
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE SOCIOLÓGICA, HISTÓRICA E POLÍTICA

Douglas Vitoriano Locateli
Advogado da União

SUMÁRIO: Introdução; 1 A estrutura administrativa do Brasil colonial; 2 O Estado brasileiro entre dois projetos políticos; 2.1 O Gerencialismo: a reforma do Estado como questão central; 2.2 Patrimonialismo e burocracia; 2.3 Administração Pública Gerencial; 2.4 Administração Pública Societal: a origem das ONG no Brasil; 3 A Emenda Constitucional nº 19/98 e o princípio da eficiência; 4 Participação e controle no Estado reformado: crítica; 5 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: Neste estudo o autor desenvolve uma abordagem sociológica, histórica e política do princípio constitucional da eficiência na Constituição brasileira de 1988. Em um primeiro tópico analisa a estrutura administrativa no Brasil colonial e traça o perfil de dois sistemas interligados de administração: o primeiro caracterizado por relações burocráticas e impessoais, que vinculavam os indivíduos e os grupos às instituições do governo formal. O segundo baseado em relações interpessoais de interesse, parentesco ou objetivos comuns. Realça que esse sistema de relacionamento pessoal, baseado em interesses, foi agregado aos usos e costumes da administração pública brasileira em quinhentos anos de história. Em seguida aborda os dois projetos políticos que influenciaram o Estado brasileiro na segunda metade do século XX; o primeiro, inspirado na vertente gerencial, constituiu-se no Brasil durante os anos 90, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O segundo projeto encontra-se em desenvolvimento e tem como principal referência a vertente societal, com raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares em favor da democracia, com destaque para os movimentos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio. Eficiência. Administração. Gerencialismo. Societal. Democracia. Cidadania.

ABSTRACT: In this study the author develops a sociological, historical boarding and politics of the constitutional principle of the efficiency in the Brazilian Constitution of 1988. In a first topic he analyzes the administrative structure in colonial Brazil and traces the profile of two linked systems of administration: the first one characterized for bureaucratic and impersonal relations, that tied to the individuals and the groups with the institutions of the formal government. The second based in interpersonal relations of interest, kinship or common objectives. It enhances that this system of personal relationship, based in interests, was added to the uses and customs of the Brazilian public administration in five hundred years of history. After that it approaches the two projects politicians who had influenced the Brazilian State. After that it approaches the two projects politicians who had influenced the Brazilian State in the second half of century XX. The first one, inhaled in the managerial source, consisted in Brazil during years 90, in the management of former-president Fernando Enrique Cardoso. As the project meets in development and has as main reference the societal source, with roots in the ideário of the heirs politicians of

the popular mobilizations for the democracy, with prominence for the social movements.

KEYWORDS: Principle. Efficiency. Public administration. Democracy. Citizenship.

INTRODUÇÃO

Na apresentação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, idealizado por Luiz Carlos Bresser Pereira, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso manifestou o propósito de criar condições para a reconstrução do Estado a partir de bases modernas e racionais, objetivando consolidar a estabilidade econômica e assegurar o crescimento sustentado, com a consequente diminuição das desigualdades sociais e regionais. Partiu-se da premissa de que a gradual deterioração dos serviços públicos, a crise fiscal e a inflação eram consequência da inadequada estrutura administrativa do Estado Brasileiro.

A EC n.º 19, de 04 de junho de 1998¹, que inseriu no texto constitucional várias das propostas contidas no Plano Diretor, teve o propósito de modificar a disciplina da Administração Pública², alterando profundamente a relação entre Estado e sociedade.

Mas a compreensão dessa Reforma não prescinde de um retorno à burocracia colonial, para conhecer a cultura administrativa brasileira em suas origens, bem como as experiências e discussões ocorridas na Europa e Estados Unidos, na busca de um modelo de administração pública capaz de atender às demandas atuais da sociedade. Por essa razão a pesquisa se insere em um diálogo interdisciplinar, realizado entre a ciência do direito e a ciência da administração, para que o tema seja analisado do modo mais completo possível, a partir de uma perspectiva que favoreça o desenvolvimento, a universalização do acesso a serviços públicos de qualidade, o crescimento econômico, a exploração racional dos recursos naturais e o resgate da dívida social.

No âmbito da Emenda n.º 19/98, a eficiência foi agregada explicitamente ao significado do interesse público que norteia e condiciona o exercício da função administrativa. Apresenta-se como pressuposto de um Estado que se reorganiza e procura manifestar-se a partir de uma estrutura dinâmica, célere, profissional e especializada,

1 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 set. 2008.

2 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

não apenas com foco em uma pretensa objetivação finalística (alcance de resultados), mas também baseado em uma análise racional material, o que somente torna-se possível com a consideração dos princípios que informam o Estado brasileiro. Mas nesse processo, inacabado, a estrutura administrativa do Estado não pode perder a identidade de espaço público³, ainda que influenciada pelo universo privado⁴.

1 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO BRASIL COLONIAL

Os Ibéricos foram responsáveis pela colonização de grande parte da América latina, mas diferente dos demais povos Europeus, os privilégios hereditários jamais tiveram influência decisiva entre espanhóis e portugueses, que não concebiam as instituições e a organização social a partir de uma perspectiva mágico-religiosa. No restante da Europa o princípio formador da sociedade baseava-se em uma realidade sobrenatural, que se contrapunha ao próprio mundo. Os ibéricos perceberam esse antagonismo entre “vida e espírito”⁵ e identificaram na hierarquia um elemento de injustiça marcado pela defesa de privilégios, sobretudo hereditários. Por esse motivo sentiram-se à vontade em um mundo onde o mérito e a responsabilidade encontravam pleno reconhecimento⁶. Buarque de Holanda acentua que pelo menos

3 GUERREIRO, Renato Navarro. Os lucros sociais. Artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 6 de fev. 2002, p. A2. Seria um erro afirmar que a Administração deve mover-se como entidade privada, que tem por objetivo único o lucro. Na verdade, o interesse público é muito mais rico e difere ontologicamente da vantagem meramente pecuniária. A Administração não pode perder sua identidade de gestora da coisa pública, razão pela qual persegue dividendos sociais, consubstanciados na melhoria da qualidade de vida dos membros da sociedade. Refere-se ele à distinção entre o lucro tradicional, representado pelas demonstrações financeiras, e aquele auferido por toda a sociedade, consequência da atuação proficiente do Estado.

4 BARBOSA, Sandra Pires. Impacto da Globalização Sobre o Princípio da Eficiência. *Revista de Direito Administrativo* n.º 224, abr./jun. 2001, Rio de Janeiro: Renovar, p. 198.

5 HOLANDA, Sérgio Buarque de. In: BENZAQUEM, Ricardo de Araújo; SCHWARCZ, Lília Moritz (org.) *Raízes do Brasil*. edição comemorativa dos 70 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 21-23. Para a escolástica, na Idade Média, “a hierarquia do pensamento subordinava-se a uma hierarquia cosmológica. A coletividade dos homens na terra era uma simples parábola e espelhava palidamente a cidade de Deus. Assim, na filosofia tomista, os anjos que compõem as três ordens da primeira hierarquia, os Querubins, os Serafins e os Tronos são equiparados aos homens que formam o *entourage* imediato de um monarca medieval: assistem o soberano no que ele realiza por si mesmo, são os seus ministros e conselheiros. Os da segunda hierarquia, as Dominações, as Potências e as Virtudes, são, em relação a Deus, aquilo que para um rei são os governadores por ele incumbidos da administração das diferentes províncias do reino. Finalmente, a terceira hierarquia correspondem, na cidade temporal, aos agentes do poder, os funcionários subalternos.”

6 HOLANDA, op. cit., p. 24.

nesse ponto “os ibéricos podem considerar-se legítimos pioneiros da mentalidade moderna”⁷.

Schwartz relata que em Portugal e Espanha a burocracia era exercida por profissionais não exclusivamente detentores de títulos nobiliárquicos. Dentre os ocupantes de cargos no império português figuravam nobres, clérigos e contadores. A casa de Aviz também utilizou a administração burocrática para fortalecer a Coroa, estreitando os laços com as demais classes sociais, em especial com os mercantilistas, o que também favoreceu a conquista ultramarina. Ressalte-se que a burocracia do império apresentava-se preponderantemente como organização judicial, cujos cargos eram ocupados por magistrados ligados ao Rei⁸.

Não obstante considerassem o sistema burocrático europeu injusto, porque marcado por privilégios, os portugueses terminaram por reproduzir essa mesma distorção ao acomodar relações pessoais de parentesco, amizade e de interesse no trato administrativo. É conhecida a passagem na qual Pêro Vaz de Caminha, na *Carta do Descobrimento*, solicitou um favor pessoal ao Rei⁹. Esse tipo de prática também foi reproduzida e potencializada no âmbito social entre magistrados, grupos sócio-econômicos e grandes famílias da colônia, que estabeleceram entre si relações de compadrio e até de casamento¹⁰. Embora a lei vedasse aos

7 HOLANDA, op. cit., p. 24.

8 SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial: a Suprema Corte da Bahia e seus Juízes*. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. X.

9 COSTA, Francisco Seixas da. O nepotismo, o emprego e o ?Estadão?. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080831/not_imp233622,0.php>. Acesso em: 15 set. 2008. O Embaixador de Portugal no Brasil, Francisco Seixas da Costa, em manifestação publicada no jornal “O Estado de São Paulo”, refuta a idéia de que o pedido de Caminha deva ser qualificado como exemplo de nepotismo, mas os argumentos postos por ele não desqualificam o fato de que essa prática apresenta-se como um produto da herança colonial portuguesa. “Caminha não estava a nomear ninguém para um cargo público, a colocar filho num gabinete ou numa sinecura paga pelo erário, na rentável administração de uma estatal, e estava longe de pretender falsear um concurso público. Limitava-se a solicitar ao soberano, num tempo em que só a esta cabia prover discricionariamente todos os lugares, no seu livre e indisputado arbítrio, um emprego para pessoa ligada à sua família. Assim acontecia em todo o mundo, de que Portugal não era exceção.” E concluiu o ilustre Embaixador: “Por essa razão, por essa memória grata e afetiva que os democratas portugueses devotam ao Estado de S. Paulo, sentimo-nos livres para pedir que, quando um capítulo da nossa História em comum vem a lume, num dos seus editoriais, aliás, sempre redigidos num excelente “português de lei”, o máximo rigor seja mantido. Achamo-nos, assim, no direito de exigir ao Estadão, com toda a cordialidade e imensa simpatia, a absolvição póstuma de Pêro Vaz de Caminha, que nunca pisou os terrenos pantanosos do nepotismo e se limitou a exercer o direito à solicitação de um singelo emprego.”

10 SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial: a Suprema Corte da Bahia e seus Juízes*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p.142.

juízes contrair laços de parentesco e estabelecer relações comerciais na área de sua jurisdição, tal regra era usualmente desrespeitada¹¹.

Schwartz afirma que a primeira vista parecia inconciliável a distância entre as regras administrativas que disciplinavam a vida dos juízes e suas constantes violações. Paradoxalmente, esse quadro não acarretou o colapso do sistema em razão da aquiescência da Coroa, que tolerava alguns “desvios”. Ocorreu que essa sistemática permitia grande flexibilidade e pessoalidade no trato administrativo, de modo que a lei era aplicada apenas aos “inconvenientes”. Mas, quem estabelecia os critérios de conveniência? Tal realidade facilitava a corrupção e a interferência de grupos na aplicação da lei, já que a influência deles “sobre a determinação da política era restrita¹².”

Esse intenso relacionamento acabou por estruturar dois sistemas interligados de organização. No primeiro existia a administração controlada e dirigida pela metrópole, caracterizada por relações burocráticas e impessoais, que vinculava os indivíduos e os grupos às instituições do governo formal. Paralelamente – afirma Schwartz – também existia uma rede de relações interpessoais baseadas no interesse, parentesco ou objetivos comuns, que não contava com o reconhecimento oficial, mas determinava as manifestações do governo formal por conta das ligações entre os burocratas do Rei e a sociedade colonial¹³.

O culto à personalidade¹⁴, assim como as relações de amizade e de interesse, agregou-se aos usos e costumes do brasileiro nesses quinhentos anos de história, onde o Estado sempre foi tratado como organismo a serviço de projetos pessoais de poder; elemento que se apresenta como uma das principais causas da corrupção e de apropriação privada da máquina administrativa.

Tal realidade é evidenciada cotidianamente e vista muitas vezes com naturalidade¹⁵. Mas aos poucos essa cultura está sendo modificada. Em decisão recente o Supremo Tribunal Federal aprovou súmula

11 Ibid., p.137.

12 SCHWARTZ, op. cit., p.145.

13 SCHWARTZ, op. cit., p. XI-XII.

14 HOLANDA, Sérgio Buarque de. In: BENZAQUEM, Ricardo de Araújo; SCHWARTZ, Lília Moritz (org.) *Raízes do Brasil*. edição comemorativa dos 70 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 19.

15 SOUTO, Isabella; CIPRIANI, Juliana. Ao lado dos padrinhos. *Correio Brasiliense*. Brasília, 16 setembro 2008. Política, p. 4. Em notícia veiculada no dia 16 de setembro de 2008. Em pleno processo eleitoral o “Correio Brasiliense” informou que na reta final da campanha para a Prefeitura de Belo Horizonte os candidatos procuram deixar claro aos eleitores quem são seus padrinhos, que pretendem transferir votos para os afilhados.

vinculante, proibindo a contratação de parentes no Judiciário, Executivo e Legislativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por entender que tal prática fere a Constituição¹⁶. Também o Superior Tribunal de Justiça – STJ determinou a prisão do Governador do Distrito Federal, que está sendo processado por corrupção¹⁷. Trata-se de um forte indicativo de mudança e o Judiciário é quem está à frente desse processo.

2 O ESTADO BRASILEIRO ENTRE DOIS PROJETOS POLÍTICOS

Nas últimas décadas o Brasil esteve engajado no processo de redemocratização, motivo pelo qual se buscou um modelo de gestão pública capaz de tornar o Estado transparente, aberto às necessidades da população, voltado ao interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços. Analisando esse contexto histórico, Ana Paes de Paula identificou dois projetos políticos em disputa: o primeiro, inspirado na vertente gerencial, constituiu-se no Brasil durante os anos 90, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O segundo encontra-se em desenvolvimento e tem como principal referência a vertente societal, com raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais¹⁸.

2.1 O GERENCIALISMO: A REFORMA DO ESTADO COMO QUESTÃO CENTRAL

A origem da vertente gerencial está ligada ao intenso debate travado durante as décadas de 1980 e 1990 sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado. Tal proposta emergiu como modelo a ser seguido, por conta de sua adequação às recomendações do Consenso de Washington para os países da América Latina¹⁹. Inseriu-se

16 GIRALDO, Renata. STF proíbe nepotismo nos três Poderes: medida deve vigorar em dez dias. FOLHAONLINE. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u435945.shtml>>. Acesso em: 22 set. 2008.

17 DOMÉ, Luiza. Mensalão do DEM: Lula lamenta que escândalo do mensalão no DF tenha levado à prisão de Arruda. O GLOBO; Agência Brasil. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/02/11/lula-lamenta-que-escandalo-do-mensalao-no-df-tenha-leonado-prisao-de-arruda-915842698.asp>>. Acesso em: 22 fev. 2010.

18 DE PAULA, Ana Paula Paes. Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf>. Acesso em: 26 set. 2008.

19 DE PAULA, op. cit., p. 3.

em um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, iniciado na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, depois que governos conservadores assumiram o poder em 1979 (governo Thatcher) e em 1980 (governo Reagan)²⁰.

Segundo Bresser, a sistemática gerencial apresentou-se como estratégia de redução do custo da máquina administrativa, orientando-a para o mercado. Também se apresentou como fórmula para diminuição da lacuna criada pela incapacidade de resposta da administração burocrática às novas demandas da sociedade. O âmago do problema e o foco prioritário foi a definição de um novo modelo, adequado ao mundo globalizado, de modo a tornar o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo²¹.

Para melhor compreensão, reproduzo as palavras de Bresser:

A explicação é simples: os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, como observou O'Connor (1973), nem apenas política, como Huntington (1968) destacou; é também administrativa. Os recursos econômicos e políticos são por definição escassos, mas é possível superar parcialmente essa limitação com seu uso eficiente pelo Estado, quando não se pode contar com o mercado, isto é, quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude. Nesse caso, a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda²².

Percebe-se que Bresser propõe a redução do Estado a uma estrutura tipicamente privada. Para ele eficiência administrativa não implica na utilização racional dos recursos disponíveis, voltada ao incremento de capacidade na prestação de serviços públicos com

20 BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Tradução de Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 30.

21 Ibid.

22 BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 24.

qualidade e rapidez; o que contribuiria para a concretização de direitos. Para ele eficiência implica na redução dos canais de comunicação entre Estado e sociedade, de modo a restringir as demandas sociais. A proposta também estabelece uma relação de clientela entre prestadores e destinatários de serviços públicos, retirando-lhes a titularidade de direitos, o que funciona como elemento limitador de participação. Bresser justifica esse posicionamento acentuando que o Estado Social e Democrático de Direito nunca foi plenamente implantado na maioria dos países ocidentais²³.

2.2 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA

Bresser afirma que a proteção do espaço público contra as ameaças de apropriação por indivíduos e grupos, desejosos de submeter o Estado a seus interesses, também foi considerada nesse processo. Mas ele se refere a um espaço público ampliado, que também abrange as organizações não-estatais e sem fins lucrativos.

Bresser acentua que:

O Estado deve ser público, as organizações não-estatais e sem fins lucrativos (ou organizações não governamentais) devem ser públicas. Bens estritamente públicos, como um meio ambiente protegido, devem ser públicos. Direitos públicos são os direitos que nos asseguram que o patrimônio público - a res publica -, entendido em sentido amplo, seja público; que seja de todos e para todos, e não objeto de rent-seeking, algo privatizado por grupos de interesse. À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república, que a reforma do Estado ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática - as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público - precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial²⁴.

23 Entendimento do autor.

24 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Tradução de Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 25.

Entende que a “interpermeabilidade” do patrimônio público e do privado foi a característica do governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas. Para ele, “patrimonialismo” significa “a incapacidade ou a relutância do governante distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. Nesse sentido a administração do Estado pré-capitalista era patrimonialista. Somente com o surgimento do capitalismo e da democracia estabeleceu-se a distinção entre essas esferas. Para Bresser a democracia e a administração pública burocrática (impessoal, formal e racional) apresentaram-se como instituições que se opuseram à privatização do Estado²⁵.

Afirma que a estratégia básica adotada pela administração burocrática, com ênfase no controle hierárquico e formalista sobre procedimentos, mostrou-se inadequada ao ampliado papel exercido pelo Estado no século XX, que se tornou provedor da educação, da saúde e da assistência social. Bresser entende que essa estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas mostrou-se lenta, cara e ineficiente. Entende que o Estado requer uma nova administração pública, que tome emprestado das empresas administradoras de negócios os avanços pelos quais passaram: “uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público²⁶.”

Bresser segue distinguindo os países desenvolvidos daqueles que se encontram em processo de desenvolvimento. Afirma que nos primeiros a esfera pública encontrava-se desprotegida, pois muito embora o nepotismo e a corrupção estivessem controlados surgiram novas formas de apropriação privada do espaço público, tais como a manutenção indevida de subsídios e isenções de impostos a empresários, concessão de benefícios especiais à classe média, e a garantia de estabilidade no serviço público. Já nos países em desenvolvimento a situação era muito pior, pois neles o nepotismo e a corrupção conviviam com uma burocracia beneficiária de privilégios, onde os direitos civis e sociais permaneciam desprotegidos²⁷.

No século XIX, acentua Bresser, a administração pública do Estado Liberal servia como instrumento para garantir os direitos de propriedade, onde os excedentes da economia eram apropriados pela classe capitalista emergente. Já no Estado desenvolvimentista a administração burocrática apresentava-se como modalidade de apropriação dos excedentes por uma classe média composta por burocratas e tecnoburocratas. No Estado liberal, o preço da iniciativa

25 BRESSER PEREIRA., op. cit., p. 26.

26 BRESSER PEREIRA., op. cit., p. 27.

27 BRESSER PEREIRA., op. cit., p. 27.

empreendedora foi a concentração de renda nas mãos da burguesia, mediante mecanismos de mercado; no Estado desenvolvimentista, o excedente da economia foi dividido entre capitalistas e burocratas, que se valeram do controle político do Estado em benefício próprio. Bresser entende que se nos países desenvolvidos o espaço público não foi protegido pela administração burocrática, por conta da ineficiência na condução do Estado de bem-estar social, essa proteção foi ainda menor nos países em desenvolvimento, onde os burocratas substituíram parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico²⁸.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Na visão de Bresser a administração pública gerencial emergiu como resposta à crise do Estado; como estratégia para a redução do custo e para tornar mais eficiente a administração dos serviços que o Estado deve prestar. Nesse sentido também se apresenta como instrumento de proteção do patrimônio público contra a corrupção. Algumas características a definem: é orientada para o cidadão-usuário e para a obtenção de resultados; pressupõe uma linha de comportamento irrepreensível por parte dos agentes públicos²⁹; como estratégia, serve-se da descentralização, do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão. Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no procedimento, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. Afirma que a administração burocrática crê no procedimento como mecanismo mais seguro de controle preventivo da corrupção, pois entende que punir é sempre mais difícil do que prevenir. Afirma, ainda, que os mecanismos burocráticos tradicionais são ineficazes contra as novas formas de apropriação privada do espaço público³⁰.

Bresser também critica a administração burocrática, qualificando-a como auto-referente, pois se concentra em suas próprias necessidades e perspectivas. Em contraponto, a administração pública gerencial concentra-se nas necessidades e perspectivas do cidadão-usuário³¹.

²⁸ BRESSER PEREIRA., op. cit., p. 28.

²⁹ BRESSER PEREIRA., op. cit., p. 30.

³⁰ BRESSER PEREIRA., op. cit., p. 29.

³¹ BRESSER PEREIRA., op. cit., p. 29.

2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: A ORIGEM DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

A administração pública societal está ligada a movimentos sociais brasileiros, que alcançaram o auge na década de 60 durante o governo João Goulart. Com o golpe de 1964 as mobilizações ressurgiram somente na década de 70, período no qual, inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular, a Igreja Cristã catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB). Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do evangelho e os encontros de jovens, as CEB se consolidaram como espaço alternativo para a mobilização política, uma vez que estimulavam a participação no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares³².

Esse ambiente acabou por estimular a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares perante o poder público. Surgiram demandas por transporte, habitação, abastecimento de água e saneamento básico, saúde, creche, dentre outros. Alguns grupos também protagonizaram mobilizações pela cidadania, tais como: os movimentos que protestavam contra o alto custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão à mulher. Também se constituíram os primeiros Centros Populares, espaços criados para facilitar a atuação junto às CEB e bases comunitárias. A partir da década de 80 tais Centros passaram a ser denominados “organizações não-governamentais” (ONG)³³.

Consolidava-se assim o campo no qual transitavam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as ONG. Na esteira desses movimentos, no início da década de 80, surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público. Foi o caso dos mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina, e as iniciativas de participação ocorridas durante o governo Franco Montoro, em São Paulo, e na administração de José Richa, no Paraná. O tema da participação popular na gestão pública foi o cerne dessa mobilização e atingiu o ápice em meados da década de 80, quando

32 DE PAULA, Ana Paula Paes. Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana_paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf> Acesso em: 26 set. 2008, p. 5.

33 DE PAULA, op. cit., p. 5.

instaurada a Assembléia Nacional Constituinte, oportunidade na qual diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial nas relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser construída a democracia no Brasil³⁴.

Apesar da heterogeneidade, o campo movimentalista centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública³⁵. Nesse contexto a concepção de um projeto político que ampliasse a participação social na formulação e implantação de políticas públicas tornou-se predominante. Multiplicaram-se governos estaduais e municipais com propostas inovadoras de gestão pública, abrigando diferentes experiências de participação social. Tais experiências foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares que começavam a ganhar maior importância no cenário político. Ampliava-se, assim, a inserção do campo movimentalista, que passou a atuar nos governos municipais e estaduais através dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação³⁶.

A reforma gerencial implementada em 1998 desconsiderou esse outro paradigma existente, que rearticulava a relação entre Estado e sociedade a partir de uma combinação dentre democracia representativa e participativa³⁷; proposta que tentou ir além dos problemas administrativos e gerenciais agregando a visão de projeto político e de desenvolvimento nacional. Tal orientação passou a ser defendida por intelectuais de esquerda e também por algumas lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT), que se opunham ao projeto gerencial de reforma do Estado³⁸.

34 Ibid.

35 MEZZOMO KEINERT. T. M. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000 apud DE PAULA, Ana Paula Paes. Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf>. Acesso em: 26 set. 2008.

36 DE PAULA, Ana Paula Paes. Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf>. Acesso em: 26 set. 2008, p. 5 - 6.

37 SOUZA SANTOS, Boaventura de. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. E SOLA, L. (org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999. p. 243-271.

38 Ibid.

A esfera pública não-estatal não depende necessariamente do suporte da representação política tradicional, sendo constituída por organizações locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos³⁹. Esse conceito de esfera pública não-estatal envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Nesse processo as políticas e ações governamentais conferem identidade aos envolvidos, alteram o cotidiano da cidade e interferem na compreensão política da cidadania⁴⁰.

Aqui se destaca a ação dos governos locais através de experiências alternativas de gestão pública, tais como as examinadas pelo programa “Gestão Pública e Cidadania”⁴¹, que tem por objetivo identificar, divulgar e premiar iniciativas inovadoras de gestão pública, estimulando o debate e a reflexão das experiências com a articulação entre o governo e a sociedade civil. Vale mencionar, ainda, a construção de canais de participação, como os Fóruns Temáticos voltados à discussão de questões relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo⁴².

Para Ana Paula Paes de Paula, essas experiências alternativas manifestaram-se de maneira fragmentada, demandando construção e articulação de um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, contemplando os seguintes elementos: 1) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que fizesse frente à crise do nacional-desenvolvimentismo; 2) uma proposta de reorganização para o aparelho do Estado; e 3) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo. Emergia a administração pública societal, mas não havia uma representação política presente no governo federal capaz de implementá-la⁴³.

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2002, possibilitou que uma coalizão agregadora de

39 HOLANDA, op. cit., p. 24.

40 DE PAULA, Ana Paula Paes. Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf> Acesso em: 26 set. 2008.

41 SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5 p. 7-23, set./out. 1998 apud DE PAULA, Ana Paula Paes. Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf>. Acesso em: 26 set. 2008, p. 6.

42 DE PAULA, op. cit.

43 DE PAULA, op. cit., p. 7.

setores populares, partidos de esquerda, centro-esquerda e setores do empresariado nacional, tivesse acesso ao poder. Tal fato fez nascer a oportunidade para a implementação de um projeto que se diferenciava pela promoção e difusão das virtudes políticas do campo movimentalista, de modo a reformular as relações entre Estado e sociedade, pela consolidação da cidadania⁴⁴.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Conforme afirmei anteriormente, Bresser propôs a redução do Estado a uma estrutura tipicamente privada. Compreende eficiência administrativa não como elemento que contribui para a utilização racional dos recursos disponíveis ao Estado, voltada ao incremento de capacidade na prestação de serviços públicos, mas como redutor dos canais de comunicação entre Estado e sociedade e, conseqüentemente, das demandas sociais por esses serviços. Também reduziu os destinatários à condição de usuários, retirando-lhes a titularidade de direitos⁴⁵.

Muito embora tenha sido esse o espírito da reforma administrativa, entendo que uma interpretação coerente do ordenamento conduz a outra conclusão, diferente daquela idealizada por Bresser Pereira⁴⁶. Ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a eficiência foi agregada explicitamente ao significado do “interesse público” que norteia e condiciona o exercício da função administrativa⁴⁷. Nesse sentido, eficiência deve ser compreendida como critério qualitativo, pois consisteria na realização prática de todos os demais princípios administrativos⁴⁸. Por esse motivo parte da doutrina entende que a inclusão desse princípio no *caput* do art. 37 da Constituição não inovou o

44 DE PAULA, op. cit., p. 7.

45 Entendimento do autor.

46 Entendimento do autor.

47 Entendimento do autor.

48 BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. O Público Não Estatal. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004. p. 32.

ordenamento⁴⁹, pois apenas explicitou o que era implícito⁵⁰. Isso porque a ineficiência sempre foi intolerável tanto na esfera privada como na esfera pública⁵¹.

Batista ressalta que eficiência requer a satisfação do interesse público, transparência das atividades, amplo acesso da população interessada aos serviços prestados – como beneficiária e agente de decisão –, desburocratização e flexibilização do aparelho estatal, no sentido de buscar o máximo desempenho a custo reduzido. A eficiência, afirma ele, redonda no controle de resultados das atividades desenvolvidas pelo aparelho estatal⁵². A idéia central reside no binômio modernização-participação, protagonizado pelo “cidadão-cliente”, a ser efetivado com a criação de canais de comunicação entre a sociedade e o Estado, que figura como responsável pela prestação desses serviços.

A emenda constitucional nº 19/98 também ampliou a compreensão do que se entende por “espaço público”, estabelecendo um sistema de “parceria” entre Estado e sociedade na prestação de diversos serviços de interesse social (educação, saúde, assistência social e ciência e tecnologia). Designados como atividades não-exclusivas, tais serviços tornaram-se passíveis de execução por organismos da sociedade civil, de natureza privada, mas voltados à consecução do interesse público. Surge a esfera pública não-estatal, onde o controle das atividades é exercido em comparação com metas governamentais previamente estabelecidas⁵³.

Atualmente participam desse sistema as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as Organizações Sociais e as Entidades Beneficentes de Assistência Social. Organizações Sociais são entidades de natureza privada, criadas por decreto a partir da

49 CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *A Emenda Constitucional nº 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública*. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 27, n. 7, p. 209-217, abr./jun. 1999. p. 216.

50 *A Enciclopédia Abril*. v. 1, 1971, p.71, aponta quais foram as três fases mais importantes da Administração Pública brasileira e mostra que a partir da década de 1930 a preocupação com a eficiência marcou um novo período de sua evolução. “Três grandes fases podem ser assinaladas na evolução da administração pública brasileira: a) até 1930, ela absorvia a mão-de-obra excedente entre pessoas letradas que tinham a obrigação de conhecer leis, regulamentos e praxes. Nessa fase predominam preocupações de caráter jurídico-legal; b) de 1930 até 1945, é introduzida a preocupação com a eficiência; c) de 1945 em diante, preocupação básica que vai tomando conta da administração pública no Brasil está cada vez mais ligada à idéia de planejamento.”

51 Entendimento do autor.

52 BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. O Público Não Estatal. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004. p. 32.

53 BATISTA, op. cit., p. 31-32.

extinção do órgão público congênere, que assume os fins do órgão extinto através de um contrato de gestão, assinado com o poder público competente. Submete-se a um controle finalístico, exercido pelo Estado. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei nº 9.790/99) também possuem natureza privada, mas finalidade institucional de interesse público desenvolvida sem fins lucrativos. Mediante a assinatura de um “Termo de Parceria” a OSCIP compromete-se com fins predeterminados. O Estado arca com parte das despesas e exerce o controle periódico de resultados. Por fim, Entidades Benéficas de Assistência Social – EBAS são definidas pela Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, como aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento às pessoas carentes, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos⁵⁴.

4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE NO ESTADO REFORMADO: CRÍTICA

À redução da esfera estatal segue a concentração do controle efetivo dos serviços públicos pelos principais órgãos do Estado (núcleo estratégico e agências executivas). Ocorre que tal estratégia também acaba por restringir os canais de participação social em áreas importantíssimas, impossibilitando às entidades interessadas interferir na formulação de tais políticas, restando apenas a execução das metas estabelecidas previamente pelo Poder Público. Outro aspecto importante refere-se à ausência de critério para análise de metas e procedimentos no controle de resultados. Ou seja, falta definir o significado da eficiência para ambas as esferas: pública e privada. Para o setor público eficiência significa a realização prática de todos os princípios administrativos; para o setor privado significa o alcance de uma meta de qualidade⁵⁵.

O § 3º do art. 37 da Constituição da República dispõe no sentido de que cabe à lei disciplinar a participação do “usuário” na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, assegurada a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade desses serviços. Também cabe à lei disciplinar o acesso do usuário a registros administrativos e a informações sobre atos de governo e, por fim, disciplinar a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública. Contudo, conforme afirmei anteriormente, a expressão “usuário” encerra conteúdo

⁵⁴ Entendimento do autor.

⁵⁵ Ibid., p. 33.

restritivo, que limita a participação nesse controle. Contrariando a idéia inicial de ampla participação popular, de um vértice de controle bastante aberto, o conceito de usuário introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98 parece não contemplar uma ampla dimensão participativa e fiscalizadora⁵⁶.

Carbonari critica a ideologia contida na opção pelo termo “usuário”, ao afirmar que:

a cidadania, historicamente, implica reconhecimento de sujeitos de direito demandantes e institucionalidades públicas responsáveis por sua satisfação, notadamente circunscritas e dependentes de tradições culturais e de arranjos políticos centrados nos Estados nacionais e em organismos internacionais por estes patrocinados. Clientes, no entanto, não implicam em sujeitos, implicam em consumidores, que buscam bens para a satisfação de necessidades - via de regra, criados pelos próprios agentes econômicos como sobreposição ilusória às necessidades humanas básicas - atendidas por agentes privados em relações de troca mediadas pelo valor monetário. Cidadania implica universalidade; consumo implica poder de compra. A lógica do mercado rompe com o princípio fundante da cidadania e os Direitos Humanos passam a deixar de ser direitos de cidadania. Chega-se a confundi-los com o direito à livre iniciativa dos agentes econômicos⁵⁷.

Mas a garantia de maior eficiência na prestação dos serviços públicos não se relaciona à forma de propriedade das entidades prestadoras (públicas ou privadas). Esse dado importa mais ao tamanho do aparelho estatal e menos ao fato das entidades privadas serem eficientes, quando comparadas às entidades públicas. No mundo globalizado, a palavra de ordem é competir. O que determinará a eficiência na prestação dos serviços não é a divisão entre público e privado, mas a relação monopólio *versus* competição. Nesse sentido, o monopólio privado será tão ineficiente como o público, pois não haverá concorrência. Logo, também não haverá interesse em aprimorar o serviço prestado⁵⁸.

56 Ibid., p. 33.

57 CARBONARI, Paulo César. *Sistema Nacional de Direitos Humanos: subsídios para o debate*. Brasília: Movimento Nacional dos Direitos Humanos, 2004. p. 28.

58 GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. *Reinventando o governo*. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Bath e Evandro Magalhães Júnior. 10. ed. Brasília: MG Comunicações, 1998. p. 83.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que o culto à personalidade, assim como as relações de amizade e de interesse, agregaram-se aos usos e costumes do brasileiro como elemento cultural trazido pelos portugueses, no contexto de uma colonização exploratória. Por esse motivo o Estado sempre foi tratado como organismo a serviço de projetos pessoais de poder; elemento que se apresenta como uma das principais causas da corrupção e de apropriação privada da máquina administrativa.

Nas últimas décadas o Brasil buscou um novo modelo de gestão pública, capaz de tornar o Estado mais transparente, aberto às necessidades dos cidadãos, voltado ao interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços. Assim identificaram-se dois projetos políticos em disputa: o primeiro, inspirado na vertente gerencial; o segundo encontra-se em desenvolvimento e tem como referência a vertente societal, com raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares, com destaque para os movimentos sociais.

A administração pública gerencial foi implementada pela Emenda Constitucional nº 19/98 e se apresenta como alternativa autoritária e centralizadora. Surgiu como uma resposta setorial à crise do Estado e propõe um modelo tipicamente privado ao aparelho administrativo. Na visão de Bresser Pereira eficiência administrativa não implica na utilização racional dos recursos disponíveis ao Estado, para o incremento da capacidade estatal na prestação de serviços com qualidade e rapidez. Para ele eficiência é o produto da redução dos canais de diálogo entre Estado e sociedade, de modo a restringir as demandas sociais por serviços públicos. Também reduz os destinatários desses serviços à condição de usuários do sistema, o que funciona como elemento limitador de participação. Bresser afirma que tal estratégia apresenta-se como instrumento mais efetivo de proteção do patrimônio público contra a corrupção, pois os mecanismos burocráticos tradicionais mostraram-se ineficazes contra as novas formas de apropriação privada do espaço público.

A Emenda Constitucional nº 19/98 também ampliou a compreensão do que se entende por “espaço público”, estabelecendo um sistema de “parceria” entre Estado e sociedade na prestação de diversos serviços de interesse social (educação, saúde, assistência social e ciência e tecnologia). Designados como atividades não-exclusivas, tais serviços tornaram-se passíveis de execução por organismos da sociedade civil, de natureza privada, mas voltados à consecução do interesse público. Surge a esfera pública não-estatal, onde o controle das atividades é focado no

resultado a partir de metas governamentais previamente estabelecidas por um núcleo estratégico. A sistemática proposta por Bresser também diminui a oportunidade de participação social na formulação das políticas públicas, restando apenas a execução de metas.

A vertente societal surge a partir de manifestações fragmentadas. Tem como foco a reivindicação da cidadania e o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questiona o Estado como protagonista da gestão pública. Nesse contexto, trata-se de projeto político que amplia a participação social a partir de experiências construídas principalmente nos governos das Frentes Populares, que ganharam maior importância no cenário político.

Bresser Pereira afirma que o modelo gerencial aprimora a eficiência dos serviços sociais prestados ou fomentados pelo Estado. Ocorre que a garantia de maior eficiência na prestação dos serviços públicos não está relacionada à forma de propriedade das entidades prestadoras (públicas ou privadas). Esse dado importa mais ao tamanho do aparelho estatal e menos ao fato das entidades privadas serem eficientes, quando comparadas às entidades públicas. No mundo globalizado a palavra de ordem é competir. Nesse sentido o que determinará a eficiência na prestação dos serviços não é a divisão entre público e privado, mas a relação monopólio *versus* competição. Logo, o monopólio privado será tão ineficiente como o público, pois não haverá concorrência e, conseqüentemente, também não haverá interesse em aprimorar o serviço prestado.

A crítica formulada por Bresser ao modelo burocrático volta-se para o procedimento e para a apropriação particular do espaço público. Contudo, a falha do sistema burocrático reside na apropriação privada do procedimento e da estrutura administrativa; não no modelo burocrático em si. Nesse sentido, mostra-se necessário implementar mecanismos de controle e de transparência, de modo a evitar essa apropriação.

Batista está correto ao afirmar que o público não estatal deve ser fruto do aprofundamento democrático e de uma consciência cidadã bem formada; consequência de uma ampla participação política e da utilização eficaz de seus instrumentos. A concepção de um público não estatal que seja mero produto de uma imposição governamental - fruto de uma visão particular - mostra-se incoerente com a origem do termo e não reflete uma cultura política libertária, assimilada por uma população acostumada à liberdade⁵⁹. Nesse sentido, a verdadeira

59 HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperder, Paulo Astor Soethe [UFPR] e Milton Camargo Mota. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007. p. 311. No apêndice à obra *Facticidade e validade*, publicado como a parte V do livro *A inclusão do outro*, Habermas abordou o significado das "políticas deliberativas". Em réplica manifestada no Simpósio da Cardozo Law School, ao

solução para a crise do Estado é o aprimoramento da democracia, o que se dará com a abertura de novos canais e participação, tal como a criação de Ouvidorias. Com a abertura desses canais entendo que surgirão alternativas institucionais viáveis e eficientes para responder aos mais amplos interesses da sociedade⁶⁰.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Sandra Pires. Impacto da Globalização Sobre o Princípio da Eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 224, p. 197-210, abr./jun., 2001.

BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. O Público Não Estatal. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004.

PEREIRA. Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. Tradução de Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado*

tratar da inserção do “justo” nas concepções do que seja bom, afirmou que para Bernstein determinados procedimentos e pressupostos comunicacionais só podem ser capazes de fundamentar a formação democrática da opinião e da vontade se o ânimo dos cidadãos envolvidos estiver motivado por “virtudes civis”. Afirma que esse posicionamento não representa restrição à concepção de Habermas, no sentido de que o “Estado de Direito” não gira em torno de si mesmo, mas “permanece dependente de uma **cultura política libertária** e de uma **população acostumada à liberdade**.” Ou seja, permanece dependente de iniciativas de associações formadoras de opinião e dos respectivos modelos de socialização. Também se referiu a Michelman (p. 317) como um proeminente escritor sobre política deliberativa. Afirmou concordar com suas posições, mas esclareceu não saber ao certo se as objeções dele remetem a uma diferença filosófica de opinião ou a uma diferença de ângulo de visão. Habermas refere-se, em suas reservas, a um conceito “dialógico” de política deliberativa que, por meio de uma oposição idealizadora ante a política “instrumental”, inclui a grande massa nas negociações, ou seja, “a compensação de interesses com base no estabelecimento de acordos”. Para Michelman, afirma Habermas, trata-se da apreensão exata de um conceito de eticidade pós-convencional, ao qual cabe a tarefa de “formar um contexto formador de motivos propício à percepção adequada dos direitos de cidadania.” Habermas ressalta que uma cultura política “transigente” nasce do contexto de uma determinada cultura política liberal, que gera e funda em sociedades pluralistas uma consciência civil compartilhada, para além das diferenças; “é a remissão aos princípios constitucionais, universalistas e prenunciadores de igualdade de direitos.” Habermas acentua que os Estados constitucionais surgem naturalmente em grande quantidade e que não se distinguem apenas pelo ordenamento institucional, mas “na letra de seus atestados de fundação.” Afirma que o direito constitucional é institucional desde o início. Contudo, o que faz que tais Estados sejam Estados democráticos de direito é a implantação de direitos fundamentais, que contêm um teor universalista de significado.

60 BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. O Público Não Estatal. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004. p. 35.

e Administração Pública Gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP. São Paulo: Ed. 34, 1998.

CARBONARI, Paulo César. *Sistema Nacional de Direitos Humanos: subsídios para o debate*. Brasília: Movimento Nacional dos Direitos Humanos, 2004.

COSTA. Francisco Seixas da. O nepotismo, o emprego e o ? Estadão? O Estado de São Paulo, São Paulo, 31 agosto 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080831/not_imp233622,0.php>. Acesso em: 15 set. 2008.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional nº 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 27, n. 7, p. 209-217, abr./jun. 1999, p. 216.

DE PAULA. Ana Paula Paes. Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. Disponível em: <http://www.participacaopopular.org.br/textos/ana.paula.paes_entre.o.gerencialismo.pdf> Acesso em: 26 set. 2008.

DOMÉ. Luiza. Mensalão do DEM: Lula lamenta que escândalo do mensalão no DF tenha levado à prisão de Arruda. O GLOBO; Agência Brasil. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/02/11/lula-lamenta-que-escandalo-do-mensalao-no-df-tenha-levado-prisao-de-arruda-915842698.asp>> Acesso em: 22 fev. 2010.

GENRO. Tarso. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: GENRO. Tarso (org.). *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GIRALDO, Renata. STF proíbe nepotismo nos três Poderes: medida deve vigorar em dez dias. FOLHAONLINE. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u435945.shtml>>. Acesso em: 22 set.2008.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. Do Instituto do Ombudsman à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004, p. 41-117.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2001.

GUERREIRO, Renato Navarro. Os lucros sociais. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 6 fev. 2002.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperder, Paulo Astor Soethe [UFPR] e Milton Camargo Mota. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HARGER, Marcelo. Reflexões Iniciais Sobre o Princípio da Eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 151-156, jul./set., 1999.

JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: O Defensor dos Direitos na Administração Brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto (org). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2004.

MEZZOMO KEINERT, T. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SOUTO, Isabella; CIPRIANI, Juliana. Ao lado dos padrinhos. *Correio Brasiliense*. Brasília, 16 setembro 2008. Política.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. E SOLA, L. (org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999, p. 243-271.

SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23.