

Universidade Federal de Santa Catarina  
Pró-Reitoria de Ensino de Graduação  
Departamento de Ensino de Graduação a Distância  
Centro Sócio-Econômico  
Departamento de Ciências da Administração

# Administração Pública

*Professor*

*Gerson Rizzatti Junior*

2010

R627a Rizzatti Junior, Gerson

Administração pública / Gerson Rizzatti Junior. – Florianópolis:  
Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010.

164p.

Inclui bibliografia

Curso de Graduação em Administração, modalidade a Distância

ISBN: 978-85-7988-095-7

1. Administração pública – Estudo e ensino. 2. Políticas públicas.  
3. Política e estado. 4. Direito administrativo. 5. Educação a distância.  
I. Título.

CDU: 35

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

PRESIDENTE DA REPÚBLICA – *Luiz Inácio Lula da Silva*  
MINISTRO DA EDUCAÇÃO – *Fernando Haddad*  
SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – *Carlos Eduardo Bielschowsky*  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – *Hélio Chaves Filho*  
COORDENADOR DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – *Jorge Almeida Guimarães*  
DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – *Celso Costa*

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR – *Alvaro Toubes Prata*  
VICE-REITOR – *Carlos Alberto Justo da Silva*  
PRÓ-REITORA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO – *Yara Maria Rauh Muller*  
COORDENADOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – *Carlos Pinto*  
COORDENADOR UAB – *Cicero Ricardo França Barbosa*

#### **CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR – *Ricardo José Araújo Oliveira*  
VICE-DIRETOR – *Alexandre Marino Costa*

#### **DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO – *Gilberto de Oliveira Moritz*  
SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO – *Marcos Baptista Lopez Dalmau*  
COORDENADOR DE CURSO – *Rogério da Silva Nunes*  
SUBCOORDENADOR DE CURSO – *Sinésio Stefano Dubiela Ostroski*

#### **COMISSÃO DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO**

*Alexandre Marino Costa (Presidente)*  
*Gilberto de Oliveira Moritz*  
*Luiz Salgado Klaes*  
*Marcos Baptista Lopez Dalmau*  
*Maurício Fernandes Pereira*  
*Raimundo Nonato de Oliveira Lima*

COORDENADOR DE TUTORIA – *Marilda Todescat*  
COORDENADOR DE POLOS – *Luiz Salgado Klaes*  
SUBCOORDENADOR DE POLOS – *Allan Augusto Platt*  
COORDENADOR ACADÊMICO – *Irineu Manoel de Souza*  
COORDENADOR DE APOIO E ACESSORAMENTO PEDAGÓGICO – *Raimundo Nonato de Oliveira Lima*  
COORDENADOR FINANCEIRO – *Alexandre Marino Costa*  
COORDENADOR DE AMBIENTE VIRTUAL DE ENSINO-APRENDIZAGEM (AVEA) – *Mário de Souza Almeida*  
COORDENADOR EDITORIAL – *Luis Moretto Neto*  
COMISSÃO EDITORIAL E DE REVISÃO – *Alessandra de Linhares Jacobsen*  
*Maurício Roque Serva de Oliveira*  
*Paulo Otolini Garrido*  
*Claudelino Martins Dias Junior*

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO DE RECURSOS DIDÁTICOS – *Denise Aparecida Bunn*  
DESIGN INSTRUCIONAL – *Denise Aparecida Bunn*  
*Patrícia Regina da Costa*  
PROJETO GRÁFICO E FINALIZAÇÃO – *Annye Cristiny Tessaro*  
DIAGRAMAÇÃO – *Rita Castelan Minatto*  
ILUSTRAÇÃO – *Adriano S. Reibnitz*  
REVISÃO DE PORTUGUÊS – *Patrícia Regina da Costa*  
ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO – *Gerson Rizzatti Junior*

## **POLOS DE APOIO PRESENCIAL**

### **CRUZEIRO DO OESTE – PR**

PREFEITO – *Zeca Dirceu*

COORDENADORA DE POLO – *Maria Florinda Santos Risseto*

### **CIDADE GAUCHA – PR**

PREFEITO – *Vitor Manoel Alcobia Leitão*

COORDENADORA DE POLO – *Eliane da Silva Ribeiro*

### **PARANAGUA – PR**

PREFEITO – *José Baka Filho*

COORDENADORA DE POLO – *Meire A. Xavier Nascimento*

### **HULHA NEGRA – RS**

PREFEITO – *Carlos Renato Teixeira Machado*

COORDENADORA DE POLO – *Margarida de Souza Corrêa*

### **JACUIZINHO – RS**

PREFEITO – *Diniz José Fernandes*

COORDENADORA DE POLO – *Jaqueline Konzen de Oliveira*

### **TIO HUGO – RS**

PREFEITO – *Arlindo Keber*

COORDENADORA DE POLO – *Mara Elis Savadintzky Drehmer*

### **SEBERI – RS**

PREFEITO – *Marcelino Galvão Bueno Sobrinho*

COORDENADORA DE POLO – *Ana Lúcia Rodrigues Guterra*

### **TAPEJARA – RS**

PREFEITO – *Seger Luiz Menegaz*

COORDENADORA DE POLO – *Loreci Maria Biasi*

### **SÃO FRANCISCO DE PAULA – RS**

PREFEITO – *Décio Antônio Colla*

COORDENADORA DE POLO – *Maria Lúcia da Silva Teixeira*

### **MATA DE SÃO JOÃO – BA**

PREFEITO – *João Gualberto Vasconcelos*

COORDENADORA DE POLO – *Julieta Silva de Andrade*

### **BOA VISTA – RR**

PREFEITO – *Iradilson Sampaio de Souza*

COORDENADORA DE POLO – *Débora Soares Alexandre Melo Silva*

### **BONFIM – RR**

PREFEITO – *Rhomer de Sousa Lima*

COORDENADORA DE POLO – *Tarcila Vieira Souza*

### **MUCAJAÍ – RR**

PREFEITO – *Elton Vieira Lopes*

COORDENADORA DE POLO – *Ronilda Rodrigues Silva Torres*

### **CAROEBE – RR**

PREFEITO – *Arnaldo Muniz de Souza*

COORDENADOR DE POLO – *José Francisco Soares dos Santos*

### **UIRAMUTÁ – RR**

PREFEITO – *Eliésio Cavalcante de Lima*

COORDENADOR DE POLO – *José Francisco Franco dos Santos*

### **CHAPECÓ – SC**

PREFEITO – *João Rodrigues*

COORDENADORA DE POLO – *Maria de Lurdes Lamaison*

### **CANOINHAS – SC**

PREFEITO – *Leoberto Weinert*

COORDENADORA DE POLO – *Sonia Sacheti*

### **JOINVILLE – SC**

PREFEITO – *Carlito Merss*

COORDENADORA DE POLO – *a definir*

### **FLORIANÓPOLIS – SC**

PREFEITO – *Dário Elias Berger*

COORDENADOR DE POLO – *Allan Augusto Platt*

### **PALHOÇA – SC**

PREFEITO – *Ronério Heiderscheidt*

COORDENADORA DE POLO – *Luzinete Barbosa*

### **LAGUNA – SC**

PREFEITO – *Celio Antônio*

COORDENADORA DE POLO – *Maria de Lourdes Corrêa*

### **TUBARÃO – SC**

PREFEITO – *Manoel Antonio Bertoncini Silva*

COORDENADORA DE POLO – *Flora M. Mendonça Figueiredo*

### **CRICIÚMA – SC**

PREFEITO – *Clésio Salvaro*

COORDENADOR DE POLO – *Júlio César Viana*

### **ARARANGUÁ – SC**

PREFEITO – *Mariano Mazzuco Neto*

COORDENADORA DE POLO – *Conceição Pereira José*

### **LAGES – SC**

PREFEITO – *Renato Nunes de Oliveira*

COORDENADORA DE POLO – *Marilene Alves Silva*

# Apresentação

Olá Estudante,

Seja bem-vindo à disciplina de Administração Pública. O principal objetivo desta disciplina é incentivar que você, futuro administrador, realize uma reflexão crítica acerca das novas premissas da Administração Pública. Pretendemos fornecer aqui subsídios para que você atue estrategicamente e possa realizar a análise de políticas públicas, compreendendo como funciona a organização política e administrativa da Administração Pública.

É de fundamental importância que você saiba da relevância da Reforma Administrativa e de seus aspectos condutores. Por isso, elaboramos para você quatro Unidades que abordarão em etapas a disciplina de Administração Pública.

Na Unidade 1, você terá uma visão ampla de políticas públicas conhecendo a definição, a ciência, o surgimento dessas políticas no Brasil, o estudo delas, as instituições e os atores envolvidos, os instrumentos de políticas públicas e suas classificações, a análise das políticas com seus modelos e categorias, as teorias das políticas públicas, a centralização e descentralização de políticas públicas, o ciclo de políticas, apresentando a montagem da agenda, a formulação delas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação da política.

Na Unidade 2, você observará a importância da Organização Política, analisando as formas e os sistemas de governo, o Estado, o seu conceito, sua origem e seus elementos, a distinção entre Estado Unitário e Federal, os tipos de Estados, dentre os quais temos: o Absolutista, o Liberal, o Social e Totalitário; os Entes de Federação como: a União, os Estados-Membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios e, por último, os Poderes ou funções do Estado, envolvendo a separação dos poderes que se dividem em Poder Legislativo, Executivo, Judiciário.

Na Unidade 3, você aprenderá o conceito de Administração Pública, os Princípios da Administração Pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os Órgãos e Competências Públicas, os Agentes Públicos que se classificam em políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados, a Administração Direta de acordo com o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Administração Indireta com suas características,

que é composta pelas Autarquias, Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas e Fundações Públicas e, por último, a Centralização, Descentralização e a Desconcentração Administrativa.

Finalmente, na Unidade 4, você terá oportunidade de conhecer e aprender sobre a reforma administrativa, estudando a Crise do Estado, o breve histórico do Estado Brasileiro, seus períodos e o programa de gestão pública, os Modelos de Administração Pública, como a Administração Patrimonialista, Burocrática, Gerencial e a Coprodução, a Reforma Administrativa no Brasil, a Historiografia da Reforma Administrativa Brasileira, englobando o contexto histórico de 1930, 1967 e, a partir de 1990, o Plano Diretor da Reforma e seus objetivos, a Emenda Constitucional n. 19/1998 e suas mudanças e a Proposta do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), dividida em projetos básicos que abrangem avaliação estrutural, agências autônomas e organizações sociais e publicização e os projetos adicionais que se dividem em Projeto Cidadão, Indicadores de Desempenho, Qualidade e Participação, Nova Política de Recursos Humanos, Valorização do Servidor para a Cidadania, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Revisão da Legislação Infraconstitucional, Rede do Governo, Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais).

Conosco e com seus colegas e Tutores, você obterá mais conhecimento.

Bons estudos!

*Professor Gerson Rizzatti Junior*

# Sumário

## Unidade 1 – Políticas Públicas

Políticas Públicas . . . . .	13
Interesse pelo Estudo das Políticas Públicas. . . . .	13
Estudo de Políticas Públicas . . . . .	14
Estudo de Políticas Públicas no Brasil . . . . .	15
As Definições e os Respectivos Autores . . . . .	16
Instrumentos de Políticas Públicas. . . . .	17
Instrumentos na Forma de Organização . . . . .	19
Instrumentos Baseados na Autoridade . . . . .	21
Instrumentos Calçados no Tesouro. . . . .	23
Nodalidade ou Instrumentos Baseados em Informação . . . . .	24
Análise de Políticas Públicas . . . . .	27
Modelos de Análise de Políticas Públicas . . . . .	28
Categorias de Análise de Políticas Públicas . . . . .	30
Centralização e Descentralização Políticas Públicas . . . . .	32
Ciclo de Políticas Públicas . . . . .	33
Montagem da Agenda . . . . .	34
Formulação de Políticas Públicas . . . . .	37
Tomada de Decisão . . . . .	38
Implementação . . . . .	40
Avaliação de Políticas Públicas . . . . .	41
Resumindo . . . . .	47
Atividades de aprendizagem . . . . .	48

## Unidade 2 – Organização Política

Formas de Governo e Sistemas de Governo. . . . .	51
Formas de Governo . . . . .	51
Sistemas de Governo . . . . .	52
Estado . . . . .	54
Definição de Sociedade . . . . .	54
Conceito de Estado . . . . .	54
Origens do Estado . . . . .	55
Elementos Constitutivos do Estado . . . . .	58
Formas de Estado: Estado Unitário e Estado Federal . . . . .	59
Tipos de Estado (Liberal, Social, Absolutista e Totalitário) . . . . .	61
Entes da Federação . . . . .	64
Características do Modelo Federativo. . . . .	65
Divisão da Organização Político Administrativa: União, Estado, Distrito Federal e Municípios. . . . .	68
Poderes ou Funções do Estado . . . . .	74
Visão de Aristóteles . . . . .	74
Visão de Locke . . . . .	75
Visão de Montesquieu . . . . .	76
Separação dos Poderes . . . . .	78
Resumindo. . . . .	85
Atividades de aprendizagem. . . . .	86



## Unidade 3 – Organização Administrativa

Conceito de Administração Pública . . . . .	89
Princípio da Administração Pública . . . . .	90
Princípio da Legalidade . . . . .	91
Princípio da Imessoalidade . . . . .	91
Princípio da Moralidade . . . . .	92
Princípio da Publicidade . . . . .	93
Princípio da Eficiência . . . . .	94
Órgãos e Competências Públicas . . . . .	95
Agentes Públicos . . . . .	97
Administração Direta (Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967) . . . . .	99
Administração Indireta . . . . .	99
Autarquias . . . . .	101
Empresas públicas e Sociedade de Economia Mista . . . . .	103
Centralização, Descentralização e a Desconcentração Administrativa . . . . .	104
Resumindo. . . . .	106
Atividades de aprendizagem. . . . .	107

## Unidade 4 – Reforma Administrativa

Crise do Estado . . . . .	111
Crise do Estado a partir da segunda metade do Século XX . . . . .	112
Breve Histórico do Estado Brasileiro: traços característicos herdados dos colonizadores Autarquias . . . . .	115
Histórico do Estado Brasileiro a partir da República Velha Autarquias . . . . .	115
Histórico: períodos . . . . .	116
Programa de Gestão Pública . . . . .	119
Modelos de Administração Pública . . . . .	120
Administração Patrimonialista . . . . .	121
Administração Burocrática . . . . .	122
Administração Gerencial . . . . .	123
Coprodução . . . . .	125
Reforma Administrativa no Brasil . . . . .	127
Reforma do Estado . . . . .	127
Historiografia da Reforma Administrativa Brasileira . . . . .	130
Plano Diretor da Reforma do Estado . . . . .	134
Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 . . . . .	136
A proposta do Ministério da Administração Federal e a Reforma do Estado (MARE) . . . . .	139
Resumindo. . . . .	150
Atividades de aprendizagem. . . . .	152
Referências. . . . .	153
Minicurriculo. . . . .	164

# 1

## UNIDADE

# Políticas Públicas



Nesta Unidade, você terá uma ampla visão do que é Políticas Públicas, como elas funcionam e como aplicá-las ao caso concreto. Aqui serão abordados assuntos como: interesse pelo estudo das políticas públicas, o surgimento, inclusive no Brasil, definições e seus respectivos autores, estudo sobre políticas públicas, instituições e atores envolvidos, os instrumentos de políticas públicas, a análise das políticas, a centralização e descentralização de políticas públicas e o ciclo de políticas públicas.



# Políticas Públicas

Olá Estudante,

Vamos iniciar a primeira Unidade da disciplina de Administração Pública. A partir de agora, veremos algumas definições de Políticas Públicas apresentadas por vários autores, esse assunto será de grande valia para a sua vida profissional e também para a sua vida pessoal.

Então, vamos ao estudo!

## Interesse pelo Estudo das Políticas Públicas

Para melhor compreender as Políticas Públicas, iniciaremos esta Unidade apresentando algumas considerações sobre o tema.

O interesse pelo estudo das políticas públicas tem aumentado muito nos últimos tempos, fruto das mudanças recentes da sociedade brasileira, visíveis pelo intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais, assim como as maiores oportunidades para participação nas mais diversas políticas setoriais.

- Uma disciplina relativamente nova, surgida após a Segunda Guerra Mundial, mas seus problemas, entretanto, são antigos.
- É multidisciplinar, incorporando descobertas na área da Economia, da Sociologia, da Filosofia, da Psicologia, da Administração, do Serviço Social e do Direito, voltada para a resolução de problemas reais e explicitamente normativa, reconhecendo os valores, sem a separação de objetivos e de meios.

## Surgimento dos Estudos das Políticas Públicas

Os estudos das Políticas Públicas surgiram:

- **Nos Estados Unidos:** tiveram início na década de 1950, sob a denominação de *Policy Science*, em português: Ciência da Política.
- **Na Europa**, principalmente na Alemanha, o interesse por áreas específicas de políticas somente ganhou força no início de 1970. Nesse período, as análises recaem sobre a definição das políticas públicas, o que gradativamente conferiu projeção aos aspectos dinâmicos do *Policy Process* (Processo da Política) e aos distintos atores, estatais e não estatais comumente envolvidos.
- **No Brasil**, os estudos referentes às políticas públicas são muito recentes. Eles começaram a ganhar expressão na transição do regime militar para a democracia, ou seja, no final dos anos de 1970.

Os primeiros estudos sobre políticas públicas eram considerados como *outputs* (saídas) do sistema político, o que justificava a atenção dos estudiosos preliminarmente nos *inputs* (entradas), ou seja, nas demandas e articulações de interesse (FARIA, 2003).

Podemos concluir, portanto, que a origem das **Políticas Públicas** surgiu como uma **tentativa de integrar o estudo da teoria e da prática da política**, evitando o excesso de formalismo e legalismo.

## Estudo das Políticas Públicas

O estudo sobre políticas públicas é feito por meio de *Policy Analyses* (Análise de Política), e, segundo Frey (2000), são estabelecidas **três dimensões** a respeito da **política**:



Figura 1: As dimensões da Política Pública

Fonte: Elaborada pelo autor

Para entendermos Políticas Públicas, algumas orientações devem ser observadas visando reduzir a sua complexidade.

- estabelecer uma correlação entre o regime político e a política pública;
- identificar os fatores socioeconômicos ou comportamentos que possam explicar as políticas;
- conhecer o conteúdo da política; e
- preocupar-se apenas com os resultados ou impactos da política, tratando de seus efeitos e produtos, sem se preocupar com os processos.

## Estudo das Políticas Públicas no Brasil

O estudo das políticas públicas no Brasil é muito recente e possui larga fragmentação organizacional e temática, além de uma institucionalização precária. Podemos notar semelhanças dos estudos desenvolvidos no território europeu na prática brasileira, observe:

- o distanciamento das ciências sociais da gestão de governo; e
- a associação da análise de políticas nas entidades governamentais (FARIA, 2003).

Um marco de extrema relevância, no que diz respeito à institucionalização das políticas públicas no Brasil, foi a criação, em 1984, na Universidade Estadual de Campinas, do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP).

No Brasil, a área de estudos começou a se desenvolver na transição do regime militar para a democracia, ou seja, no final dos anos de 1970 e início da década de 1980. Esses estudos investigaram as características gerais da política, os atores, os interesses e os processos.

Você compreendeu o assunto abordado até aqui? Se você tem alguma dúvida, por favor, releia o texto para ter certeza de que entendeu o assunto, você pode ainda entrar em contato com o seu Tutor, ele poderá ajudá-lo a solucionar a questão.

## As Definições e os Respectivos Autores

Elaboramos um quadro para representar as definições de Políticas Públicas e seus respectivos autores:

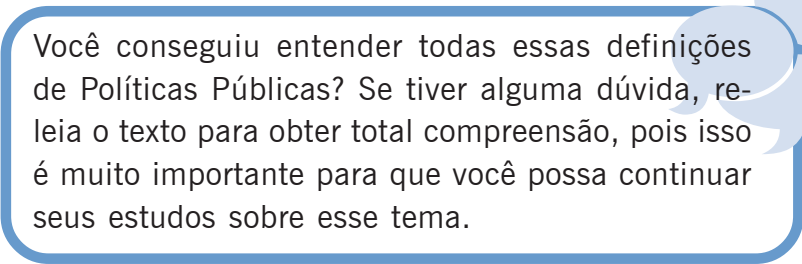
POLÍTICAS PÚBLICAS	
AUTORES	DEFINIÇÕES
Appio (2004)	Políticas públicas são instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.
Bucci (2002)	Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.
Dworkin (2002)	Política pública é uma espécie de padrão que estabelece um fim a ser alcançado, no tocante a melhorias na ordem econômica, política ou social da comunidade, direcionando as ações do governo para a conquista dessas metas.
Dye (2003)	Política pública é tudo o que um governo decide, ou não, fazer.
Rabelo (2004)	Política pública é tudo o que o governo faz, resultando de decisões políticas sobre alternativas para atender a determinadas demandas, revestida da autoridade soberana do poder público.

Quadro 1: Definições de Políticas Públicas

Fonte: Elaborado pelo autor



Em síntese, a definição de políticas públicas envolve a compreensão do Poder Público em seu conjunto, conduzindo à ideia de coordenação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas da federação, seja no interior do próprio Governo entre as várias pastas ou, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o Estado.



Você conseguiu entender todas essas definições de Políticas Públicas? Se tiver alguma dúvida, releia o texto para obter total compreensão, pois isso é muito importante para que você possa continuar seus estudos sobre esse tema.

## Instrumentos de Políticas Públicas

A abordagem da escolha de instrumento para a implementação de política começou com a observação de que, em grande parte, a implementação de uma política envolve a aplicação de uma ou mais técnicas básicas de governo, conhecidas como **ferramentas de políticas, instrumentos de política** ou de **controle** (HOWLETT, 2000).

Os instrumentos de políticas públicas se dividem em:

- Instrumentos substantivos – criados para prestar ou para influenciar a prestação de serviços e bens à sociedade.
- Instrumentos procedimentais – usados para alterar aspectos das deliberações políticas (HOWLETT, 2000).



Figura 2: Espectro de instrumentos políticos substantivos  
 Fonte: Adaptada de Howlett (2000)

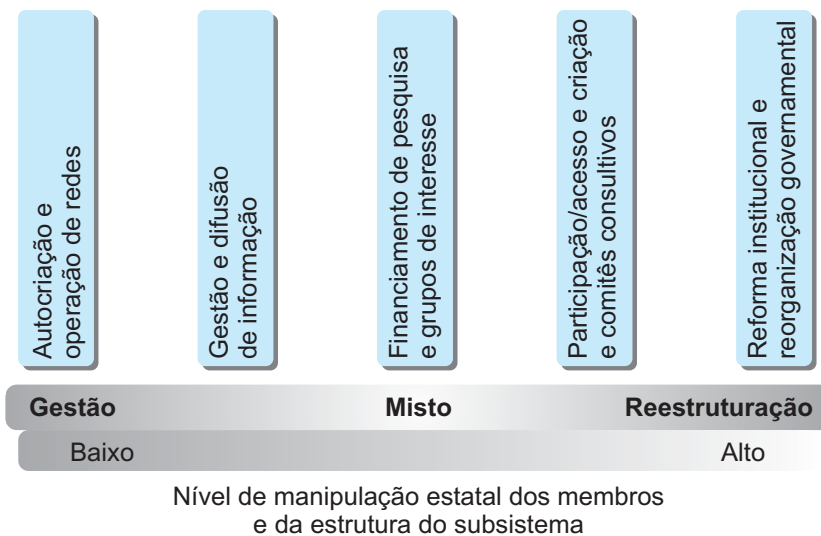


Figura 3: Espectro de instrumentos políticos de procedimento  
 Fonte: Adaptada de Howlett (2000)

Os Instrumentos Políticos são estes, segundo os “Recursos de Governo”:

NOLIDADE	AUTORIDADE	TESOURO	ORGANIZAÇÃO
Monitoração e liberação de informação	Regulação de comando e controle	Verbas e empréstimos	Provisão direta de bens e as empresas públicas
Assessoria e exortação	Autorregulação	Taxas de usuário	Uso de família, comunidade e de organizações voluntárias
Publicidade	Estabelecimento de padrão e regulação delegada	Impostos e dispêndios de impostos	Desenvolvimento de mercado
Comissões e investigações	Comitês de assessoria e consultorias	Criação e financiamento de grupos de interesse	Reorganização governamental

Quadro 2: Os instrumentos Políticos

Fonte: Adaptado de Howlett (2000)

## Instrumentos na Forma de Organização

### Provisão Direta de Bens e Empresas Públicas

A provisão direta é a provisão dos bens e serviços diretamente com o recurso dos funcionários do governo (HOWLETT, 2000).

As empresas públicas são entidades de propriedade total ou parcial do estado, mas que ainda gozam de certa autonomia do governo (HOWLETT, 2000).

As características da empresa pública são:

- elas envolvem um nível elevado de participação pública no capital;
- implicam um certo grau de controle ou de gestão direta pelo governo;
- produzem bens e serviços que são vendidos, diferentemente de bens públicos como defesa e iluminação pública pelos quais os usuários pagam impostos (HOWLETT, 2000).

## Uso de Família, Comunidade e Organizações Voluntárias

Nesse instrumento de uso de família, comunidade e organizações voluntárias, o governo tem pouco ou nenhum envolvimento com a tarefa, que é executada em uma base voluntária por atores não governamentais (HOWLETT, 2000).

As características são:

- A existência dessas organizações é apoiada pela ação governamental e elas constituem uma importante ferramenta para implementar políticas públicas econômicas e sociais.
- Uso atualmente crescente em face da retirada da provisão direta e da privatização de empresas públicas.
- O governo pode estimular a ação por meio dessas instituições, promovendo sua participação por meio de uma regulação preferencial ou de incentivos financeiros com deduções de impostos para despesas ou doações com caridade (HOWLETT, 2000).

## Desenvolvimento de Mercado

Os mercados existem quando há escassez e demanda por bens e serviços específicos (HOWLETT, 2000).

A ação governamental é necessária tanto para criar como para dar apoio às trocas do mercado, essa ação realiza com a garantia dada aos direitos dos compradores e vendedores de receber e permutar propriedade mediante o estabelecimento e manutenção dos direitos e contratos de propriedade. Pode ser feito pela criação de um novo conjunto de direitos de propriedade por meio de esquemas de licenciamento governamental (HOWLETT, 2000).

Foi criado pelo estabelecimento de uma quantidade fixa de direitos transferíveis para consumir um recurso designado, o que tem o efeito de criar escassez artificial e de permitir que o mecanismo de preço funcione (HOWLETT, 2000).

Outra forma é mediante a **privatização das empresas públicas**, especialmente aquelas que exercem monopólio, sinalizando que novas empresas poderão entrar no mercado que anteriormente era servido por uma companhia de propriedade do estado (HOWLETT, 2000).

## Reorganizações Governamentais

É a reorganização das estruturas ou dos processos em que o governo realiza a função, que pode envolver a criação de repartições novas ou a reconfiguração de velha ou mudanças nas relações entre departamentos e repartições centrais de coordenação ou entre departamentos ou dentro de ministérios (HOWLETT, 2000).

As Reorganizações Governamentais podem ganhar maior autonomia e capacidade para estabelecer seu próprio curso ou eles podem ser submetidos a um controle mais rígido pelos órgãos executivos centrais (HOWLETT, 2000).

Os Limites para as Reorganizações Governamentais são:

- O custo – Recursos financeiros e de tempo.
- Se acontecerem com muita frequência, seu impacto pode ser muito dissipado.
- Pode haver limites constitucionais ou jurisdicionais aos tipos de atividades que os governos podem assumir e a forma como eles podem fazê-lo (HOWLETT, 2000).

## Instrumentos Baseados na Autoridade

### Regulação, Comando e Controle

Trata-se um processo ou atividade em que o governo exige ou prescreve certas atividades ou conduta dos indivíduos e instituições, de maneira, privadas, mas, às vezes, também públicas, e o faz mediante um processo administrativo contínuo, em geral por intermédio de órgãos reguladores especialmente designados (HOWLETT, 2000).

As formas de regulação são conforme Howlett (2000):

- regras;
- padrões;
- permissões;
- proibições;
- leis; e
- ordens executivas.

Segundo Howlett (2000), a natureza da regulação, comando e controle abrangem o seguinte:

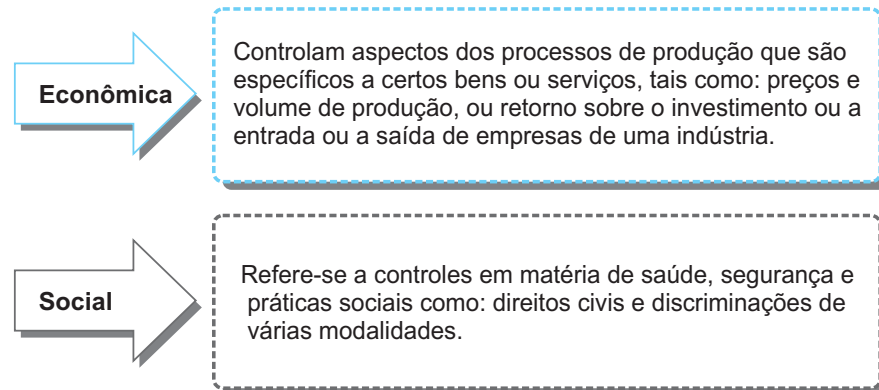


Figura 4: Natureza da regulação, comando e controle  
Fonte: Elaborada pelo autor

## Autorregulação ou Regulação Delegada

A autorregulação ou regulação delegada são instrumentos adotados pelo governo que permitem aos atores se autorregularem. Podem ser explícitas e diretas, representam a aquiescência de um governo às regras privadas (HOWLETT, 2000).

A principal vantagem do uso do estabelecimento autorregulatório é o custo, pois os governos não pagam pela criação, administração e renovação desses padrões (HOWLETT, 2000).

## Comitês Consultivos

Os comitês consultivos visam oferecer um caminho para que os interesses organizados e não organizados apresentem seus pontos de vista e análises sobre os prementes problemas contemporâneos, ou visem modelar ou remodelar os problemas de maneira que eles possam ser tratados pelos governos (HOWLETT, 2000).

Esses Comitês podem ser:

- formalizados e permanentes;
- ad hoc; e
- informais e temporários (HOWLETT, 2000).

**Aquiescência** – ato ou efeito de aquiescer; anuência, consentimento, concordância. Fonte: Houaiss (2009).

**Ad hoc** – feito exclusivamente para explicar o fenômeno que descreve e que não serve para outros casos, não dando margem a qualquer generalização (diz-se de regra, argumento, definição etc.). Fonte: Houaiss (2009).

Ferramentas:

- Comitês Consultivos especializados de clientela ou Comitês específicos para tarefas que aconselham os governos em áreas particulares.
- Parcerias público-privadas – forma de subcontratação usada para prover bens e serviços (HOWLETT, 2000).

## Instrumentos Calçados no Tesouro

Esse instrumento apoia-se na eficácia, não tanto no pessoal do governo ou na autoridade governamental, mas nos recursos financeiros do governo e na capacidade do governo de levantar fundos e despendê-los (HOWLETT, 2000).

**Despendê-los** – de despende: fazer despesa(s), dispêndio(s); gastar. Fonte: Houaiss (2009).

### Subsídios: verbas, incentivos fiscais e empréstimos

As verbas são as despesas feitas em apoio a um fim de valor próprio, quase como se fosse uma forma de reconhecimento, recompensa ou estímulo (HOWLETT, 2000).

Os incentivos fiscais envolvem uma remissão de impostos ou alguma forma – tais como dedução, créditos, exclusões ou taxas preferenciais – contingentes a uma ação. Os empréstimos concedidos pelo governo a uma taxa abaixo da taxa de juros de mercado é também uma forma de subsídio (HOWLETT, 2000).

### Desincentivos financeiros: impostos e taxas de usuários

Os impostos podem ser utilizados para frear um comportamento indesejável e também como incentivo negativo (ou sanção), pois o governo ao tributar um bem, serviço ou atividade, desestimula o seu consumo ou desempenho, tornando-o mais caro de comprar ou produzir (HOWLETT, 2000).

Ex: impostos elevados sobre cigarros, álcool e jogos.

## Desincentivos financeiros: taxas de usuários

As taxas de usuário são um instrumento de regulação e de mercado, semelhantes aos leilões de direito de propriedade. O governo estabelece uma taxa (imposto) para uma atividade sem proibi-la ou limitá-la, impondo um “preço” sobre certos comportamentos que deve ser pago por quem os adota (HOWLETT, 2000).

Ex: taxas de usuários sobre poluição, conhecidas como taxas de emissão.

## Financiamento de grupos de interesse

É uma ferramenta procedimental, ou seja, usada para alterar aspectos das deliberações políticas. Os financiamentos de grupos de interesse, não surgem automaticamente para pressionar por certas soluções políticas para os problemas correntes, mas requerem antes pessoal ativo, competência organizacional e recursos financeiros para se tornarem uma força política (HOWLETT, 2000).

## Nodalidade ou Instrumentos Baseados em Informação

### Campanhas Públicas de Informação

É um instrumento passivo pelo qual o governo publica informações com a expectativa de que os indivíduos e as empresas mudem seu comportamento de alguma maneira (HOWLETT, 2000).

Características – campanhas públicas de informação:

- são informações de natureza geral; e
- visam tornar a população mais esclarecida de tal modo que ela possa tomar decisões (HOWLETT, 2000).



## Exortação

A exortação ou persuasão envolve um pouco mais de atividade de governo do que a pura disseminação de informação, visando mudar preferências e ações dos sujeitos, mais do que informá-los sobre uma situação.

Ex.: Propagandas para não desperdiçar água, energia e a usar transporte público (HOWLETT, 2000).

## Pesquisas Investigativas, Comissões de Investigação e Legislação sobre Liberdade de Informação

As Pesquisas Investigativas, Comissões de Investigação e Legislação sobre Liberdade de Informação tem como objetivo alterar a natureza das percepções dos atores nos subsistemas políticos de modo a alterar a natureza dos processos políticos atuais e futuros (HOWLETT, 2000).

## Instituições e Atores de Políticas Públicas

De acordo com Howlett e Ramesh (2003), a teoria da política pública acolhe a perspectiva de que tanto atores individuais quanto institucionais interferem na política pública. Essas interferências, contudo, são diferentes em cada situação, pois um ator pode influenciar mais significativamente uma política, e desempenhar papel secundário em outra.

As instituições dirigem e definem as formas pelas quais os indivíduos, grupos e classes sociais participam da *policy-making* (como fazer política). Também, algumas instituições ajudam na efetividade dos processos de *policy-making* e de implementação das políticas resultantes (HOWLETT; RAMESH, 2003).

As instituições são para Howlett e Ramesh (2003) estruturas ou organizações concretas do Estado, da sociedade ou dos sistemas internacionais. Continuam os autores ensinando que embora não sejam "imutáveis, as instituições não podem ser evitadas, modificadas ou substituídas sem esforços consideráveis" (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 53).

O universo da política é a unidade fundamental que inclui todos os atores e instituições internacionais, estatais e sociais que interferem direta e indiretamente uma área específica da política (HOWLETT; RAMESH, 2003).

O subsistema da política é, conforme Howlett e Ramesh (2003), o espaço em que atores relevantes debatem questões de política, convencendo os demais e negociando concessões na busca de seus interesses, permanentemente alterando os seus objetivos em troca de concessões.

Os atores e instituições-chave envolvidos no subsistema, segundo Howlett e Ramesh (2003), são reunidos nas categorias:

- sistema internacional;
- sistema estatal doméstico; e
- atores sociais.

O sistema internacional não somente influencia setores de política que são eminentemente internacionais, como comércio exterior e defesa e também setores aparentemente sem conexões com ele, como saúde, aposentadoria (HOWLETT; RAMESH, 2003).

Segundo Howlett e Ramesh (2003), são atores internacionais os indivíduos trabalhando como consultores para os governos nacionais e membros de organizações internacionais investidos de autoridade por meio de acordos internacionais.

No tocante ao sistema doméstico é válido destacar duas dimensões da organização dos Estados sobre a sua competência ou o poder de criar e implementar políticas: a autonomia referente ao grau de independência do Estado no tocante às pressões sociais colidentes e à capacidade do Estado, referente ao seu conhecimento e coerência organizacional (HOWLETT; RAMESH, 2003).

É importante também com relação ao sistema doméstico evidenciar se o Estado é unitário ou federativo, e se as instituições dividem-se em Legislativo e Executivo independente.

No Estado Federal, a *policy-making* é mais fraca em virtude do maior volume de pressões sobre os responsáveis pelas políticas públicas. Cabe também observar que nos sistemas de governo parlamentaristas, o Legislativo designa o gabinete de governo liderado pelo Primeiro Ministro, responsável pelas atividades condizentes ao chefe do poder Executivo. Já os sistemas presidencialistas, a *policy-making* é mais fraca, pois a separação de poderes dificulta a integração entre executivo e legislativo.

Não podemos deixar de salientar também o poder Judiciário no tocante a *policy-making*, pois quanto mais independente for, mais aptidão terá de controlar as iniciativas políticas, menor a capacidade do Estado de formulá-la.

São atores do sistema estatal doméstico, segundo Howlett e Ramesh (2003), os funcionários eleitos e nomeados, estruturas político-econômicas, o empresariado, público em geral, *think tanks*, partidos políticos, a mídia e os grupos de interesse.

Segundo Howlett e Ramesh (2003), entre os atores e estruturas sociais envolvidas na *policy-making* estão:

- as estruturas político-econômicas;
- o empresariado e os sindicatos; e
- os atores associados aos trabalhadores.

Para implementar políticas que atendam às necessidades e expectativas da sociedade, é fundamental um arranjo institucional entre Estado, mercado e sociedade civil. Esses arranjos devem contemplar espaços para negociação, possibilitando a formulação de políticas públicas provenientes de acordos para a solução dos problemas sociais (SAMPAIO, 1996).

*Think tanks* – expressão da língua inglesa, também usada em português, que significa um grupo de pessoas de bom nível, formalmente constituído, capaz de encontrar soluções para problemas ou de aconselhar a respeito de oportunidades a serem aproveitadas. Fonte: Lacombe (2009).

## Análise de Políticas Públicas

A análise de políticas públicas, conforme entendimento de Howlett *et al.* (2003), é o estudo voltado para o planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas.

Dunn (2004) **define análise de políticas** como um processo de pesquisa multidisciplinar concebido para criar, avaliar e comunicar informações relevantes para a compreensão e a melhoria das políticas.

Para Weimer *et al.* (2005), a **análise de políticas** é uma **prescrição** direcionada para as necessidades do cliente, importante para decisões políticas e fundamentado em valores sociais. O resultado da análise é utilizado em alguma decisão política; os valores são relevantes porque cada decisão política tem efeitos sobre um ou mais grupos sociais.

## Modelos de Análise de Políticas Públicas

Muitos são os modelos elaborados para analisar as políticas públicas. A análise não pode se restringir a compreender as ações governamentais. É fundamental conhecer suas causas e consequências, sem, contudo, limitar-se a análise das instituições e das estruturas de governo.

Dye (1984) propõe **oito modelos de análises** que visam compreender alguns aspectos da complexa realidade das políticas públicas, bem como as peculiaridades do contexto das ações governamentais. Cada modelo evidencia aspectos diferentes da política pública que possibilitam entender aspectos particulares da mesma.

Os **modelos de análise** propostos por Dye (1984) são:

- Modelo de Análise Institucional ou Institucionalismo.
- Modelo Processual ou Processualismo.
- Modelo da Teoria de Grupos das Políticas Públicas.
- Modelo da Teoria da Elite.
- Modelo da Teoria do Racionalismo.
- Modelo do Incrementalismo.
- Modelo da Teoria dos Jogos.
- Modelo da Teoria Sistêmica.

### Modelo de Análise Institucional ou Institucionalismo

O **Modelo de Análise é o Institucional** ou institucionalismo, no qual a política pública é definida como produto de uma instituição, ou seja, ela é formulada e implantada por instituições, tais como o Congresso Nacional, o Poder Executivo, os tribunais.

### Modelo Processual ou Processualismo

Este **Modelo Processual ou Processualismo** defende a tese de que o exercício da atividade política e o seu estudo estão atrelados

à identificação dos problemas ou demandas de responsabilidade do governo e formulação de alternativas para resolver esses problemas, através do debate público, com o intuito de legitimá-las e implementá-las.

## Modelo da Teoria de Grupos das Políticas Públicas

Neste **Modelo da Teoria de grupos das Políticas Públicas** são analisadas como forma de gerenciar os conflitos que surgem no grupo, por intermédio da definição de regras e de negociações de forma que os acordos estabelecidos sejam cumpridos. A política pública deve buscar o equilíbrio dos interesses dos membros do grupo.

## Modelo da Teoria da Elite

O **Modelo da Teoria da Elite** configura as políticas públicas como preferências de elites, refletindo seus valores elitistas. O elitismo, no entanto, não significa que as políticas públicas serão definidas contra o bem-estar dos mais carentes, mas somente que a responsabilidade pelo bem-estar está nas mãos da elite e não nas mãos da grande massa.

## Modelo da Teoria do Racionalismo

O **Modelo da Teoria do Racionalismo** analisa a política no tocante ao ganho social. A política é racional quando o seu ganho social é maior do que os seus custos. Trata-se de uma análise das ações e consequências, ganhos e perdas, não somente no que tange ao aspecto econômico, como também ao social, cultural e ambiental das decisões políticas.

## Modelo do Incrementalismo

No **Modelo do Incrementalismo**, a política é concebida como variações sobre o passado. O incrementalismo é um modelo de continuidade. O continuísmo das políticas está pautado nas seguintes razões: os tomadores de decisão não possuem tempo hábil, recursos, ou mesmo capacidade de avaliar todas as alternativas e prever suas consequências; é mais seguro continuar com programas conhecidos

do que investir em programas novos cujas consequências não podem ser previstas; foram realizados investimentos nos programas anteriores e uma mudança, além de solicitar novos investimentos, pode provocar o não aproveitamento dos investimentos anteriores; é mais fácil fazer acordos para pequenas mudanças do que transformações de grande proporção, evitando, dessa forma, discussões e conflitos políticos.

## Modelo da Teoria dos Jogos

A **Teoria dos Jogos** é um modelo abstrato e dedutivo de formulação de políticas, que não procura apenas descrever como as pessoas tomam decisões, mais também, como decidiriam em situações competitivas, se elas fossem inteiramente racionais. A base da teoria dos jogos são as decisões racionais tomadas de forma a antever o próximo movimento do concorrente e a interdependência. O resultado está atrelado ao que os dois fizerem; cada um deles deve buscar prever como o outro se comportará.

## Modelo da Teoria Sistêmica

Na **Teoria Sistêmica**, as políticas públicas são um produto do sistema político. Esse sistema é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que oficialmente exercem as funções de alocar valores pela sociedade, e as políticas públicas é o seu resultado, ou seja, seus *outputs*.

## Categorias de Análise de Políticas Públicas

No intuito de auxiliar o entendimento da **análise das políticas**, Frey (2000) destaca algumas **categorias** que têm adquirido relevância na literatura, quais sejam:

- *Policy Networks* (Rede da Política).
- *Policy Arena* (Arena da Política).
- *Policy Cycle* (Ciclo da Política).

## As *Policy Networks* – Redes da Política

Conforme Frey (2000, p. 221), as ***Policy Networks*** (Redes da Política) são: “as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo e do legislativo como da sociedade, na origem e na implementação de uma determinada *policy* (política)”.

Comenta Frey (2000) que as ***Policy Networks*** (Rede da Política) têm adquirido relevância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, ao passo que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições têm perdido influência sobre a definição dos conteúdos.

## A *Policy Arena* – Arena Política

A ***Policy Arena*** (Arena Política) foi concebida por Theodore J. Lowi (apud FREY, 2000), essa categoria parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas interessadas por ações políticas antecede o processo político de decisão e de implementação. A percepção entre os ganhos ou perdas que os indivíduos pretendem com tais medidas torna-se crítica para a configuração do processo político (FREY, 2000).

De acordo com Frey (2000), o Modelo da **Arena Política** relete os processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser diferenciadas conforme o seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo:

- **Políticas Distributivas:** possuem um baixo grau de conflito dos processos políticos.
- **Políticas Redistributivas:** são orientadas para o conflito;
- **Políticas Regulatórias:** são fundamentalmente ordens e proibições, decretos, resoluções e portarias.
- **Políticas Constitutivas ou Políticas Estruturantes:** determinam as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

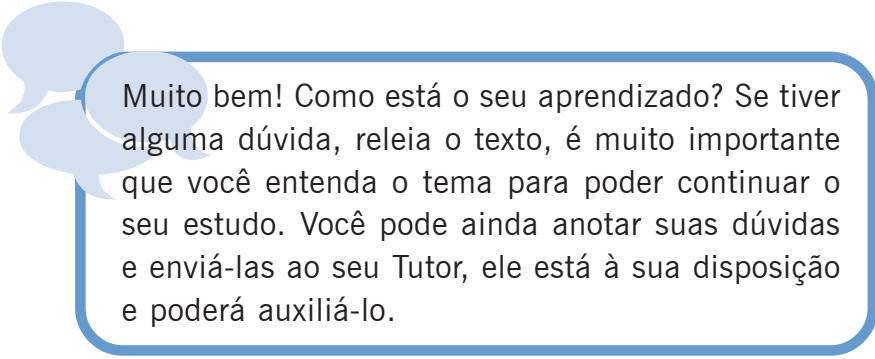
## O *Policy Cycle* (Ciclo da Política)

O ***Policy Cycle* (Ciclo da Política)** envolve o dinâmico processo político-administrativo. A atuação do poder público pode ser

dividida em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, as quais correspondem a uma sequência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da **formulação**, da **implementação** e do **controle dos impactos das políticas**.

Contudo, Frey (2000) apresenta uma **subdivisão** mais aprimorada para essas fases:

- percepção e definição de problemas;
- *agenda setting* (ajuste da agenda)
- elaboração de programas e decisão;
- implementação de políticas; e
- avaliação de políticas e correção da ação.



Muito bem! Como está o seu aprendizado? Se tiver alguma dúvida, releia o texto, é muito importante que você entenda o tema para poder continuar o seu estudo. Você pode ainda anotar suas dúvidas e enviá-las ao seu Tutor, ele está à sua disposição e poderá auxiliá-lo.

## Centralização e Descentralização de Políticas Públicas

Com a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a mudar em direção à descentralização, com expressivas alterações na natureza das relações intergovernamentais (ARRETICHE, 1999).

Arretiche (1999) afirma que o sucesso de um programa de descentralização está diretamente relacionado com a decisão de implantação de regras que estimulem a ligação da esfera de governo ao qual estão direcionados. Dentre os fatores, podemos analisar:

- os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão;



- os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas;
- o volume da receita disponível;
- a escala da transferência de recursos; e
- as condições adversas derivadas da natureza das políticas; do legado das políticas prévias; dos atributos estruturais de Estados e Municípios.

Arretche (1999) observa que a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um produto da descentralização fiscal, nem das disposições constantes na Carta de 1988, mas, sim, decorrente de **ação política deliberada e conduzida de modo eficiente** em diferentes estágios que possibilitam e facilitam o aprendizado.

Observe que o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado envolve a implementação de estratégias decisivas e apropriadas de estímulo à participação dos governos locais.

## Ciclo de Políticas Públicas

O **ciclo** é um processo decisivo e dinâmico, constituído por diferentes estágios, que possibilita e facilita o aprendizado.

Conforme Howlett *et al.* (2003), o Ciclo da Política Pública procura **compreender o comportamento dos diversos atores nas arenas políticas, abrangendo instituições, instrumentos e ideias diferentes**. Cada fase deve auxiliar na compreensão da política, auxiliando no desenvolvimento da ciência da política e no entendimento do que os governos devem ou não fazer.

Um variado número de modelos do **ciclo** foi concebido a partir do trabalho desenvolvido por Lasswell, tais modelos apresentam uma proposta metodológica para resolução de problemas.

O Quadro 3 apresenta a lógica do Ciclo de Políticas Públicas, com a resolução aplicada ao problema, e o estágio do ciclo de políticas públicas:

RESOLUÇÃO APLICADA AOS PROBLEMAS	ESTÁGIO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Reconhecimento do problema	Montagem da agenda
Proposta de solução	Formulação da política pública
Escolha da solução	Tomada de decisão
Efetivação da solução	Implementação da política pública
Monitoração dos resultados	Avaliação da política pública

Quadro 3: Lógica do Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Lasswell (*apud* HOWLETT *et al.*, 2003)

O Ciclo de Políticas Públicas se divide em montagem da agenda, formulação da política pública, tomada de decisão, implementação da política pública e avaliação da política pública, que serão explicadas uma a uma na sequência.

## Montagem da Agenda

**Montagem da agenda** é um processo que diz respeito ao reconhecimento de um problema ou situação da parte do governo.

Para melhor compreender esse processo, é preciso, em primeiro lugar, verificar como as demandas de política são feitas por indivíduos e/ou grupos de interesse, como emergem e são articuladas pelo discurso desses atores sociais. Em segundo lugar, é preciso verificar como o governo responde a essas demandas.

Uma **agenda** pode significar várias coisas como o assunto de uma reunião, um plano que desejamos adotar, um conjunto de proposições sobre o que preferimos. A montagem da agenda se dá quando temos certeza de que um problema social necessita ser dominado política e administrativamente.

A **agenda** é a lista de assuntos ou problemas para os quais os funcionários de um governo, ou as pessoas fora do governo que são associadas a eles, dedicam atenção em algum momento do tempo. Elas variam de governo para governo e ao longo do tempo.

A **montagem da agenda** é dotada de seletividade, o que possibilita fazer uma triagem das questões que chegam até o Estado. A existência de um processo de seleção que filtra e escolhe as demandas que devam ser apresentadas ao Estado, possibilita que este reconheça ou não a necessidade daquela agenda evitando, assim, acarretar em custos políticos.

Portanto, podemos concluir que montagem da agenda é um processo que diz respeito ao reconhecimento de uma situação a ser resolvido por parte do governo.

Existem diversos modelos de montagem de agenda, incorporando perspectivas como:

- determinismo econômico;
- determinismo tecnológico;
- interação entre a política e a economia;
- ideologia do grupo político no poder; e
- ideologia dos grupos de interesse.

## Modelo de Montagem de Agenda (Modelo de Kingdon)

O **Modelo de Kingdon** que é o mais influente e conhecido, pois lida com a questão das influências estatais e não estatais, focalizando o papel desempenhado pelos empreendedores políticos dentro e fora do governo, ao se aproveitarem das oportunidades de montagem da agenda (janelas políticas) para transportar questões para as agendas formais do governo (KINGDON, 2003).

As janelas de oportunidade, como são chamadas as janelas políticas por Kingdon, são abertas e fechadas o tempo todo. Essas oportunidades podem ser aproveitadas ou não, dependendo do caso, pelos empreendedores políticos que são capazes de reconhecê-las e agir sobre elas.

As janelas políticas se abrem devido ao aparecimento de problemas ou acontecimentos no fluxo político. Nessas situações, os empreen-

dedores políticos agem, colocando questões particulares na agenda e oferecendo soluções políticas, resolvendo problemas ou acontecimentos no fluxo político. Podem ser previsíveis (por exemplo, já estão programadas mudanças em políticas existentes) ou imprevisíveis (como no caso de uma inundação ou uma eleição). As oportunidades são raras e escassas e as janelas não ficam muito tempo abertas (KINGDON, 2003).

**Quatro tipos de janelas políticas** são reconhecidas por Kingdon (2003):

- **Janelas Políticas Rotinizadas:** são associadas a eventos procedimentais institucionalizados e previsíveis (por exemplo, eleições).
- **Janelas Políticas Discricionárias:** o comportamento de atores políticos individuais leva a aberturas menos previsíveis (por exemplo: um líder político adere a algo que antes se opunha).
- **Janelas de Problema de Externalidades:** questões relacionadas são atraídas para uma janela já aberta (exemplo: a inclusão de proteção à saúde do trabalhador na discussão de um projeto de lei).
- **Janelas de Problema Aleatórias:** eventos ou crises aleatórios abrem janelas imprevisíveis.

## Questões Centrais na Montagem de Agenda

Para Howlett *et al.* (2003), as **questões centrais na montagem de agenda** envolvem:

- A natureza do subsistema de política, envolvido com o problema, que determina quais atores sociais ou estatais iniciam o processo de montagem de agenda.
- O nível de apoio popular à resolução dos problemas políticos.

Assim, a montagem de agenda é definida por quatro estilos: iniciação externa, iniciação interna, mobilização e consolidação, em que o governo resolve um problema que já conta com alto apoio popular.

## Formulação de Políticas Públicas

De acordo com Howlett *et al.* (2003), o processo de **formulação de políticas** envolve avaliar as soluções possíveis para problemas de política ou, de outra forma, explorar as diversas soluções disponíveis para lidar com um problema determinado.

### Características do Processo de Formulação de Política

As Características do Processo de Formulação de Política são:

- A formulação não se restringe a apenas um grupo de atores. Podem existir outros grupos formulando políticas complementares ou concorrentes.
- A formulação pode ocorrer sem uma clara definição do problema ou mesmo sem contato com os grupos afetados pela política.
- A formulação não é identificada com instituições em particular.
- A formulação e a reformulação podem ocorrer por longo período de tempo sem apoio à proposta.
- Há pontos de apelação para os “perdedores” tentarem fazer prevalecer suas teses.
- O processo jamais é neutro (HOWLETT *et al.*, 2003).

### Mudanças da Formulação de Política Pública

Howlett *et al.* (2003) identificam algumas alternativas de **mudanças para formulação de políticas públicas**:

- Nos objetivos de política.
- Nas especificações de programa.
- No tipo de instrumento de política.
- Nos componentes dos instrumentos.

Novos atores envolvidos no processo tendem a buscar mudanças nos objetivos de política ou em seus instrumentos, pois os já existentes procuram mudanças nos programas ou nos componentes dos instrumentos de política. Isso conduz à discussão dos subsistemas de política e sua influência na formulação de políticas públicas.

A natureza dos atores envolvidos influencia profundamente no processo de formulação de política. Se, na montagem da agenda quaisquer atores podem estar envolvidos, na formulação normalmente apenas os atores associados a um subsistema têm influência no processo (HOWLETT *et al.*, 2003).

## Estilos de Formulação de Políticas Públicas

Segundo Howlett *et al.* (2003), os **estilos de formulação de políticas públicas** são:

- Renovação de política: subsistema aberto, que permite a entrada de novos atores e novas ideias.
- Reforma de programa: subsistema contestado, que não permite novos atores.
- Experimentação de política: subsistema resistente, que não permite novas ideias.
- Ajuste de instrumentos: subsistema fechado tanto em relação a novas ideias quanto a novos atores.

## Tomada de Decisão

### Definição de Tomada de Decisão

O processo de **tomada de decisão** diz respeito ao momento em que uma **declaração de intenções futuras de ação** é feita, por alguma **autoridade ou ator público devidamente autorizado**. Essa fase caracteriza-se pela escolha do curso de ação mais adequado dentre as várias alternativas.

O processo de **Tomada de Decisão** depende diretamente das opções formuladas, gerando vencedores e perdedores (HOWLETT *et al.*, 2003).

## Tipos Básicos de Tomada de Decisão

Os **três tipos básicos** de decisão podem ser tomados conforme ensinamento de Howlett *et al.* (2003):

- Positivas: alteram a situação atual.
- Negativas: mantêm a situação atual.
- Não decisões: desconsideram quaisquer opções que se desviam do *statu quo* (estado atual).

## Modelos do Processo Decisório

Na tomada de decisão existem dois modelos de processo decisório: o racional e o incremental. (HOWLETT *et al.*, 2003).

O **modelo racional** baseou-se na teoria econômica, buscando maximizar a satisfação ou o bem-estar do grupo social por meio da escolha da melhor alternativa, ou seja, os procedimentos para a tomada de decisão nos levam a escolher meios mais eficientes para atingirmos os objetivos da política.

O **modelo incremental** trabalhou com a perspectiva da barganha e negociação entre os atores políticos e os tomadores de decisão, analisando algumas alternativas em vez de todas, e trabalhando com a sequência de tentativa e erro nas decisões políticas, ou seja, mais próximo do comportamento dos tomadores de decisão na vida real.

## Estilos do Processo Decisório

Howlett *et al.* (2003) sugere **quatro estilos decisórios**, baseados na complexidade do subsistema de política e nas restrições ao processo:

- ajustamento incremental (altas complexidade e restrições);
- ajustamento otimizador (alta complexidade, baixas restrições);
- sondagem satisfatória (alta restrição, baixa complexidade); e
- sondagem racional (baixas complexidade e restrições).

A **Tomada de Decisão** também apresenta estilos de processo decisório como o processo decisório ideal, em que há apenas um decisor, em um cenário único e fechado, lidando com um problema

bem definido, dispondo de informação perfeita e com tempo suficiente para avaliar as opções disponíveis. Esse processo é chamado de processo otimizador e satisfatório.

## Implementação

### Definição de Implementação de Políticas Públicas

A fase de **implementação** refere-se aos esforços do governo em **colocar em prática a política pública escolhida** (HOWLETT *et al.*, 2003).

A **escolha dos instrumentos de implementação** deve observar a cultura política, o contexto e as preferências subjetivas da administração, enfatizando **duas variáveis**:

- a capacidade de planejamento do governo; e
- a complexidade do subsistema de política, principalmente no tocante ao número e diversidade de atores envolvidos. (HOWLETT *et al.*, 2003).

### Modelos de Implementação de Políticas Públicas

Os **Modelos para a Implementação de Políticas Públicas** são:

- Voluntarismo institucionalizado: uso de instrumentos de baixo custo.
- Subsídio dirigido: amplos alvos de política, mas baixas restrições à ação.
- Legalismo representativo: é a situação em que os instrumentos como a regulação são usados como alvos de política, mas com amplas restrições à ação.
- Provisão dirigida: utilização de instrumentos organizacionais para o fornecimento direto de bens ou serviços pelo Estado.



## Planejamento e Implementação de Políticas Públicas

O processo de **planejamento para implementação de políticas públicas** é um processo de decisão político que **depende** de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e, principalmente, para as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2006).

### Avaliação de Políticas Públicas

#### Definição de Avaliação de Políticas Públicas

A última fase do ciclo de políticas públicas é a **avaliação**. Para Howlett *et al.* (2003), nessa fase, determinamos como a política pública se saiu quando posta em ação.

A **avaliação** de um programa tem como **objetivo** determinar se ele **atingiu os objetivos previstos, comparando** os dois momentos do tempo, ou seja, **o antes e o depois** do programa, para **comprovar se realizou a mudança esperada**.

#### Tipos de Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação pode ser de três tipos: **administrativa, judicial e política**. A **administrativa** é realizada em nível governamental e procura evidenciar se os serviços públicos foram prestados de maneira apropriada, tendo por base os princípios de justiça e democracia. Os orçamentos, recursos gastos e resultados atingidos são fundamentais para essa avaliação. A **judicial** procura observar se as questões de ordem legal estão sendo obedecidas. Por fim, a **política** é realizada por qualquer indivíduo interessado na vida política (HOWLETT *et al.*, 2003).

## Resultados do Processo de Avaliação de Políticas Públicas

De acordo com Howlett *et al.* (2003), o **processo de avaliação** pode apontar **três resultados**:

- uma política é considerada bem-sucedida se permanecer sem mudanças;
- quando verifica-se a necessidade de mudanças na política; e
- uma política pode ser considerada um fracasso ou um sucesso completo e, por isso, ser encerrada.

Na fase de avaliação de políticas e de correção de ação (*evaluation*), são examinados os programas implementados no tocante aos impactos efetivos. São pesquisados os déficits de impacto e os efeitos indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros. Ainda, caso os objetivos do programa sejam alcançados, o ciclo político pode ser suspenso ou finalizado, caso contrário pode ter início um novo ciclo, com uma nova fase de percepção e definição de problemas. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 2000).

## Importância da Avaliação de Políticas Públicas

Weiss (1998) destaca alguns **aspectos importantes** quanto à **avaliação**:

- a avaliação é sistemática se for conduzida com formalidade e rigor científicos na pesquisa;
- ao focalizar, no processo, o avaliador procura compreender a forma pela qual o programa é conduzido;
- ao focalizar, nos resultados, o avaliador está procurando compreender o que o programa produziu para seus usuários;
- os padrões de comparação são elementos de julgamento necessários para avaliar; e
- o propósito da avaliação é contribuir para a ação, auxiliando a melhoria na intervenção social.

## Metodologia do Processo de Avaliação de Políticas Públicas

A metodologia do processo de avaliação de políticas públicas se divide em: avaliação qualitativa e quantitativa; avaliação formativa e somativa; avaliação interna e externa; e avaliação por serviços e por impacto (WEISS, 1998).

### Avaliação Qualitativa e Quantitativa

No tocante à metodologia, a **avaliação pode ser qualitativa ou quantitativa**. A **qualitativa** se concentra em uma pesquisa que examina os fenômenos por meio de palavras, focalizando o contexto, o significado e a dinâmica dos mesmos.

Ensinam Schofield e Anderson (*apud* WORTHEN *et al.*, 2004) que a **avaliação qualitativa**:

- é realizada em ambiente natural;
- é o pesquisador o principal instrumento de coleta e análise de dados;
- enfatiza a descrição substantiva e profunda dos dados;
- concentra-se mais nos processos do que nos resultados;
- utiliza múltiplos métodos de coleta de dados; e
- utiliza abordagem indutiva.

Os métodos mais recomendados para pesquisa **qualitativa**, segundo Worthen *et al.* (2004), são:

- observação;
- análise documental;
- entrevistas estruturadas ou não; e
- entrevistas com grupos focais e jornalismo investigativo.

Já a **avaliação quantitativa** é um tipo de pesquisa que examina os fenômenos a partir de sua expressão numérica e de sua análise estatística. De acordo com Schofield e Anderson (*apud* WORTHEN *et al.*, 2004), a abordagem **quantitativa**:

- procura testar hipóteses;
- concentra-se no experimento e na análise estatística;

- enfatiza a padronização, a precisão e a confiabilidade da mensuração;
- busca reproduzir e generalizar suas conclusões; e
- busca reproduzir números que possam ser estaticamente testados.

A coleta de dados quantitativos utiliza: testes variados aplicados a um dos grupos pesquisados, questionários baseados em escalas, entrevistas rápidas, por telefone e **Técnica Delphi** (WORTHEN *et al.*, 2004).



Leia mais sobre a Técnica Delphi, em: <<http://www.clovis.massaud.nom.br/prospec.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2010.

### Avaliação: formativa ou somativa

A **avaliação** também pode ser diferenciada quanto ao fato de ser **formativa** ou **somativa**. A **formativa** é feita para fornecer informações avaliatórias, úteis à melhoria do programa e para a equipe responsável pelo mesmo (WORTHEN *et al.*, 2004). É feita durante o programa, simultaneamente ao seu desenvolvimento com o objetivo de melhorá-lo (CANO, 2006). A **somativa** é feita para dar aos tomadores de decisão e/ou ao público juízos de valor sobre o programa em relação a critérios importantes (WORTHEN *et al.*, 2004). É realizada após o programa ter sido implementado (WEISS, 1998).

### Avaliação: interna e externa

Outra distinção importante se dá entre a **avaliação interna** e **externa**. Nessa metodologia, o mais importante é buscar quem é o responsável pela avaliação, se são pessoas que fazem parte da equipe do programa (interna), ou se são pessoas que vêm de fora (externa) (WORTHEN *et al.*, 2004).

### Avaliação: por serviços e por impacto

Por fim, cabe fazer a distinção entre a **avaliação por serviços** e **por impactos**. As **avaliações de serviço** normalmente são utilizadas por pessoas e organizações interessadas em mensurar e avaliar a *performance* do setor público. Já Para Roche (2002), a **avaliação de impacto** é a análise sistemática das mudanças significativas na vidas das pessoas, ocasionadas pelas ações empreendidas.

## Etapas do Processo de Avaliação

Basicamente, todo **processo de avaliação** se resume a **três etapas fundamentais**:

- coleta dos dados;
- análise dos dados coletados; e
- interpretação de dados – avaliação dos dados coletados e analisados (WORTHEN *et al.*, 2004).

## Tipos de Abordagem de Avaliação de Políticas Públicas

Worthen *et al.* (2004) consideram que cada abordagem de avaliação envolve pressupostos sobre o que ela é, como deve ser feita e o que enfatiza. **Seis tipos são propostos** pelos autores:

- Abordagens centradas em objetivos.
- Abordagens centradas na Administração.
- Abordagens centradas no consumidor.
- Abordagens centradas em especialistas.
- Abordagens centradas em adversários.
- Abordagens centradas no participante.

### Avaliação Centrada em Objetivos

A **avaliação** se concentra nos propósitos do programa, com o objetivo de verificar em que medida foram alcançados: o fato de os objetivos da avaliação terem sido ou não alcançados (WORTHEN *et al.*, 2004).

É um método simples e fácil de aplicar, levando as pessoas a refletirem sobre suas intenções em relação aos programas sociais (WORTHEN *et al.*, 2004).

### Avaliação Centrada na Administração

É uma abordagem que procura auxiliar os responsáveis pelo programa na tomada de decisão (WORTHEN *et al.*, 2004).

O avaliador deve trabalhar com os administradores, identificando as decisões que eles precisam tomar e coletando informações sobre alternativas de decisão para auxiliar no julgamento de qual rumo tomar (WORTHEN *et al.*, 2004).

### Avaliação Centrada nos Consumidores

É um tipo de **avaliação somativa** que busca fornecer informações sobre os serviços e resultados fornecidos para escolha, por parte do consumidor, de um programa (WORTHEN *et al.*, 2004).

É usada por órgãos públicos para apresentar possibilidades, disponibilizando informações sobre programas diferentes, ampliando o conhecimento dos consumidores sobre as opções disponíveis (WORTHEN *et al.*, 2004).

### Avaliação Centrada em Especialistas

É uma abordagem que depende dos profissionais e especialistas para julgar uma organização, um processo, um serviço ou um programa. Essa avaliação é feita por juízes profissionais para considerar a melhor forma de avaliação e por especialistas para fornecerem pareceres a respeito do objeto a ser avaliado (WORTHEN *et al.*, 2004).

### Avaliação Centrada em Adversários

Baseando-se no fato de que os avaliadores tendem a ser parciais devido aos seus vieses e predisposições, essa abordagem trabalha com a ideia de buscar a perspectiva de pessoas e grupos que têm uma visão negativa a respeito do programa ou da ação social, confrontando-a com sua própria visão a respeito do assunto (WORTHEN *et al.*, 2004).

### Avaliação Centrada nos Participantes

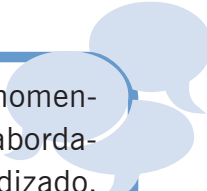
Essa Avaliação está baseada na perspectiva de que o avaliador deve ser posto em contato direto com o programa, suas atividades e ambiente, envolvendo os participantes do programa nas atividades avaliatórias (WORTHEN *et al.*, 2004).

# Resumindo



Nesta Unidade, pudemos perceber que a aplicação de políticas públicas se faz fundamental para a Administração Pública, pois é necessário utilizar mecanismos para solucionar problemas apresentados pelo Governo e escolher quais os instrumentos de execução de programas políticos tem cabimento para que o planejamento estatal alcance o interesse público, assegurando igualdade de oportunidades a todos.

As formas de resolver esse problema são realizados por meio dos ciclos de políticas públicas que se dividem nas seguintes propostas: Montagem de agenda, quando há o reconhecimento do problema; Formulação de políticas públicas com uma proposta de solução; Tomada de Decisão, quando já há a escolha de solução; Implementação de políticas públicas quando, existe a efetivação da política pública e avaliação da política pública para monitoração dos resultados.



Chegamos ao final da Unidade 1, este é o momento de você verificar se entendeu o que foi abordado nesta Unidade. Para conferir seu aprendizado, responda às atividades propostas a seguir. Em caso de dificuldade, não hesite em entrar em contato com o seu Tutor pelo Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem – AVEA.



## *Atividades de aprendizagem*

1. Na sua compreensão, qual autor melhor define o que é Políticas Públicas?
2. O que são análises de Políticas Públicas?
3. O que é gestão de Políticas Públicas?
4. O que diz respeito à Tomada de Decisão?
5. Quais são os tipos de avaliações de Políticas Públicas?



# 2

## UNIDADE

# Organização Política



Nesta Unidade, você terá uma visão da importância da Organização Política e conhecerá as formas e os sistemas de governo, o Estado, o seu conceito, sua origem, e seus elementos; verá, ainda, a distinção entre Estado Unitário e Federal, os tipos de Estados, os Entes de Federação e, por último, os Poderes ou funções do Estado.



# Formas de Governo e Sistemas de Governo

Caro Estudante,

Nesta Unidade serão enfatizadas as formas de governo que se dividem em Monarquia e República e os Sistemas de Governo que se dividem em Presidencialismo e Parlamentarismo. Você também estudará o conceito de Estado e a distinção entre Estado Unitário e Estado Federal.

Então, mãos à obra e bons estudos!

## Formas de Governo

A partir de agora serão enfatizadas as **formas de governo** que se dividem em **Monarquia e República** e **Sistemas de Governo** que se dividem em **Presidencialismo e Parlamentarismo**.

A forma de governo indica qual a maneira que se dá a instituição do poder na sociedade e a relação entre o povo e seus governantes (CHIMENTI *et al.*, 2007). Pelo modo de organização política do Estado, existem duas formas básicas de governo: Monarquia e República (PINHO, 2005).

### Monarquia

Monarquia é uma palavra de origem grega, *monarchía*, trata-se de governo de apenas um governante. Na Monarquia, a instituição do poder não se dá por meio de eleições (e sim pela hereditariedade, de antecessor para sucessor), o mandato é vitalício (e não temporário) e o monarca não representa o povo (e sim a linhagem de alguma família), tampouco é responsável perante o povo pelos atos de governo (não há o dever de prestar contas) (MAIA, 2006).

A Monarquia pode ser absoluta ou relativa. Na absoluta todo o poder está concentrado nas mãos de apenas uma pessoa, que o exerce de

forma ilimitada, sem qualquer controle. Possui poderes ilimitados tanto para fazer as leis como para aplicá-las. Na Monarquia limitada ou constitucional, o poder do soberano é delimitado pela Constituição, como por exemplo, Reino Unido da Grã Bretanha, Espanha e Japão (PINHO, 2005).

## República

A República tem sua origem latina, *res publicae*, que significa “coisa pública”, caracterizando-se pela eletividade (por meio de eleições), temporalidade (por um período certo de tempo), representante popular (governante que representa o povo) e com responsabilidade do governante, ou seja, tem o dever de prestar contas (MAIA, 2006).

## Sistemas de Governo

O conceito de sistemas de governo está ligado ao modo como se relacionam os Poderes, especialmente o legislativo e o Executivo, no exercício das funções governamentais (MAIA, 2006). Pelo grau de relacionamento entre esses dois poderes, o sistema de governo pode ser dividido em presidencialismo e parlamentarismo (PINHO, 2005).

## Presidencialismo

O Presidencialismo é um sistema de governo em que há uma independência entre os poderes Legislativo e Executivo. Suas características são:

- A Chefia de Estado e a Chefia de Governo são atribuídas a uma mesma pessoa, ou seja, o Presidente da República (forma monocrática de poder).
- Presidente da República é eleito pelo povo, de forma direta ou indireta.
- Mandato por prazo certo para exercício da chefia do poder, não podendo o presidente ser destituído por motivos puramente políticos, a não ser que cometa crime de responsabilidade que autorize o processo de impeachment.

**Impeachment** – processo instaurado com base em denúncia de crime de responsabilidade contra alta autoridade do poder executivo (por exemplo, presidente da República, governadores, prefeitos) ou do poder judiciário (por exemplo, ministros do Superior Tribunal Federal), cuja sentença é da alçada do poder legislativo. Fonte: Houaiss (2009).

- Participação do Poder Executivo no processo legislativo.
- Separação dos poderes Executivo e Legislativo (MAIA, 2006).

## Parlamentarismo

O Parlamentarismo trata de um sistema de governo em que o Executivo e o Legislativo são interdependentes, apresentando as seguintes características:

- A Chefia de Estado e a Chefia de Governo são atribuídas a pessoas distintas, ou seja, a Chefia de Estado, que tem a função de representação externa e interna, é designada ao Presidente da República, e a função de Chefia do Governo, condução das políticas do Estado, é atribuída ao Primeiro-Ministro (forma dualistas de poder).
- Chefia de Governo com responsabilidade política, pois o Primeiro-Ministro não tem mandato. Permanecendo no cargo enquanto tiver apoio da maioria dos parlamentares. Pode ser destituído pela perda da maioria no Parlamento ou pela aprovação de moção de desconfiança.
- Possibilidade de dissolução do Parlamento pelo Chefe de Estado, com a convocação de novas eleições gerais.
- Interdependência dos poderes Executivo e Legislativo, pois compete ao próprio parlamento a escolha do Primeiro-Ministro, que permanece no cargo enquanto gozar confiança das maiorias dos parlamentares (MAIA, 2006).

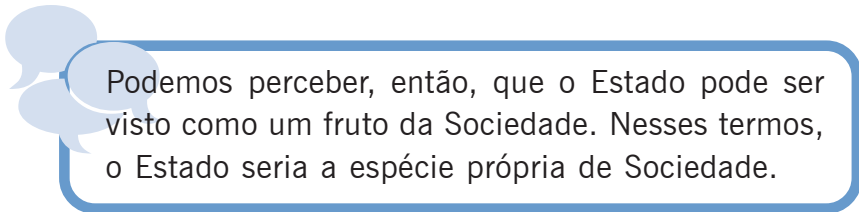
## Estado

Nesta seção serão estudados o conceito de Sociedade e de Estado, a Origem do Estado, os Elementos Constitutivos do Estado, as Formas de Estado e os Tipos de Estado.

### Definição de Sociedade

Diversos ramos das ciências sociais têm como ponto de partida para estudo a alegação de que os homens não vivem sozinhos e que, dessa forma, a vida lhes impõe a formação de grupos sociais, ou seja, uma sociedade (BONAVIDES, 2006).

De acordo com Bonavides (2006), Sociedade é uma instância mais ampla em relação ao Estado, portanto, ela vem antes, e o Estado vem depois.



Podemos perceber, então, que o Estado pode ser visto como um fruto da Sociedade. Nesses termos, o Estado seria a espécie própria de Sociedade.

### Conceito de Estado

O Estado é uma sociedade política dotada de algumas características próprias, ou de elementos essenciais como povo, território e soberania (PINHO, 2005).

Acrescenta ainda Chimenti *et al.*, 2007, que o **Estado** é a pessoa jurídica que tem como elementos básicos a **soberania**, o **povo** (elemento humano), o **território** (base) e o **governo** (poder condutor); é a sociedade politicamente organizada dentro de determinado espaço físico que tem por fim o bem-estar de todos.

Então, em relação ao conceito de Estado, certo é que o poder soberano está nas mãos do Estado, ou seja, o Estado é poder e se manifesta concretamente agindo em nome dos cidadãos.

## Origens do Estado

Desde as sociedades primitivas, como os nômades, já havia inúmeras famílias que possuíam uma autoridade própria que as dirigia, fixando-se em um território determinado, passando assim a constituir um Estado (DALLARI, 2003).

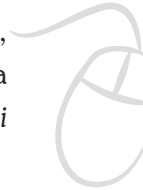
Somente um fato é permanente e dele promanam outros fatos permanentes: o homem sempre viveu em sociedade. A sociedade apresenta como nota marcante a organização, que supõe a autoridade e a liberdade como elementos essenciais, porque se a sociedade atinge determinado grau de evolução, passa a constituir um Estado (DALLARI, 2003).

Segundo Aristóteles (*apud* DALLARI, 2003), para viver fora da sociedade, o homem precisaria estar abaixo dos homens ou acima dos deuses, e vivendo em sociedade, ele natural e necessariamente cria a autoridade e o Estado.

Na discussão teórica acerca da origem do Estado encontra-se desde a concepção bíblica da origem familiar, destacando ainda o viés Marxista da origem da formação do Estado por meio do fenômeno patrimonial e ainda a explicação da constituição através da força, ou como melhor define o poder político como o poder organizado de uma classe para opressão da outra (AZAMBUJA, 1998).

A denominação *Estado*, do latim *status* = estar firme, significando situação permanente de convivência ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em *O Príncipe de Nicolau Maquiavel*, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos, sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *Stato di Firenze* (DALLARI, 2003, p. 120).

Motivos determinantes do aparecimento do Estado, em sua versão moderna, como sociedade política que, com autoridade superior, fixou as regras de convivência de seus membros – panorama histórico do início do Século XVI, em que havia necessidade de centralizar o poder político sobre um território, após a superação do feudalismo, com o objetivo de os países lançarem-se às grandes navegações, bem



Leia esta obra na íntegra, em: <<http://www.culturabrasil.pro.br/nicolaumaquiavel.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2010.

Leia mais sobre essa obra, em:

< [http://www.passeiweb.com/na\\_ponta\\_lingua/livros/analises\\_completas/a\\_a\\_republica](http://www.passeiweb.com/na_ponta_lingua/livros/analises_completas/a_a_republica) > . Acesso em:

5 nov. 2010.

como no renascimento comercial, objetivando a inserção na modernidade (DALLARI, 2003).

Platão, em *A República* identifica que um Estado nasce das necessidades dos homens; pois ninguém basta a si mesmo, mas todos nós precisamos de muitas coisas. Como os homens têm muitas necessidades e é preciso várias pessoas para supri-las, eles ajudam uns aos outros. Quando esse grupo de associados e de auxiliares se reúnem em apenas uma habitação, o conjunto de habitantes recebe o nome de cidade ou Estado (DALLARI, 2003).

Faltava apenas uma “coisa”, uma instituição que não assegurasse somente as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica; que não apenas consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o solo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras – a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada das riquezas: uma instituição que, em uma palavra, não apenas perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu, por isso, foi então inventado o Estado (DALLARI, 2003).

Sob o ponto de vista da época do **aparecimento do Estado**, identificamos as seguintes posições, de acordo com Bonavides (1999):

- A **Primeira Posição** é a de que o Estado e a sociedade sempre existiram, pois desde que o homem vive sobre a terra, ele se encontra integrado em uma organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo.
- Na **segunda Posição**, defendida por outros autores, admite-se que a sociedade humana existiu sem o Estado durante certo período. Essa posição está ligada às causas do aparecimento do Estado.
- A **terceira posição** é a dos autores que apenas admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. Essas características bem definidas são relativas ao exercício da soberania e ao nascimento dessa ideia, que apenas ocorre no Século XVII,




embora as cidades-estados (Idade Antiga) possuam uma espécie de soberania no sentido de ser exercício de poder.

Defensores como Carl Schmitt (*apud* BONAVIDES, 1999) tratam da justificativa do Estado ter aparecido com o surgimento da soberania, tentando demonstrar que a posse do poder legal em termos de legitimidade requer sempre uma presunção de juridicidade, de exequibilidade e obediência condicional e de preenchimento de cláusulas gerais, cuja importância prática e teórica não deve ser ignorada pela teoria constitucional nem pela filosofia do direito, visto que tanto servem de critério de controle da constitucionalidade da legislação como de ponto de partida a uma doutrina do direito de resistência (BONAVIDES, 1999).

Pallieri (*apud* DALLARI, 2003) indica a data de nascimento do Estado no ano de 1648, pois é a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados e o ano em que foi assinada a **paz de Westfália**. Momento em que se considera criado um novo Estado com o reconhecimento pelos demais, ou simplesmente, que o novo Estado consiga se manter com independência, tenha viabilidade e, internamente, mantenha uma ordem jurídica eficaz (DALLARI, 2003)

Quanto à formação jurídica do Estado, Segundo Carré de Malberg (*apud* AZAMBUJA, 1998), desde o momento em que a coletividade estatal se organiza e possui órgãos que querem e agem por ela, o Estado existe. Não influem sobre a sua existência as transformações posteriores de Constituição e forma de governo: o Estado nasce e permanece através de todas as mudanças. Outros preferem considerar como nascimento jurídico do Estado o momento em que ele é reconhecido pelas demais potências, o que é matéria de Direito Internacional. No entanto, os dois pontos de vista são úteis e não se contradizem.

Com relação às causas do aparecimento dos Estados, podemos observar: Formação Originária dos Estados advém de agrupamentos humanos não integrados em qualquer Estado e a Formação Derivada dos Estados, ou seja, novos Estados surgirão a partir de outros preexistentes, e podemos designar essa forma como derivada (AZAMBUJA, 1998).



Leia mais sobre a paz de Westfália, em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/2003/01/13/001.htm>. Acesso em: 5 nov. 2010.

## Elementos Constitutivos do Estado

### Elementos Constitutivos do Estado: ordem formal e ordem material

De acordo com Duguit (*apud* BONAVIDES, 2003), os elementos constitutivos do Estado dividem-se em: ordem formal e ordem material. Na ordem formal, há o elemento poder político na sociedade, que, segundo o autor, surge do domínio dos mais fortes sobre os mais fracos. Para alguns autores chama-se soberania.

Pinho (2005) assegura que soberania para alguns autores como Maluf (*apud* PINHO, 2005) seria o governo, como um conjunto de órgãos públicos que presidem a vida política do Estado. Mas, para Nogueira (*apud* PINHO, 2005), denomina-se poder de império do Estado, o caracterizando como o poder jurídico de que são investidas as autoridades. É considerada soberania, pois, para a existência do Estado, não basta a simples presença de um governo, mas sim “é indispensável que as autoridades constituídas exerçam, sobre as pessoas que residam em determinado território, um poder de natura absoluta.”

Ensina Dallari (*apud* PINHO, 2005) que soberania possui dois sentidos, um político e outro jurídico. No sentido político, é o poder incontestável de querer coercitivamente e fixar competências e no sentido jurídico, soberania é o poder de decidir em última instância. (PINHO, 2005, p. 2). Então, a soberania possui esses dois lados de supremacia na ordem interna e independência na ordem externa. O que também não podemos esquecer é de que o Estado não é um fim em si mesmo, mas um meio para a satisfação das necessidades do povo organizado politicamente sobre determinado território.

E de ordem material, temos o elemento humano, que se qualifica em graus distintos, como população, povo e nação, ou seja, no sentido demográfico, jurídico e cultural, bem como também o elemento território (BONAVIDES, 2003).

Para Chimenti *et al.* (2007), povo é o conjunto de pessoas que mantêm um vínculo jurídico-político com o Estado, passando a ser integrante deste. Trata-se de um conceito de natureza jurídico-política. Mas população é o conjunto de pessoas que se encontram no território de um determinado Estado, sejam nacionais ou estrangeiros. Já Nação é o conjunto de pessoas que formam uma comunidade uni-

da por laços históricos e culturais, uma realidade sociológica (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Segundo Pinho (2005), território é o espaço no qual se exerce a supremacia sobre pessoas e bens. O conceito de território não é meramente geográfico, mas sim jurídico, porque compreende além do espaço delimitado entre fronteiras do Estado, o mar territorial, a plataforma continental, o espaço aéreo, navios e aeronaves em alto mar ou sobrevoando espaço aéreo internacional e navios e aeronaves militares onde quer que estejam.

## Formas de Estado: Estado Unitário e Estado Federal

Segundo Pinho (2005), a evolução do conceito de Estado, o Direito Público consagra as formas de Estado em simples ou unitário e Estado composto ou federado.

### Formas de Estado: Estado Unitário ou Simples

É chamado de Estado Simples ou Unitário aquele que não é dividido internamente em Estados-membros, em que existem os três poderes centralizados (legislativo, executivo e judiciário) com sede na capital. Existe apenas um governo estatal que dirige toda a vida administrativa e política. Assim, o Estado unitário é caracterizado por um grau menor de descentralização e autonomia das unidades político-administrativas (PINHO, 2005).

Entendemos que no Estado Unitário existe apenas um foco do poder político e qualquer grau de descentralização depende da concordância do poder estatal (PINHO, 2005).

No Estado Unitário descentralizado verificamos certa descentralização política, no qual o suporte das autoridades locais ou regionais é delegado pelo poder central através de legislação ordinária, ou seja, não reside em si mesmo. Nesse caso, o poder central transfere parte de sua competência para aquelas autoridades regionais, o que pode, a qualquer tempo, ser revogado pelo poder central que reassume as funções anteriormente distribuídas. Esta característica justifica a denominação Estado Unitário descentralizado (PINHO, 2005).

## Formas de Estado: Estado Federado ou Composto

O Estado Composto ou Federado é formado por mais de um Estado, existindo pluralidade de poderes políticos internos, como a **União Pessoal, a União Real, Confederação e Federação** (PINHO, 2005).

A União Pessoal ocorre somente em Estados monárquicos, é a união de dois ou mais Estados sob o governo de apenas um rei, em virtude de casamento ou sucessão hereditária, pois o mesmo monarca recebe a coroa de dois ou mais Estados. Um exemplo é a Espanha e Portugal, no período de 1580 e 1640, época em que o Brasil esteve sob o domínio espanhol, em razão de Felipe II ser o herdeiro das duas coroas (PINHO, 2005).

Quanto à União Real, podemos dizer que também é possível apenas entre Estados Monárquicos. Trata-se da união de dois ou mais Estados sob o governo do mesmo rei, mais guardando cada um deles sua organização interna. Difere da união pessoal por ser de caráter permanente, considerando que as leis sucessoras são unificadas. Essa forma de governo apenas é possível em circunstâncias transitórias (PINHO, 2005).

A Confederação é a união permanente e contratual de Estados que se ligam para fins de defesa externa, paz interna e outras finalidades que possam ser ajustadas. Os Estados Confederados conservam soberania, incluindo a possibilidade de se desligarem da União (PINHO, 2005).

No entanto, Confederação caracteriza-se pela individualidade dos Estados soberanos que se unem, mediante contrato, apenas para gerenciar interesses comuns, sendo ressaltada a pluralidade, já a Federação supõe um pacto associativo constitucional, sendo suprimida a soberania das unidades políticas integrantes do Estado Federal, originando uma entidade jurídico política superior (BONAVIDES, 2003).

Temos, ainda, a Federação como a união de dois ou mais Estados para formação de um novo, na qual as unidades conservam autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal. Exemplos: Estados Unidos, Brasil, Argentina e México. Na federação não há possibilidade de secessão, e sua base jurídica é uma Constituição (BONAVIDES, 2003).

**Secessão** – ocorre quando as unidades federadas não podem desligar-se da Federação. Fonte: Elaborado pelo autor.

## Tipos de Estado (Absolutista, Liberal, Social, e Totalitário)

### Estado Absolutista

A Monarquia absoluta assentava-se sobre o fundamento teórico do direito divino dos reis, com evidentes resquícios das concepções monárquicas assírias e hebraicas. A autoridade do soberano era considerada como de natureza divina e proveniente diretamente de Deus. O poder de *imperium* era exercido exclusivamente pelo Rei, cuja pessoa era sagrada e desligada de qualquer liame de sujeição pessoal (MALUF, 1998).

**Liame** – tudo o que prende, une ou liga; ligação; vínculo. Fonte: Houaiss (2009).

### Estado Liberal

**Oliver Cromwel**, por natureza republicano, transformou-se em ditador absoluto, durante dez anos, dissolvendo o Parlamento por força policial, sendo que apenas no limiar do Século XVIII, após três declarações de Direitos, consolidou-se o princípio da monarquia de direito legal, tendo como seus princípios: tripartição do poder; sistema representativo; preeminência da opinião nacional e intangibilidade dos direitos fundamentais do homem (AZAMBUJA, 1998).

Saiba mais sobre Oliver Cromwel, em: <[http://www.netsaber.com.br/biografias/ver\\_biografia\\_c\\_2780.html](http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_2780.html)>. Acesso em: 23 nov. 2010.

Esses princípios passaram a figurar nas Constituições de todos os Estados liberais, refletindo-se primeiramente na América do Norte, com a proclamação da **Declaração de Virgínia em 1776, Constituição Federal 1787 e em todas as Constituições estaduais das antigas colônias inglesas que compuseram a federação norte-americana** (AZAMBUJA, 1998).

O liberalismo, que pregava a figura de um estado mínimo de pouca interferência na vida das pessoas, na França, estava destinado a obter a vitória das ideias democráticas para si e para o mundo inteiro, a monarquia absolutista dos Bourbons mantinha a divisão social em três classes, que fora nivelado, apenas, com a revolução popular de 1789, baseada nas ideias liberais do Século XVIII, suprimindo os privilégios e proclamou o princípio da soberania nacional (AZAMBUJA, 1998).

Leia mais sobre esse assunto no Saiba mais da página 61.

## Estado Social

É possível verificar a emergência da Social Democracia, sustentada no Estado do Bem-Estar Social, como caracteriza Bastos (2002), que alega que o Estado passou, a assumir um papel, de início, regulador da economia, o que era feito mediante a edição de normas disciplinadoras da conduta dos agentes econômicos.

Em um segundo momento, o Estado passou a protagonizar a própria atividade econômica, criando empresas com tal finalidade, ou participando, em sociedades, dos capitais de empresas privadas. Tornou-se ele, em consequência, um grande empregador. Sua burocracia agigantou-se. A vida social ganhou em complexidade. Aos segmentos sociais já existentes agregou uma poderosa burocracia estatal. Portanto, o Estado Social caracteriza-se por um alargamento substancial, até mesmo asfixiante, das funções estatais. O Estado passa a interessar-se por um larguíssimo espectro de interesses que não se limita mais aos da segurança, distribuição de justiça e feitura e aplicação das leis, devido ao emaranhado de conflitos sociais que respaldam nas partes mais fracas. Ingressa no econômico, não apenas no exercício de um poder de polícia alargado, mas pela própria prestação da atividade econômica (BASTOS, 2002).

## Estado Totalitário

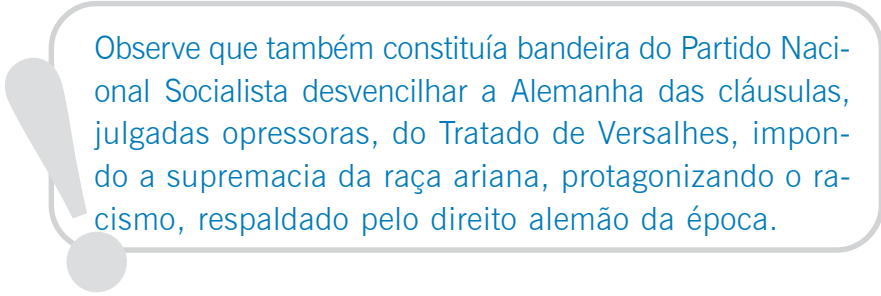
No sentido de sua evolução histórica, a humanidade vivenciou episodicamente a emergência de Estados totalitários que se notabilizam por absorver as manifestações da vida social e, até mesmo, individual, o Estado totalitário, que não é necessariamente um Estado autoritário, uma vez que denota a vontade de uma minoria (AZAMBUJA, 1998).

A crise da sociedade moderna, a crise da nossa civilização, refletida tão exatamente no Estado, hipertrofiado pela extensão inaudita de sua competência, mas de fato incompetente para resolver os problemas que deparava, facilitou o surto de novas doutrinas, denominadas totalitárias (AZAMBUJA, 1998).

O Fascismo caracterizou-se por ser um sistema de governo autoritário, monopolizando a representação política em um único partido político de massa, hierarquicamente organizado, pautando-se por uma ideologia de culto ao Chefe de Estado e com um desprezo aos valores do individualismo liberal, primando pela exaltação da coletividade nacional e pelo ideal de colaboração de classes

(cooperativismo), combatendo o socialismo e o comunismo, acabando com as oposições políticas pelo uso da violência. No que se refere à postura do Estado Fascista, houve uma posição intermediária entre o coletivismo e o individualismo, quer dizer, o Estado Fascista se caracterizava por ser a união de corporações. Mussolini muito bem descrevia o Estado Fascista em sua famosa frase: Tudo no Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado. O fascismo instaurou o princípio autoritário do Estado, sendo que o poder estatal era exercido por um único partido político, por conseguinte, o fascismo foi suprimido com todos os outros partidos políticos e com a liberdade de imprensa. Podemos dizer, por fim, que o fascismo foi um regime de exceção que buscou suspender todas as garantias democráticas e implantar um sistema que defendesse os interesses comuns da burguesia (BASTOS, 2002).

O nazismo nasceu e cresceu no período entre guerras, oriundo de defeitos na política alemã, da Crise da Segunda República Alemã, e da superinflação existente naquela oportunidade na Alemanha, surgindo com uma dupla função: combater o liberalismo democrático decadente e a infiltração comunista (BASTOS, 2002).



Observe que também constituía bandeira do Partido Nacional Socialista desvencilhar a Alemanha das cláusulas, julgadas opressoras, do Tratado de Versalhes, impondo a supremacia da raça ariana, protagonizando o racismo, respaldado pelo direito alemão da época.

### *Saiba mais...*

Saiba mais sobre a **Declaração de Virgínia**, em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1776.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2010.

Saiba mais sobre a **Constituição Federal de 1787**, em: <<http://www.embaixada-americana.org.br/government/index.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2010.

## Entes da Federação

Para a caracterização do Estado Federal, faz-se imprescindível conhecer a organização do poder público e a participação dos Estados-membros. No Estado Federal, os Estados-membros abdicam, de forma igualitária, a parte de suas competências em benefício da comunidade em geral. Portanto, podemos considerar três elementos básicos que devem estar presentes em uma estrutura federal conforme Temer (2002):

- Uma repartição de competências estatais entre os entes federados:
  - em nível de Estados-membros;
  - em nível de Municípios (modelo brasileiro); e
  - em nível de Federação.

Por isso, a Federação é um grande sistema de repartição de competências que dá substância à descentralização em unidades autônomas. A divisão dessas competências pode ser vista como uma regra do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre União, Estados-membros e Municípios, porque se não houvesse essa delimitação de atribuições e competências, seria inevitável o conflito entre os entes, que colocaria em risco o equilíbrio e a vivência deles e, em última análise, a Federação (TEMER, 2002).

- A participação das coletividades integrantes nas decisões tomadas pelos órgãos comuns efetiva-se por meio de uma Câmara que representa especialmente os Estados (TEMER, 2002). No caso brasileiro, essa representação é feita pelo Senado Federal, em que cada Estado-membro e o Distrito Federal são representados por três senadores com mandato de oito anos (TEMER, 2002).
- Os entes federados que participam desta união gozam de tratamento igualitário nas relações entre si. Com isso, na maioria dos Estados Federais, cada Estado-membro, independentemente da sua população ou da extensão de seu território, terá um número igual de representantes (TEMER, 2002).



Todavia, a característica marcante do Estado Federal é a autonomia assegurada aos entes federados (Estados-membros, Municípios, Distrito Federal) e o poder central. Porém não deve haver qualquer relação de subordinação entre os entes federados e o governo federal (ABREU, 2004).

## Características do Modelo Federativo

Entre outras principais características que devem estar presentes em um autêntico modelo federativo, podemos destacar a Autonomia e a Participação, a Repartição de competências, a constituição como fundamento jurídico, a existência de uma Corte Constitucional, a inexistência do Direito de Secessão e a desconcentração do poder político.

### Autonomia e Participação

Segundo Raul Machado Horta (1964), a autonomia do Estado-membro é elemento essencial à configuração do Estado Federal. A autonomia é, portanto, a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos. Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser materialmente normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as particularidades da ordem jurídica.

A autonomia permite que as comunidades federadas conservem certa independência, já que concede efetuar a gestão de seus negócios (ALMEIDA, 1991).

Pelo princípio da participação, podemos observar que as unidades que compõem a Federação têm garantidas a sua colaboração na formação das decisões que se adotam como próprias da União Federal. Portanto, a participação faz-se necessária, pois do contrário haveria subordinação e não colaboração, desfigurando assim a ideia de Federação (BONAVIDES, 2000).

E ainda para concluir, Paulo Bonavides (2000, p. 181) assegura que:

[...] tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como via Tocqueville no século XIX, duas sociedades distintas, “encaixadas uma na outra”, a saber, o Estado Federal e os Estados Federados harmonicamente superpostos e conexos.

## Repartição de Competências

A repartição de competências é fundamental para a doutrina jurídica do federalismo. Através dela tanto podemos acentuar a centralização do poder nas mãos da União, como destacar a descentralização, ampliando os poderes dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, ou ainda alcançar um equilíbrio satisfatório (DALLARI, 1986).

É assegurada que a distribuição de competências significa uma atribuição de poderes e, ao mesmo tempo, de encargos, pois quem recebe a competência para determinado assunto é que deve legislar sobre ele e adotar as providências necessárias no âmbito da administração pública, inclusive a criação e a manutenção de serviços. Maior número de competências pode significar mais poder político, mas significa também maiores encargos e mais responsabilidade (DALLARI, 1986).

Por causa desse motivo, é imprescindível que, ao ser feita a distribuição das competências, sejam distribuídas, em medida equivalente, as fontes de recursos financeiros, para que haja equilíbrio entre encargos e rendas. Não havendo tal equilíbrio, duas hipóteses podem ocorrer ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo que deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado do serviço solicita recursos financeiros de outra fonte, criando uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política (DALLARI, 1986).

## A Constituição como Fundamento Jurídico

A base jurídica da Federação é sempre uma Constituição comum a todas as entidades federadas, em que estão fixados os fundamentos essenciais de suas relações recíprocas (DALLARI, 1986).

Zimmermann (1999, p. 76), discorrendo a respeito da relação entre Constituição e federalismo nos ensina que:

Constituição formal e federalismo se identificam porque, antes de tudo, ambos são instituições políticas que visam a delimitação do poder. Neste sentido, são também interdependentes, notadamente o Estado Federal da Constituição, porque somente através deste poderá o federalismo garantir a separação vertical de poderes, dividindo-se a ação governamental entre os diferentes níveis de poder autônomos, que, pela livre atuação dos mesmos, impedem a ação autoritária do Estado.

A Constituição é, portanto, o elemento consubstanciador do pacto federativo, pois ela garante a descentralização política e administrativa do Estado através da separação de poderes e da repartição de competências entre os entes federados (ZIMMERMANN, 1999).

## Existência de uma Corte Constitucional

Para a determinação do modelo federal de Estado, o Poder Judiciário desempenha função importantíssima. O Supremo Tribunal Federal desempenha o papel de guardião do Texto Constitucional, cabendo a ele, portanto, a apreciação, em caráter originário ou recursal, somente das demandas que envolvam a matéria constitucional (MOTA, 2000).

Sobre o papel da Suprema Corte, Loureiro Júnior (1957, p. 71), ensina que:

[...] a combinação realizada mediante a Suprema Corte, os princípios do Federalismo e Judicialismo, é que completam, e asseguram, a um tempo, a autonomia dos Estados, os direitos dos cidadãos, a unidade nacional, enfim, a preponderância da Nação através dos seus grandes órgãos.

A Corte Suprema tem a missão, portanto, de manter a supremacia constitucional para a harmonia do ordenamento jurídico, sendo de suma importância para o federalismo a sua função (MOTTA, 2000).

## Inexistência do Direito de Secessão

Os Estados-membros não possuem soberania absoluta, restando a eles, sobretudo, a autonomia inerente aos entes federados. Dessa forma, a Constituição os obriga definitivamente a permanecerem na Federação.

Portanto, a regra no Estado Federal, é a de que as unidades federadas não podem desligar-se da Federação, isto é, não se reconhece o direito de secessão. Foi exatamente o desejo de constituir uma aliança sólida e indissolúvel que levou à criação do Estado Federal, sendo lógico, portanto, o estabelecimento de uma regra constitucional proibindo os Estados de se retirarem da Federação (DALLARI, 1986).

A Constituição Brasileira de 1988 prevê no seu artigo 60, §4º, a proibição de proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado.

## A Desconcentração do Poder Político

Uma característica importante para compreender o sentido inovador e o alcance do federalismo é a desconcentração do poder político, que é muito mais do que a simples descentralização administrativa, a qual também pode ocorrer em um Estado Unitário ou simples (DALLARI, 1986).

O real ponto diferenciador do Estado Federal é a União e os demais entes federados têm competências próprias e exclusivas, asseguradas pela Constituição. Nem é superior aos Estados-membros, nem estes são superiores àquela. As tarefas de um são diferentes, mas o poder político de ambos é equivalente (MOTA, 2000).

A realidade brasileira aponta para um alto grau de centralização, visto que a União concentra um número exagerado de atribuições, dentre as quais uma boa parte poderia ser transferida para as demais entidades autônomas de nossa Federação (MOTA, 2000).

No Estado Federal, podemos perceber, portanto, a união de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política, ou seja, é um tipo de Estado descentralizado politicamente, cuja Constituição delimita a competência de cada um dos seus entes jurídicos e a obrigatoriedade do respeito mútuo no exercício destas competências (MOTA, 2000).

## Divisão da Organização Político Administrativa: União, Estado, Distrito Federal e Municípios

Depois de verificadas as características e os elementos do Estado federal, prevê a Constituição Federal de 1988, no artigo 18, *caput*, que:

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 2007, p. 36).

## União

Primeiramente, devemos destacar que a União deve ser analisada com relação à sua dúplici natureza: em nível externo e interno (MOTA, 2000).

Em nível externo, a União pode ser definida como pessoa jurídica de direito público exercendo de forma soberana a função de representante da República Federativa do Brasil no âmbito internacional, pois mantém relações de coordenação com os demais Estados Internacionais (MOTA, 2000).

O artigo 21, incisos I a IV, estipula as competências da União no âmbito internacional.

No âmbito das relações internacionais, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios possuem competência para essa finalidade, todavia dependem de autorização concedida pelo Senado Federal, conforme disposição do artigo 52, V, VI, VII e VIII, da Constituição Federal de 1988 (MOTA, 2000).

No nível interno, a União pode ser definida como pessoa jurídica de direito público com capacidade política, exercendo, ao lado dos Estados-membros, Distrito-Federal e os Municípios, as competências estabelecidas na Constituição Federal (MOTA, 2000).

A União detém, no sistema federativo brasileiro, uma gama enorme de competências constitucionais, o que acarreta uma centralização do poder, em detrimento da autonomia dos demais entes federados (MOTA, 2000).

## Estados-membros

Os Estados-membros da Federação brasileira são pessoas jurídicas de direito público interno, dotados de capacidade política e detentores de competências legislativas, conforme previsão constitucional (MOTA, 2000).

A autonomia é a característica maior de um Estado-membro no Estado Federal. É o poder de auto-organizar-se, isto é, organizar

suas leis, em uma Constituição Estadual, dentro do previsto nos limites prefixados pela Magna Carta (ABREU, 2004).

Verificamos por consequência, que no sistema federativo os Estados-membros não são soberanos, haja vista que exercem em conjugação com os demais entes componentes, apenas uma parcela desta, conforme delimitação do texto Constitucional, convivendo em igual nível jurídico com os demais entes federados, inexistindo, destarte, qualquer relação de subordinação entre eles (MOTA, 2000).

No âmbito das competências, aos Estados-membros são atribuídas competências legislativas e não legislativas, a exemplo do que ocorre com a União (ABREU, 2004).

A competência estadual não legislativa encontra-se em um único dispositivo, que estabelece no artigo 23 da Constituição, a chamada competência comum entre os entes federados (MOTA, 2000).

Em matéria de competência legislativa, o texto constitucional estabelece as competências: expressas, *caput* e §3º do artigo 25; residual, artigo 25, §1º; delegada, parágrafo único do artigo 22; concorrente, prevista no artigo 24 e a suplementar, prevista no artigo 22, § 2º. Possuem, ainda, os Estados-membros, competência tributária com previsão no artigo 155 da Constituição Federal e a competência para a intervenção, elencada nos artigos 35 e 36 do Texto Constitucional (MOTA, 2000).

## Municípios

Conforme disposição dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, o Município é considerado como um ente federativo, definido como pessoa jurídica de direito público com capacidade política, administrativa e financeira, desempenhando suas competências constitucionais conjuntamente com os demais entes federativos, no que lhe for peculiar (MOTA, 2000).

A Constituição de 1988 deu ao Município situação jurídica de membro integrante da Federação. Com isso, os Municípios voltaram em toda plenitude a serem autônomos, respeitando os princípios constitucionais que se autorregulam por meio de suas Leis Orgânicas (MOTA, 2000).

A autonomia dos Municípios foi assegurada mediante a inserção, na Constituição Federal, de um capítulo específico que trata de normas gerais e específicas, dispostas nos artigos 29 a 31, que estabelecem preceitos para a organização política dos Poderes Executivo e Legislativo e para as competências exclusivas (MOTA, 2000).

As competências não legislativas comuns encontram-se no artigo 23 da Constituição Federal, em que o Município exerce em comum com a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, de forma cooperativa, como prevê na Lei Complementar. As competências não legislativas locais são previstas nos incisos II a IX do artigo 30 (MOTA, 2000).

Com relação às competências legislativas expressas, há previsão no *caput* do artigo 29, que autoriza sua auto-organização mediante a edição de Lei Orgânica própria (MOTA, 2000).

A Constituição Federal prevê, ainda, em seu inciso II, do artigo 30, a competência supletiva dos Municípios, que trata da possibilidade do Município legislar, no que couber às lacunas deixadas pela União e aos Estados-membros. Porém, somente naquilo que tiver relação com o interesse local (MOTA, 2000).

No tocante à criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, o artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, no capítulo relativo à organização Político-Administrativa do Estado, estabeleceu os seguintes termos:

Art. 18. §4º: **a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento** de Municípios, far-se-ão por **lei estadual**, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta previa, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 2007, p. 36, grifo nosso).

## Distrito Federal

Possui personalidade jurídica de direito público interno, com capacidade política, exercendo conjuntamente com os demais entes federativos as competências estabelecidas na Carta Constitucional Federal (MOTA, 2000).

O Distrito Federal ganhou a condição de ente autônomo, parte integrante da Federação, conforme previsão no artigo 18 da Constituição Federal, abrigando em seu território a capital da República Federativa do Brasil, Brasília (MOTA, 2000).

O Distrito Federal passa a ser regido por Lei Orgânica própria, a qual é aprovada pelo Poder Legislativo local que se chama Câmara Legislativa, conforme estabelece o artigo 32 da Constituição Federal (MOTA, 2000).

Com relação ao Executivo, ele é autônomo e eleito conforme estabelece a regra do artigo 77 da Constituição Federal, por previsão contida no §2º, do artigo 32 (MOTA, 2000).

A organização e manutenção do Poder Judiciário, bem como a do Ministério Público e da Defensoria Pública, são de competência da União, conforme disposto no artigo 21, inciso XIII (MOTA, 2000).

Com relação às competências não legislativas, podemos dividi-las em: comum, nos termos do artigo 23 da Constituição, conjuntamente com a União, Estados-membros e o Municípios; e locais, que são as mesmas atribuídas aos Municípios nos incisos II a IX do artigo 30 da Constituição Federal (MOTTA, 2000).

A competência comum é aquela que pode ser exercida por todos os entes da federação, podendo, portanto, ser simultaneamente exercida, desde que respeitados os limites constitucionais. Já a competência local é aquela conferida somente ao município (MOTA, 2000).

As competências legislativas do Distrito Federal são aquelas atribuídas aos Estados-membros e aos Municípios. E são as seguintes, conforme Mota (2000):

- **Expressas:** previstas no *caput* do artigo 32 e referem-se à elaboração de sua própria Lei Orgânica, bem como no campo tributário, com previsão no artigo 155 e 156.
- **Delegada:** com previsão no artigo 22, em matéria de competência privativa da União, caso tenha autorização da Lei Complementar a ser editada.
- **Concorrente:** exercida conjuntamente com a União e os Estados-membros para legislar sobre as matérias ali elencadas, com previsão no artigo 24.
- **Suplementar:** desde que de acordo com a legislação federal, estando prevista conjuntamente no §2º do artigo 24 e no §1º do artigo 32.
- **Residual:** que por força do disposto no §1º do artigo 32, também pode ser exercido pelos Estados-membros, pois o que não estiver vedado na Constituição Federal, será reservado ao Distrito Federal (MOTA, 2000).

A Lei n. 8.185/1991 dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios. O Distrito Federal integra a Federação, elege senadores e deputados federais, tem eleição direta para governador, mas não pode ser desmembrado em Municípios (artigo 32,



*caput*, da CF). Nele está situada a Capital Federal, Brasília, embora a sede do governo federal possa ser temporariamente transferida pelo Congresso Nacional (art. 48, VII, da CF) (CHIMENTI *et al.*, 2007).

A natureza jurídica do Distrito Federal, é discutida por tratar-se de pessoa jurídica criada diretamente pela Constituição Federal e que se equipara aos Estados-Membros, desfrutando das competências legislativas municipais e Estaduais (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Observe, porém, que a autonomia do Distrito Federal não é tão ampla quanto aquela verificada nos Estados Membros, já que parte de sua estrutura administrativa é organizada e mantida pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Militar e Bombeiro Militar, nos termos dos incisos XIII e XIV do artigo 21 da CF). José Afonso da Silva (*apud* CHIMENTI *et al.*, 2007, p. 189) classifica o Distrito Federal como uma unidade federada com autonomia parcialmente tutelada (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Cabe lembrar, que o Distrito Federal também absorve as competências legislativas atribuídas aos Estados-membros e aos Municípios, conforme dispõe o § 1º do artigo 32 da Constituição Federal.

## Territórios

Segundo CHIMENTI *et al.* (2007), para criação de um Território é exigida a aprovação da proposta pela população diretamente interessada, mediante plebiscito (a ser proposto por 1/3 dos deputados federais ou por 1/3 dos senadores), e a aprovação pelo Congresso Nacional por Lei complementar que exige o voto favorável da maioria dos membros das Casas Legislativas (arts. 18, § 3º, e 69 da CF), depois de ouvida(s) a(s) Assembleia(s) Legislativa(s) das áreas afetadas (parecer não vinculante, art. 48, VI, da CF).

Os Territórios podem ser divididos em Municípios (art. 33, § 1, da CF) e não são considerados entes da Federação (como são os Estados-Membros). São uma descentralização administrativa e territorial da União, com natureza de mera autarquia. O Território não elege senador (pois não é ente federado), mas sua população elege quatro deputados federais (representantes do povo do Território) (CHIMENTI *et al.*, 2007).

O governador do Território é nomeado pelo Presidente da República, após a aprovação do seu nome pelo Senado Federal (inciso XIV do art. 84 da CF), e naqueles Territórios Federais com mais de cem mil habitantes haverá órgãos judiciários de primeira e segunda

instâncias, membros do Ministério Público e defensores públicos federais (§ 3º do art. 33 da CF) (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Conforme estabelece o parágrafo único do artigo 110 da CF, nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça local, na forma da lei (CHIMENTI *et al.*, 2007, 188).

## Poderes ou Funções do Estado

Antes do advento do Estado moderno, bem como nos primórdios das civilizações grega e romana, não havia, em regra, a ideia da divisão das funções de governo. Os monarcas ou as assembleias de cidadãos quase sempre acabavam por acumular o exercício das funções de legislar, administrar e julgar, concomitantemente (BONAVIDES, 2003).

A divisão dos poderes do Estado ganhou forma, como matriz teorética, a partir das primeiras revoluções burguesas inspiradas pelos postulados iluministas, em reação ao poder absoluto dos monarcas europeus. A partir daí, passou a figurar como modo de estruturação e limitação do poder estatal na grande maioria dos Estados Modernos (BONAVIDES, 2003).

Ao contrário do que se passa no ideário comum, essa teoria não teve como seu pioneiro Montesquieu. Antes dele alguns pensadores já haviam desenvolvido o princípio, não nos mesmos moldes como hoje é aceito, mas de forma muito semelhante, em essência (BONAVIDES, 2003).

Para figurar, destacaremos três autores que abordaram o tema: Aristóteles, Locke e Montesquieu.

## Visão de Aristóteles

Aristóteles, discípulo de Platão, é o antecedente mais remoto que se tem notícia, a mencionar o princípio da separação de poderes. Em seu livro, *A Política*, ele faz uma análise da estruturação das diversas formas de governo encontradas nas cidades-estado gregas, proce-

**Teorética** – relativo à teoria; teórico. Fonte: Houaiss (2009).

deu, ainda, de forma sucinta, um esboço da divisão de poderes. Na concepção de Aristóteles, dividia-se o governo, de determinada Cidade ou Estado, em três partes ou classes, cada uma correspondendo a uma função estatal.

- A primeira classe e a mais importante, segundo Aristóteles, delibera acerca dos negócios públicos (Legislativo), ou seja, promulga as leis, decide sobre os tratados, bem como sobre a guerra e a paz, promove o confisco e examina as contas do Estado;
- a segunda fica encarregada do exercício das diversas magistraturas (uma espécie de função executiva); e
- a terceira administra a justiça e se pronuncia sobre o direito de cada um (Judiciário). Aristóteles reconhece que o exercício dessas três funções deve ser atribuído, por conveniência, prudência e eficiência a pessoas ou órgãos distintos (ARISTÓTELES, 1995).

## Visão de Locke

O contratualista Locke, em *Dois Tratados Sobre o Governo*, funda seu raciocínio, na criação da sociedade política e, conseqüentemente, na concepção de Estado e governo e na ideia de razão. Para Locke, a razão é o que faz os homens nascerem livres e iguais. Parte ele do princípio de que ao homem, por ser criatura de Deus, a razão foi-lhe por Este atribuída (LOCKE, 1998).

Já que todos os indivíduos dotados de razão nascem iguais e com as mesmas vantagens e faculdades naturais, o estado de natureza é aquele em que o homem se encontra em perfeita liberdade e igualdade para regular suas ações e dispor de suas posses, do modo que julgar necessário, sem depender da vontade de qualquer outro homem. Nesse estado o homem submete-se apenas à lei da natureza, que é o dever de não prejudicar injustamente outrem, respeitando-lhe a vida, a saúde, a liberdade e suas posses (LOCKE, 1998).

Mas, como no estado de natureza cada homem se torna o juiz da própria causa, acaba por agir movido por paixões e vingança. Para evitar esses inconvenientes do estado de natureza e, com o fim

precípua de melhor assegurar a vida e o gozo pleno da propriedade, é que os homens, por seu próprio consentimento, abdicam daquela condição e se unem em comunidade, com o fito de formar um corpo político único, no qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais (LOCKE, 1998, p. 469). Para ingressarem na sociedade política, os homens transferem a ela parte de seu poder individual de exercer a lei da natureza. Com isso, a sociedade política passa a ter o poder de julgar e estabelecer qual a punição para as diversas transgressões cometidas entre seus membros, de acordo com as regras que ela mesma passará a adotar. Desse modo, a sociedade terá a autoridade para resolver todas as controvérsias que possam surgir (LOCKE, 1998).

**Concreção** – ato, processo ou efeito de (se) tornar concreto ou real; concretização, materialização. Fonte: Houaiss (2009).

Contudo, para dar concreção às leis editadas pelo legislativo é necessário um segundo poder, o executivo. Locke adverte que esse poder executivo deve, como forma de evitar a concentração de poderes, estar subordinado ao legislativo, como órgão constituído de representantes escolhidos pelo povo. Adverte, também, que o legislativo e o executivo devem estar separados, ou seja, não devem ser exercidos pelas mesmas pessoas, isso porque tanto o executivo pode se isentar da obediência à lei, como o legislativo as editar guiado pelo seu próprio interesse (LOCKE, 1998).

Locke enumera, ainda, um terceiro poder, o qual corresponde ao poder que todo homem tinha naturalmente antes de entrar em sociedade e que se encontra ainda em estado de natureza. Esse é o poder federativo, ao qual cabe a proteção da sociedade contra os inimigos externos. Embora configure função distinta daquela exercida pelo executivo, podem ambos ser depositados nas mãos do mesmo órgão, como frequentemente acontece (LOCKE, 1998).

Quanto ao judiciário, Locke não o enxerga como um poder institucional, separado do legislativo, porquanto, o poder de julgar é, antes, um atributo do Estado, um fim que ele deve buscar para a preservação de toda a sociedade (LOCKE, 1998).

## Visão de Montesquieu

Montesquieu é, sem dúvida, dos três autores, comumente reconhecido como aquele que concebera, em contornos modernos e definitivos, a teoria da divisão dos poderes. Ele expõe sua teoria em sua

obra, *O Espírito das Leis*, cuja fundamentação gira em torno da observação da Constituição da Inglaterra. Não é por menos, pois a Inglaterra, desde a Idade Média, já havia passado por uma série de movimentos políticos, que acabaram por limitar o poder dos reis, como a promulgação da **Magna Carta, em 1215, pelo Rei João Sem Terra**, que instituiu o Parlamento naquela nação. Por isso, ao contrário das demais nações da Europa, a monarquia naquele país já estava com seu poder bastante limitado pelo parlamento (MONTESQUIEU, 1995).

A teoria exposta por Montesquieu gira em torno da liberdade do homem. Para ele, a liberdade, em um Estado, não consiste em fazer o que bem se entende, muito menos ser obrigado a fazer aquilo que não se quer. Antes, a liberdade, em uma sociedade na qual existam leis, consiste no direito em fazer tudo aquilo que as leis permitem.

Para Montesquieu, o poder estatal pode ser exercido de modo a deixar uma certa margem de liberdade aos cidadãos, como, também, de reduzi-la ou mesmo suprimi-la. Assim, distingue os governos em moderados ou absolutos. Desse modo, entende que a liberdade do cidadão apenas se torna possível nos regimes em que o poder soberano não esteja concentrado em apenas uma pessoa, mas distribuído por órgãos diferentes que se controlam reciprocamente, o que consiste em um expediente típico dos governos moderados. Somente neste tipo de governo, no qual o poder se encontra distribuído a diversos órgãos, de modo que cada um exerça um controle recíproco sobre os demais, é que os cidadãos podem usufruir da liberdade de fazer aquilo que as leis permitem (MONTESQUIEU, 1995).

Segundo **Montesquieu**, há, em cada Estado, **três espécies de funções ou de poderes**:

- **O Poder Legislativo.**
- **O Poder Executivo** das coisas que dependem do direito das pessoas.
- **O Poder Executivo** das pessoas que dependem do direito civil.

O **Legislativo** é encarregado de editar as leis, mas, observe que, à primeira vista, **Montesquieu não relacionou o Judiciário**. Contudo, para o autor, essa função está inserida no poder executivo das coisas que dependem do direito civil. No entanto, ele adverte que o poder de julgar deve estar separado do Poder Legislativo e do Executivo, propriamente dito, para evitar qualquer espécie de arbitrariedade do Estado (MONTESQUIEU, 1995).

Saiba mais sobre este assunto, em: <<http://georgelins.com/2009/08/09/a-magna-charta-de-joao-sem-terra-1215-a-peticao-de-direitos-1628-e-o-devido-pro-cesso-legal/>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

Essas três funções, segundo Montesquieu, são distintas e inconfundíveis, mesmo quando estiverem confiadas somente a um órgão ou pessoa. Contudo, legislativo e executivo devem estar separados, pois, caso sejam exercidos por apenas um órgão, o mesmo pode editar leis tirânicas ou executar as já existentes, tiranicamente (MONTESQUIEU, 1995).

Montesquieu afirma ainda que o executivo deve ter o direito de poder de veto sobre as leis editadas pelo poder legislativo, pois, caso contrário, este último seria despótico, porque poderia atribuir, a si mesmo, um poder que acabaria por dominar o legislativo e o judiciário. Ao legislativo, caberia uma prerrogativa de não paralisar o executivo, mas fiscalizar esse poder quanto à execução das leis (MONTESQUIEU, 1995).

Montesquieu reconhecia certa precedência do legislativo, frente aos demais poderes. Por isso, o judiciário, na sua teoria, recebeu um papel secundário, pois entendia ele que não devia ser este poder mais do que a boca que pronuncia as sentenças da lei. Ou seja, o judiciário, na sua tarefa de interpretação da lei, devia balizar-se nos estritos termos prescritos pela norma, uma pura atividade de subsunção do fato à lei. Caberia, dessa maneira ao legislativo, na sua autoridade suprema, moderar a lei em favor dela própria, pronunciando-a menos rigorosamente (MONTESQUIEU, 1995).

A divisão proposta por Montesquieu foi tomada como modelo em grande parte do mundo ocidental, propagando-se por toda a Europa e pelos demais países do mundo cristão. Todo o funcionamento do poder estatal que há atualmente nos mais diversos países, no que concerne às relações entre os poderes e à incumbência de cada um, para o funcionamento do Estado, teve neste teórico sua maior influência (MONTESQUIEU, 1995).

Com o passar dos anos foi ocorrendo modificações que consolidaram os três poderes atuais em: Legislativo, Executivo e Judiciário.

## Separação dos Poderes

O poder político, como expressão de soberania reunida no ente estatal, é uma **unidade indivisível e indelegável**. Dessa maneira, não haveria uma tripartição de poderes como queremos crer, mas sim uma distinção entre órgãos que desempenhariam diferenciadas funções (TEMER, 2002).

Sobre o tema, Silva (2003, p. 108) é claro ao afirmar que:

[...] o poder político, *uno, indivisível, e indelegável*, se desdobra e se compõe de *várias funções*, fato que permite falar em *distinção das funções*, que fundamentalmente são três: a *legislativa*, a *executiva* e a *jurisdicional*.


Superada essa assertiva, não há dúvidas, porém, sobre o alcance e a importância da teorização acerca da separação de poderes/funções para o constitucionalismo moderno.

De fato, ao falarmos da separação de poderes, o primeiro nome que salta aos olhos é o do aristocrata francês **Charles-Louis de Secondat, senhor de La Brède e Barão de Montesquieu**. Contudo, antes mesmo da fórmula estipulada pelo Barão ganhar notoriedade, muito já havia se discutido sobre a questão. **Aristóteles, Marsílio de Pádua, John Locke e Rousseau** – sobretudo nas obras *Política*, *Defensor Pacis*, *Segundo Tratado sobre o Governo e Do Contrato Social*, respectivamente, conceberam o germe da formulação que, mais tarde, foi sistematizada por Montesquieu no seu *Do Espírito das Leis* como

[...] um sistema em que se conjugam um legislativo, um executivo e um judiciário, harmônicos e independentes entre si, tomando, praticamente, a configuração que iria aparecer na maioria das Constituições (DALLARI, 2001, p. 218).

A força dessa estipulação se deu, em muito, pelo momento histórico em que foi proposta, já que veio à tona na época em que se pretendia freiar e enfraquecer o poder do Estado e reduzir sua atuação – objetivo este comum ao constitucionalismo que se afigurava. Dessa forma, em vista dessa finalidade compartilhada, a acolhida da separação dos poderes como dogma do constitucionalismo e do Estado moderno foi quase que instantânea.

Tal foi a aceitação da doutrina ora em debate que, em uma das mais famosas declarações de direitos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, chegou-se a alavancar a separação dos poderes e a forma constitucional como uma construção indissolúvel: “XVI – Qualquer sociedade na qual a garantia dos direitos não está em segurança, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição” (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, s. p.).



Leia mais sobre Charles-Louis de Secondat, em: <[http://www.tiosam.net/enciclopedia?q=Charles\\_de\\_Montesquieu](http://www.tiosam.net/enciclopedia?q=Charles_de_Montesquieu)>. Acesso em: 5 nov. 2010.

Leia mais sobre essas obras em: <[http://augustodefranco.locaweb.com.br/cartas\\_comments.php?id=110\\_0\\_2\\_0\\_C](http://augustodefranco.locaweb.com.br/cartas_comments.php?id=110_0_2_0_C)>. Acesso em: 5 nov. 2010.

## Dos Poderes

### Poder Legislativo

O Poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõem da Câmara dos Deputados que é composta do representante do povo, eleitos pelo sistema proporcional, com mandato de quatro anos, não podendo cada ente federado ter menos de oito ou mais de 70 deputados e do Senado Federal que é composto de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário, que elegem três senadores para mandato de oito anos, renovando-se a composição da casa legislativa de quatro em quatro anos (MAIA, 2006).

O Congresso Nacional se reúne anualmente na Capital Federal de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro (MAIA, 2006).

Cada uma das Casas legislativas, a partir de 1º de fevereiro, se reúnem em sessões preparatórias, para a posse de seus membros e eleição das respectivas mesas, para mandato de dois anos, sendo vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (MAIA, 2006).

Os senadores e os chefes do executivo são eleitos pelo sistema majoritário e os deputados e vereadores pelo sistema proporcional que obedece a algumas fases como a fixação do quociente eleitoral que é o número mínimo de votos que deverá obter o partido ou coligação para ter direito a eleger um candidato nas eleições, pela fixação do quociente partidário que é obtido após o quociente eleitoral, determinando o número de vagas que cada partido político terá direito na eleição e pela fixação do critério de sobras que tem três critérios, como o de maior votação global, a maior sobra de votos e a maior média. No Brasil, o critério adotado é o da maior média (MAIA, 2006).

As deliberações legislativas em regra são tomadas por maioria simples ou relativa de votos, ou seja, a maioria dos presentes, isto quando a Constituição não exigir expressamente deliberação por maioria absoluta (MAIA, 2006).

#### O Poder Legislativo atua em duas funções típicas:

- a **normativa**, com elaboração de espécies normativas; e
- a **fiscalizatória**, quando fiscaliza os atos praticados por outros Poderes, especialmente o Executivo.



E **atípicas** como:

- a **administrativa**, quando administra seus servidores, bens e serviços;
- a **autorizativa**, quando autoriza diversas operações a serem realizadas pelos entes federativos, como aquisição de empréstimos pelos Estados-membros, etc.;
- a de **juízo**, quando o Senado Federal julga, nos crimes de responsabilidade, diversas autoridades da República, nos termos do artigo 52 da CF/88 (MAIA, 2006).

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária é exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelo controle interno de cada Poder. O controle externo é encargo do Congresso Nacional, que exercerá sua tarefa com auxílio do Tribunal de Contas da União, que é órgão auxiliar do Congresso Nacional. As contas do presidente cabem ao Tribunal de Contas da União apreciá-las, e o Congresso nacional julgá-las, já que os demais administradores e responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos, a competência para apreciá-las e julgá-las é do próprio Tribunal de Contas da União (MAIA, 2006).

## Poder Executivo

O Poder Executivo desempenha a chefia de Estado, de Governo e de Administração, que, às vezes, desempenha também a função legislativa com elaboração de medidas provisórias, lei delegada e decretos e de julgamento como o processo administrativo. No Brasil, essa chefia é exercida pelo Presidente da República (art. 84 CF/88), que se caracteriza como monocrático, ou seja, a chefia de Estado e de Governo concentra-se em uma única pessoa (MAIA, 2006).

A nossa **Constituição adotou o regime presidencialista**, concentrando **duas funções no Presidente da República ou Chefe do Executivo**:

- **Chefia de Governo**: quando o Presidente da República é responsável pela gestão dos negócios internos, tanto dos negócios políticos quanto dos administrativos.
- **Chefia de Estado**: quando o Presidente da República representa a unidade interna da República Federativa do Brasil em relação aos Estados Estrangeiros (MAIA, 2006).

No Brasil, o Presidente da República e o vice-presidente são eleitos pelo sistema eleitoral majoritário, com dois turnos, sendo que é eleito aquele que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos não computando os votos em branco e os nulos, que se não alcançado no primeiro turno há que se realizar segundo turno (MAIA, 2006).

A posse presidencial ocorre sempre no dia 1º de janeiro, em sessão conjunta ao Congresso Nacional, sendo que a duração deste mandato é de quatro anos, permitida uma única reeleição para período subsequente. O vice-presidente pode nos casos de licença, doença ou férias substituir o presidente e suceder-lhe no caso de vaga completando o período que falta ao presidente para o fim do mandato, podendo desempenhar todas as atribuições do cargo (MAIA, 2006).

O presidente da república possui foro especial por prerrogativa de função perante o STF, para infrações penais comuns e perante o Senado Federal para os crimes de responsabilidade, depois da devida autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros. Por isso, dizemos que o presidente tem imunidade formal, no que abrange processo quanto à prisão, mas não material, ou seja, não é imune por suas palavras, votos e opiniões. E mesmo que o presidente renuncie o cargo na sessão de julgamento, não haverá a paralisação do processo de *impeachment* que o condenará à perda do cargo e à inabilitação política por oito anos, que alcança todas as funções públicas, sejam derivadas de concurso público, de confiança ou mesmo de novo mandato eletivo, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (MAIA, 2006).

## Poder Judiciário

O Poder Judiciário é o órgão fundamental na formação do Estado Democrático de direito, zelando pela constituição, bem como pelos princípios da igualdade e da legalidade, contendo seus órgãos enumerados no artigo 92 da CF/88 (MAIA, 2006).

De acordo com Paulo (*apud* MAIA, 2006), o poder judiciário possui funções **típicas e atípicas**. É **típica** quando aplica o direito de forma coercitiva, quando houver necessidade e **atípica** de natureza administrativa quando administra seus bens, serviços e pessoal e de natureza legislativa quando produz normas gerais, aplicáveis no seu âmbito, de observância obrigatória por parte de seus administradores, como é o caso de elaboração de regimentos dos Tribunais (art. 96, I, a, CF/88) dispondendo sobre a competência e o funcionamentos desses órgãos (MAIA, 2006).

A Constituição Federal outorgou ao poder judiciário relevantes garantias de autonomia tanto financeira quanto administrativa e independência para imparcialidade do exercício da jurisdição (MAIA, 2006).

Aos **magistrados** são asseguradas as seguintes **garantias** previstas no **artigo 95 da Constituição Federal de 1988**, tais como:

- **Vitaliciedade** adquirida após dois anos de exercício, dependendo da perda do cargo só com a deliberação do tribunal a qual está vinculado ou por sentença transitada em julgado.
- **Inamovibilidade** que assegura que os magistrados somente poderá ser removido por iniciativa própria, salvo por motivo de interesse público.
- **Irredutibilidade de subsídios** que garante a dignidade e a independência no exercício de sua função (MAIA, 2006).

Mas aos **magistrados** também são asseguradas algumas **vedações** previstas no **artigo 95**, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 como:

- **Indisponibilidade** de exercer outro cargo ou função, salvo o magistério.
- **Exercer** a advocacia no juízo ou no tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos de afastamento do cargo de aposentadoria ou exoneração.
- **Receber** a qualquer título ou pretexto auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei e custas ou participação em processo.
- **Dedicar-se** à atividade político-partidária (MAIA, 2006).

Depois de você conhecer as características dos três poderes, você conhecerá os órgãos que compõem o Poder Judiciário. Fique atento e, em caso de dúvidas, lembre-se de que o seu Tutor está à sua disposição para ajudá-lo.

## Órgãos do Poder Judiciário

Os **órgãos do Poder Judiciário** são:

- o **Supremo Tribunal Federal** (art. 102 e 103 da CF/88), composto por 11 membros;
- o **Superior Tribunal de Justiça**, composto de no mínimo 33 ministros dentro de 35 e 65 anos;
- a **Justiça Federal**, composto pelos Tribunais Regionais Federais e de sete Juízes e pelos Juízes Federais (art. 109 da CF/88);
- a **Justiça do Trabalho**, composta pelo Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho e por Juízes do Trabalho;
- a **Justiça Eleitoral**, composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, pelos Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais (art. 118 da CF/88);
- a **Justiça Militar** composta pelo Superior Tribunal Militar e pelos Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei (art. 122 da CF/88);
- a **Justiça Estadual**, estabelece a justiça de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal (art. 125 da CF/88);
- a **Justiça do Distrito Federal** fica sob a competência da União e da Justiça dos Territórios (art. 110, § único da CF/88) (MAIA, 2006).

# Resumindo



Nesta Unidade, estudamos a Organização Política que compõem a Administração Pública. Vimos a forma e o sistema de governo no Brasil, respectivamente República e Presidencialismo, a definição de Sociedade e de Estado e seus principais pontos, pois o Estado é uma sociedade política dotada de elementos essenciais como povo, território e soberania, que desde as sociedades primitivas se mostra necessária e tem como seus precursores Aristóteles e Maquiavel.

Aprendemos ainda que existe uma distinção entre Estado Unitário e Federal, visto que Estado Unitário ou simples é aquele que não é dividido internamente em Estados-membros, em que existem os três poderes centralizados (Legislativo, Executivo e Judiciário) e o Estado Federal ou Composto é aquele formado por mais de um Estado. Foram também estudados os tipos de Estados que se dividem em Absolutista, Liberal, Social, Totalitário.

Contextualizamos, no final, como são divididos e funcionam os entes de federação, (União, Estados-Membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios), os Poderes ou funções do Estado na visão de Aristóteles, Locke e Montesquieu e a separação de poderes que abrangem o Poder Legislativo, Executivo, Judiciário.

Chegamos ao final da Unidade 2, agora você poderá conferir se obteve bom aprendizado sobre o que tratamos nesta Unidade respondendo às questões a seguir. Se precisar de auxílio, entre em contato com o seu Tutor pelo Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem – AVEA.

Bons estudos!



## Atividades de aprendizagem

1. O que é forma de governo?
2. Como se dividem os sistemas de governo? Explique-os.
3. Em quantas e como são divididas as posições sobre o aparecimento do Estado?
4. Quantas e quais são as características do Modelo Federativo? Explique um pouco de cada uma delas.
5. Qual o regime e qual a função do Presidente da República ou do Chefe do Executivo?

# 3

## UNIDADE

# Organização Administrativa



Nesta Unidade, você conhecerá o conceito de Administração Pública e seus Princípios, os Órgãos e Competências Públicas, os Agentes Públicos, a Administração Direta de acordo com o Decreto-lei n. 200, a Administração Indireta e a Centralização, Descentralização e a Desconcentração Administrativa.





## Conceito de Administração Pública

Prezado Estudante,

Nesta Unidade, você estudará o conceito de Administração Pública, como ela se divide e quais são as suas particularidades. Fique atento, pois trata-se de um assunto muito importante para os seus estudos.

Bom trabalho!

O sistema constitucional estabelece o regime jurídico que está submetida à Administração Pública da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, como também dos três Poderes. Confere-se que a função administrativa é típica do Poder Executivo, mas realizada também pelos Poderes Judiciário e Legislativo, ainda que de forma atípica (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Para Chimenti *et al.* (2007), a Administração Pública é o conjunto de entidades (pessoas jurídicas de direito público interno ou de direito privado) que compõem o aparato estatal disposto para a prestação de serviços públicos ou para a consecução de fins governamentais.

Então, administrar indica gerir, realizar gestão de bem ou interesse que não pertence ao que realiza tal atividade. Assim, a gestão de interesses do Estado realizada por entidades integrantes da Administração tem caráter vinculado, meramente instrumental.

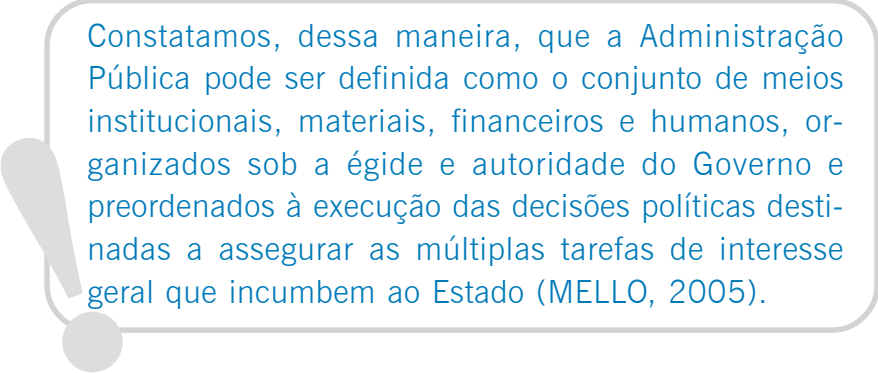
Portanto, podemos compreender a Administração Pública sobre dois aspectos:

- **Subjetivo:** conjunto de entidades, órgãos e agentes dispostos à execução da função administrativa.
- **Objetivo:** administrar, gerir ou zelar os interesses da coletividade (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Segundo Mello (2005, p. 52-53), deve a Administração Pública realizar suas atividades, assim como toda atuação estatal, de acordo com o interesse público.

A Administração não titulariza os interesses públicos, pois o titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa.

Dessa forma, a supremacia do interesse público sobre o privado deve ser entendida, pois, como a posição privilegiada que o órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo deve sustentar nas relações com os particulares e, ademais, a supremacia do referido órgão nas mesmas relações. Já a indisponibilidade do interesse público se perfaz no sentido de que a lei e as próprias exigências do bem comum impedem que a Administração se afaste do cumprimento das finalidades públicas (MELLO, 2005).



Constatamos, dessa maneira, que a Administração Pública pode ser definida como o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, organizados sob a égide e autoridade do Governo e preordenados à execução das decisões políticas destinadas a assegurar as múltiplas tarefas de interesse geral que incumbem ao Estado (MELLO, 2005).

## Princípios da Administração Pública

O regime jurídico administrativo assegurado pela ordem constitucional impõe a observância dos princípios constitucionais expressos e implícitos à regência de qualquer atividade desempenhada pelo aparelho administrativo ou a título de administração pública. Por isso, os princípios vinculam tanto a Administração Pública como qualquer pessoa ou entidade que venha a realizar atividades administrativas (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Para percepção de toda a atuação administrativa, a Constituição Federativa do Brasil, de 1988, traz os princípios aplicáveis no campo da Administração Pública, segundo o *caput* do artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2007, p. 48).

## Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é considerado como nota essencial do Estado de Direito e garantia fundamental do cidadão, nos parâmetros do artigo 5º, II, da Constituição de 1988, que assegura que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 2007, p. 21).

Nesse sentido, podemos supor que a legalidade envolve toda a atividade da Administração, que deve entender que:

[...] o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, **senão em virtude de lei** (SILVA, 2003, p. 419).

Por último, constatamos que o princípio da legalidade impõe à Administração a realização de sua atuação conforme a finalidade estabelecida como pública, deixando ao administrador a escolha do *modus agendi* (modo de agir) de acordo com a abertura colocada pela própria lei.

## Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade invoca a ideia de que a Administração, em sua atuação, tem o dever de tratar a todos os administrados segundo os mesmos padrões, isto é, sem que haja qualquer desvio, discriminação ou privilégio entre eles (SILVA, 2003).

Sendo assim, embora tenha sua consagração expressa no *caput* do artigo 37 da Constituição brasileira, o referido princípio pode ser

**Consectário** – que ou o que acontece como consequência; resultado, efeito. Fonte: Houaiss (2009).

**Eivados** – provocar falha física ou moral; infectar, contaminar, aliciar, levar ao vício. Fonte: Houaiss (2009).

tratado como um consectário lógico do princípio da igualdade ou isonomia, segundo o qual “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 2007, p. 20).

Por isso, analisando o princípio da impessoalidade, Silva (2003) dispõe que tal regra explicita a não vinculação pessoal do administrado com o agente ou funcionário que pratica o ato administrativo. O que ocorre, neste caso, é que o agente ou funcionário pratica tal ato não em nome próprio, mas em nome do órgão ou entidade à qual se subordina. “Por conseguinte, o administrado não se confronta com o funcionário X ou Y que expediu o ato, mas com a entidade cuja vontade foi manifestada por ele” (SILVA, 2003, p. 109).

Essa teorização tem repercussão importante no que concerne à responsabilização da Administração (Estado) perante o cidadão (SILVA, 2003).

## Princípio da Moralidade

A moralidade administrativa encontra proteção constitucional em vários dispositivos legais, sendo que a Constituição Brasileira, no *caput* do seu artigo 37, enuncia tal princípio como um dos que disciplinam a atuação da Administração Pública (SILVA, 2003).

Nesse sentido, a Administração deve atuar em conformidade com princípios éticos e segundo os ditames da lealdade e da boa-fé, pois:

[...] haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos (MELLO, 2005, p. 109).

O princípio assume uma conotação jurídica importante no momento em que é buscada, através do Judiciário, a anulação de atos eivados de vício. Nítido, então, que a moralidade administrativa se afigura não como moralidade comum, mas como moralidade jurídica, uma vez que o conteúdo jurídico da moralidade pode e deve ser aferido a partir de regras e princípios da própria Administração (SILVA, 2003).

Por isso, é que a Constituição prevê expressamente em seu artigo 5º, LXXIII, dentre os direitos e garantias fundamentais, a possibilidade de qualquer cidadão propor ação popular que vise a anular o ato lesivo ao patrimônio público ou que atente à moralidade administrativa, reafirmando, assim, a importância da atuação administrativa proba e honesta (SILVA, 2003).

Então, temos que a probidade administrativa pode ser vista como consequência da moralidade, consistindo no dever funcional de se proceder com honestidade, sem o aproveitamento pessoal ou de terceiros dos poderes ou facilidades decorrentes da função. Assim, um mínimo ético e moral deve pautar a atuação administrativa, não restando dúvidas de que o juiz, no controle da atividade da Administração Pública, deve utilizar a moralidade e a probidade como parâmetro fundamental (SILVA, 2003).

**Proba** – de probo, de caráter íntegro; honrado, honesto, reto. Fonte: Houaiss (2009).

**Basilares** – que serve de base; básico, fundamental. Fonte: Houaiss (2009).

## Princípio da Publicidade

A relação do princípio da publicidade como um princípio administrativo deve-se ao fato do entendimento do Poder Público, pelo simples fato de ser público e de estar obrigado a atuar com a maior transparência possível. Dessa maneira, todos os administrados, a toda hora, podem e devem ter conhecimento da atuação dos administradores.

Nesse sentido, o texto constitucional é claro ao explicitar, no *caput* do artigo 37, o referido princípio como um dos basilares para a atuação da Administração Pública. Além disso, o princípio da publicidade tem lugar em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, tanto por parte dos cidadãos em geral como por qualquer pessoa que tenha interesse para tal (MELLO, 2005).

Exemplos dessas manifestações características estão elencados nos incisos XXXIII e XXXIV do artigo 5º da Constituição. O primeiro estabelece o direito de todos a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que deverão ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade. O segundo, por sua vez,

**Habeas data** – ação que assegura o livre acesso de qualquer cidadão a informações a ele próprio relativas, contantes de registros, fichários ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público. Fonte: Houaiss (2009).

institui o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal, independentemente do pagamento de taxas (MELLO, 2005).

Ainda nesse mesmo sentido, o artigo 5º, em seu inciso LXXII, funda a garantia do habeas data para assegurar judicialmente o conhecimento de informações relativas ao impetrante que constem de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como para retificação de dados que neles estejam armazenados (MELLO, 2005).

Por fim, embora a publicidade seja um requisito essencial da atuação administrativa, existem situações em que deve ser afastada. O fato é que a própria Constituição, em seu artigo 5º, XXXIII, admite a existência de informações sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, “o que, porém, há de ser excepcional, sob pena de infringir o princípio que é o da publicidade” (SILVA, 2003, p. 650).

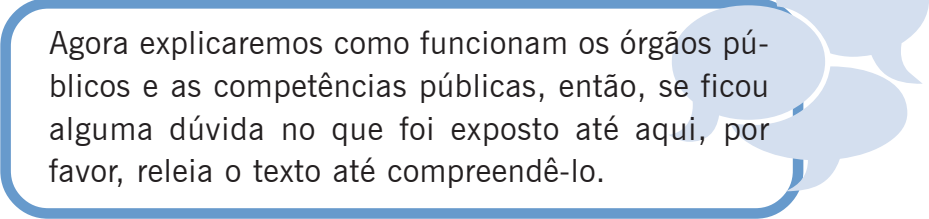
## Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi inserido no artigo 37 do texto constitucional brasileiro por força da Emenda Constitucional n. 19/98 e, segundo Silva (2003), “orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo” (SILVA, 2003, p. 651), ou seja, no sentido de se atingir o maior benefício com o menor custo possível.

Ressaltamos também que esse princípio, notadamente de cunho econômico, encontra difícil percepção diante da atividade administrativa, pois no serviço público, no mais das vezes, não é possível aferir a relação entre *input/output* (no caso, custos e benefícios na relação entre insumos e produtos). Desse modo, a aplicação do princípio da eficiência enfrenta dificuldades quanto à sua indeterminação, uma vez que a utilização de um meio em vez de outro para que se alcance a eficiência buscada nem sempre pode ser identificado com segurança (SILVA, 2003).

Enfim, indica esse princípio que a aspiração de se implantar conceitos de administração gerencial profissional na Administração Pública brasileira, de modo a aperfeiçoar sua atuação, alcançar um

maior nível de satisfação em relação às demandas sociais e, acima de tudo, prezar pela boa administração (MELLO, 2005).



Agora explicaremos como funcionam os órgãos públicos e as competências públicas, então, se ficou alguma dúvida no que foi exposto até aqui, por favor, releia o texto até compreendê-lo.

## Órgãos e Competências Públicas

A partir de agora explicaremos como funcionam os órgãos públicos e competências públicas.

### Órgãos Públicos

Os órgãos públicos são unidades abstratas que se resumem a vários círculos de atribuições do Estado. Por ser o próprio Estado, ou seja, as entidades reais, porém abstratas, não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, apenas os seres biológicos podem possuí-las. Por isso, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições (MELLO, 2006).

Para que tais atribuições se realizem e atuem no mundo é indispensável o concurso de seres físicos, aptos à condição de agentes. O querer e o agir desses sujeitos é que são, pelo Direito, diretamente imputados ao Estado, manifestando-se por seus órgãos, de tal maneira que, enquanto atuam nessa qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; ou seja, o próprio Estado (MELLO, 2006).

De acordo com Mello (2006), a vontade e a ação do Estado, manifestadas por seus órgãos, são representadas na e pela vontade e ação dos agentes, ou seja, Estado e órgãos que o constituem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de meios de expressão do Estado.

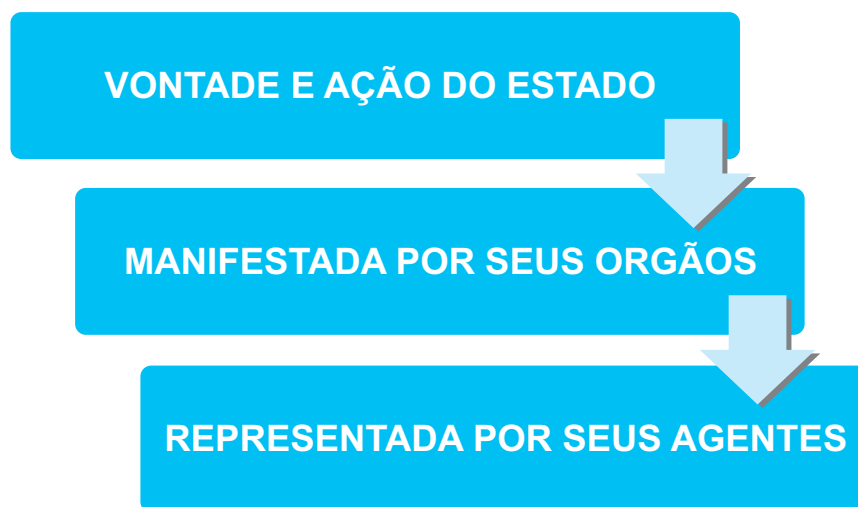


Figura 5: Expressões do Estado  
Fonte: Elaborada pelo autor

Por isso é juridicamente constatado que não há relações entre os órgãos, e muito menos entre eles e outras pessoas, porque, não tendo personalidade, os órgãos não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. No próprio Estado, os que se relacionam entre si são os agentes manifestando as respectivas competências (anexas no campo de atribuições dos respectivos órgãos).

Conforme o que já verificamos, esses círculos de atribuições (denominados órgãos), a serem manifestadas pelos agentes, compõem-se de competências públicas. Resta informar, então, o que são competências e quais suas características (MELLO, 2006).

## Competências Públicas

Segundo Mello (2006), competências são uma demarcação de poderes, um feixe de poderes ou um círculo de poderes. Essa forma de expressar é imprópria e esconde a verdadeira natureza das competências. As competências são atribuídas ao Estado, a seus órgãos, e, pois, aos agentes neles investidos, especificamente para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei; isto é, para que possam cumprir o dever legal de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade.



Visto que a atividade administrativa é infralegal, ou seja, submissa à lei e determinada à satisfação de seus comandos, as competências administrativas nada mais podem ser consideradas senão como feixes de atribuições concebidos para proporcionar a realização *in concreto* das pretensões legais, cujo atendimento propõe-se para órgãos e agentes administrativos, como uma imposição à qual, de direito, não podem se desviar. Segue-se que os poderes nela contidos, por definição ficarão delimitados pelo necessário e suficiente ao cumprimento do propósito normativo, nunca podendo excedê-los (MELLO, 2006).

## Agentes Públicos

O exercício da função pública, que é investida ao órgão ou à própria entidade, é realizado por pessoas físicas chamadas de agentes públicos. Dessa maneira, consideramos agente público toda pessoa física vinculada, definitiva ou transitoriamente, ao exercício de função pública, podendo ser eles titulares de cargo (lugar a ser ocupado por pessoa física e integrante do órgão) ou apenas que exercem a função (função-atividade). A expressão agentes públicos substitui a velha denominação funcionários públicos (ROSA, 2004).

### Classificação dos Agentes Públicos

Os agentes públicos, podem ser classificados em: **políticos**, **administrativos**, **honoríficos**, **delegados** e **credenciados**.

#### Agentes Públicos Políticos

Os agentes públicos políticos são titulares de cargo localizados na cúpula governamental, empossado por eleição, nomeação ou designação, para o exercício de funções apresentada na Constituição (ROSA, 2004).

Os membros do Ministério Público, por exemplo, (Procuradores da República, Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça) podem ser considerados agentes políticos em relação ao regime jurídico a que estão sujeitos, gozando de vitaliciedade, e sendo detentores de parcela do poder estatal. Tais membros têm suas atribuições

definidas na Constituição Federal e são imprescindíveis à manutenção da ordem jurídica, do regime democrático e para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme artigo 127 (ROSA, 2004).

### Agentes Públicos Administrativos

Os agentes públicos administrativos são os ligados à Administração por relações de emprego, profissionais, comumente nomeados ou contratados, não exercendo atividades políticas ou governamentais. São os servidores públicos (antigos funcionários públicos) concursados; os exercentes de cargo ou emprego em comissão e os servidores temporários (ROSA, 2004).

### Agentes Públicos Honoríficos

Os agentes públicos honoríficos são os que desempenham função pública de forma transitória, convocados, designados ou nomeados para cumprir metas cívicas, culturais, educacionais, recreativos ou de assistência social, como o mesário eleitoral ou membro do Conselho de Sentença no Tribunal do Júri, jurado (ROSA, 2004).

### Agentes Públicos Delegados

Os agentes públicos delegados são os receptores de função específica, realizando-a em nome próprio, tal como ocorre com os serventuários da Justiça em serventias (cartórios) extrajudiciais, registro civil das pessoas naturais por exemplo (ROSA, 2004).

**Múnus** – tarefa, dever obrigatório de um indivíduo, encargo, obrigação. Fonte: Houaiss (2009).

### Agentes Públicos Credenciados

Os agentes públicos credenciados são os que recebem poderes de representação do ente estatal para atos determinados, como ocorre nas transações internacionais. Os agentes públicos credenciados desempenham cargos que integram os órgãos, que, por sua vez, integram a entidade estatal, na qual exercem funções públicas. As funções têm a natureza de encargo (múnus público) e sempre pretendem satisfazer às necessidades da coletividade (ROSA, 2004).

## Administração Direta (Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967)

A administração direta é aquela desenvolvida pela própria pessoa jurídica de direito público, Administração Centralizada, ou seja, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional (ROSA, 2004).

A Administração Direta corresponde à atuação direta pelo próprio Estado por suas entidades estatais: União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, sendo que a primeira é dotada de soberania, e as demais, de autonomia política, administrativa e financeira (ROSA, 2004).

Nos termos do Decreto-lei n. 200, Administração Direta é a “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (art. 4º, I) (MELLO, 2006, p. 148).

## Administração Indireta

Quando o Poder Público não pretende executar determinada atividade por meio de seus próprios órgãos, ele transfere a sua titularidade ou a mera execução a outras entidades, surgindo, então, o fenômeno da delegação. Quando essa delegação é feita por lei, surge a Administração Indireta, ou seja, a Administração Descentralizada (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Segundo o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a **Administração Indireta** compreende as **seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria**:

- as autarquias;
- as empresas públicas;
- as sociedades de economia mista; e
- as fundações públicas (art. 4, II) (MELLO, 2006).

A Constituição Federal também admite a constituição de órgãos reguladores (arts. 21, XI, e 177, § 2º, III) de dada atividade estatal, e o designativo que tem sido aplicado é o de agências reguladoras (CHIMENTI *et al.*, 2007).

As empresas públicas e as sociedades de economia mista destinam-se à prestação de serviços públicos ou à exploração, excepcional, de atividade econômica (art. 173 da CF) (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Há, ainda, as chamadas entidades paraestatais que para alguns componentes do terceiro setor: serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais e organizações da sociedade civil (o Estado representa o primeiro setor; o segundo é representado pelo mercado; e o terceiro, notadamente, pelas organizações não governamentais). Por isso, as chamadas paraestatais não integram a Administração Indireta (CHIMENTI *et al.*, 2007).

## Características da Administração Indireta

Por força do sistema constitucional, podemos afirmar que a instituição de entidades da Administração indireta possui as seguintes características segundo Chimenti (*et al.*, 2007):

- a criação somente pode decorrer de lei (CF, art. 37, XIX e XX);
- a extinção, por isso, é também dependente de autorização legislativa;
- não visam qualquer atividade lucrativa;
- sujeitam-se sempre ao controle interno (nos limites da lei) e ao controle externo exercido pelo Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas (CF, art. 71), e pelo Judiciário, além da fiscalização desempenhada pelo Ministério Público; e
- sujeitam-se ao princípio da especialidade, ou seja, as entidades estatais não podem abandonar, alterar ou modificar os objetivos para os quais foram constituídas e sempre atuando vinculadas e adstritas aos seus fins ou objeto social.

**Adstrito** – que está unido, ligado. Fonte: Houaiss (2009).

## Autarquias

As autarquias possuem personalidade jurídica de direito público, desempenhando funções administrativas antes investidas ao ente que as instituiu. Agregam, ainda, as seguintes características, segundo CHIMENTI *et al.* (2007):

- atuam em nome próprio, uma vez que criadas por lei específica (CF, art. 37, XIX);
- a lei de criação é de iniciativa do Chefe do Executivo (CF, art. 61, § 1º);
- são organizadas por decreto, regulamento ou estatuto;
- possuem patrimônio próprio (bens públicos), transferidos pela entidade estatal a que se vinculam; Contendo a natureza de patrimônio público, seus bens são gravados de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade, admitindo-se a defesa por atuação do Ministério Público (CF, art. 129, III);
- a forma de investidura dos seus dirigentes é fixada na lei de criação e, na sua falta, na forma disposta por seu estatuto ou regulamento, mostrando-se ilegal qualquer condicionante externo de escolha (RDA, 140/37; e RT, 595/249);
- seus agentes devem ser titulares de cargos públicos, admitidos, em regra, por concurso público, por isso são equiparados, para todos os fins, a agentes públicos (CP, art. 327, e Lei n. 8.429/1992); a sua investidura em função pública ocorre sem a prévia aprovação em concurso, somente será possível para atender a hipóteses excepcionais (CF, art. 37, II);
- as contratações que promovem devem ser antes licitadas (CF, art. 37, XXI, e Lei n. 8.666/1993);
- como exercem funções típicas do Estado (administrativas), são equiparadas ao Poder Público para fins de privilégios, dentre eles:
  - não incidência, por imunidade, de impostos sobre patrimônio, renda e serviços (CF, art. 150, § 2º);
  - foro privilegiado para as ações judiciais de seu interesse (CF, art. 109,1);

- prazos processuais diferenciados (CPC, art. 188);
- seus atos são dotados de presunção de legalidade e seus créditos admitem execução fiscal (CPC, art. 578);
- suas dívidas estão sujeitas a regime especial de cobrança (CF, art. 100 e parágrafos);
- ação regressiva em face de servidores (CF, art. 37, § 6º);
- como todas as entidades públicas, estão sujeitas ao controle externo. O controle exercido pela Administração Direta da entidade que as criou, no entanto, é efetuado nos termos e nos limites da lei que criou as autarquias. As chamadas autarquias de regime especial (como as universidades públicas e o Banco Central) recebem tal designação porque a incidência do controle externo é restrito, sendo dotadas de maior autonomia (por isso são identificadas como de regime especial).

## Agências Reguladoras

Agência reguladora é, antes de tudo, uma autarquia de regime especial (CHIMENTI *et al.*, 2007).

A constituição das agências reguladoras tem gerado controvérsia na doutrina, especialmente porque a Constituição não a admite expressamente e porque, quando se refere à constituição de ente dotado de função reguladora, batiza-o de órgão regulador. Mas, estão sendo constituídas autarquias sob o batismo de agências, a elas sendo conferido poder normativo para as concessões e permissões de serviços públicos. Como não deixam de ser autarquias de regime especial, as agências reguladoras devem ser criadas por lei específica e necessariamente serão pessoas jurídicas de direito público, reunindo as mesmas características da autarquia. No entanto, as agências reguladoras, tal como têm sido criadas, permitem que seus dirigentes sejam detentores de mandato. Exemplos dessas inúmeras agências são: ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) prevista na Lei n. 9.427/1996; ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), regida pela Lei n. 9.472/1997; ANP (Agência Nacional de Petróleo) prevista pela Lei n. 9.478/1997; ANVS (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) prevista pela Lei n. 9.782/1999; ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) regida pela Lei n. 9.961/2000; ANA (Agência Nacional de águas) prevista pela Lei n. 9.984/2000; e ANTT e ANTAQ (Agência

Nacional de Transportes Terrestres e Agência Nacional de Transportes Aquaviários) prevista na Lei n. 10.233/2001 (CHIMENTI *et al.*, 2007).

## Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista

Conforme o Decreto-lei n. 200/1967, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista são consideradas como:

- Empresa pública: é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do Estado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (CHIMENTI *et al.*, 2007).
- Sociedade de economia mista: corresponde à entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima (art. 6º, II e III, com redação dada pelo Decreto-lei n. 900/1996) (CHIMENTI *et al.*, 2007).

Podem, também, ser classificadas quanto ao objeto social ou atividade a que se destinam em:

- Prestadoras de serviço público. As prestadoras de serviço público são as coordenadoras na execução de obras públicas e demais atividades públicas (MELLO, 2006).
- Exploradoras de atividade econômica (CHIMENTI *et al.*, 2007).

A exploração de atividade econômica pelo Estado é excepcional e exercida em caráter suplementar, desde que necessária a imposição da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo (CF, art. 173). Não se admite outra forma de exploração que não seja a de caráter suplementar, porque a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, tendo por princípios a propriedade privada e a livre concorrência (CF, art. 170, II e IV) (CHIMENTI *et al.*, 2007).

### Paraestatais

As Paraestatais estão dispostas ao lado do Estado, ou seja, paralelamente ao Estado, mas incumbidas de prestar serviços de inte-

resse coletivo. Assim, são consideradas entidades de pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sem finalidade lucrativa, ditas paraestatais (ou componente do terceiro setor). São exemplos, o SESC, o SENAI e o SESI (CHIMENTI *et al.*, 2007).

## Fundações Públicas

As fundações são criadas após autorização legislativa e têm como característica a realização de trabalhos científicos, culturais e outros que não envolvam interesses econômicos diretos ou fins lucrativos. Usufruem de autonomia administrativa, com patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Decreto-Lei n. 200/1967, alterado pela Lei n. 7.596/1987). Subordinam-se a regime idêntico ao das autarquias, conforme tem compreendido o Supremo Tribunal Federal (CJ 6.728-3) (CHIMENTI *et al.*, 2007).

O regime jurídico que as fundações públicas devem estar submetidas é o de direito privado (Código Civil), sendo sua instituição por escritura pública, inscrita no Registro de Pessoas Jurídicas. Por isso, é prevalecente o entendimento de que o Poder Público pode, conforme desejar ou convier ao interesse público, instituir fundações tanto regida pelo direito público como também pelo direito privado (CHIMENTI *et al.*, 2007).

## Centralização, Descentralização e a Desconcentração Administrativa

### Centralização e Descentralização

Segundo Mello (2006), o Estado tanto pode prestar por si mesmo as atividades administrativas, como pode desempenhá-las por via de outros sujeitos, caso em que se estará perante a chamada descentralização. Asseguramos, ainda, que nesta hipótese ora o Estado transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares, ora cria pessoas auxiliares para desempenhar as atribuições desses órgãos descentralizados.



A atividade administrativa é centralizada quando é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade (MELLO, 2006).

Então, na centralização o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que, por isso, dele não se distinguem. Consistem, portanto, em meras distribuições internas de redes de competência, ou seja, em desconcentrações administrativas. Na descentralização, o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam indivíduos seus e por isso mesmo se constituam, em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal (MELLO, 2006).

## Desconcentração

A desconcentração ocorre quando outras pessoas de Direito Público, que são criadas para auxiliá-los, têm que repartir, no interior deles mesmos, os encargos de suas alçadas, para decidir os assuntos que lhes são afetos, dada a multiplicidade deles (MELLO, 2006).

O fenômeno da **distribuição interna de competências decisórias**, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se **desconcentração**. Tal desconcentração se faz:

- em **razão da matéria**, isto é, do assunto (por exemplo, Ministério da Justiça, da Saúde, da Educação etc.); e
- em **razão do grau** (hierarquia), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos níveis de autoridade (por exemplo, diretor de Departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregado de Setor).

Também se desconcentra com base em **critério territorial ou geográfico** (por exemplo, delegacia regional da Saúde em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, etc.). A mencionada distribuição de competências não prejudica a unidade monolítica (unidade principal) do Estado, pois todos os órgãos e os agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia (MELLO, 2006).

## Resumindo



Nesta Unidade, vimos que Organização Administrativa é composta pela Administração Pública, ou seja, é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, sob autoridade do governo, para execução de políticas públicas asseguradas pelas diversas tarefas que incumbe o Estado.

Aprendemos quais os princípios da Administração Pública que abrangem o da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Também aprendemos quais os órgãos, competências e agentes da Administração Pública.

Observamos que a Administração Pública é dividida em Administração Direta e Indireta. A Administração Direta corresponde à atuação direta pelo próprio Estado por suas entidades estatais como União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, já que a Administração Indireta é quando o Poder Público não pretende executar determinada atividade através de seus próprios órgãos, ele transfere a sua titularidade ou a mera execução a outras entidades. A Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Aprendemos, ainda, nesta unidade, sobre a Centralização, Descentralização e Desconcentração. A Centralização ocorre quando a atividade administrativa é exercida pelo próprio Estado, diretamente por meio de seus órgãos. Na Descentralização, o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas. Já a Desconcentração ocorre quando outras pessoas de Direito Público, que são criadas para auxiliar, têm que repartir, no interior deles mesmos, os encargos de suas alçadas, para decidir os assuntos referentes à Desconcentração.

Então, mais uma Unidade finalizada! Certifique-se de que entendeu o assunto abordado aqui respondendo às questões propostas a seguir. Em caso de dúvidas, entre em contato com o seu Tutor ou pesquise em outras fontes.

Estimule a sua opinião crítica, converse também com seus colegas de curso.



## Atividades de aprendizagem

1. Quais os princípios da Administração Pública previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988?
2. Como se classificam os agentes públicos? Explique-os.
3. O que é Administração Indireta? E quais entidades essa Administração compreende?
4. O que é sociedade de economia mista, conforme Decreto-lei n. 200/67?
5. Qual é a diferença entre Centralização e Descentralização?



# 4

## UNIDADE

# Reforma Administrativa



Nesta Unidade, você saberá da importância da Reforma Administrativa, estudando a Crise do Estado, o breve histórico do Estado Brasileiro, o Programa de Gestão Pública, os Modelos de Administração Pública e a Coprodução, a Reforma Administrativa no Brasil, a Historiografia da Reforma Administrativa Brasileira, o Plano Diretor da Reforma, a Emenda Constitucional n. 19/98 e a Proposta do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).



## Crise do Estado

Caro Estudante,

Nesta Unidade, você estudará sobre a Reforma Administrativa, a Crise do Estado, o Programa de Gestão Pública, os Modelos de Administração Pública e a Coprodução, a Reforma Administrativa no Brasil, além de conhecer a Historiografia da Reforma Administrativa Brasileira, o Plano Diretor da Reforma e a Emenda Constitucional.

Então, mãos à obra e bons estudos!

No Século XVIII, verificamos que a estruturação do Estado liberal é caracterizada pela adoção de uma postura de guardião da ordem e segurança nacionais, reduzindo sua atuação ao pequeno núcleo estratégico, correspondente, acima de tudo, à defesa nacional, arrecadação e diplomacia, ou seja, era o Estado mínimo, alheio à área social e ao domínio econômico, os quais ficavam ao sabor das próprias forças sociais (JUCÁ, 2003).

O modelo de Estado modesto começa a decair após a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, acabando definitivamente na década de 1930 do século passado. Isso, porque o mercado livre e a inexistência de uma política social levaram as economias capitalistas à insuficiência de demanda agregada, ensejando uma crise generalizada que abriu espaço para a emergência do Estado Social-Burocrático, de cunho intervencionista (JUCÁ, 2003).

Com essa nova visão de Estado, percebemos que seu papel era complementar tanto nos âmbitos econômicos como nos sociais. Isso significava, para o Estado intervencionista, a ascensão da prestação de serviços sociais fundamentais, além do disciplinamento da ordem econômica, seja para limitá-la e permitir sua compatibilização com o interesse coletivo, seja para estimulá-la através da concessão de apoio financeiro, crédito e de infraestrutura, ou ainda, por meio de sua atuação direta na prestação de atividades econômicas (JUCÁ, 2003).

Nessa nova realidade, surgiu, então, o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), nos países desenvolvidos, como por exemplo,

os países da Europa Continental; o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento conhecidos como Terceiro Mundo; e os Estados Comunistas do bloco soviético (JUCÁ, 2003).

Conforme Bresser Pereira (*apud* JUCÁ, 2003), com o tempo, a própria estrutura do Estado intervencionista tornou-o incapaz de desenvolver com satisfação todas as atividades que tinha assumido, percorrendo um processo descentralizante, tanto no que se referia à prestação de serviços públicos, quanto no tocante à realização, por interposta pessoa de atividades econômicas.

Todo esse processo se consagra em decorrência dos métodos administrativos da desconcentração e da descentralização. Isto é, no primeiro método, concedia-se autonomia de gestão a unidades formadas nos limites de uma determinada pessoa jurídica, distribuindo-se atividades conforme uma subordinação hierárquica. Já no segundo método, envolvia a técnica de transferência de atribuições a outro ente administrativo integrante da burocracia estatal, dotado de personalidade própria e de capacidade de se autogovernar, e sujeito, apenas, à tutela e vigilância da entidade criadora (JUCÁ, 2003).

Ao oposto do esperado, esse método descentralizante não conseguiu superar os problemas do Estado intervencionista. Pelo contrário, o Estado hipertrofiado e superdesenvolvido acarretou em uma queda ainda maior em seu grau de eficiência na prestação de serviços sociais e regulação econômica (JUCÁ, 2003).

Nessa mesma linha de pensamento, assegura Bazilli (2003) que esse gigantismo, em aparente contradição, leva o Estado intervencionista à exaustão, sobrecarregando o Estado com tarefas dispensáveis, que são melhores desempenhadas pela iniciativa privada; dificultando a adequada realização das atividades essenciais do Estado e a eficiência que, por consequência, gera insuficiência de recursos.

## Crise do Estado a partir da segunda metade do Século XX

A partir da segunda metade do Século XX, paralelamente ao agigantamento do Estado e contribuindo para o colapso do mesmo, ocorreu uma profunda alteração no sistema econômico mundial, mudança essa capitaneada, acima de tudo, pela aceleração do desenvol-



vimento tecnológico e pela redução dos custos de transportes e comunicações, fatos que conduziram a uma nova dinâmica do capitalismo internacional, correspondente à globalização, com a consequente integração das economias e dos mercados, rompimento de barreiras e acirramento da competição (JUCÁ, 2003).

Com a **globalização**, ocorreu também uma **dupla pressão sobre os Estados**:

- cresceu o desafio estatal em proteger os seus cidadãos, dado que a lógica do mercado, privilegiado pela economia neoliberal, é favorável aos mais fortes e capazes e induz ao aumento da concentração de renda; e
- exigiu do Estado maior eficiência na realização das tarefas públicas, de modo a aliviar as pressões sobre as empresas nacionais e facilitar sua concorrência frente ao mercado internacional (JUCÁ, 2003).

Para Jucá (2003), com esse **novo contexto de economia globalizada**, de forte competição e reorganização da produção em escala mundial, **a crise do Estado acabou por se demonstrar em três diferentes etapas**:

- a **crise fiscal**, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança negativa, tornando-o incapaz de realizar as políticas públicas;
- a **crise do modo estatizante de intervenção do Estado**, que significa o esgotamento do *Welfare State* (Estado do Bem-Estar Social) e dos países comunistas;
- a **crise do modelo burocrático de gestão pública**, constatado pelos altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos.

Então, o **Estado Intervencionista**, no início do século passado foi considerado como fator de desenvolvimento, **transformando-se em obstáculo** para o **crescimento econômico e social**. Toda essa crise estrutural descrita acabou por demandar imediatas alterações no seu modelo de tal modo que desenvolveu-se, **na década de 1980**, um **movimento geral de reformas do Estado** (JUCÁ, 2003).

Nesse sentido, quando falamos em **reforma do Estado**, falamos em **mudanças sociais** que devem ser **analisadas por vários conceitos e aspectos**:

- **Em um primeiro momento**: a mudança social e histórica é concebida como um conjunto de forças cegas e impessoais, tendências estruturais e contradições, às quais os agentes humanos estão expostos como objetos, ou mesmo como vítimas passivas a quem a mudança acontece. Esse tipo de mudança social consiste em tendência, variando do aquecimento global a mudanças nos gostos dos consumidores que não foram iniciadas por alguém, e tampouco podem ser paradas por alguém.
- **Em um segundo momento**: a mudança social é vista como algo que resulta de esforços deliberados e intencionais de agentes humanos racionais para dar conta, individual ou coletivamente, de necessidades e problemas que eles encontram na sua vida social, econômica e política. A mudança social, nesse segundo sentido, é alcançada e executada por agentes. Essa versão ativa e intencional do conceito enfatiza a subjetividade, a cooperação e a busca racional de interesses e de valores na construção da história, ao contrário da exposição a forças e a destinos históricos anônimos (OFFE, 1984).

Nos últimos 25 anos, inegavelmente, o mundo experimenta uma mudança em nível de ordem política, ou na forma de regimes em várias sociedades, observando-se regimes autoritários de várias formas, sejam por regimes militares, socialistas ou teocráticos, que acabaram por **desmoronar**, dando lugar a **democracias constitucionais liberais**, caracterizadas pela presença dos direitos iguais e da participação política de todos os cidadãos, com a proteção dos chamados direitos humanos, civis e político (OFFE, 1984).

## Breve Histórico do Estado Brasileiro: traços característicos herdados dos colonizadores

Para compreender o que é e como funciona o Estado, o Governo e a Burocracia Estatal brasileiras, é necessário relembrar algumas bases de nossa formação nacional. De acordo com Castor (2000), os principais traços característicos que foram herdados dos colonizadores para a formação nacional são:

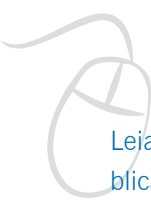
- O respeito reverencial pelo Estado e o fascínio pela proximidade do poder (atribuição de papel econômico, social e institucional desproporcionalmente grande ao governante).
- O imediatismo, oriundo em boa parte da economia colonial (preferência empreitadas de curta duração e resultados imediatos).
- A improvisação (baixa preocupação com a excelência), reflexo da presença opressiva do colonizador que não deixava espaço para o desenvolvimento autônomo das comunidades. (Ex: Estados Unidos).

## Histórico do Estado Brasileiro a partir da República Velha

Segundo Gaetani (1999), na **República Velha**, em 1808, com a vinda da família real para o Brasil ocorreu a chamada Nação Improvisada com instalação da burocracia real, da magistratura judicial, dos primeiros ministérios. Mas quando D. João VI volta para Portugal, a estrutura administrativa e institucional foi desmontada, ocorrendo a Primeira e a Segunda Improvisação (GAETANI, 1999).

Em 1831, na Primeira Improvisação com quadro e práticas/prática cartorial, D. Pedro I volta para Portugal e deixa a coroa de imperador para seu filho de apenas seis anos (GAETANI, 1999).

Na Segunda Improvisação, até que o filho de D. Pedro I alcançasse a maioridade, a elite brasileira com pouca experiência política



Leia mais sobre a República Velha, em: <<http://www.culturabrasil.pro.br/republicavelha.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

e parlamentar copiava regimes políticos da Europa, forjando quadros políticos educados no próprio país (GAETANI, 1998).

Na Economia Improvisada quase tudo era proibido pelos colonizadores como:

- plantar amoreiras (tecelagem da seda);
- plantar oliveiras (azeite);
- fabricar tecidos (teares queimados para deportação);
- a produção de manufaturas (por decreto-lei); e
- a economia agrícola e a extrativista voltada a exportação.

E como se não bastasse tais proibições, para os brasileiros quase todas as atividades tinham possibilidades de aprendizagem limitadas como agricultura tradicional e exploração de minas de ouro (GAETANI, 1999).

Na segunda metade do Século XIX, chegaram com os imigrantes os rudimentos da indústria nacional, mas, já no fim do Século XIX, o comércio internacional de produtos brasileiros era dominado por estrangeiros (ingleses). Nessa mesma época o modelo colonial português privilegiava o papel do Estado e da burocracia Estatal e desprezava a iniciativa econômica independente, pois o mundo vivia a Revolução Industrial e no Brasil liam-se minuciosas instruções de como regular religião, agricultura, justiça, tropa, política, comércio, etc. (GAETANI, 1999).

Com a depressão dos anos de 1930 e com a eclosão da Segunda Guerra Mundial aparecem os primeiros industriais brasileiros. As dificuldades para exportar dos países que estavam em guerra obrigaram o país a desenvolver uma indústria substitutiva (GAETANI, 1998).

Conforme Gaetani (1999), nas décadas de 1930, 1940 e 1950, a capacidade de geração e inovação tecnológica era quase nula, pois as indústrias eram essencialmente adaptativas. Os processos tecnológicos improvisados com cópia ou adaptação de produtos e processos estrangeiros (GAETANI, 1999).

## Histórico: períodos

De acordo com Gaetani (1999), a partir da República Velha, o histórico do Estado brasileiro se divide em quatro períodos, dentre os

quais são a criação e a consolidação da Administração pública brasileira (1930-1954), a Institucionalização e Internacionalização (1955-1970), a Crise do Estado, Encolhimento, Estagnação (1980) e Revitalização da Administração Pública (segunda metade década de 1990).

## Criação e Consolidação da Administração Pública Brasileira (1930-1954)

A criação e a consolidação da Administração pública brasileira (1930-1954) ocorreram na Era Vargas (Estado Patrimonialista e Autoritário), no qual o Estado era considerado principal indutor do desenvolvimento e da industrialização (GAETANI, 1999).

O Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, que é o nucleador da administração pública do país, nesta época, visava à estruturação de uma burocracia meritocrática e profissionalizada, ou seja, com concursos públicos, planos de cargos e salários, capacitação de pessoal, entre outros, que perdeu espaço para Governo Juscelino Kubitschek (GAETANI, 1999).

A criação e a consolidação da Administração Pública brasileira tiveram como marco teórico a administração científica e a teoria da burocracia. Nessa época, ocorreu a criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP-1952). E ainda nesse mesmo ano (1952), o ensino da administração pública como disciplina foi introduzido pela Fundação Getúlio Vargas (GAETANI, 1999).

## Institucionalização e Internacionalização (1955-1970)

Na Institucionalização e na Internacionalização (1955-1970), os marcos teóricos constatados tornaram-se forte influência das escolas americanas e uma relação estreita entre administração de empresas e administração de serviços públicos. Esse período tinha como foco a expansão do Estado, com fortalecimento de uma administração indireta organizada em bases empresariais (tecnocracia) (GAETANI, 1999).

Até os anos de 1960, a veiculação de produção científica ocorria pela *Revista de Serviço Público*. Na segunda metade dos anos de 1960 ocorreu o lançamento da *Revista de Administração Pública* (RAP) e a criação do Programa de Mestrado em Administração Pública

(1967). Então, por força desses acontecimentos, a área começa a declinar, causando a reforma administrativa de 1967 com a reorganização do Estado em bases gerenciais e o milagre econômico, considerado o *boom* do ensino de administração (GAETANI, 1999).

## A Crise do Estado, o Encolhimento e a Estagnação (1980)

A Crise do Estado, o Encolhimento e a Estagnação ocorreram na década de 1980, com o fim do milagre econômico e da inflação galopante. Nessa época também teve o colapso do modelo da sociedade salarial em âmbito internacional e questionamento do Estado do Bem-Estar Social, que revitalizou a administração pública por uma nova gestão pública (GAETANI, 1999).

Com a influência da agenda neoliberal para diante da crise (ajuste estrutural), passamos a ter o enfraquecimento do campo da Administração pública brasileira. Devido à recessão houve contração da demanda. A EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública) interrompe o Programa de Graduação em Administração Pública (ANPAD) que passa a ser orientada por áreas relacionadas à Administração de Empresas (GAETANI, 1999).

## Revitalização da Administração Pública (segunda metade da década de 1990)

Na segunda metade da década de 1990, houve a Revitalização da Administração Pública com a chamada redemocratização, na qual ocorre a descentralização entre os níveis de governo e novos instrumentos que ampliam a participação; o fortalecimento da sociedade civil organizada e as novas relações entre as esferas pública e privada (GAETANI, 1999).

**Esta etapa** teve como foco a **reforma administrativa do Estado** com novas formas de ação pública, com a criação:

- do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado);
- de uma nova Administração Pública a partir do gerencialismo, com boa governança e teorias sobre coprodução dos serviços públicos;
- de mecanismos de autorregulação (transparência e controle social);

- de uma perspectiva de educação continuada a para instrumentalizar mudança de cultura, de burocracia gerencial, ou seja, é concedido dinheiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador para capacitação do RH setor público que percorreu a partir de 1997 em todo país (GAETANI,1999).

Apenas em 1995, o tema administração pública volta à agenda nacional em função da atuação de Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Nesta mesma época são retomados o ensino de Administração Pública e os concursos públicos para carreiras estratégicas (GAETANI, 1999).

## Programa de Gestão Pública

Com o Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, sucedeu-se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, chamado de GesPública que tem como finalidades: a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos; o aumento da competitividade do País, formulando e implementando medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual; a consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão; e a aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais (GAETANI,1999).

O Programa de GesPública é uma política pública formulada para a gestão, que está baseada em três características segundo Gaetani (1999):

- É essencialmente pública, ou seja, premissa de que a gestão de órgãos públicos pode e deve ser excelente, pode e deve ser comparada com padrões internacionais de qualidade em gestão, mas não pode nem deve deixar de ser pública.
- É focada em resultados, ou seja, atendimento total ou parcial das demandas da sociedade, traduzidas pelas políticas públicas – qualidade de vida para cidadão.
- É federativa, ou seja, aplica-se a toda Administração Pública (poderes e esferas).

A qualidade da gestão pública tem que ser voltada para o cidadão, e desenvolver-se dentro do espaço constitucional demarcado pelos princípios do LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), previsto na Constituição Federal de 1988 (GAETANI, 1999).

Nesse período, a Gestão Pública utilizou alguns instrumentos úteis para um bom gerenciamento, tendo como base os Programas da Qualidade no Serviço Público (PQSP), e os programas de Desburocratização (d). A fórmula utilizada por esse programa de GesPública, segundo Gaetani (1999), é a seguinte:

$$\text{GesPública} = \text{PQSP} + \text{d} \quad (\text{GAETANI, 1999})$$

## Modelos de Administração Pública

As sociedades pré-capitalistas eram administradas sem que houvesse, propriamente, uma distinção entre o patrimônio do príncipe e o patrimônio público. Isso acarretava uma privatização total do Estado, chamado de patrimonialismo (BRESSER PEREIRA, 1996).

Seguindo o processo de racionalização e visando ao rompimento do patrimonialismo, foi se estabelecendo, paralelamente ao desenvolvimento da democracia, a administração burocrática que, ao se pautar pelo profissionalismo, impessoalidade, formalidade e legalidade, combatia o nepotismo e a corrupção característica desse modelo (BRESSER PEREIRA, 1996).

Conforme Bresser Pereira (1996), muito embora coubesse bem em um Estado liberal clássico cujas únicas funções eram assegurar a propriedade e a efetividade dos contratos, com a incorporação crescente de outras funções, inclusive de ordem econômica, o modelo burocrático se mostrou lento, caro e ineficiente.

No modelo gerencial, a confiança é entendida como ausência de controles meramente procedimentais, ainda que limitada nos funcionários e políticos, é essencial para que possa haver a delegação e posterior controle dos resultados. Talvez este seja o ponto mais delicado em nossa realidade, na qual aparentemente, todos são *a priori* movidos por interesses alheios aos da Administração Pública (BRESSER PEREIRA, 1996).

Essa migração para uma nova forma de administração tem como ícone maior a Grã-Bretanha de Thatcher, mas também foi adotada por governos social-democratas na Nova Zelândia, Austrália e Sué-



cia e, mais recentemente, nos Estados Unidos. No Brasil, houve tentativa de avançar na mesma direção já em 1967, quando da reforma promovida pelo governo militar que introduziu à época alguns conceitos gerenciais (BRESSER PEREIRA, 1996).

Então, de acordo com essa perspectiva histórica, podemos contatar que ao longo do tempo a Administração Pública evoluiu através de quatro modelos básicos, quais sejam: a Administração Pública Patrimonialista, a Burocrática, a Gerencial e a Coprodução.

## Administração Patrimonialista

Segundo a exposição contida no Plano Diretor da **Reforma do Estado**, Administração Pública Patrimonialista assegura que o patrimonialismo é o aparelho do Estado que funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares e servidores, que possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas (ocupação rendosa e com pouco trabalho). A *res públicae* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (BRASIL, 1995).

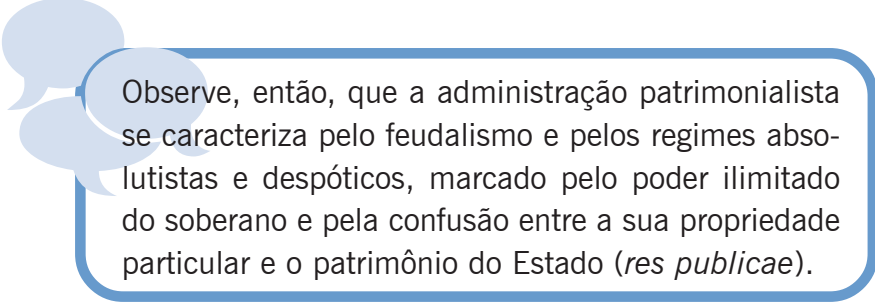
Para Fogaça (*apud* SARTOR, 2003), a administração pública patrimonialista se associa ao sistema presidencialista, por que ambos têm origem na mesma fonte patrimonialista e militar do Estado, já que a história do presidencialismo brasileiro é indelevelmente a história da presença militar do Estado, de uma concepção patrimonialista, retrograda e atrasada de Administração Pública Estatal, ou seja, de que o Estado pertence a determinadas pessoas e de que esse Estado pertence ao governante e não à sociedade que o sustenta e que o traduz, tendo sua origem na vontade unipessoal do governante.

A organização politico-administrativa brasileira, marcada pelo patrimonialismo e pela formação de estamentos, reflete a influência que a dominação de caráter tradicional tem exercido, com maior ou menor incidência, na evolução do Estado brasileiro. De acordo com Weber (1991), nesta forma de dominação, obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade, santificada pela tradição, ou seja, por fidelidade.

Leia mais sobre esse assunto em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM)>. Acesso em: 11 nov. 2010.

Dominam as relações do quadro administrativo e não o dever ou a disciplina objetivamente ligada ao cargo, mas a fidelidade pessoal do servidor.

A forma administrativa patrimonialista, predominante no período feudal, era a chamada dominação estamental, a apropriação dos cargos administrativos por determinadas camadas sociais. Os servidores viviam na mais completa dependência do senhor, que os convocava e dispensava sem qualquer critério preestabelecido, em tempos de paz ou de guerra (WEBER, 1991).



Observe, então, que a administração patrimonialista se caracteriza pelo feudalismo e pelos regimes absolutistas e despóticos, marcado pelo poder ilimitado do soberano e pela confusão entre a sua propriedade particular e o patrimônio do Estado (*res publicae*).

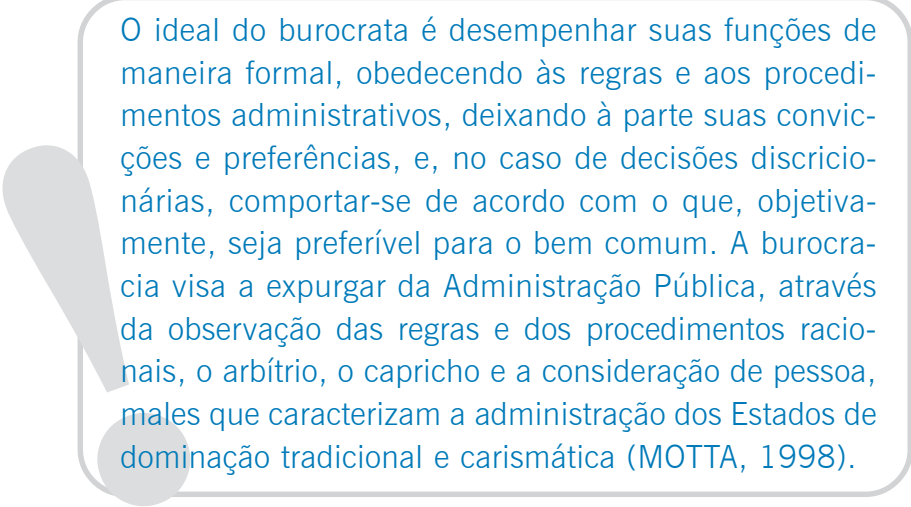
## Administração Burocrática

A Administração Pública Burocrática surgiu na segunda metade do Século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento: a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, e o poder racional-legal (WEBER, 1991).

Segundo Weber (1991), a dominação racional-legal obedece não à pessoa em virtude de seu próprio direito, mas à regra imposta, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: a lei ou regulamento de uma norma formalmente abstrata. A burocracia é o tipo mais puro da dominação racional-legal.

De acordo com Motta (1998), o Estado realiza a dominação racional-legal através da burocracia. O exercício da autoridade, nessa forma de dominação, não deriva do carisma da liderança, nem do hábito consolidado pelas gerações, dá-se *ex vi legis* (por efeito da lei). O responsável por uma determinada atividade do Estado tem sua competência legalmente determinada e exerce sua autoridade nos limites dessa competência, podendo dispor do direito de queixar-se ao superior, conforme dispõe o ordenamento jurídico. Cada autoridade en-

contra-se sujeita à outra, de acordo com a hierarquia dos órgãos públicos, e todas desempenham seu serviço não de forma voluntária ou amadora, mas profissionalmente, recebendo pagamento fixo, determinado não pela quantidade de trabalho, mas pela posição hierárquica que o cargo ocupa. A ascensão na carreira realiza-se conforme regras pré-determinadas, que levam em conta o tempo de serviço e o merecimento.



O ideal do burocrata é desempenhar suas funções de maneira formal, obedecendo às regras e aos procedimentos administrativos, deixando à parte suas convicções e preferências, e, no caso de decisões discricionárias, comportar-se de acordo com o que, objetivamente, seja preferível para o bem comum. A burocracia visa a expurgar da Administração Pública, através da observação das regras e dos procedimentos racionais, o arbítrio, o capricho e a consideração de pessoa, males que caracterizam a administração dos Estados de dominação tradicional e carismática (MOTTA, 1998).

Conforme Bresser Pereira (1995), ao mesmo tempo em que é exercida pela lei através de regras gerais e abstratas, a dominação racional é também limitada pela lei, devendo o mandatário respeitar o ordenamento jurídico, ambas as características dos chamados Estados constitucionais, também denominados Estados de direito.

Apresenta-se a administração burocrática, segundo Weber (1991), como sendo a forma mais racional de se exercer uma dominação, ou seja, se exerce graças ao saber, aliando a possibilidade de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança; oferecendo calculabilidade para o governante e para os cidadãos, intensidade e extensão no serviço público, aplicabilidade formalmente a todo o tipo de tarefas; e suscetibilidade técnica de perfeição para se alcançar o ótimo em seus resultados.

## Administração Gerencial

Segundo Pereira (1998), quando o pequeno Estado liberal ce-  
deu definitivamente lugar ao grande Estado social, percebeu-se que a

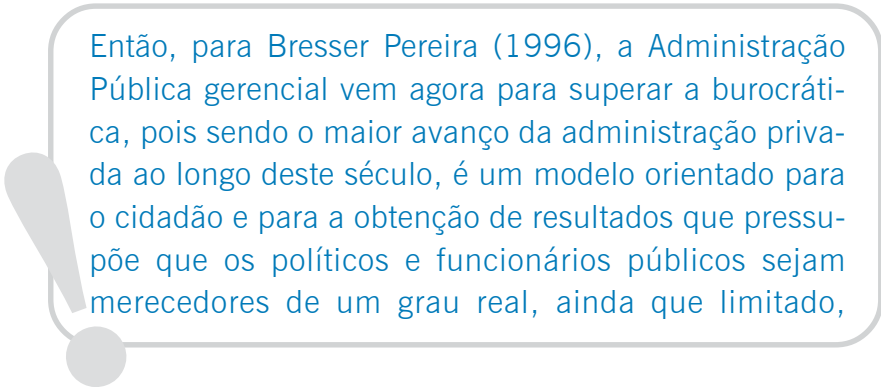
administração pública burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Dessa maneira, a implementação da administração pública gerencial tem como escopo reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda.

De acordo com Moreira Neto (2000), há autores que defendem a tese gerencialista e alertam que não se trata de uma perspectiva neoliberal de administração do Estado, mas de uma forma de gestão da “coisa pública” efetivamente comprometida com resultados. Nesse sentido, tornou-se constitucionalmente exigível a eficiência do setor público, em sua atuação como gestor de interesses da sociedade, elevando-a a direito difuso da cidadania.

A administração pública gerencial não se vincularia ao não adimplemento dos direitos sociais, mas estaria comprometida com uma nova forma de concretização de tais direitos, mais eficaz, barata e ágil. Duas estratégias ganham destaque:

- uma nova organização da própria estrutura do Estado, que deixaria de ser burocrática e tornar-se-ia gerencial;
- e a utilização do espaço público não-estatal como co-responsável pela realização dos direitos sociais (PEREIRA, 1995).

Segundo Abrucio (1998), são numerosas as críticas dos gerencialistas à estrutura burocrática clássica, verificada pela incapacidade de prestar satisfatoriamente os serviços que lhe são cometidos. Por outro lado, o ponto central do gerencialismo puro é a busca da eficiência, pois a burocracia tradicional é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizadora, voltada para o cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos, em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas.



Então, para Bresser Pereira (1996), a Administração Pública gerencial vem agora para superar a burocrática, pois sendo o maior avanço da administração privada ao longo deste século, é um modelo orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados que pressupõe que os políticos e funcionários públicos sejam merecedores de um grau real, ainda que limitado,

de confiança. Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação, utilizando-se, como forma de controle sobre os órgãos descentralizados, do contrato de gestão.

## Divisão do Aparelho Estatal

Evidentemente, esse modelo gerencial deve ser implantado a médio prazo, mas isso não impede a exposição de suas premissas essenciais. Partimos do princípio de que o aparelho estatal é dividido em quatro setores (ABRUCIO, 1998):

- O núcleo estratégico do Estado – responsável pela formulação e cobrança do cumprimento das políticas públicas.
- As atividades exclusivas de Estado – que apenas o Estado pode realizar, e é onde ele exerce os poderes de regulamentar, fiscalizar e fomentar.
- Serviços não exclusivos ou competitivos – no qual o Estado atua simultaneamente com outras instituições, na promoção de direitos humanos fundamentais, como a saúde, a educação, ou outras benesses à sociedade, como os centros de pesquisa;
- A produção de bens e serviços para o mercado – correspondente à área de atuação das empresas.

**Benesse** – vantagem ou lucro que não deriva de esforço ou trabalho; sinecura, Fonte: Houaiss (2009).

## Coprodução

Nos dias de hoje, a coprodução de serviços públicos é um tema essencial no debate sobre o modelo da produção e repartição desses serviços em pleno Século XXI (MARQUES, 2009).

Esse novo modelo chamado de coprodução não veio para diminuir o papel ou a responsabilidade do Estado na sua provisão, que a atual crise tornou tão evidente, mas como forma de aumentar a sua qualidade, para torná-los mais próximos dos seus usuários e, em consequência, aumentar a sua confiança na prestação pública (MARQUES, 2009).

Quando falamos em coprodução de serviços públicos pensamos logo, no terceiro setor, tal como sempre nos habituamos a percebê-lo e,

em especial, no seu desempenho em prestações de natureza social. Para combater a pobreza e a exclusão social, para disponibilizar outros serviços sociais, envolvendo a administração central, as autarquias e a sociedade civil vem trabalho de maneira concertada e diária, e para assim chegar e atingir mais pessoas de forma mais eficaz (MARQUES, 2009).

Segundo Marques (2009), para isso é preciso, desde logo, envolver progressivamente os cidadãos/usuários, mesmo que a título individual, na produção de serviços públicos, de modo que os resultados também dependam, pelo menos em parte, do seu comportamento (MARQUES, 2009).

A questão envolvendo a coprodução, não é somente a de complementar a produção exclusivamente pública, ou a de fazer andar mais depressa. É, acima de tudo, a de adaptar o serviço às necessidades e expectativas dos seus destinatários, por meio da interação com eles ao longo de todo o processo e não apenas no momento da prestação do serviço final. Ocorre coprodução também na decisão, como acontece no orçamento participativo. Na implementação do serviço, por exemplo, com participação na gestão das escolas. E, ao final, na avaliação dos resultados (MARQUES, 2009).

Na verdade, as tecnologias e a Internet, tanto no setor público, como no privado, vieram modificar a relação entre os serviços e os seus usuários, incentivando o *self-service* (**serviço do auto**) e facilitando a coprodução, ao levar essa possibilidade à nossa casa (MARQUES, 2009).

Por vezes a coprodução é motivada exclusivamente pelo interesse individual ou familiar puro. Outras, os cidadãos juntam-se ao Estado para tarefas de interesse de terceiros como cuidar ou visitar pessoas sozinhas debilitadas, assumindo assim a forma de voluntariado (MARQUES, 2009).

No entanto, torna-se claro, que os cidadãos estão mais disponíveis para ações individuais do que para ações de grupo, pelo menos em uma base regular, envolvendo-se tanto mais quanto a ação específica para que são desafiados toca os seus interesses ou preocupações pessoais (MARQUES, 2009).

Então, essas conclusões apontam para a emergência de um novo paradigma de serviço público em que a relação de dependência do cidadão é substituída por uma relação de interdependência, para a qual concorrem as pessoas, as famílias e as organizações sociais. Importa, assim, facilitar as oportunidades para essa coprodução (MARQUES, 2009).

Serviço oferecido em restaurante ou loja onde o próprio cliente se serve.

## Reforma Administrativa no Brasil

Segundo Marini (2003), existem **duas variáveis fundamentais** quando se trata de implementar programas de mudança na administração pública como:

- a governabilidade diz respeito às condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias; e
- a governança está relacionada à sua capacidade de implementá-las.

Para que ocorra uma **reforma administrativa**, tanto no campo da administração como em outras áreas, é necessário **discutir** sobre:

- a qualidade da gestão pública e o significado dos movimentos reformistas decorrentes;
- o seu alinhamento com o contexto mais geral em que se insere o país e a sociedade em questão;
- o tipo de desenvolvimento pretendido, como modelo de Estado que se quer (papéis e funções a desempenhar); e
- as estratégias e planos a implementar (MARINI, 2003).

## Reforma do Estado

Em 1995, o Poder Executivo deu início a uma Reforma Estatal, cujas diretrizes estão consubstanciadas no documento denominado Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sendo posteriormente aprovado pela Câmara da Reforma do Estado (setembro de 1995) e pelo Presidente da República (novembro de 1995) (BRASIL, 1995).

Por esse documento, o governo, nesta época representado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, se propôs a criar condições para a reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais, dando 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 de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, reorganizando-se as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (BRASIL, 1998e).

Segundo Bresser Pereira (1995), a **crise do Estado**, nos termos do Plano Diretor da Reforma do Estado, define-se como:

- uma **crise multifacetária**, englobando a fiscal, caracterizada pela **crecente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se toma negativa**;
- uma **crise resultante do esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado**, a qual se revestiria de várias formas e, no caso latino-americano, a estratégia de substituições de importação; e
- uma **crise resultante da superação da forma de administrar o Estado**, ou seja, a superação da administração pública burocrática.

Partindo da ideia de superação da crise do Estado, diz o governo serem inadiáveis:

- o ajustamento fiscal duradouro;
- as reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- a reforma da previdência social;
- a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e
- a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 1995).

Nos termos do Plano Diretor da Reforma do Estado, no núcleo estratégico, o essencial é que as decisões tomadas sejam **conotas**, sendo fundamental o princípio administrativo da efetividade. Nesse caso, o mais adequado seria a existência de um misto de administração pública burocrática e gerencial (BRESSER PEREIRA, 1995).

**Conota** – Relação entre duas ou mais coisas. Fonte: Elaborado pelo autor.



Conforme Bresser Pereira (1995), os objetivos para o núcleo estratégico seriam o aumento de sua efetividade, a modernização da Administração Burocrática e a sua dotação com capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelos serviços exclusivos do Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelas atividades não exclusivas.

Quanto aos setores das atividades exclusivas e dos serviços não exclusivos, o importante é a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, devendo, portanto, a administração ser gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998).

Os objetivos para as atividades exclusivas seriam a transformação das autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão (BRESSER PEREIRA, 1995).

Para os serviços não exclusivos, a meta é transferir para o setor público não estatal estes serviços, por meio de um programa de publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais (BRESSER PEREIRA, 1995).

Quanto ao setor de produção para o mercado, a ideia é realizar contratos de gestão, com a adoção do modelo gerencial, para aquelas empresas que não puderem ser privatizadas, além de reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados (BRESSER PEREIRA, 1995).

Bresser Pereira (1995) indica três dimensões de atuação apontadas como estratégia de transição para que a reforma alcance êxito:

- A institucional-legal, por meio da qual se eliminam os entraves no sistema jurídico-legal e se criam ou modificam instituições, implicando a reforma da Constituição, das leis e dos regulamentos.
- A cultural, para buscar através da efetiva parceria com a sociedade a mudança dos valores burocráticos para os gerenciais, abandonando as práticas patrimoniais, ainda arraigadas no país sob a forma de clientelismo e de fisiologismo, condenando as ideias e punindo a sua prática.
- A gerencial, ou da gestão pública, que pretende concretizar as novas práticas gerenciais através da criação das agências autônomas e das organizações sociais, em substituição às formas atualmente existentes, a princípio em alguns

laboratórios isolados e, posteriormente, por iniciativa das próprias unidades a serem transformadas.

Importante frisar que a reforma se reveste de caráter híbrido, reunindo a inserção da diretriz gerencial para a conduta da Administração Pública e a aproximação do denominado terceiro setor, que consiste naquelas entidades privadas, sem finalidade lucrativa, que atuam na realização de interesses públicos, podemos citar, dentre inúmeros exemplos possíveis, as Santas Casas de Misericórdia, na área da saúde (BRESSER PEREIRA, 1995).

## Historiografia da Reforma Administrativa Brasileira

A historicidade da reforma administrativa brasileira abrange a Reforma de 1930, a Reforma de 1967 e a Reforma atual, que serão analisadas a seguir.

### Contexto histórico da reforma de 1930

O Brasil até 1930 teve um Estado eminentemente patrimonialista, muito embora o patrimonialismo não tenha, ainda hoje, saído totalmente de cena (BRESSER PEREIRA, 1995).

Segundo Bresser Pereira (1995), durante o império, em uma tradição herdada do reino português, não podíamos distinguir propriamente a Administração Pública dos negócios particulares do imperador, e assim sendo, o aparelho estatal não operava em função do interesse público; o funcionalismo era um fim em si, uma moeda de troca entre a nobreza política e os grupos que a apoiavam. Pela incapacidade técnica do Estado, a infraestrutura era operada sob forma de concessões a empresas estrangeiras particulares com incentivos por parte do governo, mas sem nenhuma coordenação ou planejamento a longo prazo, situação esta que não conseguiu desenvolver economicamente o país.

A busca da racionalização da Administração Pública brasileira somente veio a ocorrer de fato com Getúlio Vargas na década de 1930. Nessa época, o Estado assumiu o papel de motor do desenvolvimento do país e, para que isso fosse possível, foi-se complexizando

e organizando de maneira burocrática, fortalecendo cada vez mais suas atividades administrativas. De fato, a Revolução de 1930 representou a maior ruptura até então na história brasileira, e a racionalização do Estado se evidenciou em todas as esferas, mas o patrimonialismo manteve sua força e do embate entre as forças opostas surgiu um modelo híbrido. A tentativa de modernização da Administração Pública acabou sendo distorcida por uma cultura política clientelista profundamente enraizada, em que o Estado, apesar da implementação do modelo racional-legal, não resistia às pressões clientelistas mantendo elementos da dominação tradicional (D'OLIVEIRA, 1998).

## Contexto Histórico da Reforma de 1967

Conforme Bresser Pereira (1995), a ineficiência do aparelho estatal é atribuída geralmente ao desgaste do modelo burocrático de administração. No entanto, embora atual, esta não é uma crítica nova, tanto que o governo militar em 1967, já preocupado com a ineficiência da máquina pública, promoveu uma extensa reforma administrativa.

Dentro do contexto histórico, em que imperava uma organização administrativa assistemática e um governo autoritário, a Reforma de 1967 foi a primeira tentativa de sistematizar e normalizar toda a Administração Pública federal que até então crescia desordenadamente, com autores da época que compreenderam e enalteciam justamente essa virtude, pois com o Decreto-lei n. 200, pela primeira vez tentou-se com êxito harmonizar a ordem administrativa com a ordem constitucional. Na prática, no entanto, sucessivos atos normativos vêm prejudicando o entendimento reformista. De um modo geral, o que quis o legislador não foi outra coisa se não estabelecer o equilíbrio entre o que é político, constitucional e administrativo. Além de traçar linhas fundamentais de atividade administrativa, o Decreto-lei n. 200 assume caráter solene e formal de lei orgânica no que concerne à organização administrativa brasileira. É importante ressaltar que no decreto-lei 200, houve a intenção de dar ao poder político-administrativo uma estrutura capaz de atender à variedade dos serviços na diversidade das complexas situações jurídicas e não as impropriedades e vícios de adjetivação e as imperfeições meramente substantivas (FRANCO SOBRINHO, 1975).

De acordo com Dias (1969), o pronunciamento do presidente Castello Branco diz que o propósito da reforma é obter que o setor público passe a operar com eficiência de empresa privada, despertando na coletividade o interesse e a participação no serviço público, assim como despertando no serviço público a consciência de que seu objetivo é o de bem servir a comunidade, pois a reforma visava habilitar o administrador público a tomar decisões coerentes, coordenadas e tempestivas, calcadas nos três elementos chamados de planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso.

Sob a forma de inserção de dispositivos na Constituição Federal e através dos Decretos-lei n. 199 e, proeminentemente, o Decreto-lei n. 200, tomou forma jurídica toda elaboração teórica levantada nos exaustivos trabalhos prévios. O texto legal procurou refletir a preocupação em estabelecer como atividade primeira da administração a fixação de diretrizes, determinando a obediência dos administradores ao planejamento, regulando a execução com base no orçamento e programa de desembolso, de modo a garantir previsão e regularidade ao serviço público.

Nesse sentido, ficaram explicitamente consagrados no texto do Decreto-lei n. 200 os princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, sendo que o equilíbrio entre estes dois últimos é talvez a principal discussão que ainda hoje permeia o tema da reforma do aparelho estatal (BRESSER PEREIRA, 1995).

Essa abordagem levou a um belo diploma legal sem, porém, significar um avanço no sentido de realmente melhorar a eficiência do aparelho estatal. Ocorreu, assim, mais uma reforma legal do que é real, já que muito pouco do que fora pensado em termos de modelo de administração acabou implementado (BRESSER PEREIRA, 1995).

## Contexto Histórico da Reforma a partir de 1990

O modelo burocrático de administração perdurou enquanto esteve em voga o Estado desenvolvimentista brasileiro que, foi contemporâneo do Estado social nos países centrais. O poder estatal in-

tervinha diretamente e dava as diretrizes do mercado e essa situação permaneceu inalterada até recentemente quando a força da economia mundial rompeu as fronteiras, pondo em evidência a possibilidade de se efetuar o planejamento e a coordenação exigidos pelo modelo, visto que pressupõem ambiente relativamente fechados e controláveis (DI PIETRO, 1996).

Essa decadência do Estado social clama por um Estado subsidiário, entendido como um Estado em que os direitos fundamentais do homem já não constituem apenas uma barreira à atuação do Estado, mas constituem a própria razão de ser do Estado. Cabe a ele promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade; para tanto é necessário que se criem condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais (DI PIETRO, 1996).

Segundo Di Pietro (1996), o caminho para se chegar à implementação desse **Estado subsidiário** passa:

- pela redução do tamanho do Estado;
- pelo fomento a atividades privadas;
- pela adoção de parcerias com a esfera privada; e
- pela busca da eficiência acima da burocracia.

Diante do quadro global atual, o esgotamento do Estado desenvolvimentista é tido como um dos principais fatores que levam ao desgaste do modelo burocrático, que hoje carrega uma série de vícios incorporados ao longo dos anos e que entravam o funcionamento da máquina estatal. Atualmente, como em todo o resto do mundo, questiona-se o crescimento desorganizado e superdimensionado do Estado; por tais razões é dito ineficiente e procura-se reformá-lo (BRASIL, 1995).

Depois da reforma proposta pelo **Governo Collor**, inicia-se, com **Itamar Franco**, uma formulação bem fundamentada teoricamente que visa compreender a crise do Estado e propor soluções. Com a ascensão de **Fernando Henrique Cardoso** ao poder, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e a Câmara da Reforma do Estado que congrega diversos ministérios e que veio nortear a ação do governo no intuito de dar uma nova feição ao aparelho estatal (DI PIETRO, 1996).

O projeto apresentado pelo atual governo acena não apenas no sentido de substituir esse modelo burocrático que é considerado uma das principais razões do fracasso do Estado brasileiro, pela

Leia mais sobre o Governo Collor, em: <<http://www.brasilecola.com/historiab/fernando-collor.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

Leia mais sobre o Governo de Itamar Franco, em: <<http://www.brasilecola.com/historiab/itamar-franco.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

Leia mais sobre o Governo de Fernando Henrique Cardoso, em: <<http://www.ifhc.org.br/index.php?module=main>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

chamada administração gerencial. Vai além, propõe repensar as funções do Estado, fazendo dele um ente de caráter eminentemente regulador e fomentador, muito menos executivo do que foi no passado, e para isso prevê passar uma grande parcela das responsabilidades que hoje é assumida pela sociedade através das privatizações e da publicização (DI PIETRO, 1996).

## Plano Diretor da Reforma do Estado

A proposta de reforma do Estado com o objetivo de alcançar os mais altos níveis de racionalidade e eficiência é lançada, sob o duplo desafio de superação da crise econômica e consolidação da democracia no país (DINIZ, 1998).

Dentro dessa perspectiva, foi elaborada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 173/95, encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional em 23 de agosto de 1995, com o intuito de aperfeiçoar e atualizar os dispositivos constitucionais sobre a administração pública (DINIZ, 1998).

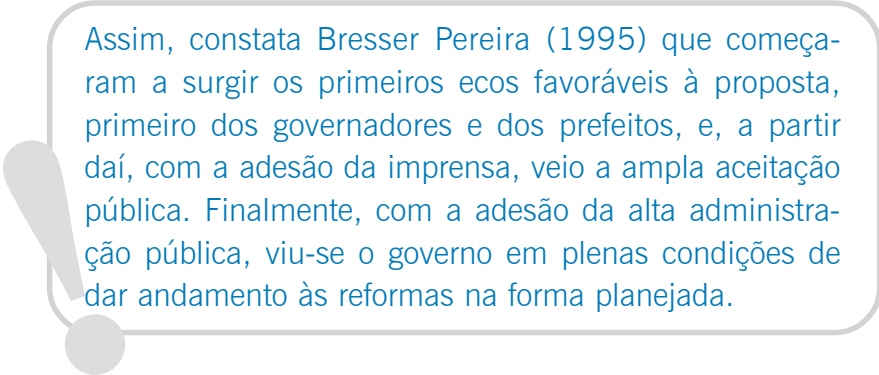
Com a Proposta de Emenda Constitucional n. 173/95, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995, tratando de temas relevantes, tais como:

- a estabilidade do servidor público;
- a permissão da pluralidade de regimes jurídicos de admissão de servidores; e
- a fixação de tetos de remuneração (BRASIL, 1995).

É Bresser Pereira (1995) quem relata a elaboração do documento que sintetiza o programa de reforma administrativa no Brasil. Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. Com a **emenda** seguiu-se a publicação de um documento sobre a **reforma administrativa pelo Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**, cuja proposta básica é **transformar a administração pública brasileira, de burocrática em gerencial**, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o con-

trole dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, com o apoio popular.

A partir daí, seguindo as transformações iniciadas já no governo Collor e interrompidas durante a gestão Itamar Franco, logo no primeiro ano da administração Fernando Henrique, o assunto da reforma do Estado passou a ser tratado como prioridade pelo governo, não apenas como condição para a consolidação do ajuste fiscal em curso na economia para torná-la competitiva diante do capitalismo globalizado, proporcionando a retomada do desenvolvimento; mas, principalmente, sob o argumento de assegurar o melhor e mais eficaz atendimento às necessidades dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1995).



Assim, constata Bresser Pereira (1995) que começaram a surgir os primeiros ecos favoráveis à proposta, primeiro dos governadores e dos prefeitos, e, a partir daí, com a adesão da imprensa, veio a ampla aceitação pública. Finalmente, com a adesão da alta administração pública, viu-se o governo em plenas condições de dar andamento às reformas na forma planejada.

## Reconstrução do Estado de acordo com o Plano Diretor

Também o Plano Diretor, ao se referir à reconstrução do Estado como forma de resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas, apresenta cinco providências inadiáveis:

- reforma da previdência social;
- reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantem a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- ajustamento fiscal duradouro;
- a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar políticas públicas; e

- a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais (BRASIL, 1998h).

Conforme Bresser Pereira (1995), a reforma do Estado abrange, portanto, não apenas a sua organização, como também suas finanças e todo o sistema normativo. Todas essas áreas foram objeto de inovações por parte da administração federal.

## Objetivos do Plano Diretor

Conforme o Plano Diretor, os objetivos globais estimados foram:

- Aumentar a governança do Estado, assim entendida como a capacidade de governar com efetividade e eficiência.
- Limitar a ação do Estado àquelas junções que lhe são próprias, com a transferência dos serviços não exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local, através do processo de descentralização administrativa.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional por meio da desconcentração administrativa (BRASIL, 1998h).

Assim sendo, a reforma exige muito mais que a simples edição de normas. Para o estabelecimento de uma nova administração, deve-se reformular e descentralizar as estruturas, tomando-as capazes de produzir resultados. Mais importante ainda é a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da administração (BRESSER PEREIRA, 1998a).

## Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998

A principal medida adotada pelo governo federal na execução da Reforma do Estado se dá dentro da dimensão institucional-legal. É talvez a mais polêmica, já que implica em uma série de alterações



dentro do seio da administração e consiste na aprovação da Emenda Constitucional n. 19, promulgada em 4 de junho de 1998 (BRESSER PEREIRA, 1995).

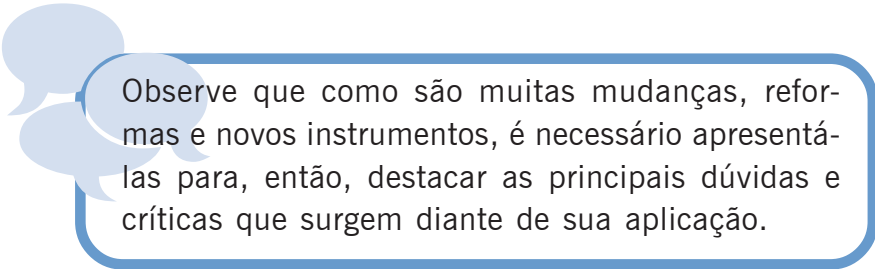
A importância da Emenda n. 19, de 4 de junho de 1998 é ressaltada pelo texto do Plano Diretor assegurando que as emendas do capítulo da Administração Pública são fundamentais no processo de transição para uma Administração Pública gerencial, incorporam ou viabilizam uma nova perspectiva em relação à gestão e ao controle do aparelho do Estado. Os dispositivos compreendidos na Emenda Constitucional n. 19/1998 são de importância estratégica para a consecução da reforma administrativa, contemplando os princípios e normas de gestão, as relações jurídicas dos servidores com a Administração e as prerrogativas dos Três Poderes para a organização administrativa e fixação de vencimentos dos cargos de seus serviços auxiliares ou administrativos (BRASIL, 1998h).

De acordo com Bastos (2000), tal estratégia tem sido apontada como o principal êxito da reforma administrativa em andamento, diferenciador das tentativas dos governos anteriores que não tiveram a mesma preocupação.

Bresser Pereira (1995) garante que grande vantagem dessa Emenda Constitucional de 19/1998 é o caráter de irreversibilidade que transmite ao processo de mudança, permitindo não apenas resultados imediatos no curto prazo, como melhor alcance a médio e longo prazo.

Segundo Jobim *et al.* (1998), a emenda constitucional n. 19/1998 muito embora seja um ponto essencial para a promoção da reforma, ela não se esgota aí, como salienta a Exposição de Motivos n. 49/95 encaminhada ao Presidente da República, que antecedeu a remessa ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional n. 173/95: A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios, modelos e técnicas de gestão.

Para Jobim *et al.* (1998), o objetivo primordial das reformas constituem parte do conjunto proposto de mudanças constitucionais que visam transformar a administração pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento econômico e social, conforme as diretrizes e objetivos do programa de governo.



Observe que como são muitas mudanças, reformas e novos instrumentos, é necessário apresentá-las para, então, destacar as principais dúvidas e críticas que surgem diante de sua aplicação.

## Mudanças Acarretadas pela Emenda Constitucional n. 19/98

As principais mudanças promovidas pela aprovação da Emenda n. 19/98, e citadas pelo Plano Diretor, são (BRASIL, 1998d):

- Fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo a volta de contratação de servidores através de regimes diferenciados (art. 39, *caput*, art. 206, V).
- Manutenção da exigência de concurso público para a admissão de servidores estatutários, com a extensão da exigência para a admissão de celetistas (art. 37, II).
- Flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, admissível à demissão não somente por falta grave, mas também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros (art. 41, § 1º), situações nas quais o servidor terá direito à indenização, devendo ser fixadas regras objetivas para a exoneração no caso de excesso de quadros, quando ficará proibida nova contratação por determinado período.
- Como alternativa à exoneração por excesso de quadros, criada a disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço (art. 41, § 3º).
- Permissão para contratação de estrangeiros para o serviço público, quando autorizado por lei e mediante concurso (art. 37, I).
- Fixação do chamado teto salarial, limite rígido para a remuneração dos servidores públicos, vedada a cumulação de vantagens pessoais ou a qualquer outro título (art. 37, XI).
- Exigência de apresentação de projeto de lei para a concessão de reajuste a qualquer um dos três poderes (art. 27, § 2º; art. 28, § 2º; art. 29, V e VI; art. 48, XV; e art. 49, VII e VIII).

- Limitação também das aposentadorias e pensões ao valor equivalente ao percebido pelos servidores da ativa (art. 37, XI e art. 29 da EC 19/98).
- Maior liberdade na transferência de pessoal entre as esferas administrativas, mediante convênios (art. 37, § 8º).
- Fim da isonomia salarial como direito subjetivo do servidor (art. 37, X).
- Criação de limites por lei complementar para as despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a previsão de medidas para a adequação a este limite, tais como, a redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a demissão de servidores não estáveis e até mesmo estáveis (art.169).

## A proposta do Ministério da Administração Federal e a Reforma do Estado (MARE)

A relevância teórica do princípio da eficiência e da aplicação prática dos novos institutos tem provocado os mais instigantes questionamentos técnicos a respeito da reforma e, por consequência, importantes contribuições (FERRAZ JUNIOR, 1999).

A reforma administrativa tem como principais linhas o Plano Diretor, no maior ou no menor avanço de sua colocação em prática, e sua repercussão com a sociedade, o que salta aos olhos a grande distância que separa a teoria da prática (FERRAZ JUNIOR, 1999).

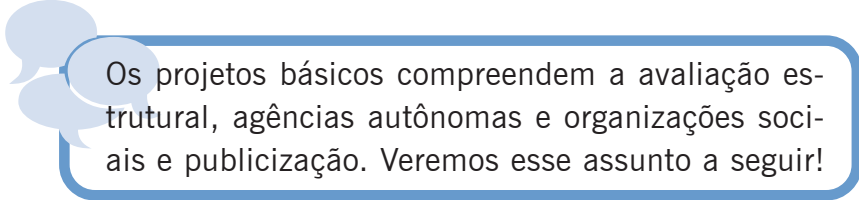
Tal problema talvez ocorra em função das fortes raízes que a cultura patrimonialista ainda possui no país, possivelmente maiores do que pretendem crer os idealizadores da reforma. Outro motivo que evidenciamos ainda é o difícil controle e responsabilização dos gestores públicos (FERRAZ JUNIOR, 1999).

A reforma do aparelho do Estado será realizada por meio de uma série de projetos básicos e adicionais dirigido pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. O papel do MARE, contudo é, apoiado pelo Comitê Executivo da Reforma do Estado, e orientado pela Câmara da Reforma do Estado (BRASIL, 1995).

Seguindo a subdivisão estabelecida no Plano Diretor, primeiramente serão vistos os projetos básicos que abrangem avaliação estrutural, agências autônomas e organizações sociais e publicização. E em segundo os projetos adicionais que se dividem em Projeto Cidadão, Indicadores de Desempenho, Qualidade e Participação, Nova Política de Recursos Humanos, Valorização do Servidor para a Cidadania, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Revisão da Legislação Infraconstitucional, Rede do Governo, Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais) (BRASIL, 1995).

## Projetos Básicos

Na dimensão gestão são três os projetos básicos que permitiram a implantação da administração pública gerencial no serviço público brasileiro. Em primeiro lugar, temos o projeto de Avaliação Estrutural, que verificará de forma global a estrutura do Estado. No nível das atividades exclusivas de Estado, em maior profundidade, temos o projeto das Agências Autônomas e, no nível dos serviços não-exclusivos, o projeto das Organizações Sociais acompanhado pelo programa de publicização (BRASIL, 1995).



Os projetos básicos compreendem a avaliação estrutural, agências autônomas e organizações sociais e publicização. Veremos esse assunto a seguir!

## Avaliação Estrutural

O projeto de Avaliação Estrutural é essencial para o desenvolvimento das agências autônomas e das organizações sociais, pois tem por objetivo analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização visando beneficiar o Estado com uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular. Essa é uma ação permanente e prioritária do governo, já prevista em uma série de atos a partir da medida provisória que promoveu a reorganização do governo e a extinção de dois ministérios, o Ministério do Bem-Estar Social, inclusive suas fundações vinculadas, e o Ministério da Integração Regional (BRASIL, 1995).

Segundo Brasil (1995), esse projeto parte de algumas perguntas básicas, tais como:

- Qual a missão desta entidade?
- O Estado deve se encarregar dessa missão e das respectivas atividades envolvidas?
- Quais podem ser eliminadas?
- Quais devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios?
- E quais podem ser transferidas para o setor público não-estatal ou então para o setor privado?

Por outro lado, dadas as novas funções, mais reguladoras do que executoras:

- Deve o Estado criar novas instituições?
- Se criar, quais?

A contestação a essas perguntas deverá ser a menos ideológica e a mais prática possível, pois o que interessa é obter um resultado ótimo, devido aos recursos precários. Esse resultado, portanto, não é nem pode ser julgado apenas sobre o ponto de vista econômico. Existem outros pontos de vista, como os da justiça, da cultura, da segurança, que são também essenciais na contestação a essas perguntas (BRASIL, 1995).

Com base na contestação a essas perguntas, haverá a proposta de abolição, da privatização, publicização e descentralização de órgãos, e também de incorporação e criação de órgãos (BRASIL, 1995).

Por isso, devemos partir de uma discussão sobre funções e papéis do Estado, em suas diferentes esferas, para que depois proceda à análise das competências e estruturas organizacionais da administração direta e indireta, buscando verificar se são insuficientes, superdimensionadas, ou superpostas, além de considerar as possibilidades de descentralização (BRASIL, 1995).

Conforme Brasil (1995), essa análise será realizada visando compatibilizar os programas e prioridades do Estado com a estrutura institucional do Governo Federal. Pela importância da tarefa e sua abrangência, um grupo do Comitê Executivo da Reforma do Estado deverá preocupar-se permanentemente com esse tema, que, por outro lado, é uma das funções do MARE.

## Agências Autônomas

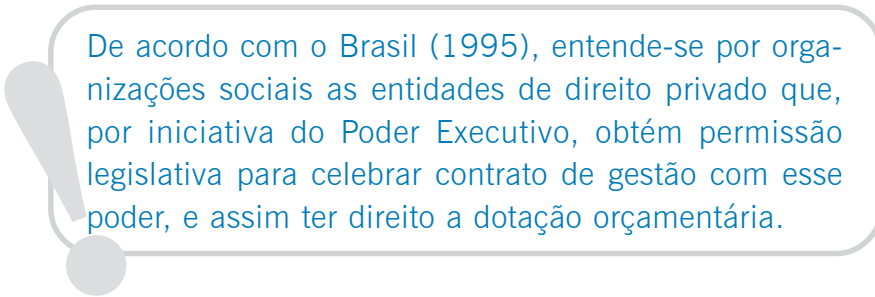
A responsabilização por resultados e a consequente autonomia de gestão sugerem a formulação desse projeto, que tem por objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão (BRASIL, 1995).

De acordo com Brasil (1995), o Projeto das Agências Autônomas se realizará em duas divisões. Na primeira, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento buscando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes. E na segunda, serão posta em prática as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação.

## Organizações Sociais e Publicização

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, em sua dimensão institucional-legal, a elaboração de projeto de lei que autorize a publicização dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não estatal, já que adotarão a forma de organizações sociais (BRASIL, 1995).

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo consentir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, mas a partir do pressuposto de que esses serviços serão mais eficientemente se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal (BRASIL, 1995).



De acordo com o Brasil (1995), entende-se por organizações sociais as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtém permissão legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária.

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica, recebendo recursos orçamentários, para adquirir outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc. (BRASIL, 1995).

As entidades que adquiriram a qualidade de organizações sociais desfrutarão de maior autonomia administrativa e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. De outra forma, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutados no nível da comunidade à qual a organização serve. Com isso, se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor, mas significativa dos custos dos serviços prestados (BRASIL, 1995).

A transformação dos serviços não exclusivos estatais em organizações sociais se prestará de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e as escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A operacionalização do Programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial (BRASIL, 1995).

## Projetos Adicionais

Além dos três projetos básicos analisados acima, uma série de outros projetos são fundamentais para a implantação de uma gestão de caráter gerencial no Estado brasileiro. Serão estudados a seguir os principais projetos adicionais que se dividem em:

- Projeto Cidadão;
- Indicadores de Desempenho;
- Qualidade e Participação;
- Nova Política de Recursos Humanos;
- Valorização do Servidor para a Cidadania;
- Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- Revisão da Legislação Infraconstitucional;
- Rede do Governo;
- Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais) (BRASIL, 1995).

## Projeto Cidadão

O projeto cidadão tem por objetivo melhorar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos, no contexto de suas atribuições institucionais, atendendo à diretriz do Projeto de Reforma do Estado, nas necessidades do cidadão, que exercem atuação nas seguintes áreas:

- simplificação de obrigações de natureza burocrática instituídas pelo aparelho do Estado, com que se confronta o cidadão do nascimento à sua morte;
- implementação de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos que requerem uma resposta pró-ativa da Administração Pública a respeito;
- implementação de sistema de informação ao cidadão em relação ao funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos que por acaso solicitados; e
- na definição da qualidade do serviço, que deverá constar dos indicadores de desempenho, um elemento fundamental será o tempo de espera do cidadão para ser atendido; por exemplo nas filas (BRASIL, 1995).

Esse projeto abrange ainda dois aspectos:

- quanto às esferas de governo, na primeira fase, sua amplitude será limitada aos órgãos federais, sendo ampliada gradativamente para as esferas estaduais e municipais; e
- quanto à natureza da administração pública, o projeto estará dirigido inicialmente para a administração direta, compreendendo, posteriormente, a administração indireta, autárquica e fundacional (BRASIL, 1995).

## Indicadores de Desempenho

Esse projeto é essencial para a implementação das agências autônomas e das organizações sociais, terá de ser realizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em parceria com o Ministério do Planejamento e Orçamento que implicará num esforço metódico e amplo, para fixar indicadores de desempenho quantitativos para as atividades exclusivas do Estado. Esses indi-



cadores, adicionado mais adiante à definição de um orçamento global, serão o alicerce para a celebração de contrato de gestão entre o dirigente da entidade e o respectivo ministério. Então, a partir do contrato de gestão será possível inserir um modelo de administração pública gerencial (BRASIL, 1995).

### Qualidade e Participação

Esse projeto foi criado como instrumento básico da modernização de gestão pública, para realçar os princípios da qualidade e da participação dos funcionários no nível operacional. O que se procura é não apenas uma mudança nas formas de gestão mas também da cultura das organizações, no que se refere à cooperação entre administradores e funcionários. Tem como objetivo a introdução de novos conceitos e técnicas de gestão pública, fundado no desempenho, na redução ao mínimo dos erros, e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho (BRASIL, 1995).

### Nova Política de Recursos Humanos

A preparação de uma nova administração pública que aparecerá com a reforma, torna-se necessária e indispensável pela profissionalização e pela valorização do servidor público. Com isso, uma nova política de recursos humanos deverá ser formulada para atender os papéis adicionais do Estado de caráter regulatório e de ligação dos agentes econômicos, sociais e políticos, com aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos (BRASIL, 1995).

A adequação dos recursos humanos integra-se, dessa maneira, em tarefa essencial nesse contexto de mudança, exigindo uma política que indique desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que instigue o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

### Valorização do Servidor para a Cidadania

O projeto adicional valorização do servidor para a Cidadania tem como objetivo resgatar os talentos individuais e originar ação simultânea dos grupos e organizações que compõem a Administração Pública Federal, propondo oferecer ao cidadão brasileiro serviços de melhor qualidade e maior rapidez às suas demandas (BRASIL, 1995).

Com o projeto valorização do servidor para a cidadania almeja-se:

- criar condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, ligada ao comportamento ético e ao desempenho eficiente;
- reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão; e
- adquirir maior satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida (BRASIL, 1995).

### Desenvolvimento de Recursos Humanos

Esse projeto deverá ser implementado pelas diversas escolas de administração pública do Estado, como forma de possibilitar a estratégia de modernização da gestão pública. Tem como objetivo a formação e capacitação dos servidores públicos para o desenvolvimento de uma administração pública ágil e eficiente (BRASIL, 1995).

Esse projeto como modelo de operação das áreas de treinamento pressupõe as seguintes iniciativas:

- um núcleo básico com texto-síntese dos valores que constituem o novo paradigma da gestão governamental;
- uma área de tecnologia educacional para amparar a atividade pedagógica; e
- novos instrumentos de avaliação, a partir da revisão dos utilizados na avaliação da reação, e novos instrumentos que autorizem apreciar o impacto do treinamento (BRASIL, 1995).

Nesse contexto, a programação dos cursos deverá enfatizar temas como novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento na utilização da tecnologia de informações, que será ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

### Revisão da Legislação Infraconstitucional

Conforme Brasil (1995), a aprovação das emendas constitucionais vai requerer imediatamente a definição de uma série de leis complementares e ordinárias, que discutirão, essencialmente, o seguinte:

- Definição do processo específico de demissão por insuficiência de desempenho.
- Definição da indenização no caso de demissão por insuficiência de desempenho e no de desligamento por excesso de quadros, prevendo maior indenização no segundo caso.
- Definição das carreiras exclusivas de estado (que não devem ser confundidas com as atividades exclusivas de estado, embora haja uma relação estreita entre os dois conceitos), constituídas por funcionários que exercem o poder de estado; seus membros não poderão ser exonerados por excesso de quadros.
- Definição na mesma lei complementar dos critérios gerais de exoneração por excesso de quadros.
- Definição das regras do processo seletivo público.
- Definição do novo sistema de previdência dos funcionários, que será garantido pelo estado, baseado em aposentadoria por idade e em proventos proporcionais à contribuição ou ao tempo trabalhado para o estado.
- Definição do sistema de saúde dos servidores.
- Revisão do estatuto jurídico dos servidores civis.
- Definição de lei geral sobre o sistema remuneratório da união, com vistas a aumentar a transparência da remuneração e conferir efetividade aos tetos de retribuição.
- Elaboração de leis prevendo a desburocratização e a desregulamentação dos serviços públicos.
- Revisão da lei da previdência pública, incluindo os detentores de cargos e empregos.

## Rede do Governo

O projeto propõe o provimento de uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil para administração pública, concedendo, assim, um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação baseado em correios, formulários, agenda e listas de discussão, todos eletrônicos, de forma a poder repassar à sociedade em geral e

aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, cooperando para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado (BRASIL, 1995).

Primeiramente, utilizando a infraestrutura de comunicação de dados disponível em Brasília (Rede Metropolitana de Alta Velocidade – REMAV; Rede de Pacotes – RENPAC, etc.) construiu a Rede do Governo, estendendo-a, posteriormente, ao resto do país com destaque:

- na segurança para garantir a privacidade e inviolabilidade da comunicação;
- na padronização de procedimentos para diminuir custos e simplificar o uso; e
- no compartilhamento de informações para evitar desperdícios (BRASIL, 1995).

Ao passo que não é tecnicamente possível a operação plena da rede, serão disponibilizados alguns bancos ou tipo de informações através da internet e interligados alguns órgãos em Brasília com serviços de comunicação eletrônica. Desde 1996, com a implantação de redes de alta velocidade no resto do país, a rede do governo será ampliada aos principais centros (BRASIL, 1995).

### Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais)

Os sistemas administrativos voltados para a gestão pública alcançam várias áreas como: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno. O foco desses sistemas é autorizar a transparência na implementação das várias ações do governo, tornando possível seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade (BRASIL, 1995).

Para esse objetivo, foram **desenvolvidos ou estão em desenvolvimento** vários **sistemas de informações**, com **graus variados de automação**, como:

- o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social;
- o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI);

- a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE);
- o orçamento de investimentos (SIDOR);
- o planejamento de ações do governo (SISPLAN);
- a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG); e
- o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições (SIORG).

Por isso com esses sistemas de gestão pública, o aumento da confiabilidade e diminuição dos custos, tornaram-nas acessíveis à sociedade, para que este controle e julgue o desempenho da administração pública. Com isso, os sistemas também estarão contratados com os objetivos do Projeto Cidadão e da Rede de Governo, ao autorizar que a disponibilização dessas informações ocorra por diversos meios, com destaque em sistemas de fácil acesso como a internet, alimentados permanentemente pelos serviços e recursos da Rede do Governo (BRASIL, 1995).

## Resumindo



Nesta Unidade, estudamos a Reforma Administrativa. Vimos como ocorreu a crise do Estado e que o histórico se divide em quatro períodos dentre os quais são a criação e consolidação da Administração pública brasileira (1930-1954), a Institucionalização e Internacionalização (1955-1970), a Crise do Estado, Encolhimento, Estagnação (1980) e Revitalização da Administração Pública (segunda metade década de 1990).

Também conhecemos o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, chamado de GesPública, criado pelo Decreto n. 5.378/2005, que tem como finalidades: a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos; o aumento da competitividade do País; a consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão; e a aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

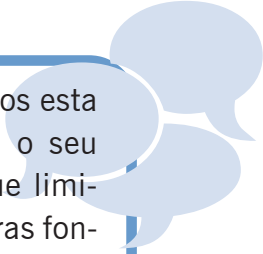
Aprendemos que os Modelos de Administração Pública se dividem em três: Patrimonialismo, Burocrático e Gerencial, tendo ainda a Coprodução. No modelo patrimonialista o patrimônio do príncipe e do público eram o mesmo, acarretando uma privatização do Estado. No modelo Burocrático são obedecidas as regras e os procedimentos administrativos, deixando à parte suas convicções e preferências, mas no caso de decisões discricionárias, são decididas de acordo com o que é melhor para o bem comum. O modelo gerencialista é orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados que pressupõem que os políticos e funcionários públicos sejam merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança. Já a Coprodução não veio para diminuir o papel ou a responsabilidade do Estado na sua provisão, mas como forma de aumentar a sua qualidade, para torná-los mais próximos dos seus usuários e, em consequência, aumentar a sua confiança na prestação pública.

Estudamos ainda a importância da Reforma Administrativa e como ocorreu a Reforma do Estado. Aprendemos sobre a

historiografia da Reforma Administrativa Brasileira, no contexto histórico de 1930, 1967 e a partir de 1990.

Nesta Unidade, ainda, conhecemos o Plano Diretor, a reconstrução do Estado conforme o Plano Diretor e os seus objetivos. Também vimos a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 e as mudanças acarretadas citadas pelo próprio Plano Diretor.

E, por último, estudamos a proposta do Ministério da Administração Federal e a Reforma do Estado chamado de MARE. Nessa proposta, a reforma do aparelho do Estado será realizada através de projetos básicos e adicionais dirigidas pelo MARE, apoiado pelo Comitê Executivo da Reforma do Estado e orientado pela Câmara de Reforma do Estado. Os projetos abrangem a seguinte divisão estabelecida pelo Plano Diretor: os projetos básicos são avaliação estrutural, as agências autônomas e as organizações sociais e publicização. E os projetos adicionais se dividem em Projeto Cidadão, Indicadores de Desempenho, Qualidade e Participação, Nova Política de Recursos Humanos, Valorização do Servidor para a Cidadania, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Revisão da Legislação Infraconstitucional, Rede do Governo e Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais).



Chegamos ao final da Unidade 4 e finalizamos esta disciplina. Esperamos ter contribuído com o seu aprendizado e sugerimos que você não fique limitado ao que apresentamos aqui. Procure outras fontes de pesquisa e, lembre-se, não hesite em procurar o seu Tutor, ele está à sua disposição para ajudá-lo no que for preciso.

Responda às questões propostas a seguir e bons estudos.

Sucesso!



## Atividades de aprendizagem

1. Quais os traços característicos que foram herdados dos colonizadores para formação nacional?
2. Quando foi e como ocorreu a Crise do Estado, o Encolhimento e a Estagnação?
3. Como ocorreu a revitalização da Administração Pública como chamada da redemocratização?
4. Quais as características da aplicação de instrumentos e abordagens na gestão pública?
5. Quais os métodos administrativos da desconcentração e da descentralização utilizados na Crise do Estado?
6. Quais as questões inadiáveis em relação à superação da crise do estado na Reforma do Estado?
7. Quais as dimensões de atuação apontadas como estratégia para que a reforma administrativa alcance êxito? Explique-as.



# Referências



ABREU, César Augusto Mimoso Ruiz. *Sistema Federativo Brasileiro, degeneração e reestruturação*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública á luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ANDREWS, W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. *Revista de Cultura Política Lua Nova*. São Paulo, CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 45, p. 122,1990.

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru: Edipro, 1995.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

APPIO, Eduardo. *O controle judicial de políticas públicas no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 26. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1998.

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1995.
- BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BAZILLI, Roberto Ribeiro; MONTENEGRO, Ludmila da Silva Bazilli. *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*. São Paulo: Unesp, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. rev. e atual. 5º tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Ciência Política*. 10. ed. rev. e atual. 12º tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do Estado*. 2. ed. Brasília: MARE, 1995.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *A nova política de recursos humanos*. 2. ed. Brasília: MARE, 1998a.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Cadernos do MARE: Agências Executivas*. 2. ed. Brasília: MARE, 1998b.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Cadernos do MARE: Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública*. 2 ed. Brasília: MARE, 1998c.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais*, Caderno do MARE 6. p. 11. 1998d.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Reforma Gerencial*. *Revista Reforma Gerencial*, n. 3, maio/98, p. 29. BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P., p. 257, 1998e.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Questões sobre a Reforma Administrativa*. Cadernos do MARE. Brasília, v. 10, p. 5, 1998f.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Cadernos do MARE, p. 2, 1998g.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Os Avanços da Reforma na Administração Pública*. Cadernos do Mare 15. p. 63, 1998h.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Texto para Discussão número 1. ENAP. Brasília: 1995.

\_\_\_\_\_. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Da administração pública burocrática á gerencial*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.); SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998a.

\_\_\_\_\_. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.); SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998b.

CANO, I. *Introdução à avaliação de programas sociais*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARVALHO, A. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2003.

CASTOR, Jobim. *O Brasil não é para Amadores: estado, governo e burocracia na terra do “jeitinho”*. 2. ed. revista e atualizada. Curitiba, 2000. Disponível em: <<http://www.belmiroalverde.com.br/livros/obrasilpt.asp>>. Acesso em: 28 de agosto de 2010.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado contemporâneo. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 84, p. 46-63, out./dez. 1996

CHIMENTI, Ricardo Cunha *et al.* *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Moderna, 1980.

\_\_\_\_\_. *Elementos de teoria geral do Estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24. ed. rev. atual. São Paulo. Saraiva, 2003.

DHNET. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*. 1789. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1789.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

DIAS, J. de N. *A reforma administrativa de 1967*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Revista de Cultura Política Lua Nova*. São Paulo, CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 45, p. 40, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. *Contratos de gestão*. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais, 9 de dezembro de 1999, p. 1. Disponível em: <[http://infojur.ccj.ufsc.br/arquivos/direito\\_administrativo/doutrina.html](http://infojur.ccj.ufsc.br/arquivos/direito_administrativo/doutrina.html)>. Acesso em: 29 ago. 2010.

- D'OLIVEIRA, Alexandre Lemgruber Portugal. *Parcerias Estado-Sociedade Civil nos serviços públicos: o modelo das organizações sociais*. Dissertação (Mestrado em Administração). CPAD/UFSC, Florianópolis: 1998.
- DUNN, W. H. *Public policy analysis: an introduction*. 3. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 2004.
- DYE, Thomas R. Models of politics: some help in thinking about public policy. In: *Understanding public policy*. 5. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1984.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Néelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 8. ed. São Paulo: Globo, 1989, 2. v.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>> Acesso em: 13 out. 2008.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Ética Administrativa num país em desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/19169/public/19169-19170-1-PB.html>>. Acesso em: 6 mar. 2009.
- FISHER, Frank; FORESTIER, John. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Comentário à reforma administrativa Federal*. São Paulo: Saraiva, p. 30-39, 1975.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <[http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_Frey.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2008.
- \_\_\_\_\_. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, n. 5, p. 117-136, out. 2004.

- GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentário sobre alguns possíveis impasses e desdobramento. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n. 2, p. 83-102, 1999.
- GONDIM, Linda M. A moral e a política dos outros: algumas reflexões sobre cidadania e corrupção no Brasil. In: *Série Estudos e Pesquisas*. Fortaleza: UFC/NEPS, 1994.
- GRAU, Nuria Cunnil; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: GRAU, Nuria Cunnil; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Graf. Santa Maria, 1964.
- HOWLETT, Michael. *Managing the 'hollow state': procedural policy instruments and modern governance*. *Canadian Public Administration*, v.43, n.4, p.4123-31, 2000.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 2003.
- HOUAISS, Instituto Antonio Houaiss. Versão monousuário, 3.0. CD-ROM. Objetiva: junho de 2009.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 3. ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. PINHEIRO, Liliana Simões (Coord.). *O Brasil na Virada do Milénio*, Brasília, Imprensa Oficial, v. 1,1997.
- IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa de Consumidor. *Avaliação dos marcos regulatórios e os mecanismos de participação do consumidor no controle social relativo aos serviços públicos essenciais de energia elétrica, telefonia fixa, água e saneamento básico*, p. 2-3. Disponível em: <<http://www.uol.com.br/idec/noticias/telel0.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2000.

JOBIM, Nelson *et al.* *Exposição de Motivos número 49/95*. Ao Presidente da República que acompanhou a proposta de emenda constitucional que trata da reforma administrativa. encaminhada pelo Governo ao Congresso Nacional em 23 de abril de 1997. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br/reforma/mudanca/modelonovos.htm>>. Acesso em: 13 mar. 1998.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. *Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

KINGDOM, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Longman, 2003.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOUREIRO JÚNIOR. *O controle da constitucionalidade das leis*. São Paulo: Max Limonad, 1957.

MAIA, Juliana (Org.) *Aulas de Direito constitucional de Vicente Paulo*. 8. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Controle judicial das chamadas políticas públicas*. In: *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*. (Org.). Édis Milaré. São Paulo: RT, 2001.

MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. *VIII Congresso Internacional Del Clad sobre la Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Brasília, julho de 2003. Disponível em: <[unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/.../clad0047316.pdf](http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/.../clad0047316.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Coprodução*. Econômico. Coimbra, 21, jan. 2009. Disponível em: <[http://economico.sapo.pt/noticias/coproducao\\_1522.html](http://economico.sapo.pt/noticias/coproducao_1522.html)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 3. ed. São Paulo, RT, 1999.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 19. ed. rev e atual., 2005.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 21. ed. rev e atual., 2006.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Editora Sumaré, p. 59-100, 1999. v. 3.
- MODESTO, Paulo. *Reforma administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil*. Disponível em: <[http://www.infojur.ccj.ufsc.br/arquivos/direito\\_administrativo/doutrina/reforma\\_administrativa.html](http://www.infojur.ccj.ufsc.br/arquivos/direito_administrativo/doutrina/reforma_administrativa.html)>. Acesso em: 9 dez. 1999.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. rev. Brasília: UNB, 1995.
- MORAN, E. F. *People and Nature: an introduction to Human Ecological Relations*. Oxford: Blackwell, 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MOTA, Leda Pereira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *O que é a burocracia*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Reforma Administrativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- NASCIMENTO, Solano. Governo acelera distribuição de recursos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 1º julho de 2000, Caderno 1, p. 1-10. 2000.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.



OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

PAUPÉRIO, Artur Machado. *Teoria Geral do Estado*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Regime jurídico e reforma*. Disponível em: <[http://www.infojur.cj.ufsc.br/arquivos/direito/administrativo/doutrina/reforma\\_administrativa2.html](http://www.infojur.cj.ufsc.br/arquivos/direito/administrativo/doutrina/reforma_administrativa2.html)>. Acesso em: 9 dez. 1999.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria Geral da Constituição e direitos fundamentais*. 5. ed. rev. São Paulo: Ed. Saraiva: 2005.

RABELO, Francisco Chagas; BERNARDES, Genilda D'Arc (Orgs). *Políticas Públicas e Cidadania*. Goiânia: Cãnone Editorial, 2004.

ROCHE, C. *Avaliação de impactos dos trabalhos de ONGS: aprendendo a valorizar as mudanças*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SAMPAIO, Carlos A. C. *Arranjos institucionais para o desenvolvimento sustentável*. *Revista de Administração de Municípios*, v. 43, n. 219, p. 71-82, abril/dez. Rio de Janeiro, 1996.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. Poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 1, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. p. 1-16. CD-ROM.

SARTOR, Vicente Volnei de Bona. *Reforma administrativa do aparelho estatal brasileiro: retrospectiva histórica e contribuições para a administração pública*. Florianópolis: Feijó & Sartor, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências Reguladoras. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Renovar-Fundação Getúlio Vargas, abr./jun. 1999, n. 216.
- SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2002.
- WEBER, Max. *Sociologia: textos de Weber*. Org. Gabriel Cohn. 5. ed. São Paulo: Ática, 1991.
- WEIMER, D. L.; VINING, A. R. *Policy analysis: concepts and practice*. 4. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 2005.
- WEISS, C. H. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River: prentice-Hall, 1998.
- WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliações de programas: concepções e práticas*. São Paulo: EDUSP, 2004.
- ZANIN, E. M. *Caracterização ambiental da paisagem urbana de Erechim e do Parque Municipal Longines Malinowski*. Erechim, RS. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais). Universidade Federal de São Carlos, SP, 2002.



## *Gerson Rizzatti Junior*



Possui Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Mestrado em Administração pela UFSC, Especialização em Direito Público, Graduado em Administração Pública e em Direito. Atualmente é professor Adjunto I da Universidade Federal de Santa Catarina. Possui experiência nas áreas de Administração e de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão Ambiental, Teoria das Organizações Públicas, Administração Pública, Direito Ambiental, Direito Constitucional, Relações intergovernamentais, Controle da Administração Pública e Políticas Públicas.