eliminar as distorções por este mesmo produzidas⁶⁷.

Neste contexto do Estado Social emergente é que situamos a tradicional Administração Pública burocrática tal qual a conhecemos atualmente. “A administração foi se ampliando e assumindo novos papéis, à medida que aumentavam as funções do Estado. Depois adquiriu dimensões gigantescas e tornou-se fundamental à coletividade” (MEDAUAR, 2003, p. 126), de modo que já não se concebe mais o Estado sem o seu caráter interventor, seja na área social ou econômica.

⁶⁶ “ [...] o crescimento do Estado pode ser atribuído à possibilidade dos cidadãos, numa democracia, se reunirem, se associarem e se mobilizarem a fim de reivindicar do poder público direitos ou providências que sejam de seu interesse, e a expansão da burocracia foi a forma natural de oferecer resposta a tais justas demandas da sociedade civil ” (Bento, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 20).

⁶⁷ “Para Dallari, há um duplo aspecto neste processo de transformação do Estado Liberal, quais sejam: a) melhoria das condições sociais, uma vez que o poder público se assume como garantidor de condições mínimas de existência para os indivíduos; e b) garantia regulatória para o próprio mercado, já que o mesmo poder público passa a funcionar como agente financiador, consumidor, sócio, produtor etc, em relação à economia”(STRECK;MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 630).

Entretanto, o que desde então passará a ser delineado de modo distinto é o grau de sua intervenção sobre a comunidade e sobre o mercado, gerando o clássico debate teórico entre liberalismo e comunitarismo, este entendido como a corrente que melhor representa os ideais do Estado Social, tão bem analisado por Gisele Cittadino, em obra já citada.

Na opinião de Odete Medauar (2004, p. 129), a partir deste fenômeno social, político e jurídico⁶⁸, que se estende hegemonicamente até o final da década de 70, a Administração Pública ganha novos contornos institucionais, ao ampliar significativamente a sua estrutura e criar órgãos e entes dotados de personalidade jurídica própria, bem como ao alargar as atividades por si desempenhadas na esfera social e econômica, transmutando-se de uma burocracia-guardiã pura e simples para uma burocracia prestacional.

A Administração Pública, portanto, volta-se para fora de si mesma, movimento resultante basicamente da pressão social e política, envolvendo-se mais efetivamente com as esferas sociais nas suas mais diferentes questões, assumindo muitas vezes o papel de mediadora de acordos, pactos e protocolos

⁶⁸ A legislação neste período, notadamente as constituições do México(1917) e de Weimar (1919), passa a regular os direitos sociais(STRECK; MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p.71); Segundo Moreira, “ As Constituições adotaram, a partir daí, um capítulo destinado à ordem econômica e social, sendo a primeira delas a Constituição do México, de 1917, que atribuiu aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais e afirmou a igualdade jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho[...] (art. 123, XX). A propriedade privada recebeu tratamento especial, passando a condicionar-se ao interesse público, primeiro passo para a reforma agrária na América Latina. A Constituição alemã de 1919, resultante da Guerra de 1914-1918, conhecida como Constituição de Weimar (cidade da Saxônia onde foi elaborada e votada setes meses após a derrota da Alemanha), tratou da limitação da jornada de trabalho, do desemprego, da proteção à maternidade, da idade mínima para admissão de empregados nas fábricas e do trabalho noturno de menores nas indústrias.Instituiu-se regime de colaboração entre trabalhadores e empresários, na regulação das condições de salário e trabalho (art. 165). Foi garantido o direito de propriedade, mas estabeleceu-se que a ‘propriedade obriga’ e seu uso deve ‘servir ao bem comum’ (art. 153, segunda parte)” (MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p. 131-132).

de intenção entre segmentos sociais(MEDAUAR, 2003, p.128), e deixando para trás o caráter não-interventor do Estado, próprio do liberalismo de outrora⁶⁹.

É neste cenário histórico também que emerge uma preocupação dos governantes com os resultados e com a eficiência das ações administrativas, bem como com as novas formas de realização das atividades públicas e com o controle desse processo por parte dos interessados/administrados(MEDAUAR, 2004, p.128), inaugurando de forma incipiente, mas já perceptível, as novas estruturas jurídico-institucionais que buscarão dar conta das novas responsabilidades políticas e sociais acometidas ao Estado⁷⁰.

No entanto, como se verá mais à frente, no capítulo em que trataremos da Crise do Estado Social, estas mudanças foram lentas e nem sempre representaram uma efetiva resposta aos anseios da sociedade contemporânea, sendo portadoras de elementos sociais, políticos, econômicos e jurídicos complicadores de sua concretização, o que acabou por originar sérias críticas ao modelo no final da década de 70 e durante toda a década de 80 do século XX, levando à formulação de propostas de Reforma do Estado nas décadas seguintes.

Esta é a avaliação de Odete Medauar(2004, p. 128-129),

⁶⁹ “O impacto do novo modo de regulação social no direito foi enorme. (...) Mas as conseqüências destas transformações nos domínios tradicionais do direito foram também importantes, sobretudo no direito constitucional e no direito administrativo. As constituições deixaram de ser a concepção de um Estado burocrático e de um sistema político apertadamente definido para se transformarem num terreno de intermediação e negociação entre interesses e valores sociais conflitantes. O resultado mais sistemático desta evolução foi o reconhecimento dos direitos sócio-econômicos, a terceira geração dos direitos humanos segundo T.H Marshall(1950). A evolução do direito administrativo seguiu também o mesmo caminho, ao deixar de se preocupar com a organização da submissão controlada a um Estado burocrático e autocrático, para se concentrar na organização da afectação de recursos e na regulação tecnológica realizada por um Estado cooperante”(SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 149).

⁷⁰ Entretanto, “Esta função social[...] não se apresenta uniformemente, podendo constituir-se em segmentos, através de [...] áreas de atuação nas quais o Estado exerce ou deva exercer a função social” (Pasold *apud* Streck; Moraes, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p. 72) .

no sentido de haver um descompasso entre as transformações ocorridas na sociedade e no Estado e o modo de atuar da Administração Pública, o quadro constitucional e o sistema político-social. Também se mencionava que o modelo formulado para o Estado e a sociedade do século XIX mostrava-se inadequado à realidade das últimas décadas do século XX.

Para o autor espanhol Baena de Alcazar *apud* Medauar (2004, p. 129), “apesar das transformações ocorridas, não se alterou a visão da estrutura administrativa estatal, que sofre simples retoques, como se nada tivesse acontecido no mundo nos últimos cinqüenta anos”. E ainda, segundo outros, o modelo de Administração Pública preconizado pelo Estado Social, herdeiro dos valores democráticos, dos direitos individuais e do Estado de Direito, não logrou desvencilhar-se das práticas autoritárias⁷¹ ainda presentes em grande parte dos Estados contemporâneos, notadamente na Administração Pública brasileira.

Deste modo, não obstante a realização de algumas mudanças jurídico-institucionais tenham sido levadas a cabo para garantir o cumprimento das responsabilidades sociais do Estado em relação às carências sociais, isto não significou necessariamente a transformação do quadro sócio-econômico existente, como pretendia os reformadores de matiz social, abrindo-se novos desafios aos administradores públicos, notadamente dos países subdesenvolvidos (MEDAUAR, 2003, p.128-129), onde as políticas públicas não apresentaram resultados satisfatórios ao alcance de uma igualdade política

⁷¹ Para Moreira, “Nas instituições políticas, as medidas para fazer frente aos novos desafios resultaram no fortalecimento, facilmente justificável, do Poder Executivo, em detrimento das demais funções estatais e das garantias individuais e sociais. Em caráter específico, justificam-se a ampliação de sua discricionariedade, a criação de inúmeras entidades dedicadas à realização de serviços públicos e atividades econômicas, a intervenção na propriedade, o dirigismo contratual e a expansão do poder de polícia, com atuação deste, também, na ordem econômica e social (profissões, emprego, mercado, comunicações, espetáculos públicos, meio ambiente, patrimônio histórico e artístico, saúde etc., além da imposição de obrigações de fazer, como o cultivo da terra)” (MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p. 132).

(democracia) e sócio-econômica(juстиça distributiva) preconizada pelo modelo do Estado social⁷².

Assim, hoje se abre um grande debate acerca da Nova Administração Pública, também conhecida como Gestão Pública, em que se busca vislumbrar novos caminhos a serem trilhados pelo Estado, face aos malogros experimentados ao longo dos dois últimos séculos, e que pugna pela renovação das estruturas e funções administrativas, com o claro objetivo de redesenhar o modelo de Estado e de Gestão de seus negócios, de forma a imprimir maior efetividade à sua atuação político-institucional.

No que pertine ao tratamento dado pelo Estado Social à dicotomia público-privado mencionada no item anterior, vemos que sob o prisma deste paradigma o público açambarca o privado, num movimento contrário ao preconizado no Estado Liberal, de tal modo que poder-se-ia falar de uma hipertrofia da função política estatal em detrimento da própria autonomia do sujeito.

Nas palavras de Cristiano Paixão Araújo Pinto,

Na verdade o público esgota-se no Estado, um aparato administrativo-técnico dotado de inúmeras atribuições e com extensas ramificações em vários setores da sociedade. Ganha enorme força, nesse contexto, a tradicional concepção de cidadania como pertinência ao Estado. O sistema político procura qualificar-se como centro da sociedade. Invertendo-se a polaridade verificada na práxis do Estado Liberal, a dimensão privada será vista com desconfiança no Estado Social, identificada com o egoísmo, com a própria negativa do exercício da vida pública.

Neste aspecto, se por um lado o Estado Social pretendeu suprir as carências sociais oriundas do sistema capitalista, através de políticas públicas de natureza distributiva e, ao mesmo tempo, sedimentar a base democrática das

⁷² Isto, no entanto, como nos diz Habermas, não constitui razão suficiente para a restauração do modelo liberal tal qual preconizado pelos neo-liberais.

disputas políticas através de um sufrágio universal, o Estado Social real não logrou êxito em seu intento, não obstante tenha feito avançar os direitos políticos e sociais, fazendo-se necessária portanto a construção de um novo paradigma que seja capaz de integrar Sociedade e Estado, enquanto expressão da coesão integradora entre autonomia privada e autonomia pública, sem que uma prescindida da outra.

Assim, passamos ao item seguinte, onde desenvolveremos a idéia de um terceiro paradigma de Estado, contraposto à dos paradigmas Liberal e Social, mas que resgata conquistas importantes de ambos, que constituirá a base teórica para todo o nosso estudo sobre o novo perfil democrático da Administração Brasileira, qual seja, aquele que se instaura sobre as bases do Estado Democrático de Direito.

2.3. O Estado Democrático de Direito

Ao pensar o Direito e a sua filosofia na ordem "globalitária", "moderna e excludente –como bem diz Arruda Jr. com quem compartilho a sedução de unir Marx a Bobbio– devemos pensar na democratização radical do Estado, única forma de retirá-lo da submissão e da cogência da "externalidade" do capital volátil. O novo projeto deve submeter o Estado à sociedade, por formas diretas de participação comunicativa combinadas com a representação política tradicional. Desenhar outras novas formas institucionais, para o Estado que substancialmente não muda há 200 anos, é a suprema tarefa do político, do jurista e do cientista social, democráticos e humanistas, nos dias trágicos que o neoliberalismo nos impõe, até agora impunemente (ATHAYDE, 2003, p. 3).

O caráter ideológico inerente à idéia de Estado Liberal, como ressaltado nos itens anteriores, e que também se faz muito presente na concepção de

Estado Social⁷³, reforça claramente a crítica feita por Habermas de que ambos os paradigmas estão comprometidos pela visão de uma sociedade capitalista e industrial, voltados para uma concepção de bem-viver própria a cada um, desfazendo-se o que o autor alemão denomina de coesão interna existente entre a autonomia privada (liberdade) e a autonomia pública (igualdade)⁷⁴.

Portanto, falar de um Estado Constitucional Democrático e adequado à complexidade e ao pluralismo próprios do estágio histórico em que se encontra a humanidade⁷⁵, onde já não mais há espaço para embates ideológicos de forma tão acirrada como outrora⁷⁶, exige de nossa parte uma busca de reformulação dos paradigmas até aqui instituídos, a fim de reconstruir, a partir das vivências e contradições do passado, associadas aos anseios de mudanças hodiernos, as bases de um novo Estado que seja capaz de cumprir com o seu múnus

⁷³ Valente destaca a idéia de ciclos históricos de preponderância de certas ideologias ainda não abandonadas definitivamente pela humanidade e que, por isso, integram o patrimônio cultural de um povo, periodicamente retomadas, ainda que coloridas de um novo conteúdo (VALENTE, *Estado e direito: anotações sobre liberdade e tutela*, p. 78).

⁷⁴ Segundo Habermas a coesão interna entre Estado de Direito(direitos fundamentais) e Democracia (soberania popular) ficou encoberta pela concorrência dos paradigmas jurídicos liberal (livre concorrência) e social (igualdade distributiva). Na opinião do autor, tanto a autonomia privada quanto a autonomia pública são indispensáveis à noção de Estado, havendo o que ele denomina de pressuposição recíproca (HABERMAS, *A inclusão do outro: estudos de teoria política* p. 294); Shumacher diz da explicitação da “relação entre direitos humanos e soberania popular, sugerindo que um depende do outro no que concerne à prática de autodeterminação democrática dos cidadãos” (SHUMACHER, *Sobre moral, direito e democracia*, p.76).

⁷⁵ [...] “ a globalização, apesar de ter gerado alguns signos culturais universais, só produziu, como resultado indiscutível, o fim das pretensões nacionais de uniformismo cultural. Por toda parte explodem grupos e minorias étnicas que reivindicam seu direito à diversidade. Cria-se, assim, um risco de fragmentação, que só poderá ser neutralizado mediante o desenvolvimento de modelos culturais e políticos capazes de articular a diversidade e a complexidade ” (Prats I Catalá, *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*, p. 296).

⁷⁶ Segundo Almeida, “[...] na sociedade manifestam-se interesses grupais ou individuais, extremamente variados, nunca uniformes e de classe, o que desqualificaria qualquer análise baseada em conflitos classistas. Nesta ótica pluralista, o Estado ideal atua como um árbitro neutro, situado acima desses interesses, que age de forma imparcial visando sobretudo ao bem-comum” (ALMEIDA, *O estado brasileiro contemporâneo*, p. 115); e, para Saldanha, “O quadro de idéias gerais concernentes ao Direito e ao Estado, sustentados durante os Novecentos como proposta metodológica ou renovadas como articulação ideológica, terá certamente de ser reconsiderado”

constitucional primacial de promoção do bem comum, independentemente dos segmentos de classe ou grupos políticos que ocupem o poder.⁷⁷

E é justamente na perspectiva de romper com o reducionismo e a dicotomia da visão política de Estado Liberal contraposta à de Estado Social, e vice-versa, que se torna necessário reconstruir o paradigma de Estado no contexto atual, de modo a revitalizar as relações sociais e políticas, e porque também não dizer, econômicas?, nesse cenário extremamente complexo das sociedades contemporâneas, sem reduzi-las a interesses segmentados ou de classe, como se dera sob o auspício dos paradigmas pretéritos, cujos remanescentes ainda se fazem sentir entre nós.

Ao contrário, urge inaugurar a idéia de um ente político capaz de fortalecer as relações dialógicas travadas na sociedade, de modo a erigir um Estado efetivamente democrático, porquanto instituidor de canais de participação social nas várias instâncias de poder constituídas, resgatando-se, assim, a perspectiva libertária dos sujeitos sociais enquanto atores políticos de seu próprio destino, protagonistas de sua própria história⁷⁸.

(SALADANHA, *Perspectivas do Direito Público: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes*, p. 29).

⁷⁷ Segundo Kozicki, interpretando o pensamento de Mouffe, “A pertença à comunidade política implica a aceitação de uma forma, uma linguagem específica da relação civil, que é a ‘respublica’. O elo comum não é uma noção de bem comum substantivo, mas o interesse público” (KOZICKI, *Democracia radical e cidadania: reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe*, p. 342).

⁷⁸ Como nos assevera muito eloqüentemente Pinto, “A ênfase conferida ao paradigma emergente concentra-se na idéia de cidadania, compreendida em sentido procedimental, de participação ativa” (PINTO, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 43).

Tal reformulação conceitual e paradigmática de Estado passa pela avaliação da Crise dos paradigmas de Estado Liberal e Social⁷⁹ e da crescente pressão porque passa o ente político na atualidade, em que os cidadãos exigem cada vez mais respostas efetivas e satisfatórias⁸⁰ aos anseios dos diferentes segmentos que integram⁸¹, num momento em que não há mais espaço para uma atuação estatal ideológica ou manietada pelos interesses de uma classe econômica hegemônica⁸², ou para uma atuação social restrita ao exercício do

⁷⁹ “A reflexão acerca das funções e encargos da organização estatal no contexto de uma sociedade complexa e em constante mutação é tema dos mais intrincados e também dos mais interessantes. Sua relevância torna-se ainda mais contundente quando contextualizamos a reflexão em períodos de crise, nos quais emergem amplas discussões acerca das propostas de reforma e conservação de modelos e paradigmas supostamente esgotados.[...] Essa crise do Estado Social abriu caminho para novas propostas e novos modelos de configuração e atuação do Estado na sociedade ” (GUIMARÃES, *O Direito Administrativo e a Reforma do Aparelho do Estado: uma visão autopoietica*, p. 51 e 62).

⁸⁰ “A exemplo do Antigo Estado Social, também o Estado-Providência se viu questionado pela população descontente com a tutela que lhe parecia ser devida, agora ineficiente.[...] o Estado-Providência acabou sucumbindo pela dificuldade de prestar à população a assistência a que inicialmente se propusera e pelas pressões do mercado, carecedor de maior abertura, inclusive no âmbito internacional. Esse conceito de crise atinge também os países periféricos que sequer haviam consolidado um Estado Social realmente eficaz. Lembra Boaventura que esses países assumem a idéia da crise do Estado-Providência sem nunca terem usufruído verdadeiramente deste ”(VALENTE, *Estado e direito: anotações sobre liberdade e tutela*, p. 96); “Há uma crítica generalizada de que o entregar da prestação estatal, via ação administrativa, vem enfrentando uma crise existencial de larga repercussão. Esse posicionamento cultivado na intimidade do agrupamento humano gera conseqüência de investigarem os motivos desse conflito e de sugerir, no campo da Ciência do Direito, a criação de condições capazes de atenuá-lo, afim de que se realize, urgentemente, modificações nos procedimentos administrativos que evitem o distanciamento entre os anseios do cidadão e a atuação do Estado “(DELGADO, *Perspectivas do Direito Administrativo para o século XXI*,p. 60).

⁸¹ No dizer de Zymler apud Guimarães, “A crise do modelo do Estado do Bem-Estar Social, cujos custos crescentes denotam incapacidade de responder às demandas da população, demonstra de forma insofismável que a intervenção do Estado nas esferas econômica e social extrapolou os limites de regulação possíveis de uma sociedade tecnológica em mutação contínua” (GUIMARÃES, *O Direito Administrativo e a Reforma do Aparelho do Estado: uma visão autopoietica*, p. 66).

⁸² Diversamente do que afirmamos neste trabalho, posição com a qual não concordamos, Lênio Streck pontifica que “De qualquer sorte, à revelia e com uma parte das teorias explicativas/justificadoras, é possível afirmar que o Estado é um fenômeno original e histórico de dominação. Cada momento histórico e o correspondente modo de produção(prevalente) engendram um determinado tipo de Estado. Observa-se, assim, que o Estado moderno, em sua primeira versão (absolutista), nasce das necessidades do capitalismo ascendente, na (ultra)passagem do período medieval. Ou seja, o Estado não tem uma continuidade (evolutiva), que o levaria ao aperfeiçoamento; são as condições econômico-sociais que fazem emergir a forma

direito político delegatório⁸³, sem que se crie instâncias efetivamente democráticas, onde a vontade dos atores sociais possa ser veiculada de modo mais substancial.

Neste sentido, tentaremos, ainda que de forma singela, estabelecer reflexão que contribua para a construção desse novo paradigma-síntese de Estado e que se preste a revitalizar a concepção do ente político na atualidade, bem como do seu aparelho administrativo, o que em muito ajudará na reconstrução do modelo de Estado pretendido pelas sociedades democráticas contemporâneas.

Segundo nos adverte Delgado (1995,p.61) “*Urge [...] que o Estado seja atualizado, no que se tem necessidade de buscar apoio nos postulados da ciência jurídica e, de modo muito especial, no Direito Constitucional e no Direito Administrativo*”.

O desafio consiste em transpor os limites paradigmáticos cristalizados nos modelos de Estado Liberal e Social, o que exige de nós, estudiosos do tema, um exercício de reflexão mesclado com ousadia para repensar o Estado em outras bases, de modo a refundar o pacto social moderno⁸⁴, convergindo o perfil de Estado e Administração Pública às necessidades e aspirações próprias de um

de dominação apta a atender os interesses das classes hegemônicas” (STRECK, *Ciência política e teoria geral do Estado*, p.30).

⁸³ “[...]Os políticos apelam para o eleitor no momento da eleição, reduzindo-os posteriormente, porém, ao silêncio, governando sem participação, nem transparência, senão mesmo acima da constituição. Trata-se daquilo que O’Donnell denomina de ‘democracia delegativa’, que aliás é típico na A.L” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 105).

⁸⁴ “ Esse contrato será bem diferente do contrato da Modernidade. Muito mais inclusivo, abrange também a natureza; mais conflitual, porque a inclusão se dará tanto por critérios de igualdade como por critérios de diferença; além disso, incluirá os espaços-tempos local, regional e global; e , por fim, não estará assentado em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil, ou entre público e privado “ (Czajkowski, *Alternativas ao modelo atual de globalização: o Homem no centro de todas as teses*, p.190) .

tempo de transição e mudanças⁸⁵. E o será, como bem ressaltou Delgado (1995, p. 62),

[...] na busca de descobrir soluções no campo das ciências não exatas, especialmente no da jurídica, que acompanhem a evolução do que acontece e que contribuam para a implantação de uma nação desenvolvida e um “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos coletivos e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

Ora, romper com uma visão paradigmática estritamente liberal e social do Estado constitui a grande tarefa com que se deparam os teóricos do tema do Estado na atualidade, a fim de que seja alcançada uma formulação político-institucional do ente político livre dos entraves próprios dos modelos em crise, mas que, ao mesmo tempo, conserve os princípios fundamentais por ambos pugnados - resultado de uma conquista histórica - e que se compatibilizam com as demandas postas no momento histórico presente.

Para Miguel Reale (1997, p. 34-35),

Temos assim a prova de que a idéia de Estado deve ter como base a experiência histórica, sem prejuízo do que denomino "invariantes axiológicas", isto é, de certos valores que transcendem a história, ainda que dela emergentes, como é o caso do valor da pessoa humana e seu inseparável princípio fundante da liberdade.

Ainda, no entendimento do autor,

(...) o início do novo milênio será marcado pelo desejo de compor antigos e novos valores e idéias, sem as contraposições e os contrastes que assinalaram a violenta centúria que se finda, sem perder de vista que as soluções nacionais e internacionais deverão sempre ter como

⁸⁵ Segundo nos assevera Fernando Henrique Cardoso, “Vivemos hoje num cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais. Não é nenhuma novidade dizer que estamos numa fase de reorganização tanto do sistema econômico, como também do sistema político mundial. Como conseqüência desse fenômeno, impõe-se a reorganização dos Estados nacionais, para que eles possam fazer frente a esses desafios que estão presentes na conjuntura atual” (CARDOSO, *Reforma do Estado*, p. 15).

fulcro referencial o valor da pessoa humana, valor-fonte de todos os valores (REALE, 1997, p.35).

Kozicki (2004, p., 339), numa abordagem em que analisa o pensamento de Chantal Mouffe, menciona expressamente os legados de ambos os paradigmas, cujas conquistas não poderão ser olvidadas ou anuladas, a saber:

No tocante ao pensamento liberal, é necessário reter algumas conquistas deste movimento, tais como a idéia de separação de poderes, a separação entre a Igreja e o Estado e a aceitação do valor pluralismo, ao mesmo tempo em que se reformula a distinção entre a esfera pública e a privada, sendo necessário também demonstrar como o valor do pluralismo e os direitos individuais podem ser defendidos dentro de uma comunidade política que incentiva a participação e o empenho cívico. No tocante ao comunitarismo, é necessário reter a importância das noções de participação cívica, desenvolvimento comum de normas e valores, bem como a noção de que a identidade do indivíduo se constitui a partir da sua inserção em uma determinada comunidade.

Como pode ser notado, a proposta de construção de um paradigma de Estado diverso dos modelos liberal e social não vislumbra uma ruptura radical que elimine as conquistas engendradas pelas experiências anteriores, mas, ao contrário, que seja capaz de retirar delas o que de melhor há para a reformulação do Estado no nosso tempo, reconstruindo os valores por eles erigidos, de modo a fazer avançar a experiência política-institucional inaugurada outrora.

Trata-se, na verdade, como diz Delgado, de formular indagações que nos conduzam a rever

[...] o papel atual do Estado [e a ter] uma súbita preocupação com as transformações que necessita passar, ser implantadas em várias de nossas entidades administrativas e jurídicas vigorantes e com a feição a ser dada às que necessitam ser criadas, com o intuito de que o teor axiológico do Direito se torne cada vez mais produtor de ações que atinjam o bem comum (Delgado, 1995, p. 63).

Habermas, por seu turno,

[...] propõe uma estreita conexão entre as liberdades subjetivas, própria da visão liberal, com a participação dos cidadãos na política, tão cara aos comunitários. [...] fazendo isso, traz as bases de um novo paradigma da ciência jurídica, afastada do *État Gendarme* e do *Welfare State* “ (CRUZ, 2004, p. 220).⁸⁶

A idéia de complementariedade entre ambos os paradigmas⁸⁷ constitui, portanto, a busca por uma síntese jurídico-política da concepção de Estado⁸⁸, a partir das conquistas por eles gestadas ao longo da história, sem contudo se limitar a elas, introduzindo elementos inovadores capazes de revitalizar sua constituição, a partir de novos ou renovados valores políticos e jurídicos do nosso tempo.

Neste sentido, muito bem ensinou Miguel Reale (1997, p. 35), ao dizer que

É considerando todas essas conjunturas que nos cabe cuidar de novas fórmulas ou modelos políticos, jurídicos e econômicos, os quais só poderemos alcançar se superarmos rígidas e renitentes contraposições novecentistas entre liberalismo e socialismo, ou, mais genericamente, entre razões de liberdade e razões de igualdade, cuja complementariedade deve constituir o fundamento ético de mais justa distribuição de renda.

Neste mesmo diapasão, arremata Delgado (1995, p. 63-64):

⁸⁶ Nas palavras de Athayde, “A Teoria do Discurso (Habermas) surge como alternativa teórica ao conceber o meio termo entre as alternativas políticas anteriores, e centrando este processo na formação da vontade política no senso comum, propõe a alternativa pela via da racionalidade. É a racionalidade comunicativa e ativa que constituirão as alternativas de viabilização fática do Direito ao interesse universal ” (ATHAYDE, *Direito e democracia em Habermas: Faticidade, Validade e Racionalidade*, p.2).

⁸⁷ Conforme esclarece Bresser Pereira, “ Uma vez que o republicanismo precedeu o liberalismo, os teóricos da política muitas vezes encaram os valores e deveres republicanos como alternativa aos liberais, embora eles na verdade se complementem, como nos ensinam os historiadores das idéias, como J.G. A.Pocock (1975) e Quentin Skinner (1978,1998), ou os filósofos políticos, como Philip Pettit (1997), Fichard Dagger (1997) e Newton Bignotto (2001). O republicanismo enfatiza os deveres e a participação política dos cidadãos, e se baseia nas virtudes cívicas exigidas dos cidadãos, enquanto o liberalismo salienta os direitos e se baseia nas liberdades negativas dos cidadãos motivados por interesse próprio” (BRESSER PEREIRA, *O surgimento do Estado republicano*, p.134-135).

⁸⁸ Para Dias, “ O Estado Democrático de Direito é entendido por muitos autores como uma síntese dialética dos momentos anteriores da evolução dos paradigmas de Estado. Trata-se de um conceito novo, apesar de colacionar preceitos do paradigma do direito formal burguês e do direito

As reflexões [...] postas buscam defender e demonstrar que existe uma absoluta conscientização de se repensar o estado e recolocá-lo, de forma sistematizada, em um processo de evolução de forma que o seu agir se destine a produzir atos eficazes e de efetividade concreta quanto ao bem estar do cidadão.

É no contexto desta busca, portanto, que se dá a empreitada teórico-jurídica de reformulação da concepção de Estado de Direito, peculiar aos paradigmas Liberal e Social, para a de Estado Democrático de Direito, cujo adjetivo democrático guarda um sentido profundamente renovador à idéia de Estado, na medida em que o termo aí introduzido qualifica o ente político daquilo de que se viu desprovido no passado, a saber, a participação efetiva dos cidadãos na vida política, o que repercute indubitavelmente no modo de conceber e gerir a sua organização administrativa.

O paradigma de Estado Democrático de Direito, aqui eleito como o modelo que melhor representa os anseios das sociedades contemporâneas, constitui na atualidade o grande referencial utilizado pelos Estados que se pretendem efetivamente democráticos e, embora muitas vezes os textos constitucionais não utilizem a mesma expressão vocabular, seu conteúdo mostra-se idêntico, porquanto os desdobramentos hermenêuticos dele decorrentes são os mesmos, convergindo para um conteúdo jurídico-político indiferenciado⁸⁹.

materializado do Estado social” (DIAS, *Direito Administrativo pós-moderno: novos paradigmas do Direito Administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade*, p. 152).

⁸⁹ Segundo Alexandre de Moraes, “ Podemos citar, a título exemplificativo, várias Constituições estrangeiras que expressam o necessário exercício da soberania popular na condução dos negócios políticos do Estado:

- Artigo 48, item 1, da Constituição da República Portuguesa - Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

- Artigo 49 da Constituição da República Portuguesa - Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral. O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico.

- Artigo 108 da Constituição da República Portuguesa - O poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição.

Alexandre de Moraes, abordando o assunto em artigo que versa sobre a reforma política do Estado e democratização, diz-nos que

A defesa de um Estado Democrático pretende, precipuamente, afastar a tendência humana ao autoritarismo e concentração de poder. Como ensina Giuseppe de Vergottini, o estado autoritário, em breve síntese, caracteriza-se pela concentração no exercício do poder, prescindindo do consenso dos governados e repudiando o sistema de organização liberal, principalmente a separação das funções do poder e as garantias individuais(MORAES,2002, p.2).

Ainda citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o autor diz que a democracia no plano político constitui

[...] a máxima identificação dos governantes e dos governados, [implicando] num estatuto do poder. Um estatuto tal que os governantes sejam a imagem dos governados, para a seguir concluir que "a Democracia, como Proteu, muda freqüentemente de aparência. Quem tentar examiná-la no pormenor na maior parte das vezes ficará desorientado. Depois de haver consagrado tantos capítulos à Democracia, ei-la que retorna com uma nova roupagem (MORAES, 2002, p.2).

- Artigo 109 da Constituição da República Portuguesa - A participação directa a activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos públicos.

- Artigo 48 da Constituição da Itália - São eleitores todos os cidadãos, homens e mulheres, que atingirem a maioridade. O voto é pessoal e igual, livre e secreto. O seu exercício é dever cívico. O direito de voto não pode ser limitado, exceto por incapacidade civil ou por efeito de sentença penal irrevogável ou nos casos de indignidade moral, indicados pela lei.

- Art. 20 da Lei Fundamental Alemã - Todo o poder estatal emana do povo. É exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário.

- Art. 134 da Constituição da República de Cuba - Em toda eleição e nos referendos, o voto é livre, igual e secreto. Cada eleitor tem direito a um só voto.

- Artigo 23 da Constituição espanhola - Os cidadãos têm o direito a participar dos assuntos públicos diretamente ou por meio de seus representantes, livremente eleitos em eleições periódicas por sufrágio universal.

- Artigo 68 da Constituição espanhola - O Congresso se compõe de um mínimo de 300 e um máximo de 400 Deputados, eleitos por sufrágio universal, livre, igual, direto e secreto, nos termos estabelecidos na lei.

- Artigo 43 da Constituição da Confederação Suíça - Qualquer cidadão de um cantão é cidadão suíço. A este título, pode tomar parte, no lugar do seu domicílio, em todas as eleições e votações em matéria federal, após ter devidamente justificado a sua qualidade de eleitor.

- Artigo 37 da Constituição da Nação Argentina - Essa Constituição garante o pleno exercício dos direitos políticos, com respeito ao princípio da soberania popular e das leis que editem em consequência. O sufrágio é universal, igual, secreto e obrigatório. A igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres para o acesso a cargos eletivos e partidários se garantirá por ações positivas na regulamentação dos partidos políticos e em seu regime eleitoral" (MORAES, *Reforma política do Estado e democratização*, p. 3-4).

Esta nova roupagem da democracia de que nos dá notícia Manoel Gonçalves Ferreira Filho constitui o caráter inovador de que falamos anteriormente e que qualifica o ente político, afastando-se a idéia do poder como o espaço de dominação de uma classe ou grupo hegemônico⁹⁰, numa leitura do papel do Estado totalmente diversa da preconizada pelos paradigmas liberal e social anteriormente analisados.

Segundo nos adverte Höffe (2005, p. 41),

Na verdade, no caso da democracia, é modificada a proveniência da coerção, ou seja, ela não mais provém de uma autoridade (alheia), mas dos indivíduos afetados pela coerção. Além disso, transforma-se também o objetivo; a coerção não mais serve aos detentores do poder coercitivo, aos donos do poder, mas aos próprios cidadãos.⁹¹

Na verdade, inobstante o potencial crítico da filosofia marxiana, o exercício do poder deve ser visto como resultado da atuação política dos governados na afirmação da vontade geral em detrimento dos interesses de classe ou de grupos mandatários. Do contrário, limitar-se-á à hegemonia de poucos sobre a coletividade, frustrando o ideal de igualdade preconizado pelos defensores do regime desde a antiguidade clássica.

Nas palavras de Müller (2002, p.1),

"Democracia" é uma expressão bastante indeterminada, isto é, utilizada de vários modos, freqüentemente opostos. A história do termo oferece os significados de "governo" e "povo"; mas se isso resulta em algo como "governo do povo", é, justamente, a questão.

⁹⁰ Ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho que "conseqüência lógica da concepção 'molecular' da Democracia, a liberdade de criação dos partidos é consagrada pela ordem constitucional democrática[...] Adotam assim a tese pluralista, considerando que a possível fragmentação da vontade política do povo é um mal menos grave do que a sua apropriação por um grupo, que logo degenerará em oligarquia" (FERREIRA FILHO Apud MORAES, *Reforma política do Estado e democratização*, p. 4).

⁹¹ Na opinião do autor referenciado, "O poder coercitivo mostra-se, então, legítimo, quando está a serviço da coletividade" (HÖFFE, *A democracia no mundo de hoje*, p.41).

Ocorre que a referência ao povo é necessária às diferentes concepções de democracia, pois elas precisam legitimar-se. O sistema deve poder representar-se como se funcionasse com base na soberania popular, na autodeterminação do povo, na igualdade de todos e no direito de decidir de acordo com a vontade da maioria. Devem haver, também, chances iguais para os partidos políticos chegarem ao poder e o direito à oposição legal. Só que a teoria tradicional da democracia não deixa claro como o exercício do poder estatal pode ser retroreferido "ao povo", concretamente.

A propósito das considerações de Müller, e a par da dificuldade inerente à abordagem da temática, como bem ressaltou Goyard-Fabre⁹², a idéia central deste trabalho é reconstruir o caráter democrático do ente político, a partir da efetiva participação dos indivíduos na deliberação dos interesses em jogo e de modo a assegurar procedimentos institucionais⁹³ que a garantam satisfatoriamente, o que de fato conferirá legitimidade à atuação estatal⁹⁴.

Como assevera Shumacher (2004, p.77),

Trabalharemos para introduzir uma visão mais rica de democracia, a deliberativa ou participativa, não limitada à questão do regime político, mas conectada ao Estado de direito, isto é, ao grau de efetividade dos direitos da cidadania na sociedade. No interior dessa concepção, o direito aparece indissoluvelmente ligado à democracia, cujo desenvolvimento depende das condições de comunicação e procedimentos de formação da opinião e da vontade democráticas, únicas fontes de legitimação das leis e políticas governamentais.

⁹² Cf. GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

⁹³ “ O Estado democrático de Direito se legitima à medida que ele possa mediar consenso de procedimento e dissenso de conteúdo, no domínio jurídico-político da sociedade, do mesmo modo que ele possa viabilizar e promover o respeito à pluralidade e à autonomia de diferentes esferas da comunicação” (ARGÜELLO, *As aporias da democracia: uma (Re) leitura possível a partir de Max Weber e Jürgen Habermas*, 2004, p. 102).

⁹⁴ Como ressalta Dias (2003, p. 152), “ A procedimentalidade na formação do direito é o elemento que lhe confere legitimidade e pressupõe que os destinatários de uma norma jurídica sejam partes componentes de sua elaboração e frutos de uma deliberação coletiva. O paradigma jurídico procedimentalista dirige a atenção do legislador para as condições de mobilização do direito, segundo conclui Habermas em *Direito e democracia: entre faticidade e validade* (1996) “; Segundo Gabardo, “ Outra concepção interessante é a de João Feder, que afirma como condição primordial para a caracterização da legitimidade real não a origem ou mesmo a ontologia do poder, mas o exercício eficaz de seu controle por parte dos governados “(GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político* p. 49).

A dimensão participativa dos cidadãos que legitime as deliberações coletivas de que nos fala o autor é condição assecuratória de uma verdadeira democracia que se consolide através da atuação política militante dos sujeitos de direito, não se confundindo com a mera garantia de liberdades civis como preconizado outrora⁹⁵.

Nas palavras percucientes de Habermas(2005, p. 5),

O Estado de Direito da Constituição democrática não garante, de fato, somente liberdades negativas para os cidadãos civis preocupados com seu próprio bem-estar; com a dispensa de liberdades comunicativas, ele também mobiliza a participação dos cidadãos na disputa pública acerca de temas que concernem a todos coletivamente.

Segundo ainda nos diz este autor, em recente reportagem publicada no Caderno MAIS do Jornal Folha de São Paulo,

Os pressupostos de existência normativos do Estado constitucional democrático são, com respeito ao papel dos cidadãos do Estado, que se compreendem como sujeitos do direito, mais exigente do que em relação ao papel dos cidadãos da sociedade, que soa objetos do direito. De quem é objeto do direito espera-se somente que, aos aprenderem suas liberdades (e reivindicações) subjetivas, não ultrapassem as fronteiras legais.

Algo diverso do que ocorre com a obediência diante de leis de liberdade compulsórias dá-se com as motivações e atitudes que se esperam de cidadãos do Estado no papel de legisladores. Estes deveriam apreender seus direitos de comunicação e participação de forma ativa, e não somente tendo em vista seus próprios interesses, mas de um modo que seja orientado pelo bem da comunidade. Isto exige um gasto motivacional dispendioso que não pode ser obrigado legalmente (HABERAMAS, 2005, p. 4).

Neste mesmo sentido, Canotilho e Moreira *apud* Moraes reforçam a idéia segunda a qual o princípio participativo vitaliza o âmbito social, político, econômico e cultural das sociedades, através de mobilizações e organizações

⁹⁵ “A chave normativa da concepção de justiça inscrita no paradigma procedimental do direito proposto por Habermas ‘ é a autonomia, e não o bem –estar’. [...] Quando os cidadãos vêm a si próprios não apenas como os destinatários, mas também como membros livres e iguais de uma comunidade jurídica” (CITTADINO *apud* CRUZ, *Jurisdição constitucional democrática*, p. 220).

sociais representativas capazes de veicular os interesses dos atores políticos.

Nas suas palavras,

Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.) (MORAES,2002, p. 4).

Dias (2003, p. 151-152), por sua vez, ressalta que

O Estado Democrático de Direito, portanto, envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de idéias, culturas, e etnias, da possibilidade de convivência de forma de organização e de interesses diferentes na sociedade .

Deste modo, o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todas e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir-se o respeito à soberania popular, no sentido que lhe empresta Marcello Caetano apud Moraes⁹⁶.

Não obstante todo esse arsenal teórico em que se sustenta o Estado Democrático de Direito e de que são signatários a maioria dos Estados contemporâneos, sendo que muitos o viabilizam de modo exemplar, não podemos olvidar que no contexto de mundo globalizado em que nos situamos, onde o neoliberalismo avança com sua proposta “mercadocrática” e privatista, afirmando-

⁹⁶ "um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos"(MORAES, *Reforma política do Estado e democratização* , p. 4).

se de modo crescente em contraposição à idéia de liberdade e independência sobre a qual versamos, existem paradoxos a serem superados, a fim de que haja a efetiva construção de uma constelação de Estados Democráticos de Direito, tal qual preconizado pela virada paradigmática a que nos propomos.

Mesmo a teoria do discurso sobre a qual assentamos nosso trabalho, não está imune a críticas, como bem ressaltou Simone Goyard-Fabre(2003, p. 324-339), que aponta as falhas teóricas e metodológicas presentes no pensamento de Habermas, mas que também reconhece a dificuldade para uma abordagem teórica definitiva e totalizante para a temática da democracia.

Para ela,

[...] no momento contemporâneo, instalam-se freqüentemente dissensões no lugar do consenso desejado e assistimos ao confronto das convicções singulares, do fenômeno de competição, das clivagens ideológicas e éticas... Isso basta para indicar o quanto, para além do inevitável relativismo da democracia, é difícil procurar nela coerência e coesão. Posto isso, não deveria nos espantar que a democracia, num momento em que está supostamente assentada sobre paradigmas novos que implicam a renúncia aos valores da tradição, ainda esteja embaçada de ceticismo(Goyard-Frabre,2003).

A crescente interferência do capital transnacional na economia de países fragilizados e, pior, ao preço da quebra da sua soberania política, exige de nós, mais do que reflexão, coragem para enfrentar e contrapor-nos à nova ordem planetária que poucos querem instaurar em detrimento da autodeterminação dos povos e da legitimidade das decisões construídas democraticamente no âmbito interno.

Ademais, a perda da qualidade da atuação política da cidadania põe em xeque ou relativiza os valores conquistados tão arduamente nas últimas centúrias, exigindo-nos a todo tempo reforçar a consciência do vigor inerente aos valores

democráticos até aqui erigidos, mais do que nunca imprescindíveis à construção de uma comunidade internacional verdadeiramente solidária e fraterna.

É o mesmo Habermas quem nos alerta a esse respeito ao dizer que

Uma modernização descarrilada da sociedade no seu todo poderia muito bem tornar o vínculo democrático frouxo e enfraquecer o tipo de solidariedade para o qual o Estado democrático, sem que a possa obrigar juridicamente, está orientado. Evidências para um tal esmigalhamento da solidariedade cívica mostram-se no contexto de uma dinâmica politicamente descontrolada formada pela economia mundial e a sociedade mundial.

O privatismo cívico é fortalecido pela desencorajadora perda de função de uma formação de opiniões e vontades democrática, que por enquanto somente funciona nas arenas nacionais pela metade e por isso não alcança mais os processos decisórios deslocados para planos supranacionais.

Também a esperança em via de desaparecer, de um poder de configuração político da comunidade internacional estimula a tendência da despolitização dos cidadãos. Em vista dos conflitos e das gritantes injustiças sociais de uma sociedade mundial altamente fragmentada, cresce a decepção com cada novo insucesso no caminho (primeiramente adotado após 1945) de uma constitucionalização do direito dos povos (HABERMAS, 2005, p. 5).

Portanto, darmos conta dos aspectos limitadores da efetivação do processo de democratização do Estado no contexto da globalização presente na atualidade, principalmente de seus reflexos nos países em desenvolvimento, mostra-se fundamental para aprofundarmos a discussão em torno do perfil do Estado Contemporâneo almejado. Entretanto, tal constatação não pode servir de alibi para recuarmos diante do projeto político de reconstrução das bases teórico-políticas fundamentais a servir de esteio para as nações que verdadeiramente se lançaram a experiências verdadeiramente democráticas e recriadoras das relações de poder.

A exemplo de Estados democráticos que pugnam pela efetivação de uma democracia mais substancial,

A Constituição Brasileira de 1988 adotou a forma do Estado Democrático de Direito no seu art. 1.^o. Isso significa que o cenário político brasileiro, em resposta, como visto, às graves distorções

causadas, num primeiro momento, pelo Estado Liberal e, em um segundo momento, pelo Estado Social, preconiza a participação popular no processo político, nas decisões de governo” (FERNANDES, 2003, p. 198).

Consoante nos diz Coelho(2003, p. 199), a Carta Política de 1988

[...] é um marco importante da história jurídica brasileira, por ter consagrado o princípio do Estado Democrático de Direito como fundamento básico de nosso ordenamento jurídico e inaugurado as discussões acerca do surgimento de um novo paradigma do direito.

Tal afirmativa reforça a nossa tese segundo a qual a Reforma do Estado passa necessariamente pela reengenharia do exercício do poder político em bases democráticas.

Neste sentido, em recente trabalho publicado pela editora Fórum, onde se aborda a participação popular na Administração Pública brasileira, o advogado e publicista Marcos Augusto Perez afirma:

[...] A democracia participativa surge [...] em face dos problemas enfrentados pela democracia representativa, para reforçar os controles sobre a atuação estatal.

Como revela o seu próprio nome, a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema de democracia puramente representativa. (PEREZ,2004, p. 34)

Há muito que a sociedade brasileira vem questionando a representação política institucional⁹⁷ e, conseqüentemente, repensando as formas de exercício de poder que historicamente se consolidaram em nosso país. Isto ocorre inevitavelmente como resultado de sua indignação com o desmando político imperante e com os desvios que grassam nas várias esferas de governo da

⁹⁷ Na opinião de Bento, “[...] a busca pelo desenvolvimento de mecanismos de democracia direta é inspirada pela tentativa de superar a crise do sistema representativo e o déficit de representatividade dos partidos políticos e, conseqüentemente, dos parlamentos” (Bento, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 221).

República, despindo de legitimidade a autoridade conferida pelas urnas a parcela significativa dos agentes políticos.

Todavia, tal indignação fez recrudescer o sentimento de democracia participativa e, por conseguinte, da atuação popular no âmbito do poder institucionalizado, impulsionando o cidadão a tornar-se presente nas diferentes instâncias do seu exercício, tanto na tomada de decisões, quanto na fiscalização do atos praticados pelos mandatários públicos, o que acabou por inaugurar uma nova mentalidade jurídico-política nacional.

Na contramão da cultura patrimonialista⁹⁸, cujos resquícios ainda se fazem sentir na vida política brasileira, onde o poder político constituiu-se desvirtuadamente como prestígio de uma oligarquia, a participação popular na Administração Pública brasileira, após a edição do texto constitucional de 1.988, foi alçada a meio indispensável à efetivação dos direitos fundamentais.

Ccomo bem o assevera o ilustre publicista Marcus Augusto Perez,

[...] os institutos de participação popular podem ser considerados instrumentos necessários à efetivação do objetivo primacial do Estado de Direito, isto é, são ferramentas voltadas à efetividade dos direitos fundamentais. Neste sentido, os institutos de participação popular destinam-se ao aperfeiçoamento dos controles sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública” (2004, p.66).

No mesmo sentido é a lição do eminente constitucionalista José Afonso da Silva, para quem a democracia

[...] repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder para que este seja efetiva expressão da vontade popular(SILVA, 2002, p.131).

⁹⁸ Cf. a obra de FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 12. ed. São Paulo, Globo:1997, em que o autor ressalta muito eloqüentemente a captura do público pelo privado.

De ver-se, então, que a Administração Pública no Estado Democrático de Direito repousa suas bases na participação dos cidadãos nas várias instâncias de poder instituídas, porque eles constituem a razão mesmo de existir do próprio Estado, não podendo haver embaraço a sua atuação participativa, pois ela se mostra elemento subjetivo indispensável à validade da própria ordem democrática.

A idéia de participação popular, portanto, reaproxima Estado e Sociedade⁹⁹, na medida em que preenche um fosso historicamente aberto pelas práticas desvirtuadas do poder político, passando a incluir o cidadão no “*locus*” do poder, de onde nunca deveria ter sido retirado. Com isto, inaugura-se um novo perfil de Estado e, conseqüentemente, de Administração Pública.

Como bem disse Marcos Augusto Perez,

[...] ao lado de visar a mais eficiência e transparência das tarefas inerentes à função administrativa do Estado, os institutos de participação popular na Administração Pública têm, intrinsecamente, o objetivo de possibilitar a realização do *status activae civitatis*, ou da ‘cidadania social’, como salienta Dalfino, isto é, possibilitar a plena realização dos direitos políticos de ‘interferência das pessoas na própria atividade do Estado, na formação de sua vontade. Nesse sentido, conforme dissemos, esses institutos visam instruir o pleno exercício da democracia, nos Estados contemporâneos(PEREZ,2004, p.71).

A construção de um Estado Democrático de Direito, portanto, em contraposição aos modelos liberal e social¹⁰⁰, e que seja capaz de reinventar a

⁹⁹ “ A reforma do Estado deve também ser acompanhada de uma renovação da sociedade civil, baseada nas parcerias com o Estado, no envolvimento do terceiro setor, no fortalecimento da comunidade no plano local e no fortalecimento da solidariedade comunitária e da família. A reflexividade está também associada à capacidade de auto-organização pela sociedade ” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*,p. 65).

¹⁰⁰ Segundo Bento, “Como se pode observar, esse estatuto de comunidade, de representação democrática de interesses e de atividade política diverge bastante tanto dos modelos liberais do século XVIII e XIX, quanto do modelo estatista, redistribuidor e assistencialista típico do Estado do Bem-estar do século XX.[...] quanto ao primeiro, rejeita a seu universalismo formal e abstrato, o seu conceito liberal de sociedade civil constituída por sujeitos privados livres e iguais apenas

sociedade política, mostra-se o caminho mais seguro e alvissareiro de uma nova era para os Estados contemporâneos e seus aparelhos administrativos¹⁰¹, “[...]pois a cidadania considerada nessa perspectiva transcende a dimensão passiva da titularidade de direitos, abrindo-se para a participação e a partilha de poder e de responsabilidade entre a administração pública e o público ” (BENTO, 2003, p. 94).

Nesta perspectiva, a discussão sobre o rearranjo jurídico-institucional da Administração Pública passa necessariamente pelo resgate dos princípios e valores do Estado Democrático de Direito, ao lado da busca por imprimir à Administração Pública uma atuação mais eficiente e de maior visibilidade para os cidadãos, restabelecendo-se, assim, a legitimidade do exercício do poder outrora perdida. Do contrário, estar-se-á reproduzindo os matizes dos paradigmas anteriores, maquiando os seus contornos, o que em nada contribuirá para a consolidação da proposta de renovação do Estado e da Administração Pública almejada.

Segundo nos informa Bento (2004, p. 218-219),

[...] a grande maioria dos governos em processo de reforma busca desenvolver uma governança que não apenas seja mais eficiente, logrando otimizar a relação custo-benefício na atuação (intervenção) da administração pública, mas que também contribua para tornar o Estado mais democrático. De fato, encontra-se cada vez mais disseminada a idéia de que o insulamento burocrático da administração contra

formalmente, pela igualdade jurídica, e sua sistemática igualmente formal de representação política, restrita ao parlamento, pretensamente portador de uma vontade geral. [...] quanto ao segundo, afasta-se da tentação da planificação total da atividade social por meio da centralização da administração e da política, e, com ela, o discurso tecnocrático e cientificista que preside as colonizações da parte do Estado” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 121).

¹⁰¹ “Outro ponto que deve ser levado em conta, quando se fala em Reforma do Estado, é o anacronismo existente entre o Estado centralizador, produtor, prestador de serviços e excessivamente burocrático, e a nova dinâmica do capitalismo internacional. De fato, em termos jurídico-institucionais, não se pode negar a premência de se adaptar o arcabouço normativo então em vigor à nova realidade “ (JUCÁ, *Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo*, p. 3).

interferências políticas, preservando-se da demandas oriundas da sociedade civil, além de minar as bases democráticas do sistema político, tampouco torna eficiente ou dá mais qualidade às burocracias. Democracia participativa e atuação estatal eficiente, longe de serem exigências contraditórias, complementam-se reciprocamente.

E nos diz mais o autor referenciado:

[...] acredita-se que os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, graças à sustentabilidade política e legitimidade que logram obter para os seus programas de ação, tornam-se muito mais eficientes do que poderia ser qualquer equipe de tecnocratas altamente especializados e insulados frente à população [...](BENTO, 2003, p. 219).

A busca por uma renovação da Administração pública, portanto, passa pela experiência de *“tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade, participando diretamente, quando viável, ou por meio de representantes no desempenho de suas funções”* (BENTO, 2003, p. 219).

Esta proposta de renovação no que tange à Administração Pública segundo Nuria Cunill Graul *apud* Bento (2003, p. 219) aponta em três direções:

[...] (1) em primeiro lugar, no campo relativo à ação legislativa, para a criação, utilização e desenvolvimento de instrumentos de democracia direta tais como o referendo e a iniciativa popular;(2) em segundo lugar, para a implementação de políticas públicas que prevejam e facilitem a intervenção de grupos de interessados na sua formulação, implementação e controle; (3) por fim, para a prestação de serviços mediante parcerias com os assim denominados entes da sociedade civil ou do terceiro setor, ou setor público não estatal.

Verificamos, assim, a presença neste novo paradigma de Estado e Administração de elementos democráticos como a tentativa de ampliar a base de representação social e de oportunidades políticas, inserindo novos sujeitos nos processos de formação e implementação de políticas públicas, o que contribui significativamente para o fortalecimento da democracia direta (BENTO, 2003, p. 219-220).

É claro que este processo de democratização do Estado e da Administração Pública possui limitações graves, que acabam por representar sob certo aspecto o relativo fracasso da proposta, principalmente no que respeita à promoção de uma efetiva participação popular na esfera estatal ou mesmo da aproximação das entidades privadas junto ao aparelho do Estado na consecução de interesses comuns.

Inquestionavelmente, existe um déficit participativo junto ao poder estatal que, segundo muito eloqüentemente nos fala Bento, “*tem por fonte a apatia política e a resistência à participação*” por parte dos cidadãos (2003, p. 2270), hoje muito tomados e envolvidos pelas questões de ordem privada que coletiva¹⁰².

Entretanto, a Administração que se pautar efetivamente pelo novo paradigma do Estado Democrático de Direito há que se empenhar na construção de mecanismos político-institucionais capazes de empreender qualidade democrática aos seus institutos. Do contrário, reproduzirá os mesmos e graves erros políticos presentes no Estado Liberal e Social, responsáveis pela

¹⁰² Segundo o mesmo autor, “ A solução desse problema passa necessariamente pela questão teórica dos custos da oportunidade da participação, isto é, aqueles fatores que a inibem, transformando a participação num ônus que a maioria dos cidadãos não está disposta a suportar, especialmente porque não percebe nela nenhuma vantagem imediata, e de como proceder para estimular a cooperação voluntária e o engajamento nos assuntos públicos” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 227); Para Gabardo, “ Quanto mais os cidadãos têm possibilidades de participar da gestão da coisa pública, menos o desejam. Primeiramente, há uma alienação decorrente do que Jair Santos denomina ‘revolução no cotidiano’, na qual ‘a sociedade se despolitiza ao se descontrair em mil jogos aquisitivos, em esportes, espetáculos, facilidades. As preocupações do indivíduo reduzem-se ao seu microcosmos, notadamente no aspecto econômico” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 94-95); Para Habermas *apud* Bento, “ [...] num contexto de uma esfera pública despolitizada o sistema como tal dificilmente é questionado, de sorte que os requisitos de legitimação são residuais: em primeiro lugar o *privatismo cívico* , o incentivo à abstinência política, de modo que a vida não-econômica seja canalizada para o lazer e o consumo, preferencialmente à política; em segundo lugar, as teorias do elitismo democrático, como a de Joseph Schumpeter e de Max Weber, ou as teorias sistêmicas tecnocráticas, cuja referência é Parsons e Luhmann, que justificam a gerência silenciosa do Estado, onde o papel da população é aclamativo ou, no máximo, reativo, mas jamais, ou

cristalização de um parâmetro democrático representativo ineficiente e, pior, desprovido de qualquer legitimidade.

Esse esforço pela construção de uma participação social na Administração Pública dentro do “*contexto de afirmação de uma esfera pública politizada e democrática, torna-se essencial ao desenvolvimento de redesenhos institucionais discursivos que incluam a deliberação como dimensão necessária da participação*”(BENTO, 2003, p.229).

Como destaca muito bem Bento (2003, p.229-234), cabe mencionar nesta perspectiva a “ *pesquisa de opinião deliberativa, os júris políticos e minipoplus, as conferências de consenso, o modelo dos três passos, os vales de representação, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as audiências públicas*”, como propostas e experiências novas que buscam dar conta na prática desta renovação democrática do ente político.

Alguns destes institutos, que serão objeto de uma abordagem mais detalhada no capítulo em que trataremos da Administração Pública Democrática, visam a efetivação da participação do cidadão na vida política e administrativa do Estado, estreitando as relações entre o poder político e os seus titulares, conferindo à Administração Pública uma nova roupagem jurídico-política capaz de aprofundar os valores democráticos constitutivos do Estado Democrático de Direito e, portanto, atribuir legitimidade às deliberações públicas.

raramente, participativo” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 54).

CAPÍTULO 3 – Globalização, Neoliberalismo e Reforma do Estado

3.1. Globalização e a “crise” dos Estados Nacionais

O grande espectro de mutações que viceja na atualidade, afetando senão todas, ao menos significativa parte das áreas econômica, social, política e cultural das nações, e que tem demandado delas certa capacidade de adaptação a este cenário inovador, tem exigido dos teóricos sociais grande esforço por compreender o que realmente vem se passando, a fim de se poder elaborar uma noção mais precisa do fenômeno, que torne possível a análise dos fatores aí presentes, decisivos para o futuro dos Estados contemporâneos no final do século XX e início do XXI, exigindo reflexão cautelosa e atenta a este respeito.

Como bem nos alerta Reale (1997, p. 36), para compreendermos melhor o que se passa nas sociedades hodiernas em termos de mudanças estruturais, “*[...]devemos partir de um estudo objetivo dos múltiplos fatores científicos, tecnológicos, econômicos, financeiros ou, mas amplamente, culturais que vêm dando nova feição à comunidade humana na quinta do próximo [atual] milênio*”.

A advertência serve para que, ao nos debruçarmos sobre a realidade nova que desponta, não o façamos de modo descuidado ou afoito, dada a complexidade da realidade internacional e do enorme desafio¹⁰³ que desponta

¹⁰³ Conforme nos adverte Höffe, “Globalização é a mais nova palavra de ordem da Filosofia Política. Na verdade, esta palavra apresenta-se revestida de emoções contraditórias, em parte esperança e em parte temores. Admitindo-se que se lhe confira um perfil mais preciso, para a nossa época, todavia, ela terá um alto valor diagnóstico, pois exprime com exatidão um desafio, sem prejudicar a resposta a esse desafio” (HÖFFE, *A democracia no mundo de hoje*, p. 5).

desde então para a efetiva construção de uma sociedade mundial plural e, ao mesmo tempo, democrática.

A avalanche de alterações desencadeadas, principalmente na vida econômica, segundo a maioria dos autores, mas também no âmbito social, político, tecnológico e cultural, segundo outros, ficou conhecida internacionalmente como globalização, também denominada de mundialização, intenacionalização, transnacionalização ou planetarização (MEDAUAR, 2003, p.93), tendo suas raízes em tempos mais remotos do que o em que ela passou a ser investigada¹⁰⁴.

A palavra, cujo sentido já se revela no próprio vocábulo utilizado, quer designar, a princípio, o processo de quebra de fronteiras/barreiras entre as nações, passando a existir a partir de então uma interpenetração de costumes, valores, modos de vida, organizações, estruturas sociais, políticas, econômicas, tecnológico-informacionais e culturais que acabam por afetar de algum modo as particularidades antes muito próprias e exclusivas a cada uma.

Para Höffe (2005), o fenômeno é dotado de uma complexidade tal que não se pode analisá-lo apenas sob a ótica economicista¹⁰⁵, como preconizado por

¹⁰⁴ De acordo com Höffe(2005, p. 15), “[...] poder-se-ia estabelecer o dia 20 de julho de 1969, dia em que o homem realizou a primeira alunissagem, como a data de início da globalização. Entretanto, seria também plausível o período em torno do ano de 1800, quando se iniciou o processo de industrialização. Também se poderia pensar no ano de 1492, quando a América foi descoberta. E ainda um olhar sobre outro período da História perceberá o início do estreitamento de relações sociais internacionais já bem antes da Idade Moderna”; “Quanto à integração do planeta terra na economia capitalista mundial, as duas últimas décadas de transnacionalização da economia parecem ter concluído definitivamente o processo histórico que se iniciou na época das descobertas” (SANTOS, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, p.35).

¹⁰⁵ “ Muitas pessoas associam a globalização somente a transformações econômicas. Fosse correta essa valoração, apenas algumas outras ciências teriam então competência para lidar com esta matéria, destacando-se sobretudo a Economia e, de maneira auxiliar ou complementar, também o Direito Internacional Público, a Teoria da Política Internacional e a Sociologia ” (Höffe, *A democracia no mundo de hoje*, p. 7). Para o autor, que defende uma noção de globalização no plural, esse entendimento é minimalista da abrangência do fenômeno, que tem seus desdobramentos na cultura, tecnologia, religião, direito etc.

uma boa parte dos autores, pois os seus desdobramentos atingem uma variedade de situações de vida, acabando por se tornar um objeto de investigação em relação ao qual não se pode fazer juízos simplistas ou reducionistas.

O autor, além de levantar as múltiplas implicações da globalização, compreende-a como parte de um processo político global, tendente¹⁰⁶, ainda que de forma tímida, à constituição de uma República Global, em que os países deixarão de se ordenar simplesmente pelas normas de ordem interna, para ganharem maior abertura e flexibilidade nas relações internacionais, sendo capazes inclusive de estabelecer uma nova configuração político-institucional dos Estados contemporâneos.

Nas suas palavras,

Se, entre indivíduos e grupos, devem reinar, em lugar da violência, o direito e a justiça, e se ambos devem ser 'organizados' democraticamente, então o mesmo princípio deveria valer para além das fronteiras dos Estados e entre os Estados. Afinal, não se faz mister uma ordem mundial comprometida com a justiça e, para ela, uma organização democrática? Seria a resposta da política, pois, uma corroboração da era da globalização, ensejando, assim, uma expansão da democracia unitária rumo à democracia global e, por que não dizer, até mesmo rumo à República Mundial?

Por sua vez, para Castells (2002, p. 17), que desenvolveu um estudo sociológico grandioso e instigante sobre o tema,

Nosso mundo, e nossa vida, vêm sendo moldados pelas tendências conflitantes da globalização e da identidade. A revolução da tecnologia da informação e a reestruturação do capitalismo introduziram uma nova forma de sociedade, a sociedade em rede. Essa sociedade é caracterizada pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico; por sua forma de organização em redes, pela flexibilização e instabilidade do emprego e a individualização da mão-de-obra. Por uma cultura de virtualidade real constituída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado. E pela transformação das bases materiais da vida – o tempo e o espaço –

¹⁰⁶ Para Höffe (2005, P. 19-20), “[...] a atual globalização significa primeiramente uma tendência, e não já o resultado conclusivo dessa tendência. Vivemos em uma ‘civilização em transição’, e aquela *única* sociedade mundial e globalmente conectada em todos os aspectos – ainda – não existe”.

mediante a criação de um espaço de fluxos de um tempo intemporal como expressões das atividades e elites dominantes. Essa nova forma de organização social, dentro de sua globalidade que penetra em todos os níveis da sociedade, está sendo difundida em todo o mundo, do mesmo modo que o capitalismo industrial e seu inimigo univitelino, o estatismo industrial, foram disseminados no século XX, abalando instituições, transformando culturas, criando riqueza e induzindo a pobreza, incitando a ganância, a inovação e a esperança, e ao mesmo tempo impondo o rigor e instilando o desespero. Admirável ou não, trata-se na verdade de um mundo novo.

De ver-se, portanto, que, segundo Castells, o fenômeno da globalização é extremamente contraditório, atingindo a vida econômica, cultural e social das sociedades contemporâneas, de modo a gerar, por um lado, riqueza, inovação e esperança, e, por outro, pobreza, ganância e desespero. É um cenário nada alvissareiro, mas uma realidade inegável com a qual temos que saber lidar.

Habermas (1995), por sua vez, advoga a comunicação e as relações intersubjetivas, tanto no âmbito nacional quanto internacional, como elementos capazes de romper com a visão de Estado Nação homogêneo e criar espaços para manifestações plurais, contribuindo assim para a consolidação de experiências compartilhadas e para uma cidadania democrática de dimensões planetária.

Embora ele não negue os efeitos perversos do fenômeno¹⁰⁷, daí falar da colonização do mundo da vida basicamente pelo sistema econômico¹⁰⁸,

¹⁰⁷ “ Enquanto no plano mundial a economia opera basicamente livre de controle políticos, no plano nacional os governos nacionais estão limitados a fomentar a modernização de suas economias. Uma das conseqüências é a necessidade de adaptar os sistemas nacionais de bem-estar social ao que vem sendo chamado de competitividade internacional. Desse modo, os governos são compelidos a permitir que as fontes de solidariedade social mingüem ainda mais. Um inquietante sinal disso é o surgimento de uma *underclass*. Cada vez mais, grupos marginalizados se vêm gradualmente apartados do restante da sociedade (HABERMAS, *O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania*, p. 99). “

¹⁰⁸ Segundo Santos, “[...] as transformações mais decisivas do terceiro período parecem estar a ocorrer sob a égide do princípio do mercado , que se afigura mais hegemônico que nunca no seio do pilar da regulação, dado que produz um excesso de sentido que invade o princípio do Estado e o princípio da comunidade, tendendo a dominá-los de forma muito mais profunda do que nos dois períodos anteriores. O crescimento espetacular dos mercados mundiais, juntamente com a

interpreta-o como uma oportunidade para as nações recriarem suas relações no plano internacional, a ponto de se construir uma constelação de Estados pós-nacional.

Para o autor alemão, o modelo de Estado Nacional não se presta mais a paradigma de uma sociedade global, devendo buscar desvencilhar-se da idéia de nacionalismo e de homogeneidade cultural a que historicamente esteve vinculado, abrindo suas estruturas para novas intersubjetividades comunicacionais que sejam capazes de revitalizá-lo em todos os níveis, principalmente naquele que aponte para a construção de uma cidadania democrática, tornando-a foco central de “*uma cultura política compartilhada*”(HABERMAS,1995, p. 95) ”.

Para Medauar(2003, p. 94),

Em essência, a globalização caracteriza-se pela transnacionalização acelerada dos mercados, dos capitais, da produção, das relações econômicas, do consumo, sem limites territoriais. Ocorre a superação de espaço e tempo, ante a capacidade de tratamento instantâneo de um grande volume de informações, acarretando, inclusive, vários movimentos transnacionais de capital financeiro.

Auscultando os dizeres dos autores acima referidos, somos tomados pelo fulgor do retrato que eles traçam sobre o fenômeno da globalização e, simultaneamente, pelo desafio que é compreendê-lo na perspectiva da reconstrução e reformulação do Estado neste contexto complexo e instável descrito, fato que, ao mesmo tempo, desperta estupefação e inspira coragem para quem aceita o desafio.

emergência de sistemas mundiais de produção e de agentes econômicos transnacionais, minou a capacidade do Estado para regular o mercado ao nível nacional ” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência* p. 154).

Partindo desta noção que nos proporcionaram estes autores, e sem pretender uma definição do termo que dê conta da realidade¹⁰⁹, mas apenas procurando identificar os significados mais comuns dele para nosso estudo, compreendemos a globalização como fenômeno pluriforme, dentro do qual inevitavelmente se vêem envolvidos os Estados contemporâneos, porquanto as mudanças por ela provocadas, de forma instabilizadora, acabam por atingir em cheio a construção paradigmática de Estado-nação, muito cara aos modernos, exigindo, portanto, a sua adaptação a esse novo contexto internacional, sob pena de tornar-se marginal.

Notamos, em geral, que a abordagem da maioria dos autores sobre a globalização vem acompanhada de uma carga crítica acentuada, centrada basicamente nos reflexos perversos a ela atribuídos, principalmente no que pertine ao modelo econômico segregador por si imposto, onde, como bem disse Castells (2002), o capital mina as demais áreas da sociedade e impõe um ritmo e um estilo de vida nem sempre promissor para as nações.

Neste sentido, podemos observar que, se por um lado a globalização estreita as relações entre os países nos vários níveis já descritos, ampliando a troca de experiências e modos organizacionais, por outro ela provoca significativos prejuízos, notadamente para as nações em desenvolvimento, que se mostram frágeis diante desse processo de internacionalização, muitas vezes sendo levadas de roldão¹¹⁰.

¹⁰⁹ “ O processo de globalização é multifacetado. Traduz-se em diversas dimensões das relações sociais contemporâneas nos mais variados países alinhados com o ocidente. Esta natureza ao mesmo tempo fragmentada e uniforme conduz à dificuldades conceituais as quais dão margem para a emergência de inúmeras controvérsias relativas à substantivação do fenômeno em pauta” (Ribeiro; Domingues; Kureda, *Globalização, ideário neo-liberal e reforma do Estado*, p.2).

¹¹⁰ Segundo Freitas, “[...] A globalização criou benefícios para alguns, não resta dúvida. Proporcionou o acesso a novas tecnologias e maior disponibilidade de informações. Todavia, é

Para nós, não perdendo de vista os objetivos do nosso trabalho, mostra-se importante identificar aqui os principais fatores da globalização que levaram as nações à relativa perda de sua autonomia e que acabaram por contribuir para que as mesmas adotassem modelos de reforma do Estado que nem sempre foram adequados à realidade social, política e econômica interna, sendo na maioria das vezes muito mais fruto das pressões e imposições externas, do que resultado autêntico de um movimento originalmente nacional e que, portanto, fosse expressão de uma vontade minimamente democrática.

A primeira questão que se levanta, por conseguinte, refere-se à soberania das nações frente ao processo da globalização, considerando-se as incursões econômicas e políticas¹¹¹ dos países desenvolvidos sobre os em desenvolvimento, que acarreta a relativização do princípio político internacional da autodeterminação dos povos, erigido tão arduamente pelo Direito Internacional moderno .

Para Höffe (2005, p. 6-7), indubitavelmente já não se pode falar mais hoje de Estados unitários segundo o modelo em que foram concebidos no século XVII e XVIII, pois “[...] *por meio da globalização, eles acabaram sofrendo uma perda*

imperioso reconhecer que tais vantagens não atingem, como deveria, a todos, como pretende persuadir a doutrina neoliberal. No Brasil e no mundo milhares não detêm acesso aos mercados novos, aos novos sistemas, e, pior, não têm acesso, sequer, a condições básicas de sobrevivência. A mobilidade do capital, apátrida como anotou com inegável acerto Darcy Bessone, não se preocupa com as relações internas e as políticas sociais do país escolhido. Não há sentimento de solidariedade na globalização, e nisso reside o seu lado perverso ” (FREITAS, *Globalização, neoliberalismo e Direito do Trabalho*, p. 229).

¹¹¹ O princípio do Estado está, também, a sofrer transformações drásticas. A ideologia e a prática do liberalismo, em combinação com as operações transnacionais das grandes empresas e das agências internacionais, conduziram a um certo esbatimento do protagonismo do Estado- Nação como um ator no sistema mundial. (...) Esta perda relativa de protagonismo do Estado nos países centrais tem tido um papel determinante nas políticas sociais. Desregulação, privatização, mercado interno do Estado, comparticipação nos custos, mercadorização, cidadania activa, ressurgimento da comunidade são algumas das denominações do variado conjunto de políticas estatais com o objectivo comum de reduzir a responsabilidade do Estado na produção de bem-estar social” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 155).

considerável de importância ". Todavia, o novo perfil que se desenha para o Estado passa pela reflexão "[...] *sobre uma nova forma do ato político, a qual não venha, obviamente, substituir, e sim complementar o Estado unitário* ".

Como é de se observar, o processo da globalização, que implica uma relativa ameaça ao Estado unitário, tem que ser visto de uma forma atenuada, pois, não obstante as nações sofrerem influências de todas as ordens, passando por uma fase de realinhamento de suas estruturas em face do próprio fenômeno, a nosso ver esse processo deve dar-se sem que se percam as bases de sua "constituição democrática", assegurando-se acima de tudo sua soberania interna¹¹².

Neste diapasão, as críticas desferidas à globalização procedem e devem ser construídas no sentido de resguardar a soberania dos povos, mas sobretudo prepará-los para o enfrentamento da realidade que está aí e em relação à qual devem adaptar-se para efeito de uma nova configuração da Constelação dos Estados Contemporâneos e das relações internacionais.

Odete Medauar (2003, p. 94), para quem " *O fenômeno, que seria substancialmente econômico, traz fortes repercussões no âmbito político, social, jurídico e em vários outros* ", muito nos auxilia neste propósito de identificar os aspectos mais nocivos da globalização, notadamente para os países em desenvolvimento.

Segundo a autora,

¹¹²"[...] não podemos aceitar, por exemplo, a afirmação peremptória do filósofo do neopragmatismo, Richard Rorty, sobre "a derrocada da Nação - Estado como unidade socioeconômica, derrocada esta que é uma consequência inevitável (*sic*) da globalização da economia. Cabe-nos perguntar até que ponto essa assertiva não corresponde ao *desideratum* dos países que dominam a globalidade, aos que a modelam segundo linhas de seus próprios interesses" (REALE, *A sociedade civil e a idéia de Estado: o Estado da civilização cibernética*, p.37).

A globalização gerou efeitos perversos, provocando reações contrárias em todo o mundo. Na literatura sobre a matéria, várias afirmações expressam alguns efeitos, nem sempre aceitos com unanimidade, como por exemplo: a globalização reduz o espaço e a importância do político; com a globalização o mercado substitui a democracia; o papel do Estado funde-se com os mercados; o Estado do bem-estar está sendo massacrado pela engrenagem da máquina econômica (2003, p. 96).

Neste particular, somos de posição que realmente as conseqüências da globalização para os Estados-Nação estão longe de ser alvissareiras, na medida em que, se por lado trazem-lhes “benefícios”, por outro acarreta-lhes prejuízos que comprometem o exercício da sua própria autonomia e independência no âmbito internacional.

Desta forma, princípios políticos como o da soberania e da autodeterminação dos povos tornam-se relativizados ou flexibilizados, face às incursões do capital transnacional sobre países em desenvolvimento, ou mesmo entre os desenvolvidos, provocando conflitos nada contributivos à construção de relações internacionais mais amistosas ou de colaboração recíproca com vistas a uma sociedade global mais fraterna e verdadeiramente democrática.

É a mesma autora que nos traça outros desdobramentos do fenômeno globalização, relativamente ao Estado, tendente a minimizar o papel do ente político na definição e constituição da própria ordem interna, seja no nível político, econômico ou jurídico. Senão, vejamos.

No que diz respeito à soberania dos Estados, diz-nos Medauar que

[eles] continuam a exercer, com soberania, sua autoridade nos limites do seu território. Porém, na realidade, dificilmente conseguem decidir por si e para si suas políticas monetária, fiscal, cambial, previdenciária, de modo independente. Os Estados ficam submetidos às forças econômicas internacionais, que passam a influenciar as decisões internas. Há uma interdependência do conjunto dos países acarretada pelo aumento e variedade das transações internacionais e dos fluxos financeiros. Nos países em desenvolvimento que eliminam barreiras para o fluxo de capitais, os investimentos especulativos entram e saem

com rapidez. Por tudo isso, menciona-se um *esvaziamento da soberania* e da autonomia do Estado-nação (MEDAUAR, 2003, p. 94-95).

Como podemos ver, segundo a autora, os Estados estão numa ciranda econômica da qual não conseguem desvencilhar-se, e que acaba por levá-los, senão à completa sujeição ao capital externo, ao menos a ceder às suas pressões daqui e dali.¹¹³

A propósito, devemos ressaltar que o processo de reforma do Estado deflagrado na década de 80 e 90, na América Latina, foi fruto da atuação e, mais que isto apenas, de imposição do FMI¹¹⁴ aos países em desenvolvimento, associado a outros organismos internacionais, notadamente no aspecto do ajuste fiscal e da terceirização de atividades econômicas desempenhadas pelos Estados de forma direta¹¹⁵.

¹¹³ “[...] A partir de tal enquadramento, a política que se faz nos marcos nacionais parece cada vez mais ineficaz e impotente. Regulações econômicas, legislação trabalhista, estruturas de bem-estar social, gasto público – tudo isso parece definitivamente constrangido por aquilo que julgam aceitável os mercados financeiros, voláteis, caprichosos e imperativos “ (MORAES, *Estado, mercado e outras instituições reguladoras*, p. 123).

¹¹⁴ Prudente, citando Michel Chossudovsky, diz: “Desde o começo dos anos 80, os programas de “estabilização macroeconômica” e de “ajuste estrutural” impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento (como condição para a renegociação da dívida externa) têm levado centenas de milhões de pessoas ao empobrecimento. Contrariando o espírito do acordo de Bretton Woods, cuja intenção era a “reconstrução econômica” e a estabilidade das principais taxas de câmbio, o programa de ajuste estrutural (PAE) tem contribuído amplamente para desestabilizar moedas nacionais e arruinar as economias dos países em desenvolvimento” (PRUDENTE, *Globalização e genocídio econômico*, p.1) ; “ A globalização e a doutrina neoliberal afetam o Estado, de modo geral, e em particular em um de seus pontos fundamentais: a soberania. O recente caso da Argentina mostrou, em tom dramático, como um país pode alterar regras e princípios em troca do apoio financeiro de organismos internacionais” (FREITAS, *Globalização, neoliberalismo e Direito do Trabalho*, p. 223).

¹¹⁵ “[...] Num contexto de crescente desigualdade entre o Norte e o Sul, os Estados periféricos e semiperiféricos estão a ficar cada vez mais limitados – como vítimas ou como parceiros – ao cumprimento das determinações do capital financeiro e industrial transnacional, determinações, por sua vez, estabelecidas pelas organizações internacionais controladas pelos Estados centrais. Essas determinações, freqüentemente apresentadas em combinações e estranhas de liberalismo econômico e de protecção dos direitos humanos, abalam a tal ponto a já de si frágil componente social do Estado, que esses países assumem a idéia da crise do Estado-Providência sem nunca terem usufruído verdadeiramente deste” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 155).

Isto significa dizer que a Reforma Administrativa tal qual ocorreu no Brasil e na América Latina como um todo, não deixa de ser fruto de uma ordem econômica e política mundial, que, devido aos vários fatores que levaram os países desenvolvidos a realinharem-se ao crescimento econômico preconizado, optaram por desenhar o modelo de reforma que melhor se adequasse às novas exigências postas pelo capital internacional. Não é por acaso que o núcleo duro das medidas reformistas tenham se concentrado no ajuste fiscal dos países e na privatização de empresas estatais, o que está diretamente associado à abertura dos mercados ao capital estrangeiro em expansão.

No que respeita à atuação cooperada dos países junto aos órgãos internacionais, para a autora

Ocorre a chamada internacionalização do Estado, ou seja, o Estado participa de grande número de organizações internacionais, por exemplo: ONU, OEA, FMI, OMC. Daí a gestão global de muitos problemas, como o meio ambiente; cita-se, amiúde, a influência do Banco Mundial e do FMI nas políticas dos países em desenvolvimento (MEDAUAR, 2003, p.95).

Neste particular, vê-se que os organismos internacionais inspiram-nos desconfiança quanto à legitimidade de suas decisões políticas, pois não se sabe até que ponto eles veiculam democraticamente os interesses das nações que os integram, e, não raras vezes, o que se vê é a imposição dos interesses dos países-membros mais fortes economicamente sobre os mais fracos, havendo aí uma perda política significativa para a construção junto a esses organismos de relações internacionais de cooperação mais efetivas, que apontem para o fortalecimento da democracia no plano internacional.

No que concerne à ordem jurídica, Medauar (2003, p. 95) bem esclarece que

Os sistemas jurídicos, em geral, tornaram-se permeáveis a diretrizes e padrões oriundos de tratados, convenções ou organismos internacionais, que visam, de regra, à harmonização de conceitos e soluções. Em alguns âmbitos isso vem acolhido com agrado, como é o caso dos direitos humanos e do meio ambiente, em que se busca acentuar o tratamento internacional e conferir valor constitucional a tratados nessas matérias. Mas, sob outros aspectos, não se deseja a internacionalização e se parte para a defesa da nacionalização.

A ordem jurídica interna, assim como a econômica, que não deixa de ser jurídica naquilo que os Estados estabelecem em níveis de controle político, sofre notória influência das forças políticas internacionais, mormente nos aspectos da internacionalização do modelo democrático neoliberal, o que, como veremos mais à frente, será recorrente no confronto com Estados constitucionais de matiz social, razão pela qual suas constituições serão freqüentemente emendadas, com o objetivo de acomodar juridicamente as propostas que visem fundamentalmente à reforma das estruturas administrativas do Estado que se mostrem incompatíveis com as exigências de cunho liberalizante¹¹⁶.

Neste aspecto, cuja discussão teórica iniciamos de algum modo no capítulo II, e cujos desdobramentos práticos mencionaremos nos próximos itens, reafirmamos aqui nossa posição de que o problema de mudança de paradigma político para os Estados Contemporâneos, num contexto de globalização, não se resume apenas à adesão aos modelos liberal ou social, mas fundamentalmente em construir reformas políticas e administrativas do ente político voltadas para aquilo que se mostra necessário ao fortalecimento do seu papel primacial de

¹¹⁶ “ [...] É verdade, como afirma Milton Santos, que as empresas multinacionais não alteraram as leis nem surrupiam dos países a possibilidade de organizar-se juridicamente, mas, por outro lado, é cada vez mais visível a influência direta no sistema do Direito criando a crescente e indeclinável necessidade de adaptação da ordem jurídica aos ajustes ditados pelos organismos internacionais” (FREITAS, *Globalização, neoliberalismo e Direito do Trabalho*, p. 227).

promoção do bem comum, não se perdendo elas em meio a modelos históricos que se mostraram pouco ou nada democráticos e, portanto, ilegítimos.

O que defendemos, afinal, é que, ao invés dos Estados contemporâneos se submeterem incondicionalmente à nova ordem mundial, sejam capazes de reconstruir suas bases fundacionais, de modo a respeitar sua história, sua cultura, seus valores, suas ordens jurídicas¹¹⁷, naquilo que aprofundem os valores democráticos e a efetiva inclusão dos cidadãos como principais artífices da vida coletiva.

Assim, comungamos com o pensamento de Prats e Catalá (2001, p. 272), segundo o qual

Nenhum país governado de forma responsável pode prescindir de uma estratégia nacional de posicionamento na nova ordem internacional emergente, nem mesmo os países latino-americanos, cuja perda do papel de protagonistas internacionais é um dos dados mais característicos dos últimos anos.

Marcar posição face à nova ordem mundial representa para os Estados contemporâneos, acima de tudo, reafirmar a sua soberania e, ao mesmo tempo, reivindicar a construção de relações internacionais mais paritárias e, portanto, mais democráticas, num cenário global em que os mesmos desempenhem papéis de atores e não de fantoches.

¹¹⁷ "[...]O perigo, a meu ver, é de uma globalização massificadora que redunde do sacrifício dos valores inestimáveis de cada cultura nacional, a começar pelos lingüísticos até a sua própria "forma de vida", consubstanciada em sua tradição literária e artísticas, em suas crenças e usos e costumes. Nada seria mais melancólico e vazio do que a unidade resultante do "totalitarismo tecnológico", no qual o antigo comando prepotente dos "donos do poder político" é substituído pelo frio "poder dos donos das máquinas". Globalidade, sim, mas poliédrica e diversificada, com sincrônica complementaridade de concepções e vozes distintas, respeitada a originalidade das fontes étnicas e históricas que enriquecem a experiência geral da humanidade sobre a face da Terra. A globalidade, se eticamente concebida, não importa em abdicação e renúnciação por parte dos indivíduos e coletividades, numa uniformidade modelada segundo cálculos de maior rendimento tecnológico"(REALE, *A sociedade civil e a idéia de Estado: o Estado da civilização cibernética*, p.36/37).

Nas palavras de Reale (1997, p. 37) ,

[...] parece-me precipitado o anúncio do naufrágio do "Estado Nacional", devendo-se antes pensar em sua adequação aos novos tempos menos como um agente de produção do que como agente mediador, para equilíbrio dos interesses nacionais com os alienígenas, sem nacionalismo fátuo, mas também sem internacionalismo marcado pelo servilismo e a abdicação. O problema é deveras delicado e complexo, porque se trata de realizar um "balanceamento de valores", no qual, penso eu, não há como excluir o papel do novo Estado, como lugar de interseção de interesses nacionais e internacionais.

Numa perspectiva filosófica, não menos significativa, Czajkowski, ao descrever a visão de Milton Santos sobre a construção de alternativas para a globalização hoje existente no mundo, assim arremata:

[...] para se pensar em uma outra globalização que não seja imposta de fora, é necessária "...*uma mudança radical das condições atuais, de modo que a centralidade de todas as ações seja localizada no homem*". Isto porque quando o centro é colocado no dinheiro, o homem acaba sendo considerado um elemento secundário. A primazia do homem significa, então, "... *colocar o homem no centro das preocupações do mundo, como um dado filosófico e como uma inspiração para todas as ações*". Dessa forma, a solidariedade social pode ser exercida efetivamente, impondo assim uma nova ética e construindo uma nova sociedade e uma nova economia (Czajkowski, 2004, p. 204).

Eis lançado o desafio para a construção de um novo modelo de globalização, capaz de estreitar as relações entre as Nações, não apenas no âmbito econômico, mas também no da solidariedade, dando origem a uma ordem mundial mais fraterna e, portanto, mais justa.

3.2. O Neoliberalismo e a Reforma do Estado

Na esteira do processo de globalização anteriormente descrito, surge uma nova filosofia que reintroduz a concepção política pautada nos princípios do

“laissez faire ” e “laissez passer” , já presente no Estado Liberal, segundo a qual o mercado não pode sofrer limitações de ordem estatal, devendo a economia, diga-se capital financeiro transnacional, seguir livre de qualquer entrave que comprometa sua expansão.

Segundo Freitas(2004, p. 218),

[...] Tudo o que impedisse o livre jogo das forças capitalistas repercutiria em prejuízo para a economia e, conseqüentemente, para o bem-estar e liberdade das pessoas. Assim, no mercado encontrava-se a solução para a satisfação das necessidades dos indivíduos.

Entretanto, embora o neoliberalismo possua em comum com o liberalismo moderno a liberdade de mercado, a gênese de cada um é distinta. Enquanto este é resultado da defesa do mercado e dos capitalistas privados com uma crítica da autocracia e, por conseguinte, defesa de valores políticos liberais, aquele é uma ideologia e uma política surgidas num período de crise do capitalismo, quando se dá o esgotamento de um padrão específico de acumulação capitalista [...] “ e que [...] se volta contra quaisquer tentativas de se criar uma nova ordem fundada em valores solidários e democráticos ” (RIBEIRO; DOMINGUES; KUREDA, 2003, p. 13-14).

A proposta, cuja base teórica tem em Friedrich Hayek sua primeira formulação, descrita em sua obra “O caminho da Servidão” (CZAJKOWSKI, 2004, p. 183), emerge após o processo crítico por que passou a economia mundial do pós-guerra, e que resultou por eleger o Estado Social e intervencionista como o seu principal responsável, ao qual são “ *imputados os grandes males do mundo*

contemporâneo: inflação galopante, desequilíbrio fiscal, gasto público descontrolado, endividamento” (MORAES, 2003, p. 122).

Nesta esteira, a grande estratégia de afirmação do neoliberalismo é desmontar o Estado Social, que, na sua concepção, reproduz um modelo político incompatível com os interesses capitalistas em franca ascensão, e que se mostrou incapaz de proporcionar às sociedades contemporâneas os benefícios materiais por si preconizados. Nas palavras de Freitas (2004, p. 218), “ [...] *O conteúdo do seu discurso identificava as razões da crise do Estado social e apontava a direção do poder do mercado* “.

Aqui, há uma nítida pretensão ideológica de deslegitimar o Estado Social¹¹⁸, como se as mazelas produzidas historicamente fossem resultado única e exclusivamente da atuação do ente político erigido sobre esse paradigma, sem considerar que os agentes econômicos tivessem em algum sentido contribuído para o quadro de crise que se revelou e cujos fatores responsáveis não se limitaram à ordem jurídica e política do Estado.

Como muito eloqüentemente nos assevera Gabardo (2003, p. 107),

No caminho aberto pelo neoliberalismo, a idéia-força de eficiência retorna como algoz da mentalidade principiológica. Devido à crise do Direito legal, a racionalidade que propiciou o advento do Estado Social vê-se sem condições de sustentação. Tal fato, além de comprometer o caráter intervencionista do Estado e sua promoção do bem-estar dos menos favorecidos, das minorias e, dos direitos humanos em geral, vem prestigiar uma hermenêutica de mentalidade economicista cuja principal característica é seu desprestígio à justiça como fundamento justificador do Estado Social e Democrático de Direito.

¹¹⁸ Segundo Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes *apud* Gabardo, “[...] não só a hiperinflação, mas todas as insuficiências dos Estados de Bem-estar (déficit público, dívida interna e externa, ineficiência burocrática, corrupção, marginalização, desemprego, sucateamento dos bens e serviços públicos, incapacidade do Estado em expandir seus ingressos pela via tributária, para ficar em alguns exemplos), foram utilizadas e ampliadas pelo projeto neoliberal para, no dizer de Borón, ‘satanizar’ a figura do Estado” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 131).

O problema, como bem adverte Freitas (2004, p. 219), é que

O discurso da globalização dos mercados e do neoliberalismo é tomado como única forma de pensamento, em que a economia domina as demais ciências e relações do homem com o Estado. O neoliberalismo passa a ser a política do mundo globalizado. Essa hegemonia significa, para Nelson Sodrê, um disfarce com que se apresenta uma forma de política que, na verdade, pretende o “ fim da história”.

A idéia de fim da história, defendida pelo pensamento de Fukuyama¹¹⁹, traduz muito eloquentemente os objetivos do neoliberalismo no que concerne à proclamação do fim da via histórica alternativa ao capitalismo predatório vigente, principalmente a partir da queda do muro de Berlim e da desintegração da antiga URSS, reafirmando os ideais neoliberais e o sistema capitalista como os únicos caminhos possíveis para a humanidade. Isto significa admitir não existir quaisquer alternativas para os Estados contemporâneos fora do modelo neoliberal¹²⁰.

¹¹⁹ “ A grande maré capitalista que tomou conta do mundo, particularmente após a derrocada dos regimes estabelecidos nos países do Leste europeu e na extinta União Soviética, não significou somente a explosão das propostas neoliberais nos terrenos econômico e político. Implicou, também, uma ofensiva sem precedente da ideologia burguesa-imperialista visando à conquista dos corações e mentes em escala mundial. Uma das manifestações mais emblemáticas dessa ofensiva foi, primeiramente, o artigo, aparecido ainda em 1989, com o título “O fim da história” e, posteriormente, em 1992, o livro “O fim da história e o último homem”, ambos do norte-americano Francis Fukuyama” (GOMES, *O “fim da história” ou a ideologia imperialista da nova “ordem mundial*, p.1); “ É corrente, portanto, descrever a morte do Estado, a morte da história, a morte da ideologias, a morte da modernidade, a morte do sujeito, a morte da soberania, a morte do serviço público, a morte do pai. São tantos os assassinatos cometidos pelo discurso pós-moderno em busca da sedução de seu interlocutor (ou melhor seria dizer: espectador), que quase é impossível pensar em outra coisa que não o sobreviver, numa autêntica ‘luta pela vida’. E é justamente essa a receita neoliberal, ao propor que sobrevivam os mais fortes, mais competentes, mais talentosos, ou pelo menos os mais espertos; todos na exata medida de sua eficiência” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p.20-21).

¹²⁰ Quando Santos fala da contingência que sobrepuja a determinação, somos tomados pela sensação de que perdemos o controle da história(do destino do Estado), se é que já o tivemos um dia, sendo as nações periféricas conduzidas a adotarem modelos externos que muitas vezes não respondem às suas reais demandas(SANTOS, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, p.34-37).

Como se vê, a tônica do projeto neoliberal é a desconstrução do paradigma social de Estado, impondo ao mundo a lógica do mercado e aniquilando outros modelos que porventura possam vir a ser desenvolvidos pelas nações, ao mesmo tempo que empobrece o debate em âmbito internacional sobre novos modelos possíveis, na medida em que seu projeto não transige com valores democráticos e humanitários capazes de reconstruir a ordem social, econômica e política vigente.

Neste sentido, “*Cria-se o que Juan Ramón Capella denominou de poliarquia global, internacionalizada e globalizada, em que não há espaço para o Estado de direito social e democrático, que impede o processo de acumulação*” (FREITAS, 2004, p. 219).

No caso específico do Brasil, destaca Freitas (2004, p. 228), “*O modelo preconizado pela Carta de 1988, com a inauguração de uma nova ordem jurídica, conflita abertamente com o modelo neoliberal. Daí advém uma série de conseqüências graves para a ordem jurídica interna*”, principalmente no que pertine à produção de reformas constitucionais tendentes a flexibilizar a atuação do Estado em face das forças econômicas, o que ficou amplamente conhecido no contexto das propostas de reforma do aparelho de Estado como desregulação da economia.

Nas palavras de Gabardo (2003, p. 107),

[...] respaldado pelo retorno significativo do espírito do capitalismo como norteador das relações sociais, o neoliberalismo adquire uma intensa potencialidade de legitimação, apesar de seus clássicos fracassos na condução do ‘regime’ capitalista (notoriamente autodestrutivo).

Para Medauar (2003, p. 96),

Este neoliberalismo também foi ligado ao Consenso de Washington, expressão cunhada pelo economista John Williamson, no fim da década de 80 do século XX, e por instituições financeiras sediadas na capital dos Estados Unidos, para designar um conjunto de idéias em favor da economia de mercado, sintetizadas no seguinte: disciplina macroeconômica, economia de mercado, abertura comercial. Ligadas ao neoliberalismo resultaram as diretrizes de: fortalecimento dos mercados privados, desregulamentação da economia, privatização das empresas estatais; liberalização dos mercados, livre comércio internacional, redução da atuação do Estado, controle da inflação, redução do déficit público, corte de despesas sociais.

Estas diretrizes destacadas por Medauar consistiram basicamente nas linhas gerais sob as quais foram traçadas as estratégias de ajuste estrutural da economia e da reforma do aparelho do Estado, deflagrados na década de 80 e 90 do século passado (GLADE, 2001, p. 123) e amplamente difundidos pelo mundo, principalmente na América Latina¹²¹.

Neste particular, cumpre destacar que essas propostas de reformas administrativas inserem-se no contexto da expansão do neoliberalismo, tendo uma relação direta com o seu ideário, embora não se limite a ele, uma que vez que o movimento por si deflagrado e as próprias críticas contra si construídas, oportunizaram fosse desencadeada uma análise mais profunda sobre as propostas de reestruturação do ente político preconizadas.

No entanto, como bem ressalta Glade (2001, p. 125), “ [...] *cabe dizer que os mais recentes episódios de reforma administrativa [...] têm sido menos*

¹²¹ Segundo Glade, “ Foi no Chile que a revolução silenciosa na política econômica começou, para usar o termo apropriado, cunhado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nesse país, ambos os conjuntos de mudanças começaram no anos 70. Deste então, a literatura sobre a experiência da estabilização e da reestruturação tornou-se volumosa, refletindo um interesse generalizado a favor e contra, engendrado por essa experiência marcante “(GLADE, A

ambiciosos e menos atentamente estudados do que seus equivalentes de política econômica “ .

Segundo o autor,

Executados aos poucos, o alvo geral dessas reformas – que, no sentido mais amplo, envolveram uma mudança de administração pública para gerenciamento público – tem sido, pelo menos ostensivamente, tornar os processos decisórios mais transparentes e mais correspondentes a uma faixa mais ampla das necessidades da nação, aumentar a responsabilidade e a eficiência na implementação e, como parte da reestruturação, priorizar os gastos públicos com maior cuidado, aumentar a eficiência na coleta de impostos e economizar o uso dos recursos do setor público dentro de apertados limites fiscais impostos pela estabilização macroeconômica (Glade, 2001, p. 125).

Vê-se, portanto, que o projeto de reforma de Estado foi gestado desde o princípio sob uma ótica neoliberal, o que a nosso ver limitou significativamente o potencial inerente aos projetos de mudança e transformação concebidos para o aparelho de Estado, ficando os mesmos condicionados a uma visão voltada meramente para a flexibilização das relações entre Estado e mercado, relegando a segundo plano, ou mesmo ignorando, propostas que apontassem para a efetiva reconstrução das relações entre sociedade e Estado em bases políticas mais democráticas e, portanto, pautadas pelos interesses dos principais atores das decisões em jogo¹²².

Assim, embora a política neoliberal e as propostas de reforma de Estado tenham dissipado-se pelo mundo, proclamando o fim do Estado Social e de

complementariedade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina, p. 123-124).

¹²² Para Juan Ramon Capella *apud* Gabardo, “[...] exsurge em meio ao processo de mundialização uma tentativa de legitimação exclusivamente pela eficiência econômica, que, todavia nada tem de democrática, pois desprestigia a justiça em benefício da ‘lei do mais forte’. Segundo o autor, a lógica eficientista compreende ‘um discurso excluyente (o sea, que no se aviene a razones, que no dialoga com otras lógicas)’. Se trata em realidad de um discurso totalitário “(GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 143). ([...] um discurso excludente, ou seja, que não se prende a razões, que não dialoga com outras lógicas. Se trata na realidade de um discurso totalitário)[tradução nossa]

outras vias alternativas possíveis ao modelo defendido, não são poucos os autores que vaticinam contra as mesmas, imputando-lhes a responsabilidade pelo esmaecimento do Estado e pelo alastramento da pobreza e da miséria em escala mundial.¹²³

Segundo Anderson *apud* Czajkowski (2004, p. 184),

[...] economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria .

A partir destas críticas ao neoliberalismo, muitos autores vêm pugnando pela construção de idéias alternativas aos seus ditames, a partir das mazelas e fracassos detectadas nesta política, buscando, assim, repensar a Sociedade e o Estado contemporâneos para além dos interesses de mercado e do capital transnacional.

Para autores como Arruda Júnior *apud* Czajkowski (2004, p. 184) , “[...] a *mundialização nos termos da direção neoliberal não é a única possibilidade histórica. Outras modalidades de mundialização são necessárias e possíveis[...]*”.

De igual modo, SMART *apud* CZAJKOWSK (2004, p. 190), adverte que

[...] torna-se necessário imaginarmos possibilidades alternativas, diferentes modos de lidarmos e respondermos às circunstâncias actuais e futuras ou mais precisamente, [...] torna-se necessário cultivarmos novas visões políticas, novas visões do corpo político (Levin, 1988:338) que relativizem as práticas e as condições sociais existentes, abrindo assim a perspectiva, não da realização de um projecto social, de um

¹²³ Interessante destacar, como bem observa Moraes, que “ [...] escritores outrora francamente neoliberais, como John Gray reconhecem que suas receitas não levaram ao desenvolvimento econômico que esperavam gerando, além disso, efeitos inesperados(?) e indesejados (?), como o aumento da desigualdade social, a exclusão e a marginalidade, a especulação financeira desenfreada, o ressurgimento de movimentos ideológicos racistas, conflitos étnicos e assim por diante. É conhecida ainda a crítica do economista-chefe do Banco Mundial, J. Stiglitz, aos programas de ajuste e particularmente às estratégias do FMI” (MORAES, *Estado, mercado e outras instituições reguladoras*, p. 122-123).

desígnio utópico, mas sim da possibilidade de mudarmos as coisas, de transformarmos para melhor as formas de vida existentes.

Bresser Pereira (1998), por seu turno, ressalta que

A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática está no fato de que o objetivo da primeira, na busca de um ilusório Estado mínimo, é retirar do Estado o papel de coordenador, complementar ao mercado, do econômico e do social, enquanto o objetivo da segunda é aumentar a governança do Estado, garantindo a ele meios financeiros, métodos e instituições administrativas que lhe permitam intervir efetivamente para garantir os direitos de cidadania e a promoção do desenvolvimento econômico com um mínimo de equidade.

De modo distinto, a reflexão desenvolvida por Moraes(2003, p. 123-125) aponta para uma avaliação feita por outros críticos, segundo os quais há “ *exageros e equívocos nesse tipo de juízo sobre a realidade e suas tendências* “.

Esta corrente, não obstante admita a expansão do neoliberalismo no mundo como fator de mudanças estruturais, não advoga a idéia de que este processo resulte na aniquilação dos Estados e na quebra tão vertiginosa de regras e estruturas neles já existentes. Afirma, por outro lado, que, mesmo as medidas neoliberais que visem à flexibilização de mercados e à inovação das estruturas supostamente antiquadas não são capazes por si só de desconstruir as bases estatais próprias de cada nação que, segundo os mesmos, sedimentam a própria atuação dos agentes econômicos internacionais.

Para estes autores, nenhum organismo internacional, seja de natureza privada ou pública, dispor-se-ia a investir recursos em países desprovidos do mínimo de regulação estatal que garantisse a estabilidade das regras do jogo. Destarte, por maiores impactos que essas mudanças provocassem nas estruturas dos Estados, elas não seriam capazes de produzir o desmantelamento do ente político ou sua total sujeição aos interesse de mercado.

Neste particular, percebemos que, não obstante haja inflexões dos interesses econômicos sobre a ordem social, política e econômica dos países envolvidos pelo fenômeno da globalização e de sua vertente neoliberal, por mais que haja mudanças, estas não se processam de modo a causar a aniquilação do Estado na proporção em que vaticinam muitos críticos. O que pode ocorrer, ao contrário, é que novas propostas convivam, ainda que de modo conflitante, com os modelos já sedimentados, dando origem a uma situação de mudanças e permanências que se sucedem.

Se o neoliberalismo, dentro desse quadro internacional complexo e desafiante traçado, tem tido a força devastadora que a grande maioria dos autores lhe atribui ou não, principalmente em relação aos países subdesenvolvidos, não podemos atestar com precisão nem autoridade. O que constatamos, no entanto, é que, associado ao fenômeno da globalização, incontestavelmente a filosofia política neoliberal tem provocado mudanças significativas na vida dos países que de algum modo se vêem influenciados pela sua teoria ou pelos reflexos de sua implementação no contexto internacional.

Portanto, os Estados por ela atingidos passam inevitavelmente por uma reestruturação em face desta realidade nova, seja como resultado de pressões externas ou de adaptação natural a este novo cenário, a fim de não se tornarem marginais ou obsoletos quanto ao desempenho de papéis no palco dos atores internacionais.

Para nós, sob pressão ou por opção, qualquer proposta de reestruturação do Estado só produzirá resultados satisfatórios e, portanto, desfrutará de

legitimidade¹²⁴, se vier casada com o respeito e a defesa de valores democráticos, em que os Estados não se rendam ao “deus” do mercado em detrimento do interesse coletivo, que constitui o sentido primevo de toda e qualquer organização política que se pretenda válida.

A questão central para nossa reflexão não reside em defender um ou outro paradigma político de Estado que seja pautado em valores liberais ou sociais de modo exclusivo, até porque já dissemos alhures que nem o paradigma liberal nem o social, tal qual experimentados historicamente, foram suficientemente capazes de avançar na construção do ente político numa perspectiva democrática e pluralista.

O que se mostra fundamental no que diz respeito a repensar o Estado e, conseqüentemente, as propostas de mudanças de seu aparelho administrativo num contexto adverso como o atual, é poder desenvolver uma alternativa balizada, numa linguagem habermasiana, pela cidadania democrática, onde os atores participem da definição das regras do jogo e não se posicionem apenas como espectadores das mudanças que se processam no curso da história.

3.3. Crise do Estado e da Administração Pública burocrática no Brasil

À medida que nos aproximamos do fim do século XX as nossas concepções sobre a natureza do capitalismo, do Estado, do poder e do direito tornam-se cada vez mais confusas e contraditórias. (...) O mesmo grau de contradição pode ser detectado entre recentes concepções do

¹²⁴ Segundo Gabardo, citando Goyard-Favre, “ ‘ [...] em sua concepção mais ampla, o conceito de legitimidade constitui uma proteção contra o capricho ou a anarquia, contra a arbitrariedade ou a insensatez’. Em outras palavras, a legitimidade se refere à impossibilidade de estabelecimento de uma ordem política e jurídica fundamentada exclusivamente na força “(GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 49).

Estado. Enquanto muitos autores criticam a tendência crescente do Estado para penetrar ou mesmo absorver a sociedade civil e para fazer de formas cada vez mais autoritárias – o que segundo as formas, ou segundo os autores, tem sido descrito como ‘autoritarismo regulador’, ‘democracia vigiada’, ‘neo-corporativismo’, ‘fascismo benévolo’- outros autores convergem na idéia aparentemente contraditória com a anterior, de que o Estado é crescentemente ineficaz, cada vez mais incapaz de desempenhar as funções de que se incumbem. De acordo com esta concepção, o Estado ou carece de recursos financeiros (o argumento da crise financeira) ou de capacidade institucional (o argumento da incapacidade da burocracia do Estado para se adaptar ao acelerado ritmo de transformação social e econômica) ou carece ainda dos mecanismos que na sociedade civil orientam as acções e garantem a sua eficácia (o argumento da falta de sinais de mercado na actuação do Estado). Nestas análises, o Estado ora surge como um leviatão devorador, ora como um empreendedor falhado (SANTOS, 2003, p. 115-116).

Em face das complexas e desafiantes questões postas aos Estados contemporâneos, notadamente em relação ao Estado de matiz Social, eleito nesse contexto da globalização e do Neoliberalismo como principal alvo das críticas desferidas contra as velhas estruturas incompatíveis com as transformações por que passa o mundo, urge avaliar a real dimensão da “crise” pela qual o mesmo é acometido, bem como as dificuldades e fracassos próprios ao modelo de Administração por si experimentado, sem, contudo, nos rendermos a uma leitura estritamente neoliberal.

Ao contrário, optamos por construir uma percepção da temática de modo mais abrangente e crítico, que vislumbre a perspectiva de reconstrução política e organizacional do ente político em bases democráticas¹²⁵, visando, assim, contribuir teoricamente para o esforço de superação desse quadro desolador descrito pelo neoliberalismo, bem como da idéia determinista de que só haverá

¹²⁵ Diniz propõe “[...] como ponto de partida pensar a reforma do Estado em estreita conexão com o tema da consolidação democrática. Esta preocupação tornar-se pertinente se considerarmos que, tratada de maneira isolada, como ocorre com freqüência, ou exclusivamente em função de seus aspectos administrativos, a reforma do Estado tende a ser conduzida de modo a acentuar as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia. Desta forma, o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática “(DINIZ, *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*, p. 176).

solução para essa crise com o desmonte do Estado Social e a conseqüente liberação incondicional da economia aos agentes naturais do mercado.

Infelizmente, a grande maioria dos autores que abordam a questão da crise do Estado e da Administração Pública nesse contexto, mormente os primeiros cultores da Reforma Administrativa, fá-lo sob a lógica neoliberal, voltada essencialmente para apontar o fracasso do Estado Social relativamente ao seu desempenho político, social e econômico, reproduzindo a idéia de que a suposta rigidez política e jurídica em que o mesmo se assenta não se adequaria às necessidades políticas, sociais e econômicas da atualidade, tornando-se imprescindível reformá-lo aos moldes neoliberal.

Poucos são os autores que rompem com esta visão, a nosso ver totalmente direcionada, o que exige de nossa parte um esforço ainda maior por compreender e identificar em que consiste efetivamente a Crise do Estado e do seu aparelho administrativo para além de uma visão estritamente econômico eficientista¹²⁶, que se nos afigura por demais reducionista¹²⁷.

Neste sentido, a nossa análise não poderá dissociar-se da questão relativa à própria legitimidade do poder estatal constituído e, conseqüentemente, das mudanças que se pretendem reformadoras do seu aparelho, sob pena de empobrecermos a discussão em torno da Crise do Estado contemporâneo. Com isto, não queremos dizer que as reflexões desenvolvidas por autores alinhados

¹²⁶ “Em nome da eficiência, o abandono aos princípios é escancarado, com vistas a um pragmatismo de resultado na maior parte somente agradável aos condutores do processo” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 99).

¹²⁷ “ Antes de discutir os motivos que levaram à apresentação e implementação das reformas, caber destacar ser imprescindível fugir dos modelos reducionistas que pregam um Estado Máximo e todo poderoso ou um Estado mínimo e que delegue ao mercado quase todas as suas funções[...]” (ALMEIDA, *O estado brasileiro contemporâneo*, p. 137).

com o neoliberalismo não apontem questões que também mereçam ser discutidas e analisadas por aqueles que se afastam desta leitura, mas que, simplesmente limitarmo-nos a ela, compromete significativamente a qualidade crítica do trabalho que pretendemos desenvolver.

Assim, comungamos com Emerson Gabardo (2003, p. 153) quanto ao “*compromisso teórico com um pensamento crítico [...] que significa a recusa à acomodação perante juízos pré-concebidos, desconfiando-se perenemente das representações sociais (cujo caráter vem se demonstrando, cada vez mais, notadamente mistificador)*”.

Inicialmente, portanto, cabe deixar claro que, a nosso ver, a “crise” por que passa o Estado na atualidade possibilita leituras diferenciadas¹²⁸, conforme a perspectiva teórica adotada pelos autores que a analisam e, portanto, vincula-se a uma concepção teórica própria do ente político e do desempenho de suas funções administrativas, que trazem igualmente no seu bojo um projeto de sociedade.

Segundo Abrucio, significativa maioria dos autores que se debruçam sobre o mister de entender e apresentar proposta alternativa para essa crise pela qual passa o Estado e a Administração Pública frente ao difuso cenário global que descrevemos nos itens anteriores, fazem-no como “*parte de um conjunto de*

¹²⁸ Conforme nos assevera Gabardo, “ [...] podem ser identificados alguns destes núcleos de pensamento. Um deles aponta de forma pretensamente técnica e neutra a crise fiscal como o ponto nevrálgico da insustentabilidade do Estado Providência (como se verifica em Claus Offe); outro adota uma postura de expreso cunho político, no sentido de afirmar a urgente necessidade de desregulação econômica (Milton Friedman e os teóricos liberais em geral); e, como não poderia deixar de ser, também surgiram movimentos reacionários, de crítica incisiva ao pensamento e à prática neoliberal (como Viviane Forestier e Pierre Bordieu). Somente a título de registro, também poderia ser apontado particularmente o pensamento ‘alternativista’, que busca um meio termo entre liberalismo e intervencionismo, em geral recaindo em uma ótica liberal debilitada, que prefere ser denominada de ‘terceira via’ (Anthony Giddens) ou então ‘segunda via’ (Roberto Mangabeira Unger) ” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 127-128).

medidas cuja finalidade é modificar, no nível mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática” (ABRUCIO,2001, p. 174) sobre a qual a função estatal se estruturou ao longo desses anos.

Nas suas palavras,

[...] percebe-se que uma série de medidas vêm sendo tomadas em prol da constituição de um modelo [estatal] pós-burocrático, mas este não é completamente coerente e, ademais, não há uma via única adotada por todas as nações. Em linhas gerais, temos um diagnóstico e um inimigo comum (o modelo burocrático weberiano), novamente como em todo “contexto revolucionário”. As alternativas propostas, no entanto, diferem entre si. Por enquanto, caminha-se não para um paradigma global, mas para um pluralismo organizacional[...] A atual modificação dos parâmetros de organização do setor público não é uma tarefa consensual, nem tampouco neutra. Ao contrário, em jogo estão fortes conflitos políticos e valores diferenciados - às vezes antagônicos - quanto aos rumos das reformas. A pergunta que fica desse embate é : que tipo de Estado se deseja para o século XXI? (ABRUCIO, 2001, p. 174-175). [grifo nosso]

Note-se que, a respeito da reflexão que o autor inicia sobre a reforma da Administração, o mesmo deixa transparecer claramente no final da citação acima que não podemos fugir à questão central da discussão sobre a reforma da Administração quanto à indagação a respeito de que tipo de Estado de fato pretende-se erigir na atual conjuntura mundial. Portanto, antes de nos perguntarmos sobre que tipo de reforma administrativa queremos, temos que nos perguntar que paradigma de Estado almejamos.

A propósito desta questão, lembramos que, quanto ao perfil ou paradigma de Estado eleito pelas sociedades contemporâneas ocidentais, não nos resta dúvida que as mesmas se erigiram como Estados Constitucionais Democráticos, haja visto as Cartas Políticas atualmente vigentes. Como bem ressaltado no capítulo II, a trajetória política dos Estados Modernos demonstra que a humanidade caminha para a constituição de modelos institucionais pautados no

paradigma de Estado Democrático de Direito. Isto significa dizer que os valores democráticos de que são constituídos mostram-se como princípios norteadores do seu perfil e, conseqüentemente, do seu designo político.

Neste particular, torna-se oportuno mencionarmos o trabalho desenvolvido por Emerson Gabardo em sua obra “ Eficiência e Legitimidade do Estado : uma análise das estruturas simbólicas do direito político”, onde o autor desenvolve toda uma crítica filosófica ao modelo de Estado e de Administração Pública propugnado na atualidade, para quem a sua discussão não pode fugir às indagações de ordem axiológica inerentes a uma pretensão de reformulação do Estado e de seu aparelho administrativo.

Segundo o autor,

Mais acertado é privilegiar o otimismo de Chanlat, considerando-se que a política não pode se reduzir a ações independentes de uma ética claramente determinante da gestão do Estado e condicionante de suas funções. A política, assim como a gestão em geral, não implica necessariamente, como comumente é entendida, em ações cujo fundamento é exclusivamente determinado pelos resultados que conquistam. Da mesma forma, a ética também pode implicar, na sua acepção abrangente, uma abstenção da recorrência a princípios (visão deontológica). Todavia, por certo que é muito mais difícil sustentar a possibilidade de uma ética de resultados do que uma política de princípios (GABARDO, 2003, p. 110) .

Portanto, para além de uma proposta de reforma do Estado que objetive superar a crise em que o mesmo está inserido, e que seja pautada apenas em remodelagens das suas estruturas, sem uma reflexão axiológica de ordem político-jurídica inicial constitutiva, impende considerar os postulados sobre os quais o ente político se funda e, aí sim, balizados por eles, estabelecer os contornos institucionais que a ele se amoldam, de modo a conformá-los aos valores políticos eleitos, sem incorrer em mudanças artificiais ou, pior, ilegítimas.

Neste sentido, como estamos a tratar de uma crítica do Estado Social num contexto de transição paradigmática e, mais propriamente, no Brasil, não podemos perder de vista o modelo constitucional eleito pelo país, somente a partir do qual se poderá construir uma reflexão coerente e profícua sobre sua reforma¹²⁹.

3.4. Crise do Estado do Bem-estar Social: teorias explicativas

O Estado do Bem-estar Social, como já descrito no capítulo II, trouxe significativos avanços para as nações que se constituíram sobre seu paradigma, tanto no que diz respeito à melhoria das condições sociais e econômicas das sociedades, quanto no que pertine às conquistas que consagraram o regime democrático, principalmente com a instituição dos direitos políticos e sociais, também conhecidos como direitos de segunda e terceira geração, respectivamente.

Diferentemente do Estado Liberal, foi no Estado Social, principalmente no período posterior às duas grandes guerras, que as sociedades ocidentais conheceram um período de grande prosperidade econômica, que chegou a ser

¹²⁹ “Apesar da problemática que envolve a legitimidade jurídico-política dos poderes públicos no Estado de Direito, há que se buscar uma forma de conduzir o processo de legitimação de forma a que não se desprestígie a democracia, porque o princípio democrático está intimamente ligado ao cerne da opção ética do constitucionalismo de Estados como o brasileiro” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 155).

denominado pelo Historiador Eric Hobsbawn, em seu livro “Era dos Extremos: o breve século XX : 1914-1991 “ (1995), como a “Era Dourada”¹³⁰.

Segundo Abrucio (2001, p. 175) “ *A principal receita para o contínuo sucesso que se estendeu por 30 anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, que proporcionou, direta ou indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem-estar social.*

Entretanto, conforme registra o mesmo autor, foi “*em meados dos anos 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que entrou em xeque o antigo modelo de intervenção estatal, quando uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a II Guerra Mundial* “ (ABRUCIO, 2001, p. 175).

Para Bento (2003, p. 36),

A partir da primeira metade da década de 1970, o Estado de Bem-estar Social, segundo a opinião cada vez mais generalizada dos analistas, começa a apresentar sinais de esgotamento. Ao que tudo parecia indicar, a suprema criação do capitalismo organizado e maduro do pós-guerra estava no limite das suas possibilidades .

Como podemos observar, a primeira e mais recorrente interpretação da crise do modelo de Estado Social, e que guarda um caráter mais economicista que político ou social, identifica o malogro econômico como o principal fator de crise do ente político, tanto que atrela seu início ao período de grande decréscimo econômico mundial, ocorrido a partir da década de 70 do século passado.

Fernando Abrúcio (2001, p. 175-178), embora aponte outras dimensões da crise, traça um quadro elucidativo nesta linha interpretativa, dizendo “ [...] *que a economia mundial enfrentou um grande período recessivo, mesmo que*

¹³⁰ Cf. a Parte Dois – A era de Ouro – p. 223-363. In: **Era dos extremos: o breve século XX 1914 -**

fracamente revertido nos últimos anos, e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60". Para ele este foi o principal fator que precipitou o Estado Social numa grave crise fiscal sem precedente.

Na opinião de Bresser Pereira(1998, p.34) ,

A grande crise econômica dos anos 80 reduziu as taxas de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Levou os países em desenvolvimento a ter sua renda por habitante estagnadas por quinze anos, e implicou o colapso dos regimes estatistas do bloco soviético.

Para Bento, além de fatores de ordem estrutural, as crises mundiais do petróleo de 1973 e 1979-1980, associadas à conseqüente crise da dívida externa como decorrência das altas taxas de juros internacionais que passaram a ser aplicadas pelos países industrializados importadores de petróleo, exigiram dos Estados agendas de reestruturação política e econômica (BENTO, 2003, p. 37).

A par da questão econômica, outro fator, agora de ordem financeira, que os autores também identificam como tendo contribuído para a Crise do Estado foi o colapso fiscal a que se viu reduzido os países no crepúsculo do século XX.

Conforme analisa Abrucio (2001, p. 176),

Após décadas de crescimento, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. E os problemas fiscais tendiam a se agravar, na medida em que se iniciava[...] uma revolta [...] contra a cobrança de mais tributos[...].

Para Bresser Pereira (1998, p. 35),

O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa.

Zymler *apud* Guimarães (2003, p. 66) ressalta que

[...] os déficits fiscais crescentes do Estado têm ensejado um movimento de enxugamento das máquinas administrativas estatais, por meio da desestatização de empresas, descentralização e desconcentração administrativa e de concessão de serviços públicos para particulares[...]

Já para Bento, que vê nessa leitura econômica da crise um diagnóstico neoliberal, sob esta ótica a crise do Estado do Bem-estar Social

[...]encontra-se traduzida numa crise fiscal e financeira, haja vista que a expansão descontrolada dos gastos com políticas sociais em resposta a demandas crescentes e não selecionadas da sociedade civil, [...] provoca déficits públicos e desequilíbrios orçamentários crônicos, gerando inflação que mina as bases do crescimento econômico, acarretando mais desemprego, incrementando os gastos com seguro social e assim sucessivamente numa espiral recessiva (BENTO, 2003, p. 42).

Fica claramente demonstrado pelas leituras acima destacadas, que há uma vinculação direta feita pelos analistas entre crise do capitalismo (industrial) e crise do ente político, tendo como determinantes desta última a própria decadência do sistema econômico e a conseqüente crise fiscal que assola o Estado Social, fatores que o colocam numa situação de completo desequilíbrio orçamentário, induzindo-o à busca por alternativas capazes de retirá-lo desse quadro econômico-fiscal crítico.

É evidente que não se pode desvincular o ente político da estrutura econômica em que o mesmo se insere, pois é parte de sua constituição em termos de relações de produção, bem como reflete a ação do Estado em termos de mecanismos de controle da riqueza circulante, com vistas a corrigir desvios e estabelecer as regras econômicas mínimas.

Entretanto, notamos que uma análise puramente econômica e fiscal como principal ou exclusivo fator desencadeante da Crise que assola o Estado não se presta a um verdadeiro diagnóstico do problema da crise por que passa o ente político e, portanto, mostra-se insuficiente para o mister de se repensar a sua estrutura e organização administrativa de modo potencialmente renovador¹³¹.

A este respeito pronuncia-se Bento (2003, p. 58), dizendo que

Existe, de fato, uma crise fiscal e de financiamento do *Welfare State*, causada pela queda dos índices de crescimento econômico dos países capitalistas avançados, situação na qual os gastos com saúde, previdência e programas sociais em geral tendem a aumentar em face de uma receita pública declinante. Não se pode negá-la. No entanto, a análise feita puramente sobre critérios econômicos não permite compreender o que jaz na base do esgotamento do modelo, assim como os remédios neoliberais que opõem de modo encantatório as virtudes do mercado aos vícios do Estado intervencionista também não são suficientes.

Neste sentido, cumpre trazer à baila fatores outros que se mostram imprescindíveis para uma compreensão mais complexa da crise em que se vê mergulhado o Estado, apontando elementos de ordem política e social cruciais a uma correta percepção da questão.

Nesta linha interpretativa, Abrucio destaca, para além das crises econômicas e fiscais, que

Os Estados estavam ainda sobrecarregados de atividades, acumuladas ao longo do pós-guerra, “com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos” (Peters, 1992:305). [...] O terceiro fator detonador da crise do Estado contemporâneo, portanto, foi o que, na linguagem da época, chamou-se de situação de “ingovernabilidade” : os governos estavam inaptos para resolver seus problemas (Holmes & Shand, 1995:552).

¹³¹ “ [...] o impasse financeiro em que se encontra o Estado, embora existente e grave, é epifenomenal em relação à estrutura das relações sociais, das classes e dos agentes econômicos.[...]Se existe mesmo uma crise fiscal do Estado, se faz sentido falar de um impasse financeiro, trata-se não de limites econômicos para o volume das despesas públicas, porém do grau de socialização da riqueza que a sociedade está disposta a suportar. Os limites para o crescimento do Estado não são, por conseguinte, decorrentes de uma avaliação exclusivamente do ponto de vista econômico e financeiro, mas são sociais e culturais” (Bento, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 58-59).

Segundo Diniz *apud* Pires e Pinto (2003, p. 555),

[...] tal “crise de governabilidade” fora alçada à condição de uma espécie de “bomba- relógio” armada contra a própria democracia reformista. Em outras palavras, estar-se-ia diante de uma explosão de demandas (questão tomada a Samuel Huntington) incentivada por um Estado mais aberto à pluralidade de reivindicações, o que, por si só, colocaria em xeque a continuidade de tal sistema, na medida em que o Estado, diante de restrições orçamentárias e institucionais, não mais conseguiria processar e responder a todas elas .

Para Medauar (2003, p. 91),

Outra questão, vinculada em grande parte a esses temas, diz respeito à ingovernabilidade do Estado contemporâneo. Se, de um lado, aparece como novidade em relação a debates anteriores, pela comum aceitação da necessidade de crítica do sistema político-social vigente, na prática serve de justificativa aos governantes para suas deficiências na solução de problemas que lhes afetam. Ante a questão, surgem propostas, na doutrina, no sentido de menos *Estado* ou no sentido de mais *Estado*, de governo fraco ou governo forte, significando muitas vezes um retorno ao modelos construídos no século XIX. Para Bobbio, “da crescente ingovernabilidade das sociedades complexas ou da debilidade crônica de que dá provas o Poder Público nas sociedades econômica e politicamente mais desenvolvidas, nasce o neocontratualismo, isto é, a proposta de um novo pacto social, global e não parcial, de pacificação geral e de fundação de um novo ordenamento social” .

A governabilidade, na opinião de Bento (2003, p. 85), corresponde “às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia”.

Neste sentido, nota-se que parte da crise dos Estados neste contexto refere-se fundamentalmente a uma perda de legitimidade do poder público, tendo em vista que as grandes responsabilidades estatais por ele assumidas deixam de ser cumpridas, gerando um déficit político crescente que desestabiliza

politicamente os governos e os torna cada vez menos detentores da confiança popular.¹³²

A perda pelo Estado Social da capacidade de promover o desenvolvimento econômico e a prosperidade material como pugnado outrora, e que constituía a sua própria razão de ser como agente responsável por minimizar as distorções sociais geradas pelo sistema capitalista, via políticas públicas distributivas e de proteção social, torna-o ainda mais frágil institucionalmente, na medida em que muitas promessas se frustram, dando azo a uma crise política que o lança inevitavelmente à busca por renovação, que o possibilite resgatar sua legitimidade em face das várias demandas postas pela sociedade.

Cabe ressaltar, neste particular, que a crise de legitimidade pela qual se vê tomado o Estado, notadamente no Brasil, tem raízes de ordem social e política graves, como muito apropriadamente denunciou Raimundo Faoro em sua obra “Os donos do poder”, onde o autor descreve o quadro desolador de captura do Estado pelo interesse privado, que o levou a ações totalmente divorciadas dos propósitos democráticos inerentes ao seu mister constitucional, uma vez que manietado por grupos cujos interesses eram menos o de promover o bem estar social do que o de enriquecer e perpetuar-se no poder¹³³.

¹³² Segundo John Keane *apud* Gabardo, “ [...]incapaz de ejecutar eficazmente las decisiones de las cuales se pretenden responsables, los administradores del Estado del Bienestar se convierten en víctimas de sus propias falsas promesas” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 129). ([...] incapaz de executar eficazmente as decisões das quais se pretendem responsáveis, os administradores do Estado do Bem-estar se tornam vítimas de suas próprias falsas promessas.) [tradução nossa]

¹³³ Como assevera Ana Paula Bucci, em referência à análise de Conceição Tavares, “O autoritarismo, sob a forma democrática de ‘populismo e clientelismo, contribuiu, em grande medida, para que a lógica da ação do Estado (estatal, oficial, forma pública) seja a cada passo interpretada, ou mesmo subvertida, por lógicas societais particularísticas com influência suficiente para orientar-se a seu favor e de modo oficial, informal e privado, a atuação do Estado’ “. No mesmo sentido, agora referindo-se a Holanda, “ Isto possivelmente explica por que ‘ a centralidade do Estado é exercida com grande dose de ineficiência’, ou , como já apontara Sérgio Buarque de Holanda, como fenômeno corrente em toda a história, não só no Brasil, mas da América do Sul,

Para Bucci (2002, p. 111),

Na verdade, a sucessão de reformas administrativas pode ser considerada um único movimento contínuo, de sucessivas ondas, cuja justificativa é a superação do patrimonialismo, mas que não se aprofunda além das questões de gestão, não tocando os problemas políticos de fundo, que sustentam a permanência da dominação privada dos meios estatais, sob as formas do populismo, do clientelismo e do fisiologismo. Os recentes dados econômicos, especialmente quando demonstram o aprofundamento das desigualdades sociais, revelam as formas mais sofisticadas que revestem atualmente esse fenômeno: as privatizações, os subsídios estatais, os programas de estabilização que mantêm a mesma linha de beneficiar grupos privados em detrimento da coletividade.

Observe-se que o fosso historicamente criado entre o Estado e os cidadãos, em outros termos, entre os governantes e o povo, mostra-se um problema político crucial para uma reflexão sobre legitimidade e, portanto, sobre governabilidade. As faltas do Estado para com o seu mister social, portanto, não representariam exclusivamente uma incapacidade fiscal e orçamentária do poder público, mas muito mais a falta de compromisso e a irresponsabilidade da classe política face aos verdadeiros anseios sociais.

Bento ainda assevera que, diferentemente desta perspectiva analítica, Bresser Pereira, responsável pela elaboração e implementação do plano de reforma administrativa no Brasil, não reconhece uma crise de governabilidade no país, pois para ele aqui “*estão presentes condições razões de governabilidade*” (BENTO, 2003, p. 85-87), o que a seu ver (de Bento) reforça a lógica da corrente a que se filia Bresser, reduzindo a crise do Estado brasileiro à crise fiscal, crise do modo de intervenção econômica e social, e crise da forma burocrática de administração. Em suas palavras, “*a crise não seria, pois, política, stricto sensu*”.

‘as constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias’ (BUCCI, *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 7).

Como também frisa Bento ao analisar a leitura de Pierre Rosanvallon sobre o assunto, este reconhece que

O ritmo de crescimento da despesa com políticas públicas e programas sociais de redistribuição tem sido consideravelmente maior que o da produção nacional, especialmente a partir do início da década de 1970 com o choque do petróleo(BENTO, 2003, p. 58) .

Entretanto, segundo ele, a questão central em relação à crise política do Estado não está na aferição relativamente ao que o Estado gasta em termos quantitativos em suas políticas sociais, mas em que medida deixar de gastar com o social não representaria uma mudança substancial nas relações entre as classes sociais e entre os agentes econômicos, revelando-se aí “*uma perturbação no equilíbrio social verdadeiramente intolerável*”(BENTO, 2003,p.59).

Em outras palavras, num contexto de crise de legitimidade dos governos, utilizar a escassez de recursos públicos como justificativa para reduzir a atuação do Estado na área social seria muito mais uma alteração de orientação política tendente a desequilibrar a ordem social do que efetivamente oferecer condições ao ente político de cumprir com seu papel de proteção daqueles que são privados de algum modo da fruição da riqueza circulante no mercado e das condições mínimas de vida que os incluam politicamente como verdadeiros cidadãos na ordem estatal constituída.

Falar de déficit político neste contexto, então, significa reconhecer acima de tudo que, embora os Estados contemporâneos tenham se constituído teoricamente como democracias constitucionais, a concretização dos valores democráticos na ordem política mostra-se claudicante e, portanto, compromete em muito a legitimidade dos governos, na medida em que seus líderes muitas

vezes preferem patrocinar o interesse do capital especulador de que é detentora uma minoria¹³⁴ do que privilegiar os interesses sociais da grande maioria do povo.

Vemos que, neste particular, os autores que se insurgem contra uma interpretação da crise pautada no excesso de intervenção estatal, por um lado, e ao déficit político, por outro, não reconhecem nesta leitura a profundidade do problema das faltas acometidas ao Estado, porque normalmente ela parte de uma visão fragmentada da realidade complexa que é o próprio fenômeno Estado, principalmente num contexto de globalização e no qual a vertente neoliberal se expande, mostrando-se pouco ou nada sensata e, portanto, inadequada à desafiante tarefa de repensar o Estado com vista a construir alternativas que sinalizem no sentido do aprimoramento de sua função social e de conferir aos governos maior legitimidade política.

Neste sentido, cabe perguntarmo-nos em que medida promover o enxugamento da máquina administrativa e retirar do Estado a função política de corrigir os desequilíbrios do mercado não representaria a derrocada dos valores sociais e democráticos tão arduamente construídos nas últimas centúrias, reforçando, assim, o enganoso ideal neoliberal, segundo o qual os agentes econômicos são capazes por si mesmos de suprir as debilidades sociais, não competindo ao ente político fazê-lo como propugnado pelo paradigma social.

O que constatamos, na verdade, a propósito de uma leitura da crise do Estado pautada na perda de capacidade de investimento em políticas públicas por

¹³⁴ “ A dissonância do modelo neoliberal com os princípios éticos de monta se mostram claramente, tanto nas palavras de seus teóricos como na prática. Embora a visão reducionista de Marx e Engels deve ver tudo como decorrência da economia, que tem como motor principal a ‘eterna lutas de classes’, estar um tanto quanto superada, não há como negar que os únicos beneficiários com a continuidade da atual situação serão uns poucos empresários de grande porte existentes no mundo neoliberal. O único interesse deste grupo é o de ver seus lucros cada vez mais altos[...]” (Barbacena, *O modelo estatal do neoliberalismo: um estudo crítico baseado na finalidade precípua do Estado Moderno*, p. 160).

parte do Estado Social, é que tal dificuldade de ordem financeira não pode eximi-lo de seu papel de garantir democraticamente a proteção aos menos favorecidos, principalmente nos países em desenvolvimento, que sequer chegaram a usufruir efetivamente de um bem estar social, e onde as mazelas sociais do capitalismo são gritantes.

A pretexto de um equacionamento dos gastos públicos, deixá-los à mercê da sorte do mercado constituiria uma traição aos desígnios civilizatórios das sociedades políticas modernas, e mais, afrontaria os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, retrocedendo-se politicamente ao conferir ao ente político papel meramente garantidor de prerrogativas individualistas que, diga-se de passagem, nada contribuiriam para a consolidação de uma sociedade mais justa e, portanto, menos excludente.

Havemos de convir, portanto, que os déficits políticos e sociais no Estado Social tornaram-se resultantes tanto da prática desvirtuada do exercício poder público e das omissões do poder Estatal no cumprimento do seu múnus político de assegurar condições dignas de vida para todo e qualquer membro da sociedade, quanto pela própria ordem econômica capitalista vigente, em que o trabalho deixou de ser visto como valor social, passando a mero fator de produção¹³⁵, e a riqueza concentrou-se enormemente junto a uma classe minoritária, produzindo excessos de desigualdades, deixando de gerar benefícios mais significativos ao conjunto da sociedade¹³⁶.

¹³⁵ Para Boaventura de Souza Santos, a criação de alternativas que contribuam para um novo contrato social passa necessariamente pela valorização do trabalho como forma de inclusão social e pela democratização do acesso a ele (CZAJKOWSKI, *Alternativas ao modelo atual de globalização: o Homem no centro de todas as teses*, p.191-192).

¹³⁶ Segundo Czajkowski, para Boaventura de Souza Santos “ [...] a crise aparece pela crescente fragmentação da sociedade, o que faz com que as noções de bem comum e de vontade geral deixem de fazer sentido. Citando Flávia Piovesan, registra a autora que “ O forte padrão sócio-

É neste cenário multifacetado da crise por que passa o Estado Social contemporâneo que serão desenvolvidas teorias sobre a refundação do ente político e da conseqüente reestruturação de seu aparelho administrativo, com o objetivo claro de revitalizá-lo política e administrativamente para enfrentar os desafios que estão postos pela sociedade hodierna, que cada vez mais demanda soluções urgentes e satisfatórias por parte do poder público.

Segundo Bento (2003, p. 59),

O Estado Providência, tendo alcançado neste fim de século esses limites, encontra-se diante da necessidade de rever suas finalidades e de formular um novo contrato social, nos moldes daquele pacto político do pós-guerra sobre o qual erigiu-se .

Boaventura de Souza Santos também nos fala de um novo contrato social, em que o homem deva ser colocado como preocupação central da organização política, não sendo satisfatórios para tal fim os modelos pré e pós-modernos, em razão do que urge buscar alternativas que cumpram com tal propósito (Czajkowski, 2004, p. 184-196).

Ao contrário desta vertente, portadora de uma visão teórico-crítica capaz de repensar o Estado levando em consideração não apenas os aspectos econômicos e fiscais que aceleraram a crise do Estado, mas também aqueles de natureza política e social do qual não se pode dissociá-la, a visão neo-liberal passou a balizar as análises feitas sobre a questão, minimizando os reais problemas políticos e sociais que retiram do Estado sua capacidade de cumprir com o papel que lhe cabe na ordem constitucional vigente.

econômico constitui um grave comprometimento às noções de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. O alcance universal dos direitos humanos é mitigado ao largo exército de excluídos, que se tornam supérfluos em face do paradigma econômico vigente, vivendo mais no ' Estado de natureza' que propriamente no ' Estado Democrático de Direito ' (CZAJKOWSKI, *Alternativas ao modelo atual de globalização: o Homem no centro de todas as teses*, p. 186).

Segundo Diniz(1997, p. 37), com a identificação da crise do Estado em âmbito estritamente econômico e fiscal

Verificou-se consenso sobre a urgência de uma profunda reforma do Estado, já que o antigo modelo levou a crescimento exagerado da máquina estatal, expandindo de forma acelerada suas funções e aprofundando de maneira irrestrita sua capacidade de intervenção na economia e na vida social . A crítica ao gigantismo estatal generalizou-se, sendo incorporada por vários segmentos da população, ainda que em sua versão mais tosca e vaga (Diniz, 1997, p.36).

Como adverte a autora, as propostas de reformulação organizacional do Estado inserem-se dentro de um contexto de liberalização da economia e da alteração das responsabilidades sociais do Estado¹³⁷, passando o ente político, a partir desta nova perspectiva, a eleger prioridades estratégicas nas quais investir, reduzindo significativamente os gastos públicos em áreas e programas sociais, o que a seu ver não se mostra a melhor solução, pois “*tosca e vaga*”, na medida que rompe com as “*antigas utopias*”.

Por outro lado, na opinião de Boaventura Santos, este debate da crise do Estado, notadamente em relação aos aspectos deslegitimadores dos governos, fez medrar a reflexão sobre o ressurgimento das redes privadas de solidariedade em substituição ao papel tradicional desempenhado pelo Estado, a seu ver um resgate ao princípio da comunidade face aos princípios do Estado e do mercado, que se mostraram débeis em promover a integração social e garantir a segurança dos indivíduos.

¹³⁷[...]pressões econômicas e políticas dos meios financeiros internacionais pela adoção de medidas corretivas por parte das nações devedoras e um sentimento de urgência em face do agravamento da crise combinaram-se para definir, como prioridades máximas das agenda pública, políticas de estabilização acopladas a reformas estruturais, aí incluindo o fortalecimento da economia de mercado e o abandono de antigas utopias. Assim, as políticas de desenvolvimento do passado foram substituídas por planos de estabilização econômica, fórmulas produzidas para responder às crises gestadas em escala mundial e a seus desdobramentos, como o estrangulamento financeiro externo e o endividamento crescente junto aos credores internacionais (DINIZ, *Crise, reforma do Estado e governabilidade:Brasil, 1985-95*, p. 37).

Segundo o autor,

Na vertente a idéia de retracção do Estado traduziu-se, basicamente, na privatização das políticas sociais, criando assim novas possibilidades de valorização do capital. Mas traduziu-se também no apelo a um ressurgimento da *Gemeinschaft*, das redes tradicionais de solidariedade, reciprocidade e auxílio mútuo como forma de recuperar a autonomia colectiva que fora destruída ou considerada anacrônica quando, no período do capitalismo organizado, foi o Estado a prover às redes de segurança individual.

[...] A idéia não é olhar para um passado que, provavelmente, nunca existiu, mas encarar a criação futura de um terceiro sector, situado entre o Estado e o mercado, que organize a produção e a reprodução (a segurança social) de forma socialmente útil através de movimentos sociais e organizações não governamentais (ONG's), em nome da nova solidariedade ditada pelos novos riscos contra os quais nem o mercado nem o Estado pós-intervencionista oferecem garantia. (SANTOS, p. 2002, 156-157)

Neste sentido, deparamo-nos com um crescente incentivo, inclusive por parte do poder público, à expansão de organismos de natureza não-estatal, o terceiro setor, que se interpõem entre o Estado e o mercado na busca de realização de uma solidariedade perdida, retirando do Estado o monopólio da proteção social, que passaria a ser exercido substitutivamente por essas instituições, aliviando as responsabilidades do ente estatal da sua obrigação constitucional de prover a subsistência dos mais pobres e banidos do mercado.

Bresser Pereira também se mostra simpático à idéia do fortalecimento do chamado terceiro setor, que passa a integrar o Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro (1995), abrindo

[...]o espaço para a propriedade pública não-estatal (ou para o terceiro setor) e para a propriedade corporativa, que, conjuntamente constituiriam a sociedade civil, no sentido que esse termo vem sendo empregado cada vez mais nos últimos tempos [superando] a visão dicotômica que enfrenta de maneira absoluta o 'estatal' com o 'privado'(BRESSER PEREIRA,1998, p. 238) .

Neste diapasão, Rosanvallon *apud* Medauar (2003, p. 92),

[...] prevê a superação do Estado –providência e se refere à *pós-social-democracia*; além das questões que suscita sobre excesso de demandas e redução de receitas, esse autor se refere a novo elemento dos anos 80 do século XX que afeta o Estado social: a *diffraction du social*, ou seja, a busca de alternativas individuais no labirinto dos segmentos, estatutos e regulamentações; e propõe então, como base da sua pós-social-democracia, a redução, de modo não regressivo, das demandas ao Estado, pela transferência a entidades não públicas (associações, grupos diversos) de alguns serviços públicos[...]

Na mesma linha reflexiva posiciona-se Moreira Neto (2001, p. 14), para quem

[...] as entidades intermediárias, que podem ser, indistintamente, pessoas de direito público ou pessoas de direito privado, prestam-se a inúmeras combinações, importando mais para sua caracterização jurídica, sua situação a meio caminho entre sociedade, destinatária das ações políticas, e o Estado, seu aparato instrumental, cabendo-lhes a missão de reaproximá-los como *parceiros*, em novas bases de confiança, que se sucede auspiciosamente ao agudo abalo de que resultou a crise do Estado deste fim de século.

Entretanto, Chigo de Oliveira *apud* Ribeiro; Domingues; Kureda (2003, p. 18-19), não vê no terceiro setor a potencialidade integradora aludida por seus defensores e indaga:

Quem é realmente o público nas organizações sociais da reforma do Estado by Bresser Pereira? O laboratório Nacional de Luz Síncrotron é, agora, uma organização social: como ele é composto? De seus altos dirigentes, que supostamente são a sociedade civil, e de verbas do Estado. Pode realizar atividades em parceria, sob contrato, ou conseguir fundos junto, de novo, à sociedade civil, ou ao mercado, ou às empresas. Onde está o público não-estatal, essa pérola bresseriana? Em nenhum lugar, com a vantagem de que ninguém pode cobrar nada a essa “organização social”, posto que ela é não-estatal, não está sujeita a regras de publicização. Com que se parece? Com uma empresa privada. O que foi suprimido? O conflito como publicização de interesses divergentes, como movimento da des-privatização do privado.

Nesta mesma linha reflexiva, Bucci (2002, p. 112) ressalta que

A pretexto da flexibilidade, em alguns casos, como incipiente figura das organizações sociais (Lei n. 9.637/98), aboliram-se processos formais prévios de seleção dos beneficiários dos recursos, do patrimônio e dos agentes públicos, o que poria em questão a observância aos princípios constitucionais da igualdade, da impessoalidade e da publicidade (art. 5.o e 37 da Constituição Federal). Tais mecanismos “flexíveis”, como é o caso dessa forma híbrida (meio pública, meio privada), abandonam as formas mais tradicionais de seleção e controle, instituindo em seu lugar, contudo, controles de resultados de pequena consistência.

Vê-se que, uma proposta de transferência do papel do Estado para organismos privados intitulados de públicos não-estatais, com a finalidade de preencher as faltas do Estado, num cenário de crise institucional, pode até se revestir de um caráter inovador ou mesmo recriador das próprias relações de solidariedade no seio das sociedades. Entretanto, fazê-lo de modo a eximir o ente político do seu papel garantidor de condições mínimas de vida ao cidadão e, portanto, deixando-o à mercê da solidariedade alheia, mostra-se demasiado arriscado e, pior, destituído de qualquer legitimação quando não se estabelece mecanismos de controle confiáveis dessas instituições patrocinadas pelo poder público.

Portanto, a constatação da necessidade de reforma do Estado e da Administração pública como fruto da própria crise em que se vê absorto o ente político deve ir muito além da busca pura e simples de redução do seu papel de investidor em políticas sociais ou mesmo de utilizar ele de mecanismos de mercado em sua estrutura interna com o objetivo reduzir custos e pretensamente torná-lo mais eficiente.

Uma proposta de reforma que se mostra mais adequada, ao contrário, deve contemplar o fortalecimento de valores sociais e políticos já presentes na ordem

jurídica vigente¹³⁸, de modo a imprimir maior qualidade às relações políticas e institucionais entre governantes e governados, sem preterir outras formas que convirjam neste sentido, mas que prime fundamentalmente pela concretização dos desígnios democráticos das sociedades políticas.

Desta forma, em razão da crise do Estado possuir outros fatores que não apenas os de natureza econômico-financeira, como buscamos ressaltar reiteradamente, correndo o risco de sermos até repetitivos, o propósito de adoção de medidas econômicas liberalizantes, associadas à retirada de cena do Estado como mediador entre o sistema econômico e as carências sociais, medidas estas notadamente de caráter neoliberal, abrem espaço a propostas de Reforma que preterem questões cruciais de ordem social e política, a nosso ver portadoras de indagações importantíssimas para uma adequada renovação estatal

Ora, são questões desse jaez que fazem com que não nos rendamos a uma avaliação simplória da questão da crise do Estado e, conseqüentemente, adotemos critérios mais rigorosos e sensatos em relação à busca de sua reformulação, de modo a construir propostas insuspeitas.

Sem a pretensão de esgotar a questão da Crise do Estado e da busca por uma reformulação de sua estrutura, mas ao mesmo tempo procurando apontar as questões mais significativas a elas relativas, somos levados a admitir que a sua abordagem mostra-se extremamente complexa, constituindo um enorme desafio para os teóricos que se ocupam da sua compreensão e da reconstrução do seu aparelho administrativo.

¹³⁸ “A necessidade de reconstrução das instituições brasileiras para a formação da Nação, indispensável para que o Brasil possa atuar no cenário internacional com condições mínimas de dignidade, passa pelo reerguimento do Estado, o que requer como premissa ‘ a estruturação de um aparelho de Estado capaz de impor a autoridade da ordem’ ”(Bucci, *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 8).

E é justamente por ser uma realidade eivada de grandes paradoxos, como bem ressaltou Boaventura Santos, que o seu enfrentamento requer profundidade de análise, ao mesmo tempo que as propostas de sua superação sejam avaliadas quanto a sua efetividade para uma real remodelagem do Estado e não se acomode em apresentar medidas pontuais liberalizantes que só tendam a esmaecê-lo e fragilizar as conquistas políticas arduamente alcançadas pelas democracias do nosso tempo.

3.5. Crise da Administração burocrática

A Administração Pública no Estado Social foi dotada de uma estrutura burocrática idealizada com a finalidade específica de municiar o poder público de meios necessários à execução das várias tarefas acometidas ao ente político, de modo que o mesmo exercesse o controle absoluto sobre a máquina administrativa e, assim, pudesse desempenhar eficientemente o seu papel de pronta prestação dos serviços públicos aos cidadãos.

Do ponto de vista organizacional, a Administração Pública brasileira adotou em termos o modelo clássico burocrático, idealizado por Max Weber, que pugnava pela racionalidade e pela neutralidade da estrutura administrativa do Estado em face de seus componentes políticos, visando um desempenho institucional qualificado pela hierarquia no exercício do poder, pelo profissionalismo dos seus agentes e pela rigidez dos procedimentos administrativos.

Segundo Bresser Pereira, que identifica o surgimento da administração burocrática nos princípios da administração do exército prussiano, no final do século XIX, o modelo chegou ao Brasil em 1936,

[...] fundamentado na idéia de serviço público identificado com o interesse público, na aspiração à neutralidade ideológica, na busca de efetividade e da segurança das decisões, no pressuposto de maior racionalidade ou eficiência da administração, na afirmação do poder do Estado em todos os momentos (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 48).

Para Bento (2003, p. 82), por sua vez,

Max Weber dedica-se à análise da natureza, dos pressupostos e do desenvolvimento da burocracia no capítulo dedicado à sociologia da dominação [para quem] a organização burocrática operacionaliza uma administração legitimada sobre formas racionais-legais de exercício do poder.¹³⁹

Este modelo burocrático clássico de Administração ficou consagrado no século XX, tendo sido adotado pela imensa maioria dos Estados no mundo, que a ele aderiram como a forma mais condizente juridicamente com o mister técnico-executivo para o qual fora instituída a própria Administração Pública.

Consoante descreve Bento(2003, p. 82), a Administração Pública burocrática weberiana tem as seguintes características:

(1)competências oficiais fixas, organizadas segundo regras gerais, o que significa que as várias atividades para o desempenho das várias tarefas da administração são previamente fixadas administrativamente, o mesmo sucedendo-se relativamente aos poderes necessários ao desempenho de cada uma; (2) vige o princípio da hierarquia dos cargos e da seqüência de instâncias, relacionadas entre si pelo sistema de controle de cima para baixo e responsabilização sucessiva de baixo para cima; (3) os funcionários são em geral especializados e são contratados mediante processos impessoais de escolha; (4) uma vez escolhido, o funcionário ingressa num plano de carreira prévia e estatutariamente estabelecida, ascendendo, em geral, não por critérios de desempenho mas segundo critérios corporativos como o tempo de serviço, ou, quando muito, por avaliações internas; (5) os funcionários tendem à estabilidade e à vitalidade de seus cargos, que exercem como profissão,

¹³⁹ A obra de Max Weber a que o autor refere-se é “Economia e sociedade”, amplamente conhecida pelos teóricos da Administração Pública.

em troca de salário, e não por diletantismo, como atividade acessória ou honorífica.

Observa-se, portanto, que o modelo weberiano possui uma lógica própria, caracterizando-se principalmente pela criação de uma estrutura organizacional definida de modo racional-legal, em que há a instituição de um desenho administrativo previamente constituído por lei e com o qual devem operar os agentes públicos, sem que estes fujam à sua lógica organizacional e aos fins a si acometidos por ela.

Bresser Pereira noticia que a administração burocrática defendida por Weber constituiu-se historicamente como uma reação ao modelo patrimonialista vigente no período das monarquias absolutistas, em que o gerenciamento dos bens públicos se confundia com o dos bens de propriedade do soberano (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 48), em razão do que havia uma clara apropriação do público pelo privado, o que conseqüentemente desvirtuava a natureza do poder público quanto aos fins legais a que se destina.

Igualmente para Bento (2003, p. 82-33),

[...] suas características, que podem ser condensadas na separação entre o titular do cargo e os meios da administração, contrariamente ao que ocorre na dominação patrimonialista, inserem-se no contexto da progressiva racionalização de todos os aspectos da vida moderna.

Neste sentido, tanto Bento quanto Bresser Pereira reconhecem a superioridade técnica da administração pública burocrática em relação ao parâmetro patrimonialista precedente, atribuindo-lhe qualidades tais como “*precisão, continuidade, uniformidade e subordinação rigorosa*” (BENTO, 2003, p. 82), e potencial capacidade de por fim ao “*empreguismo, [a]o nepotismo e à corrupção*” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 48).

Destarte, este modelo administrativo do Estado vem carregado de uma racionalidade própria conferida à sua funcionalidade, com vista a imprimir-lhe mais eficiência técnico-operacional, utilizando-se de recursos e mecanismos jurídicos e organizacionais que visam garantir a separação entre a administração e a ingerência dos interesses pessoais e políticos presentes no governo. Fala-se da separação entre administração e governo, como se a primeira pudesse existir independentemente do segundo, e como se a Administração Pública pudesse tornar-se neutra e imune a qualquer influência política do governo.

A conformação clássica do Estado burocrático, portanto, vislumbrava a separação entre a atuação técnico-administrativa da Administração Pública de sua atuação política¹⁴⁰, acreditando poder, assim, desvencilhar o aspecto administrativo-organizacional do seu aspecto político de governo, que, dentro de sua lógica racional-legalista, asseguraria a autonomia do aparelho do Estado em face de suas externalidades.

Para Bucci (2002, p. 102) “ *A fórmula da burocracia como a ‘ regularidade abstrata da execução da autoridade ’*”, na síntese de Max Weber, representa a despersonalização do poder. Aqui vemos o alvorecer do princípio administrativo da impessoalidade, atualmente previsto no art. 37, caput da Constituição brasileira de 1988, que prima pela condução da Administração Pública por parte do governante de forma isenta e imparcial, eliminando toda e qualquer influência de caráter pessoal, sentimental e, por que não dizer (?), ideológico sobre si.

Associado a este aspecto, como nos leva a concluir Bresser Pereira, quando afirma que a burocracia weberiana mostra-se como “ *uma forma efetiva e*

¹⁴⁰ Segundo Bucci, “ A definição clássica atribui as tarefas políticas ao governo e a execução técnica e rotineira das decisões do governo à Administração: ‘governar é conduzir politicamente

segura de garantir a execução das leis (1997, p. 48), podemos destacar o princípio da legalidade, também muito conhecido entre nós hoje, sobre o qual até bem pouco tempo se assentou a interpretação já superada de que o administrador público só poderia agir nos estritos limites da lei *strictu sensu*, não existindo qualquer margem de discricionariedade com a qual pudesse o mesmo manejar a atividade administrativa.

Neste particular, Medauar (2003, p. 136) afirma que

A administração desempenhava funções de *out put*, isto é, de execução de políticas decididas por órgãos de representação política. Esse caráter executivo traz algumas implicações como a “exaltação do valor da neutralidade administrativa” que, por sua vez, acarreta a idéia de que a burocracia deve ser igualmente disponível para executar quaisquer comandos políticos, sejam quais forem os titulares do poder; e a idéia do caráter técnico e não político da atividade administrativa.

Nas palavras de Bucci (2002, p.103),

No paradigma burocrático de Weber encontram-se, explícitos ou implícitos, os princípios da igualdade perante a lei, da legalidade (autoridade delimitada por normas, governante como primeiro servidor do Estado), e até mesmo um embrião dos princípios da motivação e da procedimentalização, na obrigatoriedade tanto de registro dos atos da Administração em documentos escritos, quanto do devido processo legal, na recorribilidade das decisões administrativas. Esse paradigma está presente na disciplina constitucional e legal da Administração Pública nas democracias. No Brasil, da mesma forma, dota-se a concepção da autoridade burocrática como aquela que atua em áreas de jurisdição ordenadas por leis e regras administrativas, mediante o exercício de atividades regulares definidas como deveres oficiais, de forma estável, segundo normas que delimitem os meios de coerção.

Ora, como se pode observar, a proposta weberiana pugnava pela total separação da estrutura administrativa do exercício político da representação, o que reflete a “*necessidade de buscar remédio para a ingerência do poder político na Administração*”, acreditando-se poder, assim, “*manter continuidade na*

os negócios e serviços públicos e administrar é desempenhar regular e continuamente os serviços do Estado’ “(BUCCI, *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 103).

atividade estatal nos períodos de crise ou transição política” e “salvaguardar a Administração na sua qualidade de parte pública, visando a fins públicos” e “evitar que estivesse a serviço de interesses particularizados” (MEDAUAR, 2003, p. 137).

A proposta de Weber teve pertinência num contexto político e social peculiar ao Estado no final do século XIX e início do XX, sendo sua idéia portadora de princípios condizentes com a razão moderna¹⁴¹ e, portanto, compatível com o momento histórico em que emergiu, onde havia uma crescente busca por maior racionalidade e eficiência do aparelho do Estado e por acometer aos agentes públicos e governantes uma ética administrativa pautada pelo cumprimento da lei, formalmente considerada como expressão da vontade popular, sem qualquer influência de ordem pessoal ou contingencial.

Cumprir destacar, portanto, que ela revolucionou o conceito de Administração Pública, abrindo caminho para a estruturação físico-operacional do ente político, até então disperso no patrimonialismo em meio aos interesses e caprichos pessoais de seus mandatários, bem como instituiu a vinculação do administrador público às prescrições legais de ordem pública, fazendo avançar a concepção moderna do papel e das responsabilidades próprias ao poder executivo.

Como falar, então, de crise da Administração burocrática após tantos méritos a si atribuídos?

As transformações experimentadas pelas sociedades moderna e contemporânea, notadamente no que diz respeito à “*universalização do sufrágio* ,

¹⁴¹ “ Não é preciso esforço para ligar o modelo burocrático ao paradigma cartesiano, cujos postulados são a objetividade, o mecanismo, a precisão matemática e o reducionismo, princípios estes que serviram de suporte à teoria da administração científica de Taylor (racionalização, simplificação, padronização e atomização) ” (MOREIRA, *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*, p.152).

por um lado, mas principalmente pela fragmentação do tecido social num turbilhão de grupos com interesses heterogêneos e contrapostas “(BENTO, 2003, p. 83), por outro, fizeram com que o modelo weberiano já não mais se mostrasse tão meritório quanto o foi no momento de seu florescer.

Medauar (2003, p. 83) ressalta que

[...] a extensão do sufrágio, que, de censitário e restrito, passou a universal, acarretou a ampliação das condições de elegibilidade aos cargos políticos e, por conseguinte, a formação dos partidos políticos modernos[...] Os sindicatos adquiriram força de pressão sobre o Estado. Por influência das idéias e dos partidos socialistas reivindicava-se intensamente que a igualdade formal se tornasse real, que as liberdades afirmadas nos textos constitucionais tivessem efetividade, que houvesse justiça social, que se assegurasse o suficiente para as necessidades básicas da vida.

Bresser Pereira(1998), por sua vez, analisando o pensamento de Crozier,

observa que as duas tendências fundamentais do nosso tempo são, de um lado, a crescente complexidade do mundo em que vivemos e das ações coletivas que devemos realizar, e, de outro, a demanda por liberdade pessoal ou autonomia individual, uma tendência reforçando a outra: complexidade oferece oportunidade para a autonomia e inovação por parte do agente individual e esta autonomia aumenta a complexidade do sistema.

Neste sentido, o autor destaca que com as transformações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas vividas pelas sociedades atuais, principalmente a partir da segunda metade do século XX, *“o paradigma burocrático, avesso à inovação, tornou-se definitivamente superado* “ (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 50).

Embora o autor identifique no período posterior à Segunda Guerra Mundial a reafirmação dos valores burocráticos na Administração Pública, para ele *“ o comprometimento dos Estados Nacionais com o desenvolvimento econômico os leva a buscar formas mais flexíveis e eficientes de administrar as agências e empresas do Estado ”* (BRESSER PEREIRA, 1998, P. 50).

Para Dias (2003, p. 166),

[...] segundo o diagnóstico da grande maioria dos analistas das reformas administrativas brasileiras, [...] ele [o sistema administrativo] se encontra em crise, seja pela sua ineficiência, seja pela inadequação de suas atividades às necessidades sociais.

Portanto, a crise do paradigma burocrático da Administração Pública resultou principalmente de sua inadequação à dinâmica e complexidade vividas pelas sociedades contemporâneas, bem como da necessidade crescente de maior flexibilização da sua estrutura e de seus procedimentos¹⁴², o que contribuiu para deflagrar um movimento comprometido em repensá-la teoricamente e, por conseguinte, reformá-la de modo a adequar seu matiz organizacional a essas novas exigências emergentes no final do século XX e alvorecer do XXI.

Note-se que, embora os aspectos do modelo de administração burocrática de Weber possam ser considerados sob certo aspecto como distorções ou exceções, e, portanto, incompatíveis com as demandas hodiernas,

[...]na verdade retratam o verdadeiro modo de funcionamento da maioria dos aparatos em vários países do mundo ocidental¹⁴³. Daí todo um movimento no sentido de conferir novos contornos organizacionais e

¹⁴² Do ponto de vista da formalização dos atos administrativos, vê-se que a Administração burocrática encerra um caráter cartorial totalmente incompatível com a flexibilidade e a dinâmica próprias da conjuntura política-organizacional contemporânea. Na avaliação de Medauar, “Do excessivo formalismo resultou a Administração ‘por documentos’: o que não era documentos não existe; a preocupação com a legalidade (na verdade, legalismo) deixa em segundo plano o aspecto de resultado ou de ‘mérito’ ” (MEDAUAR, *O direito administrativo em evolução*, p. 125-126).

¹⁴³ Esta constatação desperta a preocupação da grande maioria dos críticos da reforma administrativa atual em relação ao rearranjo institucional dos países que a adotaram, que nem sempre ocorreu de modo a torná-la teórica e juridicamente compatível com o ordenamento pátrio e mesmo com a estrutura organizacional, tributária do modelo burocrática. Enquanto o Brasil é o primeiro país em desenvolvimento a realizar uma Reforma Gerencial nos anos 90, países como Japão, Alemanha e França, esta última a tendo realizado de forma limitada, ficaram para trás (BRESSER PEREIRA, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, p. 76). Devemos indagar por que países tão fortes e inseridos na economia mundial ainda não se renderam a qualquer proposta de reforma administrativa, demandando inclusive um estudo comparativo que nos permita avaliar em que medida a reforma administrativa faz-se necessária nos moldes em que vem sendo proposta.

funcionais à Administração, para que sua atuação corresponda às mudanças ocorridas na sociedade e no Estado (MEDAUAR, 2003, p. 126).

Silberman *apud* Bresser Pereira, em levantamento sobre a emergência do Estado racional,

[...] mostra que a racionalização burocrática não apenas não foi tão eficiente, dotada de tanta “superioridade técnica, que Weber pressupunha, mas, principalmente, que não foi convergente com uma perspectiva histórico-funcionalista da modernização burocrática, que a torna uma condição necessária do crescimento da organização estatal(BRESSER PEREIRA, 1998, p. 76).

Então, surgem propostas de reformas com o intuito de adaptar a Administração Pública a esse quadro de mudanças descrito, de modo a conformá-la às necessidades próprias do tempo em que vivemos.

Ademais, segundo Bresser Pereira(1998, p. 50), “[...] *depois de algum tempo, a influência das teorias e práticas que se desenvolviam então de forma explosiva na área da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública*” .

Neste particular, cabe ressaltar a influência de conceitos e termos antes utilizados apenas no setor privado, tais como gestão, gerenciamento, obtenção de resultado, eficiência, que na verdade comprova que o processo de elaboração de propostas de reforma da Administração Pública sofre inicialmente grande influência do setor privado.

Como bem ressaltou Bucci (2002, p. 111-112),

O matriz intelectual da reforma administrativa, não só no Brasil, mas também nas experiências norte-americana e inglesa, proveio das experiências de gerenciamento empresarial no ambiente privado, e talvez por isso tenha produzido diretrizes de difícil adaptação ao direito público brasileiro, cuja base é a tradição burocrática francesa. Boa parte dos princípios e valores específicos do direito público não foi adequadamente incorporada às normas da reforma, ignorando-se o fato

de que a gestão de serviços públicos segue uma lógica diversa da de mercado, o que imporia a elaboração de uma metodologia específica e acompanhamento de resultados.

Este aspecto tornou-se o principal ponto de partida das críticas relativas ao modelo de Reforma Administrativa proposto e que analisaremos no próximo capítulo, constituindo o cerne mesmo do nosso trabalho, um vez que estamos a propor um modelo de reforma que não apenas atenda a interesses mercadológicos, como ressaltado nos itens anteriores, mas que fundamentalmente contribuam para o fortalecimento da democracia e, assim, possa legitimar-se perante os cidadãos.

Nesta tocada, Bresser Pereira (1998, p. 50-51) registra que

Nos anos 60 e 70, temos assim reformas desenvolvimentistas da administração pública, nos países em desenvolvimento. Uma nova grande reforma da administração pública – a Reforma Gerencial – só ganhará força, inicialmente em alguns países centrais, a partir dos anos 80, quando a crise do Estado levará à crise também de sua burocracia.¹⁴⁴

No Brasil, o movimento de reforma da Administração Pública não é recente e já vem sendo desencadeado desde a Era Vargas, com a criação do antigo DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), passando pelo regime militar (1964-1985), quando houve a edição do Decreto-lei 200/67, até se chegar ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995.¹⁴⁵

Segundo Medauar (2003, p. 129),

¹⁴⁴ Temos que ressaltar aqui, a propósito, que não se pode dissociar a crise do paradigma burocrático da Administração Pública da crise em que se encontra inserido o próprio Estado, já tratada no item anterior, pois, como tem sido dito desde o início deste nosso trabalho, Estado e Administração Pública são realidades indissociáveis para efeito de uma análise sobre a proposta de Reforma presente na atualidade.

¹⁴⁵ Para uma compreensão mais minuciosa dos aspectos históricos relativos às propostas de reforma administrativa no Brasil, ver Cap. 5 – Componentes Históricos dos Movimentos de

Em fins da década de 80 do século XX registra-se uma “crise generalizada da gestão pública; apesar da especificidade administrativa de cada país, os problemas são os mesmos; as críticas à Administração tornam-se unânimes em países diferentes”. Questiona-se, então, o modelo tradicional de gestão [...] A administração deve mudar de prática e filosofia.

A principal crítica feita pelos autores à administração burocrática, como podemos perceber, reside na rigidez do modelo, que se tornou autocentrado, impedindo, assim, qualquer flexibilização sua que possibilitasse um maior intercâmbio ou uma maior complementariedade entre a Administração Pública e as mudanças que se operam nas sociedades contemporâneas, cada vez mais complexas e plurais. Ao contrário, sua rigidez e imutabilidade torna-a estagnada do ponto de vista da sua adaptação e adequação aos novos desafios presentes num mundo, cada vez mais inconstante, onde as transformações acontecem numa velocidade processada com rapidez indescritível.

Consoante assevera Moreira (2005, p. 153),

Não se exige [...] ir além de uma verificação superficial, imediata, para concluir que o modelo racional-burocrático, como regra, já não propicia uma boa administração pública. O fechamento em si mesmo, o distanciamento da realidade, o excesso de regulamentos, a auto-referência, a rigidez, a subobjetivação, a fragmentação, o alto custo e a ineficiência são alguns indicadores de seu esgotamento.

Para o autor, os maiores inconvenientes da administração burocrática são a fragmentação e a subobjetivação (reducionismo), que, a seu ver, limita consideravelmente as atividades funcionais por meio de mecanismos de especialização e divisões departamentais (órgãos e funções), originando uma rede operacional fragmentada e ineficiente (MOREIRA, 2005, p. 153).

Segundo ainda afirma, o mesmo acontece em relação ao orçamento público, onde a rígida especificação de despesa em rubricas pulveriza os recursos e amarra a ação do administrador, que não pode alterá-la sem um procedimento formal apropriado, dependendo na maioria das vezes de autorização legislativa, via projeto de lei que abra créditos com fins de remanejamento de dotações, o que demanda tempo excessivo e compromete a pronta atuação do gestor (MOREIRA, 2005, p. 153).

Não menos problemático para Moreira (2005, p. 153), “*O formalismo, por sua vez, não raro serve de escudo para fraudes, especialmente em licitações*”, acabando por frustrar ou comprometer a consecução dos fins públicos afetos à própria administração, que fica apegada a práticas administrativas obsoletas e inadequadas às reais necessidades dos administrados ou da própria administração.

No modelo burocrático weberiano há ainda, segundo o autor, a confusão entre o interesse público com o interesse do Estado em si mesmo, na medida em que

os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, as quais predominam sobre as necessidades visadas pelas políticas públicas e atendimento à coletividade (MOREIRA, 2005, p.153).

Para este autor, o que na verdade levou a administração burocrática a perder força e, conseqüentemente, levar os Estados a buscarem alternativas ao modelo, foi o fato dela tender a tornar-se um fim em si mesma, em vez de instrumento de realização do interesse verdadeiramente público (MOREIRA, 2005, p. 154).

Por fim, e não poderíamos deixar de mencionar esse aspecto, porquanto diretamente afeto à centralidade do nosso trabalho, fala-se da crise do modelo burocrático também em razão da dissociação feita por Weber entre administração burocrática e regimes políticos democráticos, “ [...] *salientando que a necessidade de critérios técnicos e objetivos de decisão, a par da especialização e complexização progressivas, tende a tornar a burocracia impermeável ao controle e mais ainda à participação direta do público leigo e também dos políticos* “ (BENTO, 2003, p. 83).

Segundo Bento (2003, p. 83), “ [...] *a administração pública burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica* “.

Uma das correntes que apontou o excesso de tarefas acometidas à Administração como uma das causas da crise do paradigma burocrático, o fez sob a alegação de que as conquistas experimentadas pelas sociedades modernas no campo político, onde a crescente complexificação dos grupos sociais e dos interesses por si defendidos, associadas ao surgimento e ampliação de partidos políticos ideologicamente divergentes, acabaram por exercer grandes pressões sobre a Administração Pública, exigindo mais abertura de sua estrutura orgânica para fora de si mesma, o que resultou por comprometer “ *os critérios objetivos de decisão que tornavam a burocracia – tal como o demonstra Weber – tecnicamente superior*” (BENTO, 2003, P. 83-84).

Esta pressão a que fora submetida a Administração Pública pelos diversos grupos de interesses, sob essa ótica, foi considerada responsável pela perda da qualidade da sua atuação institucional, já que a intensidade da interferência política passou a comprometer seriamente a neutralidade técnico-operacional

defendida pelo modelo burocrático, retirando-lhe todo o potencialmente de eficiência que lhe era próprio, fazendo-se necessário, portanto, o “ *fortalecimento da distinção entre a política e a administração*”, que deveria permanecer “ *apolítica e neutra* ”, livre de “ *influências políticas e da sua captura por parte de grupos específicos de interesses (rent seeking)* ” ¹⁴⁶ (BENTO, 2003, p. 84).

Neste particular, temos que admitir que a elaboração weberiana é muito ingênua, na medida em que parte do pressuposto de que a Administração Pública, tal qual defendida pelo modelo burocrático, possuiria mecanismos internos capazes de afastar toda e qualquer interferência pessoal do administrador na sua condução, bem como dos cidadãos de que é mandatário, limitando assim a esfera política de sua atuação.

Esta análise, da qual discordamos, pretende sustentar a plausibilidade da separação entre a Administração Pública e os fazeres políticos, mantendo-a imune a qualquer interferência política, o que a nosso ver frustra totalmente a sua natureza pública constitutiva.

Como aparelho do Estado, a Administração deve refletir o máximo dos anseios e expectativas das sociedades organizadas e dos partidos políticos que se lançam no jogo político, cuja atuação em face dela na verdade contribui significativamente para a avaliação e o controle do próprio aparelho do Estado no que respeita ao cumprimento das suas atribuições legais e dos compromissos políticos coletivamente construídos pelas propostas de governo. Daí, inclusive, a necessidade dos instrumentos de controle criados para este fim.

Neste diapasão, Medauar frisa que

¹⁴⁶ (captura dos interesses públicos pelos interesses privados).[tradução nossa]

A vida da Administração deve ser considerada como produto do contemporâneo desenvolvimento de várias tendências, correspondentes a exigências reais da sociedade; exigência de quadro organizacional resultante da integração de Administração e governo, capaz de produzir atividades como o empenho e a presteza que a realidade atual exige dos Poderes Públicos; exigência de Administração submetida à lei e ao direito, que assegure o atendimento das necessidades coletivas, sem transformar-se em instrumento passivo de interesses restritos; exigência de que o processo de decisão tenha em conta os direitos e as aspirações dos cidadãos isolados, associados e de toda a sociedade(MEDAUAR, 2003, .143).

Portanto, diversamente da análise que privilegia a separação entre Administração Pública e Política, encontramos autores que na sua maioria vêem a relação entre a Administração Pública e a Política fator de legitimação do próprio atuar do Estado, perspectiva dentro da qual surgiram propostas renovadoras do seu aparelho administrativo que potencializam cada vez mais a sua aproximação com o cidadão, salvando-a do seu insulamento burocrático.

Para Bucci(2002, p. 106),

[...] governar é estabelecer um entendimento comum mínimo entre os interesses que participam da sociedade e os atores sociais que participam do jogo político, para garantir as condições de gerência da coisa pública[...]. O bom governo seria aquele que integrasse política e administração.

A seu turno, Bento afirma que

A administração e a política, no contexto de um Estado democrático comprometido com o bem-estar [...], encontram-se intimamente ligadas, na medida em que o sucesso dos projetos e programas da administração e do governo depende, em última análise, do apoio popular, da legitimidade (BENTO, 2003, p. 84).

Como podemos notar, é a aproximação da Administração com a política, esta entendida como manifestação pública de grupos de interesses num debate democrático, que valida a sua própria atuação institucional em face dos cidadãos, não se admitindo numa eventual proposta de reforma do Estado a

desconsideração desta dimensão, diga-se de passagem, inerente à própria natureza do ente político.¹⁴⁷

Ademais, como ressalta o autor,

O êxito das políticas governamentais requer não apenas a mobilização dos instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e de gestão, controlados por burocratas, mas também de estratégias políticas, de articulação e de coalizões que dêem sustentabilidade e legitimidade às decisões, o que deverá ser feito por quem quer que ocupe o poder, independente do grupo ou partido ou extração ideológica a que se vincule (BENTO, 2003, p. 85).

Vê-se, então, que não são apenas os aspectos técnico-organizacionais da Administração Pública que garantirão o seu sucesso na consecução dos fins públicos a que está vinculada, fazendo-se igualmente necessário a criação de mecanismos e instrumentos capazes de aproximá-la de seus destinatários, vistos aqui, numa perspectiva democrática, como verdadeiros titulares do seu fazer administrativo.

Em suas palavras,

Os aspectos gerenciais e técnicos compreendidos na noção de governança são pouco explicativos quando dissociados do ambiente político sobre o qual incidem. De resto, não existem fórmulas administrativas e de gestão milagrosas que se adaptem a toda e qualquer situação. Descobrir o formato institucional ideal para a concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas só é possível quando se ultrapassam questões meramente operacionais e se incorporam questões relativas à cultura política, às gramáticas de vidas coletivas, aos padrões de articulação, coordenação e cooperação entre os atores sociais e à posição daquela economia nacional específica no contexto mundial (BENTO, 2003, p.88).

¹⁴⁷ Medauar, analisando o pensamento de Nigro, frisa que “[...] os problemas da relação entre exigência de dependência política da Administração e exigência de autocefalia (auto-responsabilidade) vinculam-se aos problemas da relação entre centralização e pluralismo, questões essas de fundamental importância no Estado contemporâneo, ao se buscar a aderência da organização administrativa às instâncias da sociedade e ao rápido e caleidoscópico desenvolvimento desta” (MEDAUAR, *O direito administrativo em evolução*, p. 142).

Destarte, os representantes políticos e os próprios representados (o povo) devem ter assegurada sua participação na condução da Administração Pública, uma vez que ela é “*mutatis mutandis*” produto de sua vontade e, como tal, deve manifestar-se em consonância com as expectativas coletivamente construídas, sob pena de perder a legitimidade, que lhe assegura a sustentação jurídica e política (governabilidade) de que necessita para continuar a atuar.

Segundo Moreira (2005, p. 155),

A nova proposta significa transformar de verticais em horizontais as relações entre a administração e a sociedade. A *estrutura*, que, em forma de pirâmide, é o símbolo da administração burocrática, passa à simples condição de meio auxiliar.

Entretanto, percebemos que esta proximidade entre a Administração Pública e os titulares do poder político ainda constitui um problema nas democracias contemporâneas, na medida em que, dependendo da qualidade da cidadania vivenciada pelos países, ela poderá ser mais ou menos intensa, sendo, portanto, mais ou menos democrática.

Assim, a falta de efetivação dos princípios democráticos junto à Administração Pública, que tem sua raiz no paradigma burocrático de Weber, com a recorrente recusa por parte da grande maioria dos administradores em nela introduzir o elemento da participação popular, através de instrumentos efetivos que viabilizem e aprofundem a participação do cidadão no seu fazer administrativo, contribui ainda mais para esse cenário de crise que assola a Administração, uma vez que os titulares do poder vêm-se cada vez menos contemplados pelos governos em suas expectativas políticas, ocupando menos espaços de decisões coletivas, sendo consultados apenas quando os partidos

políticos se lançam de tempos em tempos nas velhas e tradicionais disputas eleitorais.

Esta busca pela democratização das relações da Administração Pública com os cidadãos, portanto, mostra-se um fazer constante, onde os esforços no sentido de abrir sua estrutura burocrática a uma efetiva participação dos mesmos, mediante mecanismos que de fato a salvaguardem, têm avançado e dado provas de que o caminho a perseguir é este, porquanto capaz de tornar as sociedades mais democráticas.

Segundo Diniz *apud* Bento (2003, p. 87),

[...] a governabilidade democrática implica uma nova gramática político-administrativa, que supere o insulamento burocrático como também as práticas clientelistas na formulação e implementação de políticas públicas, incorporando de forma plural e participativa os diversos grupos de interesses da sociedade civil na política estatal.

Medauar, por sua vez, ressalta que

Com a crescente democratização da Administração, abre-se o processo de tomada de decisões a número sempre mais amplo de pessoas, sobretudo grupos e associações que defendem seus interesses; assim, a mediação de interesses, típica da atividade política, não mais é efetuada por poucas pessoas, só na cúpula; envolve muitas pessoas e se coloca em níveis mais baixos de gestão cotidiana dos assuntos públicos (MEDAUAR, 2003, p. 139).

De se observar, então, que, para uma efetiva proposta de reforma do modelo burocrático weberiano, presente nesse cenário de crise em que se encontra a maioria dos países do mundo atual, nos quais o mesmo se consagrou como paradigma de Administração Pública, qualquer proposta de reforma do aparelho administrativo que pretenda contemplar as grandes questões relativas à democracia postas na atualidade e que, portanto, se valide, há de considerar o

elemento político historicamente por ele rechaçado, apontando, ao contrário, para a ruptura com essa pretensa separação entre administração e política, tornando-se, assim, capaz de legitimar toda e qualquer ação administrativa por parte do aparelho do Estado mediante a garantia da presença participativa do administrado em sua estrutura operacional.

CAPÍTULO 4 - A Nova Administração Pública Brasileira

4.1. As Novas Tendências do Gerenciamento Público

Os Estados contemporâneos, após séculos de experiências relativas a diferentes modelos organizacionais para a Administração Pública, todos balizados pelo paradigma liberal ou social, puseram-se a avaliar os sucessos e fracassos empreendidos ao longo dessa trajetória histórica, principalmente em face das significativas mudanças operadas no contexto da globalização e da crise de legitimidade porque passaram e ainda passam os seus governos¹⁴⁸.

Neste sentido, pensar cientificamente novos contornos institucionais para a Administração Pública tornou-se um desafio ao qual se lançaram muitos teóricos do mundo¹⁴⁹, o que acabou por constituir pressuposto indispensável à reformulação da máquina administrativa, com objetivo central de adequá-la às necessidades políticas e organizacionais próprias de um tempo marcado pela complexidade e pluralismo.

Estas correntes teóricas lançaram-se, portanto, ao empreendimento do que ficou conhecido como modernização das estruturas administrativas do Estado

¹⁴⁸ “Há uma crítica generalizada de que o entregar da prestação estatal, via ação administrativa, vem enfrentando uma crise existencial de larga repercussão. Esse posicionamento cultivado na intimidade do agrupamento humano gera consequência de se investigarem os motivos desse conflito e de sugerir, no campo da Ciência do Direito, a criação de condições capazes de atenuá-lo, a fim de que se realize, urgentemente, modificações nos procedimentos administrativos que evitem o distanciamento entre os anseios do cidadão e a atuação do estado” (DELGADO, *Perspectivas do Direito Administrativo para o século XXI*, p. 60).

¹⁴⁹ As principais correntes que influenciaram a idéia da Nova Gestão Pública foram as da Escolha Pública (*Public Choice*) e, principalmente, da Agente-Principal, que trabalha com a noção de existência de relações contratuais entre atores. Maiores informações sobre o assunto, ver GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 45-46.

Contemporâneo¹⁵⁰, a partir da detecção de um *déficit* institucional e político nele presente, o que se tornou fundamental para se repensar a própria concepção filosófica do ente político e os desdobramentos daí advindos para o seu braço administrativo.

Ao longo desta trajetória surgiram diversas abordagens e movimentos que fundamentaram as formas de organização das administrações, todos com o intuito de encontrar meios adequados aos desafios postos em cada momento histórico.

Segundo nos relata COELHO(2004, p. 122),

As abordagens da administração podem ser resumidas da seguinte forma: *abordagem clássica* (representada pelas teorias de Taylor e Fayol) *abordagem humanística* (teoria das relações humanas); *abordagem neoclássica* (teoria neoclássica da administração e administração por objetivos); *abordagem estruturalista* (modelo burocrático de organização ou teoria da burocracia e teoria estruturalista da administração); *abordagem comportamental* (teoria comportamental da administração e teoria do desenvolvimento organizacional); *abordagem sistêmica* (cibernética e administração; teoria matemática da administração e teoria de sistemas) e *abordagem contingencial* (teoria da contingência).

Lembramos aqui que os modelos pretéritos historicamente bem delineados por Odete Medauar em sua obra “O Direito Administrativo em Evolução”, ao qual já fizemos referência nos Capítulos I e II, a saber, administração absenteísta, ausente de estruturas e organizações, com vista a salvaguardar as liberdades individuais, e a administração burocrática, marcada pela criação de órgãos administrativos voltados para a consecução das obrigações do Estado interventor, foram os que praticamente predominaram, com destaque para o modelo

¹⁵⁰ “ [...] registrou-se amplo movimento de reforma administrativa, sob diversos nomes: reforma do Estado, modernização da Administração, renovação da Administração, ‘reinventando o governo’, propostas pelo Poder Executivo ” (MEDAUAR, *O Direito Administrativo em evolução*, p. 131-132).

burocrático weberiano¹⁵¹, cujos resquícios ainda se fazem presentes nas estruturas administrativas da grande maioria dos Estados contemporâneos.

Como se vê, a variedade de formas conceituais da organização administrativa revela sob certo aspecto a complexidade e a dinamicidade própria das estruturas administrativas, e está diretamente vinculada à concepção de sociedade e de Estado, na medida em que traz no seu bojo filosofias políticas e societárias que balizam a definição do próprio desenho das instituições administrativas adotadas pelos Estados.

É na esteira de todas essas discussões de cunho científico-organizacional que surge a busca por um modelo de Administração Pública renovado e capaz de compatibilizar-se às mudanças vivenciadas pelas sociedades contemporâneas¹⁵², bem como ao dinamismo próprio de uma ordem econômica global e mediática.

Para Chiavenato *apud* Coelho (2004, p. 121-122),

[...] a tarefa moderna da Administração pode ser resumida como “interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-la em ação organizacional por meio do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar tais objetivos de maneira mais adequada à situação “ .

¹⁵¹ A concepção de administração burocrática de Weber teve como principal objetivo estruturar o aparelho do Estado do ponto de vista organizacional, pautando-se na racionalidade das estruturas instituídas para que as mesmas funcionassem dentro de uma lógica técnico-eficientista isenta de qualquer influência política que lhes retirasse este caráter e, assim, pudesse comprometer os objetivos para os quais as mesmas foram concebidas, tendo na hierarquia e na rigidez dos procedimentos as principais garantias para o alcance do fins precípuos da Administração Pública enquanto executora das obrigações e prerrogativas do ente político.

¹⁵² Conforme esclarece Bresser Pereira, “ A tese da reforma do Estado ou da reconstrução do Estado foi oficialmente adotada. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram os empréstimos para a reforma do Estado prioritários. As nações unidas promoveram uma assembléia geral resumida sobre a administração pública. Muitos países criaram ministérios ou comissões de alto nível encarregadas da Reforma do Estado. O *World development Report* de 1997 tinha originalmente como título *Rebuilding the State* ” (BRESSER PEREIRA, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, p. 39).

O movimento de reforma administrativa que tornou-se conhecido na década de 80 e 90 do século passado, portanto, nada mais significou do que a procura por uma compatibilização da estrutura da Administração Pública vigente às mudanças operadas na vida social, econômica e política das sociedades contemporâneas, visando imprimir ao aparelho do Estado maior desenvoltura e eficiência na consecução dos fins públicos a que o mesmo está politicamente adstrito.

Segundo Coelho (2004, p. 132),

Para Osborne e Plastrik, renomados autores americanos, o emprego da palavra 'reinvenção' designa a transformação fundamental do sistema e da organização pública, visando a proporcionar significativos acréscimos em sua eficácia, eficiência, adaptação e capacidade de inovar.

No entendimento de Resende *apud* Coelho (2004, p. 130),

[...] o princípio basilar da *new public management* é o de que as organizações públicas podem ser gerenciadas atendendo aos imperativos da performance, combinando eficiência, efetividade e qualidade no atendimento às demandas por serviços públicos, desde que arranjos institucionais adequados possibilitem tal combinação.

Ainda segundo Coelho (2004, p.151) “*A teoria do gerenciamento público destina-se ao alcance de uma Administração mais eficiente e adaptada à nova ordem mundial de organização estatal, consideradas as inovações da tecnologia de informação e da realidade do mercado globalizado*”.

Araña Munõz Rodrigues, por sua vez, [...] “*refere-se à modernização como atualização permanente da Administração conforme as exigências do momento e*

do lugar, não sendo processo acabado, mas contínua adaptação às funções e responsabilidades que a sociedade demanda“(MEDAUAR, 2003, p.133).

Portanto, vê-se que a busca pela renovação do perfil da Administração Pública nos Estados contemporâneos traz um significado notório e inquestionável de revitalização dos organismos públicos com o fito de conferir ao Estado estruturas e mecanismos institucionais que lhe garantam melhor desempenho no cumprimento do seu mister constitucional de promover políticas públicas capazes de produzirem resultados satisfatórios para a sociedade como um todo, sob pena de haver o desvirtuamento do aparelho de Estado e do mesmo mostrar-se inadequado e ineficiente no cumprimento de seu propósito maior de promoção do interesse coletivo.

Embora inicialmente tenha tido sua origem na Inglaterra e nos Estados Unidos, a teoria do *public management* (gerenciamento público) desenvolveu-se alhures, podendo ainda ser citados países como Nova Zelândia, Austrália, Suécia, Itália e França¹⁵³ (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 51-68), estendo-se de modo considerável aos países da América Latina. Mas é de se notar que cada um destes países tem experimentado este processo com as peculiaridades próprias de sua estrutura administrativa interna, não se podendo afirmar a existência de um movimento unívoco e indiferenciado quanto aos modelos testados ou mesmo quanto aos resultados daí advindos.

Neste particular, cabe ressaltar que as experiências vividas por estes países não se mostraram idênticas no que pertine à instituição de novos modelos

¹⁵³ “[...] é digna de nota a parcimônia com que na França toca-se em áreas tradicionais do serviço público, verdadeiro orgulho nacional francês, o *service publique à la française*, objeto da doutrina mais genuinamente francesa em matéria de direito administrativo, difundida pela chamada ‘Escola do Serviço Público’, da qual foram expoentes Léon Duguit e Gaston Jèze ” (Bucci, *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 28).

e institutos administrativos, em razão das especificidades de cada qual quanto às estruturas organizacionais anteriores e ao ordenamento jurídico neles então vigentes, sendo a adaptação a uma nova configuração jurídico-administrativa processo peculiar a cada um nela envolvido¹⁵⁴. Mas, no conjunto, constituem experiências que partiram da mesma base teórica reformadora, qual seja, a de imprimir maior eficiência e resultado à Administração Pública, no sentido desta atender de modo mais efetivo aos anseios e necessidades das sociedades hodiernas.

Para Bresser Pereira (1998, p. 52), “ *Embora a Reforma Gerencial tenha projeção mundial, seu impacto internacional é altamente variável, dependendo da história, cultura e liderança políticas e administrativas dos diversos países* “.

Com relação aos países latino-americanos, Bresser Pereira situa a reforma como se dando de maneira pontual e de modo fragmentário¹⁵⁵, destacando o Brasil como aquele “*onde se caminhou mais sistematicamente nesta direção* ” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 68).

¹⁵⁴ Segundo nos adverte Catalá, “ As reformas institucionais, inevitavelmente incrementais, não acontecem da noite para o dia, nem se fazem por decreto. Mas o fato de terem de ser incrementais não significa que tenha de ser uniformes no tempo. Ao contrário, a história mostra que há períodos descontínuos de aceleração e de estabilidade ” (PRATS I CATALÁ, *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*, p. 281).

¹⁵⁵ Para Mendonza, “ [...] los problemas de gestión pública frecuentemente discutidos em el ámbito latinoamericano son aspectos que tienen que ver, por ejemplo, com la manera em que se puede generar una profesionalización del servicio público, hasta dónde se tiene la infraestructura de apoyo administrativo mínima necesaria para iniciar procesos de modernización, cómo se deben formalizar jurídicamente los procedimientos administrativos de base en organismos y dependencias, cómo hacer cumplir la ley para acotar el abuso de poder y la corrupción, por sólo mencionar algunos de los puntos de la agenda de gestión pública” (MENDONZA, *Gestión pública: ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?*, p. 30). ([...] os problemas de gestão pública freqüentemente discutidos no âmbito latino-americano são aspectos que tem relação, por exemplo, com a maneira em que se pode gera uma profissionalização do serviço público, até onde se tem a infraestructura de apoio administrativo mínima necessária para inciar processo de modernização, como se devem formalizar juridicamente os procedimentos administrativos com base em organismos e subordinaciones, como fazer cumprir a lei para reduzir o abuso de poder e a corrupção, só para mencionar alguns dos pontos da agenda da gestão pública.) [tradução nossa]

A esse respeito, oportuno mencionar a análise de Dias, segundo a qual “*Uma reforma se baseia, quase sempre, na manutenção da normalidade e estabilidade das instituições e dos poderes constituídos, que necessitam apenas de modificações pontuais em alguns aspectos que se tornaram indesejáveis*” (DIAS, 2003, p.168).

A autora chega a esta conclusão por entender o termo reforma totalmente distinto do termo revolução, este visto por ela como portador de implicações institucionais mais amplas e profundas, não se limitando a um mero rearranjo de estruturas organizacionais do Estado, mas, ao contrário, redefinidor de toda a ordem social, política e econômica de um país¹⁵⁶.

Tais especificidades que marcam as experiências de cada Estado, e nas quais não poderemos nos deter por razões inerentes aos limites do próprio objeto de investigação deste trabalho, comprovam que não existe um modelo ideal a ser seguido por cada nação, cabendo às lideranças locais empreender as mudanças que melhor se adaptem aos contornos institucionais nela já existentes, o que torna a experiência ainda mais desafiante e dinâmica, constituindo cada

¹⁵⁶ Neste pormenor, interessante destacar o que alguns autores intitularam como mudanças e permanências nos Estados em crise paradigmática, a saber: “Afirmar que o projecto da modernidade se esgotou significa, antes de mais nada, que se cumpriu em excessos e défices irreparáveis. São eles que constituem a nossa contemporaneidade e é deles que temos de partir para imaginar o futuro e criar as necessidades radicais cuja satisfação o tornarão diferente e melhor que o presente. A relação entre o moderno e o pós-moderno é, pois, uma relação contraditória. Não é de ruptura total como querem alguns, nem de linear continuidade como querem outros. É uma situação de transição em que há momentos de ruptura e momentos de continuidade” (SANTOS, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 102/103); “Concluindo, cabe ressaltar que a avaliação dos processos em curso revela um quadro marcado pela ambivalência, no qual se conjugam linhas de continuidade e de mudança. A ruptura dos impasses presentes não resultará, certamente, da evolução espontânea das tendências desencadeadas pela modernização e pela complexidade crescentes da sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas. Em contraposição, a tentativa de ajustar a realidade a um modelo abstrato, através do recurso à via da reforma pelo alto, enfrentará sérias dificuldades de implementação. Ao ignorar os processos reais de mudança social e política, impondo-lhes uma camisa-de-força, experimentos reformistas desse tipo tendem à ineficácia, descaracterizando-se em seu teor inovador. A importação de modelos institucionais, embora tentadora, é quase sempre uma falácia” (Diniz, *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*, p. 34).

empreitada uma experimentação inovadora que só o tempo, associado a avaliações teórico-científicas, poderá aferir os efetivos resultados quanto ao propósito perseguido pelos que nela se lançaram¹⁵⁷.

O que se percebe, na verdade, é que o processo de transição do modelo antigo de administração em cada país, muito marcado pelos paradigmas liberal e social, respectivamente com estruturas administrativas pautadas a grosso modo pela não-intervenção ou intervenção dos órgãos administrativos junto à sociedade, passa necessariamente pela manutenção ou ruptura com as estruturas existentes em cada contexto político, social, jurídico e cultural próprias a cada Estado. E isto deverá ser considerado principalmente em relação a sua adoção nos países tidos como periféricos ou em desenvolvimento¹⁵⁸, para efeito de se perceber e reforçar a idéia de que a Reforma Administrativa não pode limitar-se à sobreposição de experiências externas sem os ajustes e adequações devidos ao contexto econômico, social político e cultural de cada nação.

Prats i Catalá nos adverte em relação à proposta de reforma administrativa no contexto a América latina, [...] “ *o quanto de frustrações pode ser avaliado pelo silêncio dos ‘slogans’ e pela volta, nem sempre revitalizadas por novos conceitos,*

¹⁵⁷ Para Mendonza, somente com uma comunidade de estudiosos céticos poder-se-á filtrar o verdadeiramente generalizável, introduzindo rigor analítico na experiência da prática (MENDONZA, *Gestión pública: ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?*, p. 26).

¹⁵⁸ “ O Conselho Diretor do CLAD – Centro Latino –americano de Administração para o Desenvolvimento, aprovou documento (1998) que estabeleceu as bases da reforma gerencial na região. Nele são destacadas as especificidades próprias da América Latina, basicamente as relativas à gravidade da crise do Estado ‘muito maior que a existente no mundo desenvolvido’. O documento aponta a necessidade de direcionar a estratégia da reforma na região considerando três questões essenciais: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade social. Também, enuncia o objetivo central da reforma gerencial que é o de ‘assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem uma relação mais democrática entre Estado e sociedade” (MARINI, *Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas*, p. 4).

às políticas públicas, à gestão pública, à modernização administrativa [...] ”.
 Segundo ele, “ *O hábito contudo ‘não faz o monge’, como diz o provérbio, e a chuva de novos termos não consegue esconder as mesmas velhas práticas fracassadas* ” (PRATS I CATALÁ, 2001, p. 294).

Na avaliação de Mendonza (1998, P. 34),

La crítica que se planteó hace un llamado a la cautela en la aplicación de conceptos, a la pulcritud metodológica em realidades culturales diferentes; a la reinterpretación del método, las categorías de análisis los conceptos para adptarlos a nuestra realidade y hacerlos más útiles sin caer en sobreposición de códigos o en simplificaciones excessivas de realidades complejas.¹⁵⁹

Entrementes, a par das diferenças estruturais mencionadas anteriormente e dos fatores complicadores de uma teorização universalizante do fenômeno da reforma administrativa, observamos que a maioria dos autores definem um núcleo comum de medidas que foram adotadas pelos Estados com o escopo de se empreender a reforma da Administração Pública em moldes liberalizantes, senão em todos, ao menos na maioria dos países em que a mesma foi desencadeada.

Entretanto, como mui reiteradamente ressaltado no capítulo anterior, as propostas de reforma da Administração Pública não são elaboradas de modo a deixar de refletir certas concepções do papel social e político do Estado, o que, como já dito, condiciona a própria reforma quanto aos pressupostos e princípios que a fundamentam, dependendo a sua formatação/materialização da determinante teórico-ideológica a que a mesma se filia, o que nem sempre se

¹⁵⁹ A crítica que se delineou faz um apelo à cautela na aplicação de conceitos, clareza metodológica em realidades culturais diferentes; à reinterpretação do método, as categorias de análises e os conceitos para adaptá-los a nossa realidade e torná-los mais úteis sem cair em sobreposição de códigos ou em simplificações excessivas de realidades complexas. [tradução nossa]

mostra animador, principalmente quando é a política neoliberal o fio condutor das propostas encartadas.

Nesta linha reflexiva, a propósito da teoria do gerenciamento público, destinado à criação de uma Administração Pública mais eficiente e adaptada à nova ordem mundial¹⁶⁰, Coelho aponta os princípios perseguidos em geral pelos países que se lançam ao gerenciamento como moderna técnica de operacionalização do setor público, em oposição ao modelo burocrático de organização administrativa anteriormente existente.

Na sua análise seriam eles: desburocratização (maior flexibilização da administração, enfatizando o papel do Estado mais como negociador do que produtor, interventor e protetor); descentralização (desconcentração do exercício do poder hierárquico e descentralização de competências institucionais dos órgãos da administração e dos entes políticos nos Estados Federados); transparência (publicidade dos atos administrativos e clareza de condutas administrativas, que são postas ao conhecimento do público); responsabilidade - *accountability* – (responsabilização dos agentes e entidades públicas pelas funções a si acometidas); ética (moralização do fazer administrativo, que deve pautar-se por princípios como a promoção do bem comum e a satisfação da vontade popular, evitando-se desvios de conduta); profissionalismo (qualificação dos servidores públicos e avaliação de seu desempenho funcional); competitividade (terceirização de serviços públicos cujo desempenho pelo setor privado mostra-se mais qualificado); e enfoque no cidadão (valorização do

¹⁶⁰ Bresser Pereira frisa que a necessidade de uma reforma gerencial contempla tanto os aspectos voltados para a solução dos problemas de ordem econômico-fiscal quanto de legitimação da burocracia perante as demandas sociais (BRESSER PEREIRA, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, p. 50).

cidadão como destinatário do poder público e como agente de formação e transformação das políticas públicas) (COELHO, 2004, p. 151-154).

A consagrada administrativista Odete Medauar, por sua vez, nos traz os principais aspectos que na sua opinião são componentes das propostas reformadoras da estrutura da Administração Pública, e que, como já ressaltado anteriormente, constituem as linhas gerais de ação dos governos no sentido de reestruturá-la para se ajustar às mudanças operadas no campo econômico, social e político dos Estados atuais.

Segundo a autora,

A literatura sobre a reforma administrativa deste período assinala os seguintes pontos comuns, embora com ênfase e resultados diferentes conforme o país: a) maior sensibilidade quanto aos direitos dos cidadãos, que implica valorização do cidadão, expressa pelo *slogan* anglo-saxônico *put customer first* ; b) identificação e aplicação de índices de qualidade, de padrões de produtividade e avaliação da satisfação dos usuários de serviços públicos c) quebra total ou parcial de monopólios; d) regulação de setores privatizados e atividades sensíveis, sobretudo mediante agências reguladoras, também denominadas autoridades administrativas independentes; e) estímulo à concorrência, também nos serviços públicos; f) ampliação das parcerias público-privado; g) forte descentralização, seja de órgãos centrais para entidades de competência especializada, seja de órgãos centrais para entes regionais e locais; h) simplificação de procedimentos; i) deslegifcação, no sentido de atribuição de poder normativo à cúpula do Poder Executivo, a agências reguladoras ou a entes locais e ao próprio setor a ser regulado (auto-regulação total ou parcial; i) incentivo à participação dos cidadãos isolados ou associados, na tomada de decisões; j) controle de gestão (MEDAUAR, 2003, p. 134).

Bento, por seu turno, ressaltando que a grande maioria das propostas defendidas para a Reforma do Estado e do seu aparelho alinharam-se a um “conjunto de receitas que ficou conhecido como “*Consenso de Washington, [...] de inspiração teórica neoclássica e político-ideológica neoconservadora [...] , orientadas para o mercado*” (BENTO, 2003, p. 73), aponta dez medidas que a seu ver cumprem este escopo, a saber:

(1) disciplina fiscal; (2) priorização do gasto público em áreas de alto retorno econômico; (3) reforma tributária; (4) altas taxas de juros fixadas pelo mercado; (5) liberação do câmbio; (6) abertura ao capital internacional; (7) políticas comerciais liberais (não protecionistas); (8) privatização das empresas estatais; (9) desregulação da economia, em especial as relações trabalhistas; (10) proteção à propriedade privada.

Moreira, por sua vez, aderindo à tendência mundialmente reconhecida das abordagens sistêmicas, compreende que a nova perspectiva traçada para a Administração Pública pretende:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos e regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organização com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidais; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autoreferida (MOREIRA, 2005, p. 154).

Como podemos notar, qualquer experiência de implantação de reforma administrativa nesse contexto, que prima pela reestruturação do Estado e de seu aparelho, traz referencialmente consigo este núcleo de medidas acima mencionadas, voltadas na sua maioria para um redesenho da Administração Pública, mas cujos resultados não se mostram tão comuns quanto os princípios em que se balizaram, nem tão benéficos quanto esperados¹⁶¹.

Ademais, na avaliação da maioria dos estudiosos do tema, a maior parte das propostas de reforma do Estado e do seu aparelho administrativo vieram minadas pelo projeto neoliberal que, se aproveitando da crise institucional em que

¹⁶¹ “[...] os programas de ajuste estrutural foram orientados principalmente para solução da crise da dívida externa que afetava os interesses dos credores, e não para a solução dos problemas socioeconômicos dos países devedores” (BENTO, *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, p. 75).

se viram mergulhados os países, notadamente aqueles em desenvolvimento, onde os problemas sociais e econômicos guardam proporções alarmantes, impuseram seu modelo de matiz predominantemente reducionista da atuação estatal frente aos interesses localizados do mercado, acometendo ao ente político funções meramente reguladoras das relações econômicas e desconsiderando sensivelmente os aspectos sociais e políticos que também deveriam constituir objeto de propostas alternativas aos modelos pretéritos.

Segundo Coelho(2004, p. 149),

No estudo do gerenciamento puro, os empreendedores ingleses deixaram de considerar que a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho, sendo que valores como a equidade e a justiça não podem ser avaliados por meras técnicas do *managerialism* puro.

Como se pode observar, o movimento de Reforma do Estado que se propagou pelo mundo tem variáveis que não podem ser ignoradas e cuja correta avaliação constitui pressuposto indispensável à adequada utilização de suas propostas, inclusive para que não se crie contradições capazes de acarretar sérios problemas operacionais e de aplicação em face da ordem jurídica constituída e dos princípios nucleares dos textos constitucionais dos países em que a mesma fora implantada.¹⁶²

Do contrário, o que seria fator de inovação e renovação do aparelho de Estado poderá constituir-se num ingente malogro para os países cujas estruturas não se adequarem ou não forem corretamente adequadas à mudanças

¹⁶² “ A adoção parcial ou integral dos elementos indicados [pelas propostas de reforma], em momentos semelhantes ou programados, depende da demanda e da aceitação de cada sistema de gerência pública, o que permite a existência de reformas radicais e reformas proporcionais submetidas ao marco institucional de cada país” (COELHO, *Administração pública gerencial e Direito Administrativo*, p. 145).

preconizadas pela reforma. Este ponto será melhor analisado no item “Críticas à Reforma Administrativa no Brasil”, onde desenvolvermos mais profundamente os principais problemas detectados em relação à implementação das propostas de reforma administrativa gerencial.

Entretanto, independentemente dos condicionamentos neoliberais a que se viram sujeitas as propostas de reforma da Administração Pública, impende reconhecer a necessidade de se erigir novos balizamentos para o aparelho do Estado, que de fato cumpram com o propósito de revitalizá-lo numa perspectiva séria de reconstrução de sua estrutura e pela persecução de um melhor desempenho seu no cumprimento do mister institucional de satisfação dos interesses dos cidadãos.

Para isto, diferentemente das propostas tendentes a meramente reduzir o papel do Estado em seu mister social e político, havemos de considerar, acima de tudo, os aspectos que mostrem íntima relação com a consolidação e o fortalecimento dos princípios democráticos no interior do fazer administrativo, de modo a criar condições materiais que promovam efetivamente a aproximação da Administração Pública dos administrados, repondo deste modo a falta histórica ainda presente entre nós quanto à condução do aparelho do Estado aos desígnios que lhe conferem os que detêm a titularidade constitucional do poder, o povo.

Neste diapasão, nosso trabalho privilegiará a compreensão das formas de participação popular perante à Administração Pública brasileira, propostas anteriormente e no contexto da reforma do Estado, por entendê-las do ponto de vista político como os principais instrumentos que de fato darão ao aparelho de

Estado uma conformação capaz de fazê-lo cumprir suas atribuições institucionais a contento e de forma legítima.

4.2. Reforma Administrativa no Brasil

Cumpra destacar inicialmente que o Brasil vivenciou três diferentes modelos de reforma administrativa, cada um em contextos distintos e, que, segundo Dias (2003, p. 169), “*vinculam-se direta ou indiretamente aos seguintes eventos históricos*”:

1.o) após a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, é implementada a Reforma Administrativa da Era Vargas; 2.o) depois do golpe militar de 1964 instituiu-se a Reforma Administrativa do Decreto-Lei 200/67; e 3.o) aos movimentos de “redemocratização” do país que culminaram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, segue-se a proposta de Reforma Administrativa gerencial.

Entretanto, não abordaremos as duas primeiras fases, pois elas não se compatibilizam com o marco jurídico-constitucional em torno do qual construímos a nossa análise, fugindo, portanto, da perspectiva em que se insere o objeto investigado, que é a proposta de reforma administrativa democrática.

Assim sendo, limitar-nos-emos à terceira e última fase, que ficou conhecida como Reforma Administrativa Gerencial e que teve no MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado -, sob a batuta do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o principal articulador e proponente das mudanças a serem implementadas na Administração Pública brasileira, que foram sistematizadas através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

Segundo consta da introdução do texto deste documento, a proposta de
Reforma Administrativa brasileira

[...] procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a "memória administrativa", a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.

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

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Como podemos observar, a reforma pugnou pela modernização e racionalização da Administração Pública brasileira, mediante a flexibilização dos procedimentos administrativos, com vista à obtenção de resultados mais satisfatórios; pela descentralização administrativa, inclusive abrindo canais diretos de participação dos cidadãos e de segmentos públicos não-estatais; e, finalmente, pela qualificação dos serviços públicos, através da profissionalização de seus servidores e do incremento da produtividade.

Segundo Guimarães (2003, p. 65),

Este Plano, contendo diretrizes básicas para as mudanças institucionais que deverão ser efetuadas, primeiramente, no aparelho administrativo do Estado e, posteriormente, no próprio modelo estatal brasileiro, através de uma série de emendas constitucionais (algumas delas já aprovadas), tem por escopo, ao menos de acordo com a descrição contida no próprio Plano, impor, em substituição ao modelo do Estado Social constitucionalmente implantado, um novo modelo de *Estado Subsidiário*. Tal modelo, em tese, afastar-se-ia dos ideais neoliberais de retorno a um Estado Mínimo, sendo uma espécie de terceira via, em que o Estado iria se concentrar apenas no desenvolvimento de suas atividades exclusivas, atuando subsidiariamente à sociedade civil e à iniciativa privada no fomento das demais atividades não exclusivas do Estado.

Para o autor, as propostas constantes do Plano Diretor estão voltadas para a busca de um modelo de Estado e de Administração Pública em que o ente político não desempenhará todas as funções que lhe foram acometidas pelo modelo social, nem ficará alheio a uma intervenção social como preconizado pelo modelo liberal, mas limitar-se-á a agir dentro de um espectro havido como estratégico, do qual o mesmo não poderá retirar-se. Cria-se, assim, a idéia de Estado e de Administração Pública secundários, que atuariam tão somente em áreas cruciais e onde a iniciativa privada mostrasse-se incapaz de prover as necessidades sociais.

Esta idéia, portanto, traz consigo, ainda que de forma não muito explícita, que o princípio da comunidade sobre o qual nos fala Boaventura de Souza Santos precede à própria organização estatal, e esta deverá limitar-se a intervir na sociedade quando a própria comunidade humana não for capaz de fazê-lo a contento. Aqui não se trata de um Estado e de uma Administração Pública absentéistas ou muito menos interventores, mas de uma terceira via como ressalta o autor, onde o poder público só atua quando a própria sociedade necessite desta atuação.

Como destaca Guimarães, não se trata de um retorno puro e simples ao Estado Liberal, mas a de um meio termo entre ausência e presença da intervenção estatal. Autores como Gabardo(2003, p. 127-128), entretanto, vêem essa via alternativa de modelo de Estado como depositária de uma ingenuidade notória, tecendo fortes críticas à formulação esposada por Anthony Giddens e Magabeira Unger, que, segundo ele, recaem “*em uma ótica neoliberal debilitada*” ao defenderem a terceira via.

A par de tais divergências analíticas existentes sobre a questão, no entendimento de Gabardo (2003, p. 128), “*O que todos concordam é que realmente há uma crise de eficiência do Estado, seja tal pecado cometido pelo excesso ou pela ausência*”. E é justamente a partir de tal avaliação que se buscará modificar a estrutura da Administração Pública e redefinir os instrumentos operacionais que garantam o maior desempenho da atividade estatal.

Como ressalta Caio Marini, as principais iniciativas da Reforma Administrativa brasileira consistiram em:

- i) a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente); ii) a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais); iii) a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); e iv) a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e intensificação da capacidade de funcionários, visando promover a mudança cultural) (MARINI, 2005, p. 6).

Está claramente delineado pelo Plano Diretor de 1995 a busca pela reconstituição do papel do Estado e da Administração Pública brasileira em face dos novos anseios apresentados pela sociedade, razão pela qual novos instrumentos e institutos serão definidos com o fito de cumprir com os novos

desafios que lhe serão traçados, de modo a empreender à Administração Pública mais dinamismo e eficiência em sua atuação institucional.

Note-se, por oportuno, que o Plano Diretor não foi o único documento produzido com a finalidade de implantar a Reforma Administrativa no Brasil. Como bem esclarece Dias (2003, p. 203), “ *À publicação desse documento, diversos outros se seguiram, no intuito de difundir as idéias e propostas apresentadas pelos órgãos estatais encarregados da implementação da reforma*”.

No plano institucional-legal surgiram várias propostas de alteração do texto constitucional, associadas à edição de leis ordinárias e complementares, que foram utilizadas para redefinir o perfil da Administração Pública e introduzir aí novos instrumentos de gestão.

Portanto, a par das Emendas Constitucionais voltadas para este fim, foram editadas leis ordinárias e complementares que buscaram criar novos instrumentos capazes de materializar os principais pontos da proposta. Neste sentido, destacamos as leis que regulamentaram as Privatizações (9.491/97 e 9.635/98), as das Organizações Sociais (9.637/98) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (9.790/99), as das diversas Agências Reguladoras, a de Processo Administrativo (9.874/99), a de Responsabilidades Fiscal (101/00) e, por último, a que instituiu as Parcerias público-privadas, dentre outras.

Isto significa que a Reforma Administrativa brasileira não se restringiu à Emenda Constitucional n.º 19/98, implicando ainda na Reforma Previdenciária (Emenda 20/98), Tributária (42/03) e Judiciária (Emenda 45/04), que se constituíram, portanto, como “*parte de um projeto mais amplo, que é o de reformar o Estado como um todo*” (DIAS, 2002, p. 203).

No entanto, conforme destaca o próprio Bresser Pereira (1998, p. 206),

Dentre os aspectos no Governo Federal que, somados, constituem a Reforma Gerencial, o mais importante, com ampla repercussão nos governos estaduais e municipais, foi o da emenda (EC 19/98), reformulando o capítulo da administração pública da Constituição de 1988 .

Esta proposta legislativa de fato gerou um crescente e caloroso debate sobre as alterações pretendidas no texto constitucional vigente, o que se estendeu por longos três anos¹⁶³, e mesmo após a sua promulgação, cuja maior importância resultou da profundidade da mudança institucional nela envolvida, acabando por possibilitar, segundo Bresser Pereira, a implementação da Reforma Gerencial e deflagrar de modo mais substancial a Reforma do aparelho do Estado no Brasil(BRESSER PEREIRA, 1998, 206).

A Reforma Administrativa brasileira consistiu, a grosso modo, segundo Dias, na implantação de vários programas, dos quais destaca a autora: 1) a criação de agências executivas, transformando as autarquias e fundações em Agências com autonomia gerencial e responsabilização por resultados; 2) desburocratização, com a ampliação de princípios gerenciais para as atividades estatais, de modo a reduzir custos, aprimorar e flexibilizar a gestão administrativa; 3) a publicização, com descentralização de atividades administrativas não exclusivas ou de polícia para entidades não estatais que exercessem atividades de interesse público; a qualidade e participação, promovendo-se a melhoria da qualidade da participação do cidadão nas atividades do Estado (DIAS, 2003, p. 204-205).

¹⁶³ Segundo Abrucio e Costa, “ Após 34 meses de tramitação e diversas alterações no texto original, foi promulgada a Emenda n.o 19, corolário da reforma administrativa. Introduziram-se mais de cem modificações em dispositivos constitucionais, afora os pontos que ficaram para futura regulamentação” (ABRUCIO; COSTA, *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, p. 61).

Em termos de conteúdo, versou sobre novas competências da União, novos sistemas remuneratórios dos agentes políticos, novas regras gerais da administração pública, com destaque para a introdução do princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, novo regime dos servidores públicos civis, que passam a não mais deter estabilidade funcional e ter de se submeterem à avaliação de desempenho, bem como sobre as novas referências do sistema remuneratório.¹⁶⁴

Entretanto, por maior que tenha sido o esforço no sentido de reformar a Administração Pública brasileira, como ressalta Bucci (2002, p. 20), é *“Importante observar que a reforma administrativa pode ser muito mais efetiva como resultado de um conjunto de pequenas alterações legislativas do que como resultado de uma única emenda constitucional”*.

E foi de fato o que se sucedeu no Brasil. Embora a emenda constitucional n.o 19/98 tenha se tornado o principal instrumento normativo ao qual se atribuiu a responsabilidade pela reforma administrativa, como ressaltamos acima, outros atos normativos editados durante e depois da emenda cumpriram melhor o seu mister em determinados aspectos que ela própria.

Abrucio (1998, p. 61), por sua vez, diz que

[...] há duas grandes linhas no projeto de reforma administrativa, ambas com efeitos sobre a Federação. Uma é a vinculada à preocupação com o ajuste fiscal, a qual aparentemente motivou a apresentação dessa reforma e que marcou mais fortemente os debates. Tratava-se de diminuir os gastos com pessoal, mais especificamente o dos governos estaduais. A outra grande linha da reforma administrativa é resultado, em grande medida, da ação do ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser Pereira, que procurou fazer alterações constitucionais capazes de flexibilizar a administração

¹⁶⁴ Sobre os detalhes a respeito desses temas, ver a obra de Maurício Antonio Ribeiro Lopes. *Comentários à reforma administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998.* São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1998.

pública e assim criar um novo modelo de organização burocrática, a administração pública gerencial.

Neste sentido, por um lado, percebemos que a Reforma Administrativa guarda aspectos econômico-financeiros mais expressivos no bojo do projeto de reforma do que outros de igual ou maior importância para o efetivo sucesso das propostas reformadoras. O aspecto financeiro aqui destacado por Abrucio como fator propulsor da proposta de reforma do aparelho do Estado só corrobora o que já dissemos alhures, que a idéia de mudança de paradigma da Administração Pública brasileira insere-se num contexto internacional de crise econômica e fiscal em que se vêem envolvidos os Estados contemporâneos, passando grande parte dos teóricos a identificar na superação da crise econômica e no ajuste fiscal os principais meios de retirá-los desse quadro crítico.

Contudo, não poderá a Reforma Administrativa limitar-se a apresentar propostas tendentes tão somente a sanar os déficits fiscais. Do contrário, não estará de fato promovendo uma reforma com vistas à redefinir os parâmetros da Administração Pública, mas tão somente adequando suas finanças aos interesses dos credores internacionais, às expensas do sacrifício de milhões de brasileiros, que dela esperam muito mais do que superávit fiscal.

Uma reforma administrativa que centre sua proposta apenas na recuperação econômica e no ajuste fiscal, sem associá-la à criação de mecanismos capazes de mudar o fazer administrativo com vista à melhoria do desempenho estatal, estará fadada ao malogro e totalmente desprovida de legitimidade.

Por outro lado, segundo o autor, a Reforma Administrativa Gerencial procura redesenhar a estrutura do aparelho do Estado, de modo a quebrar a

rigidez que sempre caracterizou a atuação da Administração Pública brasileira, criando novos modelos institucionais portadores de maior autonomia administrativa, mediante padrões gerenciais da iniciativa privada, acreditando-se que tal mudança seja capaz de produzir resultados mais satisfatórios ao público-cliente.¹⁶⁵

Consoante a proposta bresseriana, tais alterações pretenderam imprimir maior agilidade e eficiência ao aparelho do Estado, superando, assim, os entraves próprios de um modelo burocrático e descompassado com a realidade em que se via inserido o Estado brasileiro.

Como bem diz Guimarães (2003, p.71),

Com relação ao Direito Administrativo, este tem seus fundamentos profundamente modificados. Seus institutos, tradicionalmente acostumados a regular uma administração pública burocrática, em que predomina o controle através de processos, deverão ser adaptados às novas figuras do contrato de gestão e do termo de parceria, que introduzem o controle de resultados, guiado pelos princípios gerais de eficácia e eficiência, e o controle social, peculiares ao novo modelo de administração gerencial.

Há, portanto, o surgimento de novos instrumentos de gestão com os quais se postula tornar a Administração Pública menos burocrática e mais produtora de resultados satisfatórios à sociedade brasileira, tendo feito o reformador uma clara opção pela utilização de mecanismos de mercado para cumprir este fim.

Nas palavras de Bucci (2002, p. 23),

¹⁶⁵ “Segundo o MARE, a Administração Pública gerencial teria como características:a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa, mediante a delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a *posteriori* ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida” (DIAS, *Direito Administrativo pós-moderno: novos paradigmas do Direito Administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade*, p. 209-210).

Procuram-se meios privados de atuação da Administração Pública, porque se entende que o regime jurídico a ela imposto pelo direito positivo impede seu funcionamento adequado. Como se fala em *modernização e eficiência* da Administração Pública, tem-se que deduzir que a mesma é vista hoje como *antiquada, ultrapassada e ineficiente*, na consecução dos fins tutelados pelo Estado.

Segundo Dias (2003, p. 211),

Partindo das premissas de dar responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo; introduzir a competição na prestação de serviços; transformar órgãos burocratizados; financiar resultados e não recursos; atender as necessidades do cliente e não da burocracia; gerar receitas ao invés de despesas e introduzir mudanças por meio do mercado, os autores criaram um modelo gerencial que, em muitos aspectos, foi aplicado ao programa da Reforma Administrativa gerencial brasileira.

Como pode ser notado, as principais propostas da Reforma Administrativa brasileira, quanto à criação de mecanismos novos capazes de conferir mais eficiência à atuação da Administração Pública, têm como pressuposto a avaliação da inadequação do modelo burocrático existente, buscando na iniciativa privada instrumentos gerenciais que possam dinamizar e potencializar o desempenho da máquina administrativa, já que teoricamente o modelo gerencial privatista apresenta mais resultados em termos administrativos que o modelo público até então vigente.

Entretanto, como assevera Bresser Pereira (1998, p. 127), a Administração Pública gerencial é *“uma estratégia gerencial desenvolvida no setor privado, mas muito adequada para o setor público desde que devidamente adaptada – como estratégia gerencial básica do governo.*

Portanto, como é de se notar, a mera aplicação de modelos privados à Administração Pública, sem uma correta adequação sua ao modelo administrativo público não se mostra seguro, dadas as suas peculiaridades e incongruências com as especificidades estatais, sendo temerário fazê-lo de modo incondicional.

Neste sentido, não há ainda como se avaliar esta estratégia da reforma, visto que os novos institutos criados com o fito de empreender mais eficiência à atuação administrativa do Estado, ainda estão em fase de implementação, não se tendo notícia clara e precisa quanto à sua eficácia quanto ao propósito de dinamizar a Administração Pública para o cumprimento de seus desígnios.

Observe-se, ainda, que a proposta teve um alcance maior na União que propriamente em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros, o que mostra o seu caráter incipiente e pouco impactante para os demais entes da Federação brasileira, onde os mesmos se mostram apegados ao modelo burocrático weberiano quanto à estrutura organizacional e aos instrumentos tradicionais de gestão, sem lançar mão das inovações já introduzidas no universo jurídico-administrativo federal.

Em relação ao tratamento dispensado aos servidores da Administração Pública, a proposta pretende tanto profissionalizar o agente público, como exigir-lhe melhor desempenho funcional, inclusive utilizando-se de instrumentos de avaliação de desempenho, tudo numa perspectiva de melhoria da prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, do alcance da satisfação do cidadão.

Entretanto, assistiu-se no contexto da discussão e aprovação da Reforma Administrativa brasileira à execração pública da figura do servidor público, ao qual se atribuiu em grande medida a responsabilidade pelo fracasso do desempenho da Administração Pública, sendo a categoria taxada de corporativa, apegada a privilégios e acomodada a uma atuação funcional medíocre, pouco ou nada produtiva.

Segundo Dias(2003, p. 209), *“O servidor público, nesse contexto, foi tido como o principal responsável pelas inúmeras deficiências na forma de atuação do*

Estado, daí a necessidade de alteração urgente e premente de seu estatuto jurídico-constitucional”.

Neste diapasão, as propostas se firmaram no sentido de eliminar o regime jurídico único, equacionar gastos com folha de pessoal, flexibilizar a estabilidade do servidor no cargo, atrelar a progressão funcional à avaliação de desempenho, estender o período probatório para três anos, estabelecer tetos remuneratórios, vedar o acúmulo de gratificações e benefícios para efeito de incidências posteriores, submeter o servidor à avaliação externa pelo cidadão, aumentar o período de permanência no cargo até a aposentadoria, vinculando tempo de serviço prestado à idade mínima etc.

Como é de se observar, o servidor passa a sofrer uma série de limitações de ordem financeira, bem como condicionantes relativamente ao seu desenvolvimento na carreira, o que foi alvo de sérias críticas por parte de boa parte dos autores, que viram nestas mudanças uma clara e deliberada usurpação dos direitos e garantias conquistadas pelo servidor público.

Dentre os maiores críticos podem ser destacados os Professores Celso Antônio Bandeira de Melo e Maurício Antônio Ribeiro Lopes, para quem o funcionalismo público foi eleito pela reforma como verdadeiro bode expiatório, sofrendo os maiores prejuízos advindos da Reforma Administrativa, inclusive com a perda de direitos adquiridos.

Associada à estas mudanças, a limitação orçamentária de gasto com pessoal (art. 169 da CF/88 e LC 101/00), e mesmo a previsão orçamentária para a concessão de aumentos e reajustes salariais (art. 169 § 1.º da CF/88), refletem a preocupação fiscal da reforma, como nos alertara Abrucio, não havendo por parte dos reformadores qualquer preocupação com o exato equacionamento do

quadro de funcionários ou mesmo com a correlação entre gasto com pessoal e efetiva prestação dos serviços estatais.

Outrossim, pautou-se a reforma pela maior qualificação dos servidores públicos, pugnando pela sua formação técnico-profissional qualitativa, o que supostamente acarretaria melhoras na prestação dos serviços públicos. Neste ponto, vê-se que a reforma não avançou muito, pois ainda não se instituiu no país uma política séria de qualificação profissional dos servidores públicos em todas as esferas da administração, consistindo a resistência à realização de concursos públicos e o provimento de cargos de confiança por pessoas desqualificadas os grandes problemas que comprometem uma efetiva profissionalização/qualificação dos agentes públicos.

No que concerne à abertura da Administração Pública ao cidadão, uma vez que se tratará detidamente sobre este aspecto da reforma em item específico, limita-se no momento em dizer que constituiu propósito fundamental da proposta de reforma assegurar a participação do cidadão no âmbito do fazer administrativo do Estado, como garantia da sua eficiência operacional, atribuindo-se à sociedade como um todo o papel de controle do desempenho do aparelho do Estado no cumprimento de suas funções precípua.

A Reforma Administrativa gerencial, portanto, acarretou significativas alterações na Administração Pública brasileira, introduzindo-lhe feições novas e mecanismos de atuação inovadores. Entretanto, não se pode dizer que com ela tenha havido uma total e radical ruptura com o modelo burocrático weberiano, pois os governos, principalmente em âmbito municipal e estadual, ainda têm conservado em muito aquela estrutura organizacional e os instrumentos

administrativos próprios de uma Administração Pública rígida, centralizada e refratária a qualquer influência exterior.

Não obstante grande parte das alterações produzidas no universo jurídico-administrativo ainda não cheguem a afetar todas as esferas governativas da Federação, o processo de mudança de paradigma gerencial foi deflagrado a partir de 1998 e encontra-se hoje em fase de implantação e aperfeiçoamento, cujos resultados ainda não se mostraram tão satisfatórios quanto pretendiam, mas tem apresentado alguns avanços e demonstrado ser possível renovar a Administração Pública de modo a torná-la mais profícua na consecução de seu mister.

Neste sentido, a proposta de estreitamento dos laços entre Estado e Sociedade, através da promoção e da facilitação da participação do cidadão no interior da Administração Pública é, das propostas encartadas, de longe a que possui maior relevância política para a consolidação de uma Reforma Administrativa efetivamente democrática.

Daí a razão por que destinamos o próximo item deste trabalho para abordar tal vertente da Reforma Administrativa brasileira, entendendo-a como central para a reflexão sobre a participação popular junto à Administração Pública, o que de certo legitimará a sua atuação e a tornará mais permeável aos anseios sociais do povo deste país.

4.3. Reforma Administrativa e o incremento da Participação Popular

De todos os aspectos mencionados como proposta de mudança da Administração Pública pela Reforma Administrativa Gerencial, é o aspecto

político-democrático o que mais se sobressai para o nosso trabalho. É que nele se encontra o supedâneo de um projeto de Reforma da Administração Pública Democrática, que visa atribuir ao cidadão o papel de partícipe no fazer administrativo estatal, resgatando a aproximação entre Estado e Sociedade, tão equivocadamente separados no curso da história e que acabou se tornando responsável pelos maiores paradoxos vividos até hoje pela sociedade política.

Neste ponto, a proposta delineada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro acerta ao valorizar o cidadão como o principal agente de transformação do agir estatal e, mais do que isto, ao buscar, ainda que de forma tímida, alocar espaço junto ao aparelho administrativo para a sua participação ativa na vida pública (art. §3.o, I, II e III da CF/88).

Segundo Bresser Pereira (1988, p.151),

A Reforma gerencial, que só faz sentido quando aprofunda as formas de democracia representativa e de democracia direta ou controle social, além de ser um instrumento de eficiência administrativa, é também um meio de afirmação democrática dos direitos de cidadania .

Destarte, a tentativa da Reforma Administrativa de construir instrumentos de intervenção do cidadão na esfera pública, a par de todos os mecanismos de natureza gerencial nela presentes, constitui o ponto central para a consolidação de uma proposta de mudança verdadeiramente democrática e capaz de produzir resultados satisfatórios ao conjunto da sociedade.

Desta forma, embora as propostas de reestruturação econômica e financeira do ente político tenham seu valor e mereçam ser consideradas, uma vez que visam a revitalização das condições materiais do operar administrativo do Estado, sua implementação não poderá estar dissociada do valor democrático

sobre o qual se erigiu o Estado brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988.

Segundo Bresser Pereira (1998, p. 152),

Embora a motivação inicial para a reforma do Estado hoje em curso em todo mundo tenha sido econômica, a restrição imposta pela eficiência não é a única a presidi-la; existe também a restrição democrática: se vivemos em democracia, a natureza e a extensão da intervenção estatal dependerão naturalmente da vontade dos cidadãos.

Como se pode notar, a participação popular foi eleita pelo reformador como meio indispensável à validade das decisões tomadas em âmbito administrativo e só a partir dela que a vontade dos cidadãos passa a materializar-se no interior da Administração Pública, passando a atuar tanto no controle das atividades por ela desenvolvidas quanto na constituição de decisões em que sejam afetados direta ou indiretamente.

Portanto, é o resgate da cidadania participativa junto aos órgãos públicos que faz com que o Estado Democrático de Direito saia da condição meramente programática a que ficou relegada até bem pouco tempo, para, enfim, efetivar-se materialmente como fator transformador das relações de poder e, na perspectiva de uma Reforma Administrativa democrática, conduzir a Administração Pública aos fins a que ela se destina pelas mãos do próprio cidadão participante.

Por isto, entendemos que as propostas organizacionais e políticas da reforma são muito mais significativas do que as de natureza meramente fiscal e orçamentária para o propósito de remodelagem do perfil da Administração Pública. A nosso ver, aquelas sinalizam muito mais para a real mudança do seu

status no contexto de transição porque passam os Estados contemporâneos, nelas residindo o cerne do propósito de renovação da atuação de seu aparelho.

4.4. Críticas à Reforma Administrativa no Brasil

Não obstante o propósito inovador do Projeto de Reforma Administrativa implementado no Brasil no final da década de 90 do século passado, o mesmo tornou-se alvo de uma forte crítica por parte de diferentes segmentos da sociedade brasileira, que, entre tantas acusações, lhe atribuíram a clara pretensão de desmonte da Administração Pública pátria, uma vez que se pautava nos pressupostos neoliberais quanto à avaliação da crise que acometia o Estado e, conseqüentemente, os instrumentos reformadores por si defendidos alinhavam-se muito mais à uma proposta de adaptação da Administração Pública ao contexto econômico e financeiro global, do que efetivamente pretendia melhorar a atuação do aparelho estatal de modo substantivo.

Esta afirmação pode ser corroborada pela doutrina, que reconhece as mudanças introduzidas no art. 37 da Constituição Federal como as que maior atenção mereceu do reformador, introduzindo ali grandes modificações no seu conteúdo, a ponto de, inclusive, receber sérias críticas no que pertine à investida flagrante de flexibilização do regime jurídico administrativo, pondo em risco a própria ordem constitucional vigente.

Neste sentido, a posição de Lopes (1998, p. 13) é de que

[...]nenhuma[emenda constitucional] aproximou-se da capacidade de desconstituir as decisões da soberana Assembléia Nacional Constituinte quanto a de n.o 19, de 4 de junho de 1998, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências.

Para uma significativa parcela dos analistas, a emenda constitucional n.o 19/98 nada mais representou do que a tentativa espúria do reformador de bulir no texto constitucional, sem qualquer respeito aos princípios dele norteadores, o que em grande parte retirou-lhe a pretensão de legitimidade tão propalada no curso de sua aprovação.

Segundo Dias (2003, p. 205), “ *As propostas apresentadas, para se legitimarem, precisariam ser discutidas e implementadas à medida que se adequassem à ordem constitucional vigente e aos anseios do público-alvo* ”.¹⁶⁶

Neste particular, embora Bresser Pereira diga que houve um amplo debate sobre a Reforma Administrativa pela sociedade brasileira, isto não ocorreu de fato. A Reforma foi gestada em gabinetes, sem qualquer instituição de espaços públicos capazes de ampliar e potencializar os debates, limitando-se em relação à opinião pública a apenas dizer que a proposta no seu todo refletia os anseios populares de mudanças na Administração Pública.

Tal fato não é nada reconfortante para uma Reforma Administrativa em que um dos eixos centrais da renovação do aparelho do Estado era a participação

¹⁶⁶ Neste particular, somos da opinião que grande parte das mudanças introduzidas no texto constitucional adequaram-se ao sistema jurídico interno. Entretanto, nem todas as alterações mostraram-se harmonizadas com os fundamentos da Constituição Federal de 1988, o que de fato precisa ser visto com cautela, a fim de se resguardar o seu aspecto de legitimidade, o que a propósito vem sendo muito frisado ao longo deste trabalho.

do cidadão junto ao poder público, e, portanto, se pretendia democrática e legítima.

A Reforma foi taxada de promover ajustes na Administração Pública pontuais¹⁶⁷ e desconexos¹⁶⁸ com os princípios constitucionais retores do regime administrativo de então, pondo em risco a própria ordem constitucional vigente.

É o que confirmam Pires e Pinto (2003, p. 521), a saber:

Tal crítica procede na medida em que, sob o modelo gerencial, vêm sendo negligenciadas garantias constitucionais, e ultrapassadas impunemente salvaguardas primordiais da indisponibilidade do interesse público pela atuação da Administração.
[...] vislumbram-se graves riscos impostos pela nova lógica de atuação da Administração Pública, orientada pelas metas de mercado em prejuízo dos limites burocráticos estipulados pela Constituição e pelas leis.

Bresser Pereira, principal arquiteto da proposta de Reforma Administrativa no Brasil, assim analisa as críticas:

A reação inicial da reforma foi, na verdade, de hostilidade, descrença e perplexidade. Hostilidade da parte daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública, seja por uma questão ideológica, seja por se sentirem ameaçados em seus privilégios. Perplexidade da parte dos que se viram diante de uma proposta inovadora, que mudava a agenda do país, e não tinham ainda tido tempo para avaliar as novas idéias. Descrença da parte dos que, aceitando a proposta de reforma, sentiam que os interesses corporativos e patrimonialistas contrariados eram fortes demais. Aos poucos, porém, a perplexidade foi se transformando em apoio, e a descrença foi dando lugar a um número crescente de defensores da reforma em todos os setores da sociedade, e principalmente entre os

¹⁶⁷ “[...]A reforma, priorizando relação meramente técnico – financeira, de minimização de custos e otimização de gastos públicos, acaba por vislumbrar no texto constitucional entrave a seus fins. A partir daí, duas são as medidas utilizadas: a intervenção pontual e indiscriminada no conjunto de normas constitucionais, visando à sua remodelação, e, subrepticamente, a imposição de leitura da Constituição de 1988 não condizente com seu espírito” (PIRES;PINTO, *Crise de governabilidade e Reforma do Estado: visão crítica do diagnóstico e das soluções propostas*, p.514).

¹⁶⁸ Falcão Martins, ao analisar a implementação da Reforma Administrativa no Brasil, diz que o processo “ [...] permitiu a emergência de várias[...] linhas de política de gestão em bases desarticuladas, descoordenadas, incoerentes e inconsistentes (algumas se antagonizavam e se anulavam reciprocamente), caracterizando um quadro que tenho denominado fragmentação de políticas de gestão” (MARTINS, *A construção do Estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios*, p. 6).

membros da alta burocracia brasileira (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 19).

Reconhecer que a Reforma Administrativa Gerencial deflagrada no Brasil foi importante para o início da tentativa de adequação da Administração Pública às mudanças demandadas pela sociedade é fato inegável. Daí a eximi-la de críticas, como se as propostas por ela encartadas apresentassem no seu conjunto resultados bem sucedidos e que não se fizessem mister ajustes e aprimoramentos, é coisa que não se pode dizer, até mesmo em razão dos malogros detectados¹⁶⁹ no decorrer de sua implantação, bem como do ambiente democrático em que este debate deve estar inserido.

Assim, por mais que seus defensores cultuem-na de modo extremado e atribuam-lhe vantagens relativamente ao modelo de Administração Pública burocrático de outrora, não podemos encerrar a discussão em torno dos problemas levantados pelos seus críticos. Primeiro, porque estamos longe de obter um acordo quando a sua irreversibilidade para o país. Segundo, porque não podemos nos desincumbir da tarefa de continuar refletindo a seu respeito, com vistas a fazer avançar o propósito de remodelar a Administração Pública a partir dos aspectos axiológicos projetados pela própria ordem constitucional vigente. Do contrário, estaremos retrocedendo politicamente e pondo em risco as muitas conquistas ainda por consolidar.

Segundo adverte Osório (2005, p. 13),

Para que possamos trabalhar corretamente com os novos paradigmas de gestores ágeis, eficientes e comprometidos com resultados, temos que construir como substrato, uma máquina administrativa estável,

¹⁶⁹ “ Analisando as primeiras impressões causadas pela mais recente Reforma Administrativa, Uadi Lammêgo Bulos (1998) enumera três causas para o insucesso das Reformas Administrativas: supervalorização do elemento institucional; mentalidade dos destinatários diretos e indiretos dos preceitos constitucionais reformado; a suposição de que reformas constitucionais constituem o remédio para todos os males da Administração Pública” (DIAS, 2003, p. 222).

aparelhada, qualificada, técnica. É claro que a consolidação desse suporte administrativo possivelmente demande estratégias de médio e longo prazos, não apenas com reforma pontuais, mas também estruturais, na valorização daqueles que estão a serviço dos administradores e gestores públicos. Diga-se que esse processo seria, repita-se, um estágio a ser incorporado, desde a tradição tipicamente weberiana, à Nova Gestão Pública.

A principal linha crítica que se desenvolveu ao longo desses anos foi a de que existe uma incompatibilidade de fundo entre os propósitos de flexibilização da estrutura da Administração Pública defendidos pelo gerencialismo, pautados em valores de mercado e supostamente mais eficientes, e os valores políticos constitutivos do Estado Democrático de Direito, o que indubitavelmente afeta em cheio a razão pública do aparelho de Estado e, sob certos aspectos, desvirtua os seus fins precípuos¹⁷⁰.

A advertência parte de todos os lados. Para Dias (2003, p. 212),

O principal problema da proposta de “reinvenção do governo” apresentada por Osborne e Gaebler é exatamente a tentativa de fazer com que o Estado funcione como uma empresa, o que provoca sérios déficits no que diz respeito à *refundação democrática da administração pública* (DIAS, 2003, p. 212).

Neste mesmo diapasão, seguem Pires e Pinto, ressaltando que

(...) o radicalismo de uma Administração autônoma e permeada por uma discricionária lógica de mercado, na qual só os resultados bastam, equivaleria à ruptura com os controles de um devido processo legal na gestão do interesse público, e com os mecanismos de controle de um Executivo cada vez mais forte para imprimir eficiência que, por si só, não responde às garantias constitucionais estatuídas na ordem político-jurídica instaurada em 1998 e até os dias atuais vigente.

¹⁷⁰ “ [...] as distinções existentes entre as entidades públicas e privadas não podem ser negadas, destacando, em especial, o elemento móvel de suas atuações, qual seja, a satisfação do interesse público no âmbito da Administração Pública e a busca da satisfação de interesses pessoais, em especial do lucro, nas administrações privadas. Pode-se afirmar que a relação administrativa nas organizações privadas são consideradas introvertidas, isto é, constituem o fim em si mesmas, já nas organizações públicas são, ao contrário, extrovertidas, ou seja, colocadas a serviço de interesses que as ultrapassam uma vez que o fim almejado é a busca da satisfação do administrado”(COELHO, *Administração pública gerencial e Direito Administrativo*, p. 183).

Nas palavras de Bucci,

A matriz intelectual da reforma administrativa, não só no Brasil mas também nas experiências norte-americana e inglesa, proveio das experiências de gerenciamento empresarial no ambiente privado, e talvez por isso tenha produzido diretrizes de difícil adaptação ao direito público brasileiro, cuja base é a tradição burocrática francesa. Boa parte dos princípios e valores específicos do direito público não foi adequadamente incorporada às normas da reforma, ignorando-se o fato de que a gestão de serviços públicos segue uma lógica diversa da de mercado, o que importa a elaboração de uma metodologia específica de avaliação e acompanhamento de resultados (BUCCI, 2002, p. 112).

Como podemos observar, o cerne da crítica ao modelo de Reforma adotado pelo Brasil refere-se essencialmente à sua inadequação estrutural aos princípios balizadores da ordem jurídica estatuída e, conseqüentemente, no esvaziamento da estrutura do aparelho estatal, o que segundo a maioria dos autores põe em xeque valores¹⁷¹ de ordem política e jurídica fundamentais.

Daí a advertência de Coelho, no sentido de aferir que

[...] são preocupantes os rumos que podem ser adotados com a efetiva implementação da reforma, principalmente no campo da prestação dos serviços públicos, podendo ocasionar o enfrentamento da atuação do Estado na adoção de medidas indispensáveis para a segurança das relações jurídicas e a garantia dos usuários (COELHO, 2004, p. 190).
172

Nesta tocada, a autora ainda ressalta que “*A manutenção de certas práticas racionais e burocráticas faz-se necessária à segurança do interesse*”

¹⁷¹ “ [...] verifica-se, no cenário atual, o afastamento de valores éticos determinados pela idéia de justiça no âmbito do ordenamento pátrio, dada a ênfase ao regime econômico marcado pela excessiva valorização do mercado de economia globalizada” (Coelho, *Administração pública gerencial e Direito Administrativo*, p. 191).

¹⁷² Sobre o impacto da Reforma Administrativa em relação aos serviços públicos, ver o artigo de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Mutações nos Serviços Públicos”. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, 2005.

público que se pretende tutelar, ainda que outros sejam os reclames advindos das relações de mercado“(COELHO, 2004, p. 191).

Portanto, como nos assevera Gabardo (2003, p. 151),

Não é possível [...] admitir uma espécie de legitimação do Direito fundada em sua eficiência, ainda que da ineficiência decorra a crise, porque mesmo nos momentos de instabilidade e carência de legitimidade não podem ser abandonados os valores e princípios, nem a objetivação da justiça. Daí ser absolutamente justificável o preconceito observado na doutrina brasileira com relação ao valor eficiência, cuja construção doutrinária atual tem referência em teorias político-jurídicas de natureza liberal que não entendem como valor supremo o bem-estar social, mas sim a conclamada “maximização da riqueza social.

Assim, na opinião de Coelho (2003, p. 186),

Aceitar a revisão do Direito nos moldes propostos é negar o Estado Democrático, e afirmar que o Direito se transforme de “provedor da segurança a redutor de incertezas” é subtrair-lhe o próprio fim. A evolução tecnológica e gerencial não pode relegar os institutos jurídicos a meras atuações instrumentais legitimadoras dos ideais político-econômicos.

Já vínhamos alertando anteriormente do perigo que se tornou a Reforma Administrativa para os países imbuídos desse espectro reformista em voga, sem que houvesse a justa e necessária preocupação com a sua pertinência e harmonização com os contextos peculiares a cada país em que implantada. E não foram poucos os teóricos que fizeram este alerta.

Mostra-se, portanto, patente na proposta bresseriana a contraposição da vertente de uma Administração pública desburocratizada e, portanto, desembaraçada para a tomada de decisões, ao próprio regime da legalidade administrativa como vinculatório do seu fazer cotidiano, sem que estejam a ela associados mecanismos seguros de controle deste agir discricionário, o que no

sentir da grande maioria dos autores abre espaço para a deslegitimação do ato administrativo em si.

Tal armadilha foi muito bem descrita pelas autoras Pires e Pinto, asseverando surgir

Daí o risco incomensurável de que à Administração Pública “gerencial” não se possa contrapor a estrita legalidade, sob pena de retrocesso ao modelo burocrático de gestão. No entanto, fora dos limites da legalidade, a autonomia gerencial não é capaz de responder pela mais ancilar das garantias do Estado de Direito, porque, no extremo, prevalecerá a discricionária avaliação pessoal do administrador, quanto à “eficiência” de suas decisões e ao interesse público, delineado pelo princípio de mercado.

De ver-se, então, que a proposta gerencial ao jungir seus princípios fundamentais de Administração Pública à flexibilização da gestão dos negócios públicos, de modo a por em risco a própria legalidade da decisão em questão, perde qualquer pretensão de validade perante a ordem constitucional vigente¹⁷³.

Segundo ainda destaca Coelho (2004, p. 190),

Em face das convicções e dos ideais políticos que nortearam a reforma administrativa no Brasil e à fragilidade da economia nacional, submetida à estabilidade do mercado externo, são preocupantes os rumos que podem ser adotados com a efetiva implementação da reforma, principalmente no campo da prestação dos serviços públicos, podendo ocasionar o enfraquecimento da atuação do Estado na adoção de medidas indispensáveis para a segurança das relações jurídicas e a garantia dos usuários

¹⁷³ “[...]as principais alterações à Carta de 1988 correlacionadas com a crise e a reforma do Estado brasileiro tematizam fundamentalmente a definição da atuação estatal; o controle dos gastos com o funcionalismo público; flexibilização de gestão, mediante incorporação de parâmetros tomados à experiência da iniciativa privada; e por último, mas talvez na mais importante das frentes, as reformas suscitam reflexão sobre a sua compatibilidade ou conflito com dispositivos constitucionais que respondem por direitos adquiridos, garantias públicas e outras salvaguardas intangíveis” (PIRES; PINTO, *Crise de governabilidade e Reforma do Estado: visão crítica do diagnóstico e das soluções propostas*, p. 514).

A crítica da autora dirige-se ao risco de esmaecimento do poder público, inerente à proposta de Reforma Administrativa gerencial, que pugna pela transferência à iniciativa privada de significativa parcela das responsabilidades acometidas ao Estado, como se a ampliação das redes de solidariedade privadas ou mesmo a privatização de estatais fosse suficiente para suprir as falhas sociais geradas pelo mercado e, assim, a Administração Pública pudesse ficar livre para investir em setores estratégicos.

Para Martins (2005, p.5-6),

Por outro lado, no que concerne às transformações estruturais no âmbito do Poder Executivo, foco prioritário das políticas de gestão pública federais, a extensão na qual os feitos modernizantes impactaram na qualidade das políticas (e do gasto) finalistas (saúde, educação, previdência, segurança, regulação, agrícola, C&T etc.), permanece igualmente uma questão aberta. Ainda não há estudos gerais ou setoriais que busquem apontar, em bases mais objetivas, correlações entre políticas de gestão e resultados de políticas finalísticas – embora haja elementos para que se formule hipóteses de que, em geral, a contribuição das políticas de gestão para os resultados das políticas finalísticas foi baixa ou nula em casos relevantes (em parte devido à fragmentação, em parte devido a erros de formulação e implementação das políticas de gestão e/ou finalísticas).

Segundo Osório (2005, p. 10-11), *“A impressão que se tem, ainda que superficial, no Brasil e na América Latina como um todo, é que a chamada Nova Gestão Pública está mais no papel do que na realidade dos cidadãos”*.

Conforme assevera Medauar (2003, p. 134),

Em apreciação sobre a reforma administrativa em geral, Cassese bem ressalta o seguinte: dificuldades de concretizar itens da reforma em muitos países (é o caso do Brasil); excessiva *reforma euphoria*, levando a decepções e catástrofe na aplicação; ilusão quanto à possibilidade de reduzir as dimensões do Estado, que, embora perdendo a gestão de muitos setores, ganhou novos e mais amplos poderes de regulação.

Esta avaliação só comprova o que já dissemos anteriormente, ao afirmar que os resultados da Reforma Administrativa brasileira ainda se mostram tímidos ou quase nulos quanto aos propósitos anunciados quando de sua instituição, demandando a realização de um apanhado mais amplo de suas implicações para a efetiva renovação da Administração Pública pátria com vista à melhoria do seu desempenho na consecução dos fins a que a mesma está institucionalmente vinculada.

CAPÍTULO 5 – Por uma Gestão Pública Eficiente e Democrática

5.1. A Reforma da Administração Pública brasileira em face do Princípio Constitucional da Democracia Participativa

“O Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa” (TÁCITO *apud* PEREZ, 2004, p. 53).

O tema da Democracia participativa tem se mostrado portador da revitalização da atuação estatal em suas diferentes funções constitutivas. Para a Administração Pública, em especial, ele representa a força capaz de redimensioná-la por inteiro, inaugurando, assim, uma nova realidade política e social.

Segundo Moreira Neto, com a instituição do princípio da democracia participativa pelas Constituições Democráticas,

Está-se diante de um poderosíssimo fator de mudança diretamente influente sobre a *legitimidade* das decisões políticas, denotando uma retomada da ação e da responsabilidade da *sociedade* na condução desse processo, não obstante ter ficado deles durante tanto tempo afastada, afogada sob as vagas avassaladoras das ditaduras, das ideologias de esquerda e de direita, e das burocracias e das tecnocracias autocráticas que devastaram a vida política no século vinte (MOREIRA NETO, 2001, p 13).

A Constituição Federal de 1988, em particular,

[...] criou uma série de mecanismos institucionais para a participação do cidadão, com a intenção explícita de ampliar a institucionalização democrática, oferecendo novas oportunidades de 'participação direta' no desenho da política pública e na regulação da ação governamental (art. 1º, par. único) (LAVALLE; HOUTZAGER; AHCARYA, 2005, p. 7).

Segundo Nobre Júnior (2005, p. 8),

A Lei Maior promulgada ao término de 1988 foi responsável pela implantação, entre nós, das bases de um Estado Democrático de Direito, estatuiu como um de seus fundamentos a cidadania (art. 1.º, par. único). Forjou, dessarte, campo propício para vasto desenvolvimento do princípio da participação popular nos negócios administrativos.

Indo bem mais além do que as suas antecedentes, a Norma Básica em vigor ampliou consideravelmente o rol das hipóteses de participação administrativa, outrora basicamente restrita à ação popular e ao direito à informação.

Cumpre destacar que a democracia participativa é corolário do constitucionalismo democrático que se consolidou no mundo ocidental e que vem aprofundando-se paulatinamente entre as sociedades contemporâneas, o que representa um grande avanço político¹⁷⁴ para a humanidade¹⁷⁵.

Segundo pontifica Perez (2004, p.75),

[...] Extrai-se do princípio democrático não somente a obrigação do Estado de respeitar as mais elementares normas da democracia participativa (eleições periódicas, separação de poderes, liberdade partidária), mas também, como salienta Canotilho, que ele "implica a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas

¹⁷⁴ " Fazer avançar a democracia implica, pois, abrir o processo de tomada de decisões para o maior número possível de indivíduos e de grupos sociais. Quanto pior for distribuído o poder de influir nas decisões políticas, maiores serão as dificuldades para que se possam ver, ponderadamente, os custos e os benefícios tanto das mudanças institucionais, quanto da manutenção do *status quo*. As tarefas de um projeto institucional que vise melhorar a governabilidade democrática não terminam, contudo, com a aplicação do quadro de participação política" (PRATS I CATALÁ, *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*, P. 191).

¹⁷⁵ "Se não acreditamos na existência de uma natureza humana imutável, mas que a natureza humana é o resultado fluido de um processo de evolução social, o projeto das instituições políticas não pode partir de uma natureza humana inamovível, e sim da responsabilidade de construir instituições que estimulem a evolução positiva na direção de equilíbrios melhores entre o interesse individual e o interesse geral" (PRATS I CATALÁ, *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*, p.288).

possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos”, importando, por isso, numa “forma de organização” do Estado e, ao que nos interessa, da Administração Pública.

Como se pode observar, o estágio político da democracia representativa, marco dos paradigmas de Estado dos fins dos séculos XIX e XX, abre-se à inovação da participação direta do cidadão no fazer administrativo, o que historicamente foi fruto da própria busca e pressão por parte da sociedade organizada em fazer-se presente mais diretamente junto aos poderes estatais constituídos, com o fito de reconduzi-lo aos fins para os quais fora o mesmo erigido, deflagrando-se, então, a crise da representação política clássica, que se mostrou incapaz de refletir os anseios da coletividade no âmbito dos debates travados nas casas legislativas e ineficiente na materialização das necessidades do corpo social.¹⁷⁶

Consoante descreve Oliveira (1997, p.55),

Uma das tendências bem marcantes, na atualidade, é a de organizar a *democracia participativa*, que legitima uma permanente atuação dos cidadãos, individual ou coletivamente, junto aos ocupantes de cargos eletivos, no sentido de cobrar-lhes o cumprimento dos seus compromissos eleitorais. Esse fenômeno, de alta significação política, igualmente se realiza na chamada *democracia administrativa*, que caracteriza uma mudança da sociedade, e não exatamente do Estado.

¹⁷⁶ Como esclarece Perez, “ [...] a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema da democracia puramente representativa . Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo), que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado-sociedade ” (PEREZ, *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*, p. 32).

Neste sentido, observa-se que a democracia participativa não se situa como uma concessão generosa das classes políticas aos cidadãos, mas como conquista das lutas empreendidas por estes na defesa de interesses coletivos e na afirmação de sua titularidade do poder político em face dos mandatários públicos, o que, por sinal, qualifica sobremaneira o instituto.

A juridicidade da participação popular, portanto, insere-se dentro de um contexto histórico mais amplo de recrudescimento dos movimentos sociais, em que, segundo Pires e Nogueira (2004, p.125-126), *“a maior consciência dos direitos de cidadão e dos direitos de classe acarreta a luta por maior espaço de influência nas instâncias decisórias do Estado”*.

Ao longo desse processo, os movimentos populares organizaram-se com o propósito de influenciar as políticas públicas, constituindo-se em verdadeiros núcleos difusores da atuação paraestatal na consecução de fins públicos, o que no Brasil aconteceu na contramão de um modelo político oligárquico, aqui vigente desde os primórdios da República, mas que, mesmo de forma incipiente, irrompeu logo no seu alvorecer .

Nas percucientes palavras de Pires e Nogueira (2004, p.126),

Sindicatos, associações e demais entidades não governamentais passam então a atuar paralelamente a partidos e parlamentos, com vistas ao compartilhamento das decisões relacionadas com a definição e implementação de políticas públicas, ampliando o campo de discussão dos direitos metaindividuais. Preparam-se, assim, bases mais sólidas do controle direto da atuação estatal.

A atuação popular, como se vê, nasce da própria consciência política da sociedade civil organizada, que sai em defesa da implementação de políticas públicas mais efetivas em prol da coletividade, assumindo, assim, o papel cada

vez mais crescente de fiscal da Administração Pública na consecução de suas atribuições institucionais precípua.

Como ressalta Prats i Catalá (2001, p. 280),

[...] a democracia não é vista simplesmente como um sistema de partidos políticos, eleições e mandato para o exercício de um poder em grande parte arbitrário, mas como ordem institucional, apoiada em uma sociedade civil economicamente autônoma, que permite a organização e a expressão pública de todos os seus membros, baseada mais no mérito que na clientelização, na qual a liberdade dos indivíduos e das organizações fundamenta-se mais no fato de que todos respeitam as mesmas normas abstratas do que manejo de influências e relações pessoais.

Vê-se, então, que a atuação direta do cidadão no cenário político institucional passa a integrar os contornos organizacionais do poder público, “[...] *para além de uma acepção meramente axiológica, [como] uma forma de organização das funções do Estado que seja voltada à plena realização da democracia participativa e dos objetivos do Estado de Direito material [...]*”(PEREZ, 2004, p. 74).

Assim,

[...] a participação importa necessariamente na maior legitimação do Estado e do Direito. A participação no exercício das funções estatais “populariza”, se assim podemos dizer, o Direito, dessacralizando-o. O Direito desce do pedestal e passa, de fato, a ser comentado e interpretado em meio aos conflitos, divergências e disputas sociais. Desnudado e politizado, o Direito nada perde, mas, ao contrário, ganha nova força, fruto de sua adequação à realidade social (PEREZ, 2004, p. 62)

A legitimação do exercício do poder, que, diga-se de passagem, pertence ao povo (Müller, 2000), ganha maior visibilidade através da participação popular, cujos mecanismos de atuação instituídos garantem de modo mais efetivo o seu manuseio pelos cidadãos, sem qualquer embargo.

Segundo relata Perez (2004, p.65),

[...] também a atuação da Administração Pública, tradicionalmente enclausurada no tecnicismo de suas decisões, na pretensa onisciência dos burocratas e na suposição de que a supremacia do interesse público lhe imporá certo afastamento do interesse dos administrados [...] tem sido, com cada vez maior intensidade, permeada pela participação popular, através de institutos que vão desde as diversas formas ampliadas de manifestação do direito de petição, passando pela criação dos conselhos consultivos ou deliberativos, até instrumentos de maior complexidade jurídica como a *enquête* do direito francês, as audiências e consultas públicas, a delegação de competências tipicamente públicas para Organizações não Governamentais, que atuam em colaboração com a Administração e o nosso – cada vez mais comum – “orçamento participativo” .

Neste diapasão, vê-se que

O que se pretende nessa vertente de transformação da administração pública é aproximar o administrado de todas as discussões e, se possível, das decisões em que seus interesses estejam mais diretamente envolvidos, multiplicando, paulatinamente, os instrumentos de participação administrativa, com a necessária prudência que, como ensina a Ciência Política, serão por isso mais aceitáveis e facilmente cumpridas pelas pessoas (MOREIRA NETO, 2001, p. 22).

A proposta de Reforma Administrativa capitaneada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso elegeu a participação popular como instrumento capaz de revitalizar a Administração Pública pela descentralização das decisões e, deste modo, fazê-la cumprir com o seu escopo de atender ao cidadão, visto nesta perspectiva como o verdadeiro titular do poder político e da atuação pública estatal no desempenho de suas funções executivas.

Tanto é verdade que o referido Plano traça claramente como uma de suas vertentes reformadoras a ampliação e o aprofundamento da relação entre Estado

e Sociedade. Segundo o PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado),

Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo indivisível. O Estado, cuja competência e limites de atuação estão definidos precipuamente na Constituição, deriva seu poder de legislar e de tributar da população, da legitimidade que lhe outorga a cidadania, via processo eleitoral. A sociedade, por seu turno, manifesta seus anseios e demandas por canais formais ou informais de contato com as autoridades constituídas. É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo (BRASIL, 1995).

Bresser Pereira, principal mentor da Reforma Administrativa brasileira de 1998, destaca que *“Uma lei deverá disciplinar as formas de participação popular na administração pública. Dessa forma, o controle social, que é essencial na Reforma Gerencial ganhará novo impulso. Deverá também estabelecer medidas de defesa do usuário de serviços públicos”* (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 213) .

Na opinião de Coelho, a abertura da Administração Pública à influência e participação direta dos cidadãos constitui mecanismo fundamental à flexibilização das estruturas burocráticas e centralizadas que sempre caracterizaram o seu formato organizacional, permitindo uma maior permeabilidade do aparelho do Estado às várias manifestações espontaneamente construídas no interior da sociedade. Nas suas palavras,

Trata-se, com efeito, de permitir à sociedade, a partir de suas modalidades espontâneas de organização, autogerir-se, deliberando sobre políticas sociais, as formas de prestação de serviço e de investimento público. A nova governança aposta, portanto, em mecanismos mais diretos e participativos de gestão, o que passa naturalmente pela flexibilização de mecanismos administrativos e financeiros, com menos regras procedimentais definidas *a priori* em nome de uma legitimação mais direta, obtida a partir da participação popular, em comissões ou conselhos comunitários (COELHO, 2004, p. 121-122).

Segundo ainda assevera BENTO,

[...] Uma outra lógica de descentralização se origina no contexto do surgimento de novos atores sociais, novos sujeitos coletivos de representação democrática, situados para além da institucionalidade tradicional de representação política restrita ao parlamento e limitada à época de eleições. As transformações políticas verificadas nas décadas de 1980 e 1990 na América Latina, relacionadas à abertura democrática, inspiraram uma onda de demandas por participação popular e pela ampliação do espaço público, pelo reconhecimento de novas instâncias de representação de interesses, para além das instâncias tradicionais como partidos políticos e sindicatos e, em geral, a aplicação da lógica democrática em outros ambientes que não aquele vertical, vale dizer, no Estado (BENTO, 2003, p. 119).

Para Vladimir França, a participação do cidadão na gestão dos serviços públicos

Constitui, sem dúvida, um dos pontos positivos da reforma administrativa engendrada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Resta saber que, haja vista boa parte dessas benéficas inovações depender expressamente de regulamentação infraconstitucional, se haverá vontade política, por parte dos titulares do Poder Legislativo e do Poder Executivo, de efetivamente concretizá-las; assim como, quando vier a legislação que se espera, se ela refletirá um progresso real na busca do acesso à administração pública democrática (FRANÇA, 2002, p.7).

Gabardo, que é um severo crítico do modelo pugnado pelos reformadores¹⁷⁷, destaca que o *“neoliberalismo light, característico do gerencialismo, não só admite a participação popular ao lado da eficiência, como se utiliza de seus instrumentos para legitimar-se, pois [...] tais instrumentos refletem a mudança de racionalidade dentro da administração pública[...]”* (GABARDO, 2003, p. 166).

¹⁷⁷ “Como bem coloca Juremir Machado da Silva, ‘a interatividade pode ser o grau zero da participação’. Ser ‘cliente’ de um processo participativo mítico (que na realidade não quer participantes, mas ‘legitimantes’), implica uma redução da cidadania, em que fatalmente estão afastados Estado e Sociedade civil, apesar das aparências (ou seja, do ‘mito participativo’)” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 167).

É o mesmo autor que nos alerta acerca do caráter retórico da proposta de participação popular defendida pela Reforma Administrativa bresseriana, “[...] *que se satisfaz pela (mera) ‘possibilidade’ de participação* “ do cidadão, sem que a mesma leve em consideração as variáveis sociais, políticas, econômicas e culturais¹⁷⁸ que dificultam o exercício da democracia direta no Brasil. (GABARDO, 2003, p. 166).

Para Schier *apud* Gabardo (2003, p. 167),

Deveras, parece não ser possível pressupor que a democracia se perfaz pelo mero disponibilizar de canais de participação pelo poder público. Em verdade, tal posição poderá legitimar decisões tomadas por uma minoria, formada quase que exclusivamente pelos que já alcançaram a condição de “incluídos” no sistema, os que dispõem de uma cultura participativa. Com isso, esta via democrática que é a participação pode servir como instrumento da manutenção da situação de desigualdade material com o qual se convive no país desde sua colonização.

Sendo assim, inobstante as críticas desferidas contra o perfil ideológico neoliberal que marca a proposta da Reforma Administrativa brasileira de 1998, como bem ressalta Coelho, referindo-se à advertência feita por Wolkmer,

[...] a transformação da organização físico-espacial ou jurídico-política não é tão simples nem pode ser implementada da noite para o dia, exigindo uma transformação profunda na cultura dos políticos e administradores tributários de uma tradição centralizadora, dependente, autoritária, clientelista e patrimonialista, que trabalham contra a idéia de autonomia e participação popular, pluralismo e construção de identidade coletiva (COELHO, 2004, 127).

¹⁷⁸ “[...] não se pode olvidar, para um reflexão aproximada da realidade brasileira, a extensa massa de excluídos, em todos os sentidos, que, mais preocupados com a fome e o desemprego, estão totalmente alijados da condição de ‘participantes’ “(Schier *apud* Gabardo, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político* p. 166).

Neste particular, nota-se que, embora os textos constitucionais dos países de matiz democrático erijam a participação popular como mecanismo capaz de conferir maior transparência e legitimidade ao agir estatal, o processo de implementação da democracia direta mostra-se incipiente, apresentando ainda graves debilidades para efetivar-se, principalmente em função da mentalidade centralizadora que ainda grassa entre os políticos e detentores do mandato popular, e de uma apatia política que assola as sociedades contemporâneas, onde os interesses privados e as carências gritantes de cidadania suplantam em muito a construção engajada de projetos coletivos participativos.

Desta forma, a estratégia capaz de institucionalizar a participação direta do cidadão junto à Administração Pública passa necessariamente pela criação de mecanismos que cumpram este mister¹⁷⁹ e de uma mudança cultural que rompa com a idéia de que tal dimensão participativa seja mera utopia, não possuindo qualquer viabilidade prática.

Cumprir, portanto, que o avanço e aprofundamento do instituto da participação popular no interior da Administração Pública dependerá essencialmente de uma educação para a cidadania, o que foge do âmbito estritamente institucional dos mecanismos legais de participação formalmente prescritos, demandando, assim, um debate amplo e aprofundado em toda a sociedade, com vista a incrementar a cidadania ativa em todo o tecido social, de modo a erigi-la como garantia da atuação estatal efetivamente democrática, da

¹⁷⁹ “A Chave, nesse caso, está em mudanças institucionais e comportamentais que incentivem uma representatividade maior dos atores, a autonomia dos dirigentes e a deliberação permanente entre eles e sobre os novos equilíbrios institucionais necessários. As instituições políticas (formais e informais) devem evoluir na direção desse quadro, que facilita as mudanças incrementais” (PRATS I CATALÁ, 2003, p. 293).

transparência nos negócios públicos, bem como do desempenho satisfatório das funções administrativas em face dos interesses do povo.

Com o avanço das tecnologias da informação, tal propósito torna-se mais palpável, tendo em vista que a expansão dos meios comunicacionais poderá trazer elementos motivacionais capazes de contribuir para a formação do espírito de pertença à comunidade política, e, portanto, à participação popular, muito embora, num contexto cultural midiático e de massa como o atual, possa ocorrer justamente o contrário, ou seja, a perda dos vínculos de vida comum e, conseqüentemente, da solidariedade política¹⁸⁰.

Para Coelho (2004, p. 143-144),

Acredita-se que a implantação das novas tendências no setor público, entre elas o aumento da transparência na atuação do Estado, a diminuição da burocracia, o progresso da tecnologia da informação, virá acompanhada da participação mais efetiva da sociedade na formulação das políticas públicas, aproximando o cidadão do Estado.

Nesta tocada, a construção da democracia direta não deixa de ser penosa e desafiante para as sociedades atuais que se lançam nessa empreitada. Nada de facilidades! Embora seja este processo algo extremamente complexo e árduo, ao mesmo tempo que instigante, torna-se imprescindível reafirmar o seu valor político para a vida democrática contemporânea e para o acerto dos desígnios reservados ao ente estatal neste início de milênio.

Destarte, ficamos com as palavras de Prats i Catalá (2003, p. 309), para quem

¹⁸⁰ “ As fórmulas da chamada democracia participativa, por seu turno, se apresentam como alternativas possíveis de rearticulação de espaços públicos que constituam uma fonte de autoridade cuja legitimidade ultrapasse até mesmo os esquemas procedimentais característicos da democracia representativa, escapando, inclusive, às insuficiências – outras – que esta enfrenta, em particular no que tange à formação da opinião em sociedades dominadas por sistemas de

O aprendizado social não torna menos complexa a mudança institucional. Mas pode contribuir para melhorar as habilidades dos atores para enfrentar os desafios de um ambiente em mutação acelerada e, em tantos casos, permanente. Nesses ambientes, o aprendizado e evolução institucional não têm ponto de chegada. Dificilmente se poderá dizer que a democracia está consolidada, que o mercado é plenamente eficiente e que a sociedade é plenamente equitativa. Cada geração deverá assumir sua própria parcela de responsabilidade nessa incessante reconstrução da história.

Esta afirmação só reforça a idéia de que a defesa de uma Reforma Administrativa democrática insere-se num contexto de construção permanente e que obrigatoriamente tem de considerar a dimensão político-democrática da Administração pública no que concerne aos processos de decisão pública para a efetiva legitimação do agir estatal.

Somente uma gestão pública pautada pela promoção do cidadão como verdadeiro e imprescindível artífice da democracia política poderá tornar o aparelho do Estado portador das mudanças nas relações de poder e legitimação historicamente almejadas pelas sociedades, plasmando no agir do Estado a vontade popular soberana.

5.2. Mecanismos diretos de Participação Popular na Administração Pública brasileira

A construção jurídico-política de institutos de participação popular junto à Administração Pública pátria vem ganhando expressividade após a promulgação da Constituição Federal de 1.988.

informação cujo controle público é diminuído ou por fórmulas midiáticas de formatação de

Nota-se, neste sentido, que o ordenamento jurídico brasileiro erigiu um rol de mecanismos sociais de participação, fruto na sua totalidade da histórica pressão social e política contra um modelo de Estado autocrático, o que contempla de forma significativa a idéia de cidadania a que se encontra atrelada a reflexão empreendida neste trabalho, sendo importante destacar aqueles expressamente previstos no texto constitucional de 1.988 e na legislação infraconstitucional que guardam relação direta com a Administração Pública.

Para cumprir tal propósito, utilizamos como principal referência o estudo desenvolvido por Nobre Júnior, intitulado “Função Administrativa e Participação Popular”, merecendo ainda destaque a obra de Marcos Augusto Perez, com o título “Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública”, onde os autores descrevem exaustivamente o elenco de institutos da democracia direta presente no nosso ordenamento maior.

Antes, entretanto, faz-se necessário esclarecer qual a acepção de participação popular aqui utilizada, a fim de não haver confusão entre os institutos que possuem relação com o termo e a mera atuação de particulares em face da Administração Pública motivados por interesses próprios, que, como veremos mais à frente, não traduzem o sentido peculiar da democracia participativa *strictu sensu*.

Segundo o autor, que espousa o mesmo entendimento de Garcia de Enterría, “*somente aqueles instrumentos que permitam ao particular tomar parte nas decisões, na execução e no controle das atividades administrativas, no interesse da sociedade, uti socius, uti cives*” (PEREZ, 2004, p. 89) deve ser incluído no conceito de participação popular.

consensos”(MORAIS, *Crise do Estado e Democracia: onde está o povo* - 2, p. 211).

Portanto, para ele, institutos como a Ação Popular (art. 5.o LXXIII) e as reclamações e representações feitas às comissões do Congresso Nacional (art. 58, § 2.o, IV), todos da Constituição Federal de 1.988, estariam fora desta conceituação, porquanto não se constituírem como agir participativo do administrado em decisões, execução e controle das atividades administrativas, representando o primeiro instituto jurisdicional e o segundo em institutos voltados ao controle político da Administração, exercido no âmbito do Poder Legislativo (PEREZ, p. 88).

De igual modo, a defesa do administrado em Processo Administrativo (art. 5.o LIV e LV da CF88) que aparentemente poderia caracterizar-se como instituto de participação popular, afigura-se na verdade como instrumento manejados por força de interesses particulares frente ao Poder Público, o que lhe retira o caráter atribuído aos institutos de participação popular propriamente ditos (PEREZ, p. 88).

Nas suas palavras,

[...] não é apropriado adotar a expressão **institutos de participação popular na Administração** para identificar instrumentos que, mesmo permitindo aos particulares intervir no processo decisório ou no controle de certas políticas públicas, possibilitem tão-somente a presença ou a representação de uma parcela de interesses sociais envolvidos nessa atividade administrativa.

Neste sentido, oportuno o esclarecimento de Perez (2004, p.87-96), ao delinear os limites para uma compreensão dos mecanismos legais de participação popular eminentemente administrativos, chegando à elaboração do seguinte conceito:

[...] instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar

efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios (PEREZ, P. 96).

Com o devido respeito à opinião do autor referido, não se pode concordar com tal assertiva, principalmente em relação ao instituto da Ação Popular, pois, como prescreve o texto da Lei Federal 4.717/65, que regulamenta a matéria, e fora recepcionado pela Carta Magna de 1988, constitui a mesma uma garantia da sociedade para controlar a atividade de entes, órgãos ou pessoas naturais que gerenciem bens ou valores públicos, transformando cada cidadão em potencial fiscal do poder público, claramente presente aí o aspecto do controle que o próprio Perez menciona como um dos elementos característicos da participação popular, ainda que por via judicial.

Desta forma, diferentemente da posição adotada por Perez, preferimos adotar o sentido mais ampliado do termo participação popular, como o descreve Nobre Júnior em seu trabalho já citado, pois independentemente dos meios de que se utiliza o cidadão, se sua atuação converge no sentido de exercer o controle da ação administrativa do Estado, não importa que o faça por via judicial ou administrativa. O que se sobrepõe aqui para efeito de caracterização do instituto é a efetiva atuação participativa do cidadão, seja no que concerne à gestão administrativa propriamente dita, seja no que se refere ao controle e fiscalização da atuação administrativa.

Portanto, tomando emprestado de Di Pietro a classificação dos institutos de participação popular consagrados pela Carta Magna de 1988, que também é acompanhada por Nobre Júnior, divide-se a atuação direta do cidadão no âmbito da Administração Pública em duas modalidades participativas, a saber: a de

gestão, que se refere ao aspecto executivo, e a de controle, que diz respeito ao aspecto de fiscalização da atuação administrativa.

Segundo Nobre Júnior, podemos destacar os seguintes instrumentos de participação popular junto à gestão pública que possuem caráter administrativo:

a) a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão (art. 10); **b)** a iniciativa popular legislativa, a qual poderá versar sobre matéria administrativa (art. 61, § 2.º) **c)** a faculdade das associações em cooperarem no planejamento municipal (art. 29, IX); **d)** a participação dos produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte, no planejamento e na execução da política agrícola (art. 187, *caput*); **e)** o caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social, mediante gestão quadripartite, com a presença dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos seus órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único, VII), o que é reafirmado quanto à saúde (art. 198, III) e à assistência social (art. 204, II)12 ; **f)** a gestão democrática do ensino público, nos termos da lei (art. 206, VI); **g)** a colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1.º) (NOBRE JÚNIOR, 2005, p.9).

Quanto à participação no sistema de controle da Administração Pública, o autor elenca os seguintes mecanismos presentes no texto constitucional pátrio:

a) o direito à informação de interesse coletivo ou geral, através do qual se possibilita o conhecimento de assuntos versados na Administração Pública (art. 5.º, XXXIII); **b)** o direito do cidadão de ser ouvido antes das decisões que restrinjam a sua esfera de interesses, decorrente do devido processo legal e do contraditório (art. 5.º LIV, LV); **c)** o mandado de injunção, com o propósito de ver colmatadas as omissões legais e regulamentares indispensáveis à eficácia dos direitos e liberdades constitucionais (art. 5.º, LXXI); **d)** a ação popular mediante a qual qualquer cidadão poderá invalidar ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5.º, LXXIII); **e)** a tomada de contas popular (art. 31, § 3º) **f)** a menção de competir à lei disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública (art. 37, §3.º); **g)** o oferecimento à comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas casas, por qualquer pessoa, de petição, reclamação, representação, ou queixa, tendo em vista atos ou omissões atribuíveis a autoridades ou entidades públicas (art. 58, §2.º, IV); **h)** a possibilidade de os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, denunciarem irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União (art. 74, §2.º); **i)** exigência, nos termos da lei, de

estudo de impacto ambiental para a instalação ou execução de obra ou atividade que possa lesionar o meio ambiente, ao qual será dada a devida publicidade (art. 225, IV) (NOBRE JÚNIOR 2005, p.9-10).

Além dos institutos de participação popular previstos constitucionalmente, há uma série de outros distribuídos na legislação infraconstitucional do país que estende o rol do instituto e que também merecem figurar como institutos de participação popular.

Socorrendo-nos novamente da sistematização presente no trabalho de Nobre Júnior, onde o mesmo descreve um arsenal de leis que instituíram outros instrumentos normativos, ao lado dos descritos no texto constitucional, que materializam a participação como exercício da democracia direta no âmbito da Administração Pública.

Consoante demonstra o autor, *“Fora do hábitat sobranceiro são encontradiços exemplos de instrumentos que possibilitam uma adequada colaboração dos administrados nas ações do Poder Público”* (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 10).

Para ele, a Lei 9.784/99, que regulamenta o Processo Administrativo na esfera da Administração Pública Federal, operacionaliza o modo de manifestação da conduta participativa dos particulares, sobressaindo-se:

a) a obrigação de divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo, previstas na Constituição (art. 2.º, parágrafo único, V); **b)** a garantia, em prol do administrado, do direito à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos nos processos contenciosos (art. 2.º, parágrafo único, X), juntamente com o direito a ser cientificado da tramitação dos processos em que ostente a condição de interessado (art. 3.º, II); **c)** a legitimação, na qualidade de interessados, não só das pessoas físicas e jurídicas cujos interesses possam ser afetados pela decisão a ser adotada, mas igualmente pelas organizações e associações no tocante à defesa de direitos e interesses coletivos e difusos (art. 9.º, I a IV); **d)** a previsão de consulta e audiência pública no trato de assuntos de interesse geral (arts. 31 e 32), institutos contidos também em leis extravagantes.

Ainda no plano infraconstitucional, o autor destaca a Lei Federal 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão da prestação de serviços públicos, anterior ao diploma acima referido, onde constam como legítimos instrumento de participação popular:

a) a fiscalização das concessões e permissões pelo poder concedente, com a cooperação dos usuários (art.3.º); **b)** o direito dos utentes de receberem do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais e coletivos (art. 7.º, II); **c)** incumbirão ao poder concedente estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço (art. 29, XII); **d)** ser a fiscalização do serviço efetuada, periodicamente, conforme previsão em norma regulamentar, por comissão integrada também por representantes dos usuários (art. 30, parágrafo único). No mesmo diapasão, o art. 41, § 2.º, da Lei 8.666/93, permitindo que qualquer cidadão impugne edital de licitação, contanto que o faça no quinquídio anterior à data para a abertura dos envelopes da habilitação. Não esquecer também a recente Lei 10.257, de 10-07-01, que, a pretexto de regulamentar as diretrizes gerais da política, gizada pelos arts. 182 e 183 da Constituição, consagra a gestão democrática, mediante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a ser exercida na forma detalhada pelos seus arts. 43 a 45(NOBRE JÚNIOR, 2005, p.9-10).

Para o autor referenciado, de todos os instrumentos normativos por si destacados, merece atenção especial a “audiência pública”, para quem

[...] tal instituto vem se incorporando à realidade brasileira, podendo ser definido, na pena de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, como “um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual”. Normalmente precedem a projetos de execução de serviços e obras públicas de grande magnitude, ou para a elaboração de atos normativos (Nobre Júnior, 2005, p. 12).

Segundo Nobre Júnior, “*Nosso sistema legislativo, em várias passagens, faz remissão à audiência pública. Podem ser citados alguns preceptivos*”:

a) o art. 2.º, *caput*, da Resolução 009/87 – CONAMA que, a pretexto de regulamentar os arts. 225, IV, da CF, e 8.º, II, da Lei 6.938/81, dispõe dever a apreciação dos estudos de impacto ambiental ser realizada através de audiência pública sempre que a autoridade administrativa julgar necessário, ou quando o solicite entidade civil, o Ministério Público, ou ainda grupo composto a partir de 50 cidadãos; **b)** o art. 39 da Lei 8.666/93 abriga a sua obrigatoriedade nas licitações cujo valor supere cem vezes o limite do art. 23, I, alínea c, do mesmo diploma, previsto para a concorrência nas obras e serviços de engenharia; **c)** o art. 19 da Lei 9.478/97, que instituiu a Agência Nacional de Petróleo - ANP, ao preceituar que as iniciativas dos projetos de lei, ou de alteração de normas administrativas, que possam afetar os direitos dos agentes econômicos e dos consumidores de bens e serviços da indústria de petróleo serão precedidas de audiência pública, a ser convocada e dirigida pela ANP; **d)** o art. 32 da Lei 9.784/99, estabelecendo, em caráter geral, a faculdade, diante da relevância da questão a ser decidida, de a autoridade administrativa determinar a realização de audiência pública para debates sobre a matéria objeto do procedimento, dispositivo que, com idêntica redação, já constava da Lei 10.177/98 (art. 29), do Estado de São Paulo; **e)** o art. 40, § 4.º, da Lei 10.257/01, assegura, no processo de elaboração do plano diretor, bem assim na fiscalização de sua implementação, a promoção, a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo municipais, de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade (NOBRE JÚNIOR, p. 13-14).

De se ressaltar, todavia, que o autor, assim como Perez, deixou de mencionar no rol dos institutos infraconstitucionais de participação popular o parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar 101/00, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que faz menção expressa à realização de audiências públicas como forma de assegurar a participação popular na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos.

Portanto, como exaustivamente demonstrado, os instrumentos de participação popular previstos na legislação constitucional e infraconstitucional são em grande número, merecendo ser destacados neste estudo, uma vez que representam os mecanismos institucionais criados pelo ordenamento jurídico pátrio com o fito de garantir o exercício direto de participação do cidadão na vida

da Administração Pública, seja como co-gestor ou como controlador do fazer administrativo.

A título ilustrativo, oportunamente transcrevemos quadro demonstrativo dos principais mecanismos de participação popular junto à Administração Pública, que fora retirado da cartilha “A Certeza na Frente, As Leis na Mão”, do qual poderá valer-se o cidadão brasileiro sem que necessite recorrer ao Poder Judiciário, evidenciando-se de modo panorâmico a gama institucional da participação popular direta no cotidiano da Administração:

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI	OBSERVAÇÕES
Pedido de informação	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal , Art.5º, XXXIII	Pena de responsabilidade se não atender no prazo
Petição em defesa de direitos	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “a”	Não depende de taxa
Petição contra ilegalidade/ Abuso de poder	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “a”	Não depende de taxa
Obtenção de Certidões	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “b”	Não depende de taxa Para defesa de direito e esclarecimento
Denúncia de irregularidades/ Ilegalidades	Cidadão/ Associação/ Sindicatos/ Partidos Políticos	Gestor Público	Constituição Federal Art.74, § 2º e Lei Orgânica do Município	O pedido deve ser dirigido ao Tribunal de Contas/Câmara de Vereadores
Fiscalização (anual) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	Constituição Federal Art.31, § 3º	Documentação mensal à disposição para exame. O não cumprimento pela autoridade, implica em crime de responsabilidade; Contribuinte poderá questionar a legitimidade das contas perante o Tribunal de Contas
Fiscalização (mensal) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	Verificar na Lei Orgânica do seu Município	Exame da documentação// questionamento
Exames de licitações	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993	Pode impugnar a

			Art.4º, § 3º	licitação Pode usar Mandado de Segurança/Ação Popular/ Ação Penal Pública
Requerimento de quantitativos de obras e preços (licitação)	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art.7º, § 8º e 4º E Art.15, § 6º	Pode impugnar a licitação
Impugnação de Edital de licitação	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art. 41º §§ 1º e 2º	No prazo de até 15 dias antes da abertura dos envelopes
Pedido de intervenção no município	Cidadãos	Prefeito	Constituição Federal Art.74, § 2º e Art.35, II	Através de denúncia de prestação de Contas
Representação contra atos de improbidade administrativa	Cidadãos	Autoridades administrativas	Lei 8.241 de 1992 - Art. 14 Responsabilidade Fiscal	No caso de rejeição poderá ser feita ao Ministério Público
Reclamação administrativa	Cidadãos	Órgão Público	Constituição Federal Art.37, § 3º	
Consulta Popular sobre medidas administrativas	5% do eleitorado do Município	Prefeitura	Confira na Lei Orgânica do seu Município	Tem caráter decisório, após a aprovação de 50% dos eleitores
Incentivo à organização de associação e cooperativa	Trabalhadores e Trabalhadoras	Prefeitura/ Câmara	Constituição Federal Art.10º e Lei Orgânica Municipal	Eleição direta ou representação sindical na Deliberação sobre interesses profissionais e previdenciários

Diante deste amplo quadro traçado, vemos que a garantia constitucional da participação do cidadão brasileiro nos desígnios da ação administrativa encontra-se formalmente delineado no ordenamento jurídico pátrio, o que corrobora a base substancialmente democrática em que se funda o Estado Brasileiro, mas cuja efetivação dependerá fundamentalmente da ampliação da consciência dos cidadãos em geral acerca do seu papel coadjuvante da ação administrativa.

Neste sentido, não obstante as dificuldades inerentes ao processo jurídico-político ora em andamento¹⁸¹, resta-lhe valer-se das prerrogativas legais a si

¹⁸¹ “ Como se verifica, as possibilidades abertas com a abertura da Administração à participação da sociedade são múltiplas e em tese bastante positivas à concretização das políticas públicas. Isso não quer dizer, entretanto, que a interação entre sociedade e a Administração resolva todos

conferidas pela ordem jurídica, de modo a empreender efetivamente o instituto da participação popular como mecanismo legitimador da ação administrativa do Estado.

5.3. Eficiência Administrativa e Participação Popular

A introdução do Princípio da Eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, como parte da Reforma Administrativa de 1998, trouxe para a Administração Pública brasileira a consagração do dever de boa governança¹⁸² por parte dos gestores públicos, significando tal medida um dos pontos centrais do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Diante do cenário de crise política em que se viu mergulhado o país, onde o poder público tornou-se alvo de sérias críticas desferidas pela sociedade, já que não desempenhava a contento o seu papel institucional de promoção do interesse público e de prestação satisfatória dos serviços públicos sob sua responsabilidade, a eficiência administrativa é erigida como princípio jurídico a ser perseguido pelos Administradores Públicos.¹⁸³

os problemas relacionados à efetivação das políticas públicas ou que não haja nenhum risco de distorção das funcionalidades teoricamente inerentes à participação” (PEREZ, *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*, p. 226).

¹⁸² “ Para que uma administração possa ser boa é necessário que vise à maximização do bem-estar social; a boa administração exige uma atuação que observe as exigências de moralidade, imparcialidade, razoabilidade, eficiência” (BATISTA JÚNIOR, *Princípio constitucional da eficiência*, p. 682).

¹⁸³ Na opinião de Gabardo “ O Estado Moderno, notadamente o Estado social, acabou por necessitar intensamente de uma aprovação popular decorrente de sua atuação prática na sociedade. Em que pese a ideologia positivista de legitimação pela legalidade, tão bem descrita por Weber, uma verificação sociológica crítica permite identificar uma carência de legitimação

Neste diapasão, vê-se que a inclusão do Princípio da Eficiência no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública constitui medida normativa voltada primordialmente para a vinculação do gestor público ao dever de aperfeiçoamento da atuação estatal no cumprimento de seu papel institucional de promoção do interesse público¹⁸⁴.

Segundo nos ensina Humberto Ávila (2004, p. 70),

[...] os princípios são normas imediatamente finalísticas. Eles estabelecem um fim a ser atingido. Como bem define Ota Weinberger, um fim é idéia que exprime uma orientação prática. Elemento constitutivo do fim é a fixação de um *conteúdo* como pretendido. Essa explicação só consegue ser compreendida com referência à função pragmática dos fins: eles representam uma *função diretiva* (*richtungsgebende Funktion*) para a determinação da conduta. Objeto do fim são conteúdos desejados.

A noção de princípio a que se filia este trabalho, para efeito da compreensão da acepção em que o termo é aqui empregado, é aquela segundo a qual os princípios são vistos como normas finalísticas, com base nas quais os agentes devem dirigir a sua conduta, sendo portador de uma normatividade deontologicamente vinculante do agir administrativo.

É nesta acepção, portanto, que se aborda o Princípio da Eficiência no âmbito da Administração Pública brasileira, entendendo-o como um fim a ser alcançado pelo gestor público e que, dada a sua natureza normativa, vincula a sua atuação consoante os fins de promoção do bem comum, como objetivo primacial do Estado Democrático.

decorrente de ineficiência política do Estado” (GABARDO, *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*, p. 53-54).

¹⁸⁴ Batista Júnior diz que “ O interesse público de síntese pode ser o que melhor possibilite o alcance do bem comum e a escolha dos meios que possibilitem o melhor resultado, entretanto, na atuação administrativa, a produtividade dos meios, como a própria atuação dos agentes envolvidos, pode não ser suficiente – ineficiência por improdutividade, portanto” (BATISTA JÚNIOR, *Princípio constitucional da eficiência*, p. 682).

Sendo assim, entende-se superada a crítica desferida por Lopes (1998, p.108), quando o autor afirma que “*eficiência[...] jamais será princípio da Administração Pública, mas sempre terá sido - salvo se deixou de ser em recente gestão pública, finalidade da mesma Administração Pública*”.

Como demonstrado acima, a definição de Humberto Ávila, a propósito, é suficiente para refutar tamanho equívoco conceitual em que incorre Lopes ao extrair do Princípio da Eficiência o seu caráter finalístico.

Ademais, como ressalta Gabardo (2002,p. 23),

Em geral, há concordância entre os autores que se debruçaram sobre o tema, quanto à ausência de um conceito unívoco e concreto para a expressão, variando conforme o foco de análise, e tendo como principais pontos de observação a Ciência da Administração, a Economia, a sociologia e, mais recentemente, o Direito.

E diz ainda o autor referenciado que “ *A própria opção por uma ênfase na natureza axiológica do termo (com destaque para o elemento ‘meio’) ou na sua essência teleológica (com destaque para o elemento ‘fim’) traz distintas conotações* ” (GABARDO, 2002, P. 23-24).

Consoante afirma França (2001, p.2),

A introdução expressa do princípio da eficiência, a nosso ver, fez-se para tentar oferecer respostas às acusações de praxe contra a administração pública brasileira, tais como a corrupção, nepotismo, baixa qualidade dos serviços públicos, estabilidade do servidor como mordomia, salários exorbitantes etc. O cidadão brasileiro sempre se ressentiu dos serviços públicos que lhe são oferecidos, denunciando continuamente a ineficiência destas atividades estatais através da mídia. Por mais que se faça acusações à imprensa brasileira, quanto à sua conduta no processo de reformas que o Estado e o Direito brasileiros vêm passando, muito do que se denunciou e criticou na mídia representa um eco a todo esse conjunto de frustrações.

De se notar, portanto, que o referido princípio vem à baila para vincular o Administrador público ao dever de gerir os negócios públicos de modo satisfatório, apresentando resultados efetivos do desempenho estatal na execução de suas obrigações institucionais.

Gabardo, ao analisar a acepção de eficiência no pensamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, destaca que “[...] *o autor propõe um conceito de eficiência que consistiria na ‘otimização do emprego do poder’*. Assim sendo, ‘*buscar a eficiência do poder [...] é levá-lo a render mais*’” (GABARDO, 2003, p. 55).

Segundo leciona França (2001, p. 3), “ [...] *o Poder Público somente cuida daquilo que é essencial e fundamental para a coletividade, e que, portanto, deve ser bom, produtivo, eficaz, eficiente, constituindo a reclamação pela eficiência da administração pública um direito subjetivo do administrado* ”.

Para Alexandre de Moraes, o Princípio da Eficiência

[...] é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum” (MORAES, *apud* FRANÇA, 2001, p.4).

Como lembra ainda o autor, a instituição do Princípio da Eficiência no texto constitucional só reforça a idéia de que o administrado "*poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível*" (MORAES *apud* FRANÇA, 2001, p. 3).

Das conceituações apresentadas, portanto, observa-se que o Princípio da Eficiência guarda íntima relação com a participação popular, pois a atuação da Administração Pública como tributária das tarefas institucionais a si acometidas constitucionalmente destina-se à satisfação do usuário cidadão, que é depositário político da titularidade do poder. Neste sentido, a sua presença junto dela, além de legitimar o exercício do poder, imprimi-lhe maior eficiência, na medida em que, participando diretamente na sua estrutura, fica ela condicionada a atender às necessidades e interesses dos cidadãos, que de modo direto ou indireto marca posição perante o poder público.

Neste sentido, interessa ao usuário cidadão o ótimo desempenho das tarefas executivas do Estado, o que, conseqüentemente, torna-se objeto de controle seu sobre a Administração Pública, com vista à empreender-lhe a eficiência de que deve revestir-se.

Nas palavras de Perez (2004, p. 62), “[...] *a participação aproxima a sociedade do Estado, fazendo com que o mesmo se abra para a busca de suas finalidades primordiais, ou seja, compelindo o Estado a dar efetividade aos direitos humanos.*

Como se vê, a participação do cidadão na vida administrativa do Estado, além de representar um fator político-democrático inestimável, incrementa a obtenção da eficiência administrativa, tendo em vista que a cidadania ativa tem a força potencialmente capaz de vincular o gestor público ao cumprimento eficiente das políticas públicas que constituem seu mister.

Como leciona Perez (2004, p.215), “[...] *a participação é um princípio de estruturação da Administração hodierna. Melhor dizendo, é por meio de*

processos de decisão que permitam o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública que esta aumenta o grau de eficiência de sua atuação “.

Partindo deste pressuposto, como leciona Bresser Pereira,

Eficiência administrativa e democracia são dois objetivos políticos maiores das sociedades contemporâneas, que o saber convencional coloca como contraditórios. Uma tese fundamental deste livro, entretanto, é que a Reforma Gerencial, por meio da qual se atingirá maior eficiência dentro do Estado, só será vitoriosa se contar com a existência de um regime democrático e buscar fortalecer suas instituições (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 17).

Por seu turno, Gabardo afirma que

[...] a eficiência está intimamente ligada à democracia. A ideologia socializadora do *welfare state* implica uma defesa de direito econômico-sociais e de participação efetiva do indivíduo que somente enriquece a própria idéia de cidadania. Essa perspectiva, tão bem descrita por Fábio Wanderley Reis, resulta no reconhecimento absolutamente contra-hegemônico de que: “ tais traços se opõem, por aspectos múltiplos, certa noção de responsabilidade social do estado e tendendo a cobrar dele eficiência no desempenho dessa responsabilidade[...]” (GABARDO, 2003, p. 160).

A participação popular de modo mais efetivo perante a Administração Pública, portanto, tende a compelir o gestor público a conduzir a máquina administrativa de modo a que os resultados de sua atuação mostrem-se portadores de satisfatividade para o cidadão.

Enquanto instrumental da democracia participativa, a presença do cidadão junto ao poder público dinamiza o agir administrativo e possibilita de forma mais efetiva a condução da Administração Pública ao melhor desempenho do seu papel face aos administrados, de modo tal que não se pode cogitar de eficiência da ação administrativa estatal sem que a mesma esteja associada à constante e qualitativa atuação do cidadão usuário.

Neste diapasão,

[...] reafirmamos a importância da participação na Administração Pública para a efetivação do princípio democrático, do Estado de Direito e da eficiência administrativa.[...] tanto assim que[...] a participação permeia o exercício de todas as funções estatais (legislação, jurisdição e administração) e da **eficiência administrativa**, pois o grau de complexidade da sociedade e das políticas que a Administração necessita implementar, hodiernamente, reclamou o convívio dos seus mecanismos tradicionais de atuação da Administração Pública com os institutos participativos (PEREZ, 2004, p. 82).

O que se percebe, portanto, é que, numa sociedade onde os valores democráticos são praticados de modo substancial, o modelo de gerenciamento burocrático distanciado da crítica e da presença cidadã dos interessados no âmbito do fazer estatal não encontra guarida, pois a cidadania ativa reivindica espaços de intervenção capazes de legitimar as ações do poder público e, conseqüentemente, condiciona-o à uma atuação qualificada pela eficiência administrativa.

Neste sentido, *“O surgimento da nova abordagem administrativa, caracterizada pela existência de formas modernas e de gestão pública, passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos”* (COELHO, 2004, p. 129).

Portanto, falar de participação popular junto à Administração Pública, de maneira a contribuir para melhorar o desempenho estatal na consecução de seu mister e, assim, torná-lo mais eficiente institucionalmente, significa acima de tudo assegurar que a interferência ativa do cidadão no agir da Administração conduza o poder público dentro dos propósitos ínsitos à sua constituição, que é fundamentalmente promover o bem comum.

5.4. Controle da Administração Pública (*Accountability*) e Participação Popular

Lançadas as bases sobre as quais se sedimentam a participação popular na Administração Pública contemporânea, cumpre-nos, agora, estabelecer a sua relação direta com as funções de controle previstas constitucionalmente e que se mostram necessárias ao alcance das finalidades públicas tributadas ao Estado¹⁸⁵.

O controle em sentido lato, no dizer de Fayol, “*consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por finalidade assinalar os erros, a fim de que possa repará-los e evitar sua repetição*” (FERRAZ, 1999, p. 73).

Especificamente em relação ao controle da Administração Pública, Jorge Ulisses Jacoby, assim se pronuncia:

[...] o controle deve ser reconhecido como uma atividade acessória do Estado, mas não menos importante. Em presciente estudo sobre o controle da Administração Pública, a Prof.a Odete Medauar, citando Berti e Tumiaty, destaca que na “*acepção lógico-filosófica o termo controle designa aspecto do agir humano necessariamente secundário e acessório, porque destinado a rever ou reexaminar ou confrontar uma atividade de caráter primário ou principal*”. Esse enfoque coloca a função do controle na sua verdadeira dimensão institucional: por não ser um fim em si mesmo, busca acrescentar algo às atividades ditas principais e à própria sociedade (FERNANDES, 1999, p. 2).

A Profa. Maria Sylvia, a seu turno, diz que

¹⁸⁵ “ Sintetizando, podemos dizer que no Estado de Direito as decisões políticas(de poder) são tomadas no exercício da função legislativa e implementadas pelo exercício da função administrativa(de execução de lei), sempre submetida ao atendimento de uma finalidade cogente, o interesse público “ (FERRAZ. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*, p.70).

[...] pode-se definir controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2001, p. 587).

Luciano Ferraz (1999, p. 73), por sua vez, afirma que

o controle está conectado ao exercício de todas as funções estatais, independentemente do órgão competente para exercê-lo. Afigura-se uma forma, quiçá a maior delas, de garantia dos administrados, em nome dos quais se justifica a própria existência do Estado.

Das opiniões acima transcritas, vê-se que a do Prof. Luciano Ferraz reforça a idéia de que o controle da Administração Pública cumpre um imperativo jurídico de salvaguarda do cumprimento do interesse coletivo na atuação da Administração. E, mais, constitui verdadeira garantia dos administrados, em função dos quais se justifica a própria existência do Estado.

Portanto, vemos que o cidadão é mesmo a razão de ser de toda e qualquer atuação estatal, na medida em que constitui o princípio e o fim da sociedade politicamente organizada. Sem ele, substrato humano do ente estatal, não há sociedade democrática e, portanto, não há Estado Democrático de Direito.

Ora, se o cidadão ocupa um espaço privilegiado na organização do Estado Democrático, sendo havido como titular do poder de que os agentes políticos são mandatários, inclusive podendo exercê-lo diretamente, como flui da leitura do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal brasileira, muito mais o será para controlar e fiscalizar a sua atuação institucional, que, na opinião do Prof. Jacoby acima referida, caracteriza-se como atividade acessória.

Para Maria Coeli Simões Pires e Jean Alessandro Serra Cyrino Nogueira (2004, p. 127),

A cidadania é instrumentalizada, basicamente pelo art. 5º, que pode ser considerado o seu próprio estatuto, cujos mandos indicam caminhos para que a linha participativa possa realizar-se, mediante a previsão de legitimidade extraordinárias e substitutivas – em termos políticos e processuais – e dos respectivos mecanismos legais de efetivação.

Aqui reside o estreito liame entre o controle da Administração Pública e a participação popular. O cidadão, que é titular do poder institucional do Estado e possui garantias para exercê-lo diretamente, também o será para fiscalizar a sua conformação aos princípios e regras constitutivos de sua finalidade política.

Nas palavras percucientes do professor Jorge Ulisses Jacoby (1999, p.2), *“Se é o povo que mantém o Estado e, por meio dos seus legítimos representantes, define a aplicação dos recursos públicos, nada mais adequado do que atribuir-lhe o controle da Administração Pública”*.

Para Bucci (2002, p. 113),

A instituição de um sistema de controle material da Administração Pública é extremamente complexa, entre outras razões, porque necessariamente teria de incluir alguma forma de manifestação dos cidadãos, não apenas na qualidade de usuários dos serviços públicos e destinatários da atividade administrativa, mas também como financiadores dessa atividade e titulares do poder em nome de quem essa atribuição é exercida.

Por seu turno, Marcos Augusto Perez entende a participação popular no controle da administração como um aspecto inovador da Administração Pública, sinalizando avanço em relação aos demais mecanismos de controle, onde a população desempenha o mister de fiscalizar o poder público no cumprimento de seu escopo legal:

A participação popular no Estado de Direito, ademais, representa um avanço nas formas de controle da Administração. Através dos institutos de participação, a coletividade passa a fiscalizar ativamente os desvios e abusos eventualmente cometidos pela Administração Pública. Ora, o crescimento da Administração Pública sobre a vida social, conforme vimos no capítulo anterior, importou na necessidade da criação de novos

mecanismos de controle, visando à proteção dos cidadãos. Daí a criação dos institutos de participação popular em inteira coincidência de objetivos com o Estado de Direito (PEREZ, 2004, p. 62-63).

Como se vê, a atuação do cidadão perante a Administração Pública, fiscalizando individual ou coletivamente o poder público, ao lado dos órgãos de controle já existentes, torna-se uma novidade na atual concepção de controle, e, portanto, inaugura uma nova mentalidade política, social e jurídica a seu respeito, superando sua visão tradicional apenas como atributo dos órgãos instituídos especificamente para este fim, e dissociados da participação popular.

O instituto do controle, por vez, passa a ser visto com mais amplitude, abrindo o seu leque de atuação à participação popular e consolidando-se como garantia dos administrados de que Administração Pública será conduzida aos fins colimados¹⁸⁶.

A título de ilustração da importância e da força jurídica e política da participação popular no controle da Administração Pública, mencionamos o caso notabilizado pela imprensa nacional, em que um grupo de amigos, naturais da cidade de Ribeirão Bonito, interior do Estado de São Paulo, conseguiram afastar o prefeito municipal do seu cargo, depois de comprovarem inúmeras irregularidades administrativas em sua gestão, após a realização de um trabalho eminentemente voluntário e de militância cidadã, voltado essencialmente para o controle dos gastos da Administração Pública Municipal.

¹⁸⁶ “ [...] a emergência de um novo modelo de organização da Administração Pública, para fazer frente às prolapadas crises do Estado de Bem-Estar e do próprio Direito Administrativo, conduziram à regulação crescente de institutos de participação popular na Administração Pública; à colaboração entre sociedade e a Administração; à transparência da Administração e, afinal, à busca de consentimento e adesão dos administrados, cada vez mais necessárias para a plena realização dos objetivos da função administrativa “ (PEREZ, *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*, p. 203-204).

Essa experiência deu origem a uma cartilha intitulada AMARRIBO (associação municipal dos amigos de Ribeirão Bonito), contendo instruções para a fiscalização dos recursos públicos municipais pelos cidadãos, visando arrear as irregularidades administrativas e fiscais perpetradas por maus gestores públicos, que se torna uma prova cabal da viabilidade e da importância da participação popular no exercício do controle do ente estatal (AMARRIBO, 2002).

Casos semelhantes a esse existe por todo o Brasil e reforçam a opinião do modelo inovador de controle aqui esposado, servindo de exemplo da viabilidade dos mecanismos de controle das funções estatais por via da participação popular.

Outrossim, não poderíamos deixar de mencionar a instituição da CGU (Controladoria Geral da União) e o trabalho por si exercido em todo o país, cuja base de sustentação tem sido o incentivo e a difusão da participação popular no controle das verbas públicas e da atuação dos administradores, inaugurando o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, com o qual se pretende “*formar uma cultura de participação da sociedade no controle dos gastos públicos – o controle social*” (BRASIL, 2003).

A propósito, nas palavras de Mancuso *apud* Pires e Nogueira (2004), “*O Estado de Direito, substancialmente democrático, depende da eficácia do controle social sobre o poder, sob pena do perecimento de suas instituições básicas*”.

O Controle social ou popular, então, reveste-se de força tal que, sem ele, as instituições públicas se afastam dos fins legais para os quais se constituíram, pondo em risco o próprio Estado enquanto manifestação político-institucional da vontade popular, o que conduz a sociedade a uma crescente descrença na via institucional eleita.

No ensinamento de Pires e Nogueira (2004, p. 132),

[...] a trajetória percorrida na elaboração dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais se apresenta como importante objeto de controle popular sobre a atuação estatal, o que , em última análise, se compatibiliza como o novo conceito de democracia, segundo o qual, o cidadão, a par de eleger seus governantes, deve possuir a faculdade de influenciar e participar das decisões e ações do governo, numa perspectiva ampliada da responsabilidade do planejamento , da gestão e do controle das políticas públicas em especial.

Entretanto, na opinião de Bento(2003, p. 102), “[...] *as relações entre os políticos eleitos e os cidadãos são mais complicadas de equacionar e constituem mesmo o calcanhar de Aquiles da nova administração pública*”.

A questão diz respeito à dificuldade de se responsabilizar políticos pelo seu desempenho como gestor da máquina pública, considerando que não existem meios legais para um controle preventivo capaz de obrigar o administrador a seguir sua plataforma político-eleitoral, e nem mesmo exercer de modo mais efetivo e eficaz o controle sobre sua atuação administrativa após sua eleição para o cargo que ocupa (BENTO, 2003, p. 102-103).

É neste contexto desafiador que a Reforma Administrativa brasileira pugna pela construção de mecanismos operacionais que sejam capazes de atribuir responsabilidade e obrigatoriedade de prestação de contas (accountability) dos políticos aos cidadãos, não por descumprir as leis pura e simplesmente, mas também por atuar de forma ineficiente e, portanto, danosa aos interesses públicos (BENTO, 2003, p. 103).

Neste sentido, Carvalho ressalta a importância do controle da atuação dos administradores públicos através de mecanismos de participação popular, “[...] *na medida em que um processo operacional bem estruturado e, principalmente, transparente e universal, permite a monitoria das políticas, com a correção das*

metas, a partir do cidadão, no pleno exercício da accountability democrática ”
(CARVALHO, p. 6).

De fato, o cidadão individualmente considerado e a sociedade civil organizada têm nos instrumentos sociais de controle postos a sua disposição o grande meio de remodelar a Administração Pública tradicional¹⁸⁷, por meio dos quais passará ela a ser balizada pela constante atuação dos titulares do poder político, consolidando, destarte, a base do Estado Democrático de Direito¹⁸⁸, e tornando profícua a experiência de Administração Pública compartilhada¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Nas expressivas palavras de Perez(2004, p. 213), “[...] A aplicação concreta dos institutos de participação popular na Administração Pública deve necessariamente conduzir a sua mudança. Transparência, colaboração do administrado, eficiência e, enfim, participação são fios condutores dessa mudança, que não deve estacionar nas aparências e nas formas, mas atingir a fundo os costumes autoritários, há séculos entronizados na Administração Pública brasileira ”.

¹⁸⁸ “ O derradeiro fundamento dos institutos participativos encontra-se no desenvolvimento de uma concepção material de Estado de Direito. Os institutos de participação poplar na Administração Pública, deste ponto de vista, devem ser vistos como um dos instrumentos necessários à efetivação dos direitos fundamentais, ou dos direitos humanos, destinando-se ao aperfeiçoamento do controle da Administração Pública” PEREZ, *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*, p. 204)

¹⁸⁹ Segundo Perez (2004, p. 218-219) “As relações entre Administração Pública e a sociedade não mais se assemelham à tutela, pois a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais. A Administração, logo, em muitos caos, deve-se postar em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade. Ao lado dos mecanismos tradicionais da coerção, injunção e do constrangimento, a Administração, em relação com a sociedade, passa utilizar principalmente a orientação, a persuasão, ajuda”.

CONCLUSÃO

A proposta inicial deste trabalho consistiu na busca pela compreensão da necessidade de mudanças a que se vê condicionado o Estado Contemporâneo no contexto das transformações que ocorreram no final do século XX e início do XXI, bem como a sua repercussão sobre a organização da Administração Pública enquanto braço operacional de sua atuação institucional, principalmente com as propostas de Reforma do Estado e da Administração Pública, especialmente no Brasil.

Partindo da constatação de que houve uma transição paradigmática de Estado desde o advento do Estado Moderno até os dias atuais, esboçamos as principais características do Estado Liberal, onde ficou claramente delineado o aspecto absenteísta atribuído ao ente político, cuja função primordial residia na garantia das liberdades civis a serem desfrutadas pelo cidadão, sem que houvesse qualquer interferência estatal capaz de comprometê-las. Nesta fase, vimos que a Administração Pública tinha uma função extremamente reduzida, pois a burocracia estatal, ainda que incipiente, não cumpria um papel intervencionista mais significativo, prestando-se tão somente a garantir a ordem e a segurança pública, de modo a permitir que a iniciativa privada pudesse desenvolver suas atividades com a máxima liberdade possível.

Em sua fase social, destacamos que o Estado sofreu profundas alterações em sua estrutura administrativa, passando a ser concebido como prestador de serviços públicos e responsável por suprir as mazelas sociais decorrentes do sistema capitalista, o que acabou por aumentar significativamente as suas

atribuições e, conseqüentemente, implicou no aumento da estrutura da Administração Pública como um todo.

Notamos, entretanto, que nem o modelo liberal, nem o social isoladamente respondem às demandas próprias das sociedades contemporâneas, surgindo, a partir dessa avaliação, a necessidade cada vez mais premente de construção de um modelo de Estado e de Administração Pública adequado às necessidades próprias de nosso tempo e que seja capaz de aprofundar a experiência política democrática das sociedades hodiernas, o que deu origem à concepção do Estado Democrático de Direito, consolidando, assim, o novo perfil do ente político na atualidade, e que deve ser entendido como portador da superação de uma noção meramente liberal ou social de Estado, onde a ênfase na atuação política do cidadão em face do ente político constitui o principal fator de renovação de sua funcionalidade institucional.

A partir da descrição do fenômeno da globalização e do neoliberalismo, apresentamos o cenário de mudança em que se viram envolvidas as sociedades contemporâneas, onde Estado e Administração Pública sofrem sérias pressões e inflexões sobre suas estruturas, quadro a partir do qual surgem as propostas de Reforma Administrativa com perfil gerencial no final do século XX, em que os mesmos são compreendidos como inseridos num contexto internacional de crise institucional, fazendo-se necessária a reformulação do papel do ente político e a adequação de sua estrutura administrativa às necessidades políticas e econômicas emergentes. Tais propostas emergem com o fito de se imprimir mais eficiência ao aparelho estatal na consecução de seu mister constitucional, criando-se para tal novos institutos e instrumentos de gestão supostamente capazes de cumprir tal finalidade.

É neste contexto que se insere a proposta de Reforma Administrativa brasileira, deflagrada a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, onde se buscou alterar o regime jurídico da Administração Pública nacional, introduzindo aí novos institutos e mecanismos de gestão pública, com destaque da Emenda Constitucional n.º 19/98 como um de seus principais instrumentos, que foi a medida normativa responsável pela mudança do perfil da Administração Pública pátria.

Não obstante as várias propostas da Reforma Administrativa deflagrada no país tenham representado significativas mudanças para a estrutura do aparelho do Estado, com vista ao seu melhor desempenho institucional, foi a que pugnou pelo estreitamento da relação entre Estado e Sociedade, a partir da abertura de canais de participação popular junto à Administração Pública, a que mais representou avanço político à efetiva consolidação do Estado Democrático de Direito.

Assim, com todas as dificuldades inerentes ao processo de aprofundamento da democracia participativa, a participação popular junto ao poder público é erigida como meio através do qual a Administração Pública ganha mais permeabilidade para o cidadão, constituindo-se em verdadeiro instrumento de democratização e legitimação do fazer estatal, o que se materializa por intermédio de institutos juridicamente criados com tal escopo.

Vimos, portanto, que a trajetória do Estado e da Administração Pública desde o final do século XIX, em que se destacam os paradigmas liberal e Social, avança para a construção do modelo de Estado Democrático de Direito, onde o cidadão passa de mero destinatário das ações estatais a verdadeiro sujeito das decisões políticas.

Este novo estágio político e institucional em que se encontra o Estado brasileiro faz parte de um processo de grandes lutas engendradas pela sociedade organizada e representa do ponto de vista político a retomada dos destinos políticos do Estado pelos verdadeiros titulares do poder, os cidadãos.

Fazer avançar ainda mais a experiência da participação popular junto à Administração Pública como instrumento de legitimação e democratização do Estado brasileiro torna-se cada vez mais imprescindível, a fim de que os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito se efetivem, a partir da cidadania ativa e da consciência de cada cidadão de que a sua participação ativa frente aos poderes constituídos é a garantia de um governo mais democrático e, portanto, mais condizente com os anseios populares.

Acreditamos que a proposta de Reforma Administrativa Democrática do Estado brasileiro, aqui pugnada através da legitimação do Poder Político pela via da democracia participativa, associada a outros instrumentos que cumpram o papel de conduzir a ação estatal a seus verdadeiros desígnios políticos, será capaz de reformular a estrutura administrativa do país na defesa e na promoção do bem comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 4^a ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001

ALMEIDA, Guilherme da La Rocque. O Estado Brasileiro Contemporâneo. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira(Org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro**: o Estado, as agências e o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 113-149.

AMARRIBO. **O Combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil**. Set. 2002. Disponível em <<http://www.amarribo.com.br>.html> Acesso em Ago. 2004.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2004.

ARGÜELLO, Katie Silene Cárceres. As Aporias da Democracia: uma (Re) leitura Possível a partir de Max Weber e Jürgen Habermas. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 79-109.

ATHAYDE, Públio. Direito e Democracia em Habermas: Faticidade, Validade e Racionalidade. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 134, 17 nov. 2003. Disponível

em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4494>>. Acesso em: 09 dez. 2004.

BARBACENA, Fabrício Santos. O Modelo Estatal do Neoliberalismo: um estudo crítico baseado na finalidade precípua do Estado Moderno. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira(Org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor.**Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 151-162.

BARROSO, Luiz Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In: SARMENTO, Daniel (Org.) **Interesses Públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público.** Daniel Sarmento(Organizador).Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2005.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência.**Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização.**Barueri: Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política.**Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 7^a ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRAGA, Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga. Transparência na Gestão Fiscal dos Municípios Mineiros: Teoria, Prática e Jurisprudência. **Revista do**

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 55, n.2, abr./jun. 2005.

BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI1.HTM>. Acesso em 16 de Janeiro de 2006.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Combate sem tréguas à corrupção. **Em questão.** Brasília-DF, n. 76, set. 2003. Disponível em <http://www.brasil.gov.Br/em_questão/eq76.htm> Acesso em 04 de ago. de 2004.

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

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova.** Brasília, 2004, n.62, p. 131-150.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva,2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Tradução Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001, p. 15-19.

CARVALHO, José Tanajura. Accountability Democrática: expressões essenciais à sua efetivação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, edição 2002. Disponível em <http://200.198.41.151:8080/tribunal_contas/2000/02/02/2002_11_07_0005.2xt> Acesso em 31 de julho de 2006.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade – A era da informação**: economia, sociedade e cultura; v. 2. Tradução Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito Processual Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva** – elementos de filosofia constitucional contemporânea. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2000.

COELHO, Daniela Mello. **Administração Pública Gerencial e Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o constitucionalismo brasileiro**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005. Notas de aula.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição Constitucional Democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CZAJKOWSKI, Karen Éler. Alternativas ao modelo atual de globalização: o Homem no centro de todas as teses. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 181-211.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria do Estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DELGADO, José Augusto. Perspectivas do Direito Administrativo para o século XXI. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes(coord.). **Perspectivas do Direito Público**: Estudos em Homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 57-95.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo pós-moderno**: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13a. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Enciclopédia Digital de Direitos Humanos. Mecanismos Administrativos de Participação Cidadã no Brasil. **A Certeza na Frente, As Leis na Mão**. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dhnet/cdrom/cd2002/index.html>>. Acesso em 20 de maio de 2005.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 12. ed. São Paulo, Globo:1997.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Malheiros, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A ação do controle. **Jus Navigandi**. Terezina, a.3, n.33, jul.1999. Disponível em : <<http://www1.jus.com.Br/doutrina/texto.asp?id=366>>. Acesso em : 04 ago. 2004.

FERNANDES, Marcela Campos Gomes. As Agências Reguladoras no Contexto do Estado Democrático de Direito. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 181-204.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Jus Navigandi**. Teresina, a. 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=344>>. Acesso em: 10 mar. 2005.

FREITAS, Ney José de. Globalização, Neoliberalismo e Direito do Trabalho. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 213-256.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri, SP: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. O Pós-moderno Príncipe e a Busca pela Tranqüilidade da Alma. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 13-45.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Hermenêutica Constitucional e Pluralismo**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em <http://marcelogaluppo.sites.uol.com.br/hermeneutica_constitucional.htm>. Acesso em 09 de dezembro de 2004.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Comunitarismo e liberalismo na fundamentação do Estado Democrático de Direito e o problema da tolerância**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em <http://marcelogaluppo.sites.uol.com.br/hermeneutica_constitucional.htm>. Acesso em 09 de dezembro de 2004.

GLADE, Willian. A complementariedade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 4^a ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001, p. 123-140.

GOMES, Luiz Marcos. **O “fim da história” ou a ideologia imperialista da nova “ordem mundial”**. Disponível em

<<http://www.culturabrasil.pro.br/fukuyama.htm>>. Acesso em 15 de janeiro de 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUIMARÃES, Guilherme Cintra. O Direito Administrativo e a Reforma do Aparelho do Estado: uma visão autopoietica. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira(Org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor.**Belo Horizonte: Fórum, 2003, p.51-76.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro – estudos de teoria política.**Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen .O Cisma do Século 21. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 24 de abril de 2005, caderno MAIS, p. 4-5.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo, v. 43, nov/95, p. 87-101.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos:** o breve século XX: 1914-1991. Trad. Marcos Santarrita; rev. tec. Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 223-363.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje.** Trad. Tito Lívio Cruz Romão [revisão da tradução Luiz Moreira]. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

JELLINEK, Georg. **Teoria general Del Estado.** Trad. y prólogo de Fernando de los Rios.México: FCE,2000.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. **Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo**. Disponível em <www.escriptorioonline.com.br> . Acesso em 04 de maio de 2005.

KOZICKI, Katya. Democracia Radical e Cidadania. Reflexões sobre a Igualdade e a Diferença no Pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p.327-346.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER Peter P.; ACHARYA, Arna. **Lugares e Atores da Democracia-arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo**. Disponível em: <[www.http://www.lse.ac.uk/Depts/destins/working1.html](http://www.lse.ac.uk/Depts/destins/working1.html)>. Acesso: março de 2005.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MARTINS, Humberto Falcão. A construção do Estado Moderno e da Burocracia Profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado – RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.o 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 02 de dezembro de 2005.

MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.o 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em <http://www.direitodo_estado.com.br>. acesso em 20 agosto de 2005.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2.ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MENDONZA, Enrique Cabrero. Gestión Pública, ¿La Administración Pública de Siempre bajo un Nuevo Disfraz. In: BOZEMAN, Barru (Coord.). **La Gestión Pública** :su situación actual.México: Fondo de Cultura Económica,1998.

MORAES, Alexandre. Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**. Teresina, a.6, n. 57, jul.2002. Disponível em : <<http://jus2.uolcom.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em : 03 dezembro de 2005.

MORAES, Reginaldo. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. **Lua Nova**. Brasília, 2003, n.o 58, p. 121-140.

MORAIS, José Luis Bolzan. Crise do Estado e democracia: onde está o povo? - 2. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre, 2006, vol. 1, n. 4, p. 201-222.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações nos Serviços Públicos**. Coletânea Direito do Estado: novos rumos, Volume 1, São Paulo, Ed. Max Limonad, 2001a, p. 66-83.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001b.

MÜLLER, Friedrich. Democracia e Exclusão Social em Face da Globalização. **Revista Jurídica da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/artigos/Friedrich_rev72.htm>. Acesso em dezembro de 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo?**: a questão fundamental da democracia. 2ª.ed. São Paulo: Limonad, 2000.

NOBRE JÚNIOR, Adilson Pereira. **Função Administrativa e Participação popular**. Disponível em: <http://www.jfpb.gov.br/esmafe/pdf_esmafe/direito%20administrativo%20participativo%20artigo%5B1%5D.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2005.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. O Direito Administrativo – origem e perspectivas. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do Direito Público**. Estudos em Homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, p. 31-56.

OSÓRIO, Fábio Medina. Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?, **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.1, março/abril/maio, 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 15 de dezembro de 2005.

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

PESSOA, Robertônio Santos. Direito Administrativo moderno. A busca de um novo eixo central. **Jus Navigandi**. Teresina, a.7, n.60, nov.2002. Disponível em : <http://www.1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3225>. Acesso em: 28 nov. 2003.

PINTO, Cristiano Paixão Araújo. Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro**: o Estado, as agências e o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 19-50.

PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Élide Graziane. Crise de Governabilidade e Reforma do Estado – visão crítica do diagnóstico e das soluções propostas. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Frabrício(Coords.). **Direito Público Moderno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 513-559.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da Administração Pública e Tendência à Luz do Estado Democrático de Direito. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v.51, n.2, p. 79-143, abr./jun.2004.

PRATS I CATALÁ, Joan. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001, 271-314.

PRUDENTE, Antônio Souza. Globalização e genocídio econômico. **Jus Navigandi**. Teresina, a. 4, n. 41, mai. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=70>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

REALE JÚNIOR. Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

REALE, Miguel. Questões de direito público. In: REALE, Miguel. **A sociedade civil e a idéia de Estado**: o Estado da civilização cibernética. São Paulo: Saraiva, 1997, p.29-44.

RIBEIRO, Fernando; DOMINGUES, Maria Regina; KUREDA, Rui. **Globalização, ideário neo-liberal e reforma do Estado**. Disponível em <http://www.cut.org.br/GT/Preliminar%20Marta%Rui%20e20Fernando%2026_03.pdf>. Aceso em 25 de outubro de 2005.

RUZIK, Carlos Eduardo Pianovski. Locke e a Formação da Racionalidade do Estado Moderno: o Individualismo Proprietário entre o Público e o Privado. In:

FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p.65-78.

SALDANHA, Nelson. Crises e expectativas: o pensamento jurídico nos finais do século XX. In : ROCHA, Cármen Lúcia Antunes(Coord.). **Perspectivas do Direito Público**: estudos em Homenagem a Miguel Seabra Fagundes Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p.21-30.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9.ed. São Paulo:Cortez,2003.

SARMENTO, Daniel (Organizador). **Interesses Públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público.Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2005.

SCHUMACHER, Aluisio A. Sobre moral, direito e democracia. **Lua Nova**. Brasília, 2004, no.61, p.75-96.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20.ed. São Paulo: Malheiros,2002.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 4.ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

VALENTE, Adriano Chaves. Estado e Direito: anotações sobre liberdade e tutela. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro**: o Estado, as agências e o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 77-111.