

## **Módulo 1**

# Administração Pública e o Contexto Institucional Contemporâneo

*Apostila*

Diretoria de Desenvolvimento Gerencial  
Programa de Desenvolvimento de  
Gerentes Operacionais (DGO)



*Apostila*

Enap

## **Módulo 1**

# **Administração Pública e o Contexto Institucional Contemporâneo**

Brasília - 2014

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública***Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

*Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Pedro Luiz Costa Cavalcante

*Diretora de Gestão Interna*

Aíla Vanessa David de Oliveira

*Coordenadora-Geral de Programas de Capacitação:* Marcia Serôa da Motta Brandão  
*Editor:* Pedro Luiz Costa Cavalcante; *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:* Luis Fernando de Lara Resende; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes; *Capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

---

*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

---

C6725 COELHO, Ricardo Corrêa

Administração pública e contexto institucional Contemporâneo; módulo I / Ricardo Corrêa Coelho. – Brasília : ENAP / DDG, 2013.

73 p.

Apostila do Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais – DGO.

1. Administração Pública – Brasil. 2. Sociedade Contemporânea – Brasil. 3. Agente Público – Brasil. I. título.

---

© ENAP, 2014

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Retomando o Conceito de Estado .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2. A Dicotomia Público/Privado .....</b>   | <b>13</b> |
| 2.1. <i>A Primazia do Público sobre o Privado .....</i>   | 15        |
| 2.2. <i>A Fronteira entre o Público e o Privado .....</i>   | 15        |
| 2.3. <i>As Prerrogativas do Estado sobre os Agentes Privados .....</i>  | 18        |
| 2.4. <i>Os Direitos do Cidadão e os Deveres do Estado .....</i>   | 19        |
| 2.5. <i>Interesses Privados e Interesses Coletivos .....</i>  | 20        |
| <b>3. O Estado e o Servidor Público .....</b>   | <b>23</b> |
| 3.1. <i>O Servidor como Agente do Estado .....</i>  | 23        |
| 3.2. <i>Diferentes Agentes Públicos e suas Formas de Investidura .....</i>  | 24        |
| 3.3. <i>As Prerrogativas do Estado e as Garantias do Servidor .....</i>   | 25        |
| 3.4. <i>Vínculo Estatutário e Vínculo Empregatício: Cargo Público<br/>        e Emprego Público .....</i>                             | 25        |
| 3.5. <i>A Ética Profissional e o Servidor Público .....</i>   | 27        |
| <b>4. O Servidor e o Serviço Público .....</b>  | <b>30</b> |
| 4.1. <i>Princípios Orientadores da Administração Pública .....</i>  | 30        |
| 4.2. <i>Poderes e Deveres do Administrador Público .....</i>  | 33        |
| <b>5. A Administração Pública no Mundo Contemporâneo .....</b>  | <b>36</b> |
| 5.1. <i>Globalização e Neoliberalismo: Desregulamentação,<br/>        Privatização e Abertura de Mercados .....</i>                   | 46        |
| 5.2. <i>Reorientação do Papel do Estado no Brasil: Criação de Mercados e<br/>        Regulação dos Novos Agentes Econômicos .....</i> | 37        |
| 5.3. <i>Mudanças Tecnológicas e Administração Pública .....</i>   | 38        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>6. Desafios da Administração Pública Brasileira .....</b> | <b>40</b> |
| <i>6.1. O Papel das Gerências Operacionais .....</i>         | <i>41</i> |
| <b>Referências Bibliográficas .....</b>                      | <b>43</b> |
| <b>Caderno de Slides do Módulo 1 .....</b>                   | <b>46</b> |
| <b>Caderno de Exercícios do Módulo 1 .....</b>               | <b>67</b> |

# Glossário de Siglas



Indica discurso do narrador.



Indica conteúdos adicionais.



Indica um tópico ou assunto para o qual o leitor deve reservar especial atenção.



Indica uma atividade prática ou exercício a ser realizado em sala de aula mediante o comando do facilitador.



Indica uma observação que merece destaque ou advertência.



Indica a sugestão de fontes para consultas, tendo em vista a situação de dúvida ou de interesse por aprofundamento em tópicos ou temas específicos.



# Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais

## Objetivo do Programa

Capacitar os gerentes operacionais da Administração Pública Federal para o exercício eficiente e efetivo de suas funções, por intermédio de conteúdos essenciais à compreensão do contexto institucional do Estado e da Administração, da gestão de processos, do planejamento estratégico organizacional, do ciclo de gestão governamental e da gestão de recursos, bem como da aplicação de conceitos e ferramentas destinados à mobilização de equipes com foco nos resultados e na criação de valor público.

## Estrutura do Programa

O Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais é estruturado em cinco módulos consecutivos e concatenados em função da perspectiva complementar e integrada dos conteúdos.

- *Módulo 1:* Administração Pública e Contexto Institucional Contemporâneo
- *Módulo 2:* Planejamento e Gestão Governamental
- *Módulo 3:* Gestão de Processos
- *Módulo 4:* Gestão de Recursos
- *Módulo 5:* Gestão de Pessoas

## Objetivos Instrucionais do Módulo 1

- Definir o Estado e a Administração Pública, por intermédio da análise de sua evolução histórica, no que se refere às suas funções e esfera de atuação.
- Identificar os direitos do cidadão e os deveres do Estado nas democracias modernas, considerando-se as relações público-privado e as prerrogativas do poder público.
- Definir o papel do servidor público como agente do Estado, considerando-se as formas de investidura, os tipos de vínculos e princípios de conduta.



- Definir os princípios norteadores da Administração Pública brasileira de acordo com o texto constitucional, considerando as implicações desses princípios na atuação dos agentes públicos.
- Listar os poderes e deveres do administrador público com relação à Administração e à sociedade civil.
- Apontar as principais transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e tecnológicas da contemporaneidade, que impactaram o papel e forma de atuação do Estado e da Administração Pública no mundo e no Brasil.
- Indicar os desafios a ser enfrentados pelo Estado e pela Administração Pública brasileira na atualidade e o papel que os gerentes operacionais poderão desempenhar no enfrentamento desses desafios.

# Módulo I

## Administração Pública e o Contexto Institucional Contemporâneo

*Atualização e Adaptação: Coordenação-Geral de Projetos de Capacitação*



Por que começar um programa de desenvolvimento gerencial discorrendo sobre o Estado? A resposta pode não ser tão óbvia, ainda que a capacitação tenha como alvo servidores públicos. O tema poderia ser dispensável, pressupondo-se que o público já o conheça suficientemente, ou pela simples urgência da abordagem de conteúdos diretamente ligados às práticas gerenciais e à melhoria do desempenho dos gerentes. No entanto, analisar o que é o Estado, e sua evolução histórica, constitui a forma mais segura para entender o funcionamento das instituições, particularmente aquelas afetas à Administração Pública, e as opções que uma sociedade estabelece no que se referem aos seus valores, modelos e práticas de gestão. Portanto, é por intermédio desse tipo de reflexão que os dirigentes públicos podem contextualizar a própria prática, reconhecer os desafios e o papel que podem desempenhar em função da excelência das organizações públicas.

### 1) Retomando o Conceito de Estado

A extensão dos poderes do Estado e o papel da Administração Pública na sociedade são temas que suscitam grandes controvérsias e em torno dos quais não se pode, rigorosamente, falar de consenso ou da existência de uma posição dominante. Por se tratarem de questões que emanam da reflexão e da prática política, as formulações são geralmente afetadas por vieses ideológicos<sup>1</sup>, alimentadas por diferentes visões de mundo, concepções e valores

---

<sup>1</sup> O vocábulo ideologia é um dos mais complexos em ciências sociais. Foi criado e apresentado por Destutt de Tracy em seu livro *Eléments d'Idéologie*, publicado em 1801. Tracy tinha a pretensão de elaborar uma ciência da gênese das ideias. Porém, no decorrer do tempo, o vocábulo adquiriu significados os mais diversos, particularmente no contexto do pensamento sociológico. Aparece na literatura como expressão das ideias de uma época ou como o conjunto da elaboração teórica dos pensadores de um dado período histórico (Augusto Comte); como preconceitos ou pré-noções subjetivas (Emile Durkeim); como expressão de sistemas de crenças (Vilfredo Pareto) ou como falsa consciência das condições materiais de existência e de domínio entre as classes sociais (Karl Marx). Além desses significados, o conceito também adquiriu o sentido de representação da sociedade, base de orientação de programas políticos e, não raras as vezes, é tomado como sinônimo de cosmovisão (visão de mundo). O debate em torno do conceito, portanto, não é trivial. Ao mencionarmos a expressão vieses ideológicos, pressupomos a ideologia como uma forma de justificação de valores, que pode fundamentar não só posições sociais, mas, sobretudo, discursos. Nesse caso, a ideia reporta-se a outra – à impossibilidade da plena neutralidade -, condição que cabe inclusive ao discurso científico. Para aprofundar a discussão sobre a ideologia, conferir Chauí (1990), Bobbio (1997) e Boundon & Bourricaud (2001).

dos quais todos os indivíduos das sociedades contemporâneas, sem exceção, são portadores, conscientemente ou não.

A imprecisão dos conceitos não se restringe ao universo do senso comum. A definição de Estado, por exemplo, é imprecisa dentro da própria ciência política. Não raras vezes, o Estado é tido como governo, como sinônimo de país, regime político ou sistema econômico (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.31). Porém, a polissemia e o reconhecimento da existência de vieses não nos devem desencorajar a enfrentar a questão, nem tampouco nos autorizam formulações descuidadas, em uma espécie de vale-tudo. Ao longo de séculos, a civilização ocidental vem recorrentemente se colocando questões a respeito do Estado, do exercício do poder e das relações entre Estado e sociedade<sup>2</sup>. O acúmulo dessas reflexões deve nos servir de base para conceitos mais precisos e análises mais apuradas, sobretudo no que se refere ao Estado moderno.

As atuais dimensões do Estado não podem ser compreendidas de maneira dissociada do projeto social da modernidade. O projeto de modernidade pode ser resumido, da maneira como o faz Boaventura de Souza Santos (SANTOS, 1997, p.77), como um projeto assentado em dois pilares: **o pilar da regulação**, constituído pelo princípio do Estado (Hobbes), pelo princípio do mercado (Locke) e pelo princípio da comunidade (Rousseau); e **o pilar da emancipação**, constituído por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura, a racionalidade moral-prática da ética e do direito e, por fim, a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica.

De acordo com essa perspectiva, o Estado moderno é um fenômeno histórico, cujo surgimento coincide com mudanças estruturais nas sociedades europeias a partir da segunda metade do século XV, que culminaram com a superação da suserania feudal e secularização dos fundamentos da política<sup>3</sup>. Nesse contexto, não são mais homens que imperam sobre os outros homens, mas poderes públicos que agem sobre o arbítrio das pessoas privadas. O Estado moderno nasce associado à ideia de soberania, segundo a qual o governante (soberano) tem o direito de fazer valer suas decisões frente aos governados (súditos).

Nos primórdios, o Estado moderno será marcado pelas formas absolutistas de poder, em que a figura do monarca se confunde com o próprio Estado. O folclore consagrou como exemplo, nesse sentido, o rei francês Luís XIV de Bourbon (1638-1715), que teria afirmado em algum momento: “L’etat c’est moi”. Contudo, em



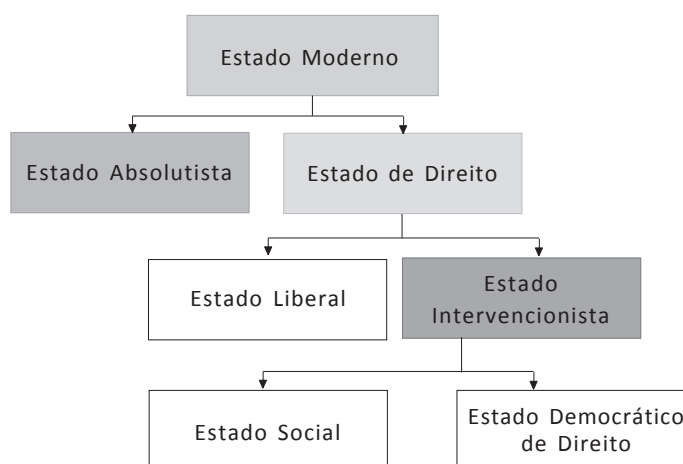
Luís XIV de Bourbon

<sup>2</sup> Essa reflexão não é exclusiva da civilização ocidental, tendo também sido desenvolvida em outras culturas. No entanto, a tradição ocidental já é tão ampla e as do Oriente nos são tão desconhecidas que a prudência nos aconselha a nos restringirmos ao nosso próprio universo cultural.

<sup>3</sup> De acordo com Norberto Bobbio (1990, p.67) é possível admitir a descontinuidade histórica entre o que se denomina Estado Moderno e as formas de organização antigas, a exemplo das organizações greco-romanas e feudal. A acepção de Estado com referência ao ordenamento político nas sociedades modernas se deve principalmente aos estudos de Nicolau Maquiavel (1469-1527), em particular *O Príncipe* escrito em 1513.

virtude das pressões evolutivas que afetam a ideia de soberania clássica, os titulares da soberania se modificarão: passarão da pessoa do monarca (soberania absolutista) para o povo (soberania popular) e, depois, para a nação e para o Estado, com a teoria jurídica da soberania<sup>4</sup>. Neste sentido, o Estado moderno apresenta dois momentos marcantes em sua história: o Estado absolutista (soberano, monárquico e secularizado) e o Estado de direito (liberal, constitucional e representativo).

### Evolução do Estado Moderno



O Estado moderno, em sua versão absolutista, lançou mão de dispositivos que se tornaram traços característicos do Estado como o conhecemos ainda hoje. Para exercer o poder, os monarcas constituíram burocracias administrativas, organizaram forças militares, estabeleceram a unidade de leis e formas de justiça pública, estruturaram sistemas tributários e promoveram a unidade idiomática<sup>5</sup>. À medida que a organização política evoluiu em direção às formas do liberalismo burguês, que se evidencia a partir do século XVII, acentua-se a distinção entre o público e o privado, e o Estado passa a ter o monopólio da criação e produção do direito. O poder é institucionalizado e transferido da pessoa dos governantes para o Estado (a união da potência com a autoridade), um artifício mediante o qual vontades humanas são imputadas a uma entidade (BURDEAU, 1977, p.35-49). Posteriormente, as noções de Estado e de nação se aproximam, e isso resolverá dois problemas do Estado moderno: a legitimação dos poderes e a integração social. A consciência de pertencer à mesma nação faz com que pessoas diferentes e distantes se sintam politicamente responsáveis umas pelas outras, emergindo uma sociedade legalmente mediada entre os cidadãos, ou seja, baseada na coesão social. Por fim, com a ideia de um direito emanado pelos representantes dos cidadãos, a declaração da vontade popular (o direito da cidadania) servirá para legitimar os poderes do Estado (HABERMAS, 1995, 91-92).

<sup>4</sup> Essa teoria afirma que o Estado possui duas qualidades soberanas: uma qualidade interna e outra externa. No primeiro caso, o Estado é supremo quando é capaz de impor as suas decisões e, no segundo, quando demonstra independência em relação aos demais Estados e atores da ordem internacional.

<sup>5</sup> Esses traços passarão, inclusive, à Teoria do Estado como elementos materiais do Estado, ou seja, o território, o povo e o governo (soberano) como elemento formal.

Há, ainda, quem receie que possam levar a um controle excessivo, ou aqueles que simplesmente não querem se responsabilizar. Por último, podem-se levantar questões a respeito do valor da avaliação em um ambiente onde o desempenho é continuamente mensurado e tomado como base contratual.

Esses argumentos podem ser contestados. A avaliação pode preencher uma importante lacuna quando utilizada apropriadamente e devidamente integrada a um arcabouço geral de gestão de desempenho. Pode aumentar a eficiência e a eficácia do setor público e, por conseguinte, fortalecer a base para as atividades da iniciativa pública. As qualidades da avaliação de programas podem complementar e desenvolver esforços de mensuração, monitoramento e auditoria de desempenho. O estabelecimento de expectativas realistas em relação a problemas de avaliação, bem como o uso destas de forma pragmática e objetiva, pode permitir aos governos melhorar em seu desempenho, sua responsabilidade e capacidade para prestar contas. Os exemplos apresentados neste artigo dão alguma orientação nesse sentido.

#### • Estado Intervencionista

As crises econômicas, a exemplo da grande crise de 1929, evidenciaram a incapacidade da economia regular-se por si só. Tornou-se necessária a presença mais efetiva do Estado para minimizar os efeitos e prevenir novas crises. O Estado passa a intervir diretamente na esfera produtiva e associa à sua função de defesa do território e dos cidadãos novas competências no que se refere à condução de políticas econômicas capazes de garantir o equilíbrio e regularidade das atividades produtivas. Ademais, nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, o Estado assume o papel de motivador do desenvolvimento social e econômico.



#### • Estado Social

Resulta da busca de superação da contradição existente no Estado Liberal entre igualdade política e desigualdade social. Fundamenta-se no pressuposto de que a liberdade não pode restringir-se à liberdade política, que pode, inclusive, ser limitada devido às desigualdades sociais. Por conseguinte, o Estado passa a ter a incumbência da formulação de políticas que garantam o bem-estar social, minimizando as desigualdades entre os cidadãos. Ele passa a incorporar no rol de seus deveres a manutenção de sistemas de saúde, educação e segurança social de caráter universal e plena acessibilidade a todos os cidadãos.

#### • Estado Democrático de Direito

Pode ser compreendido como a fusão de duas acepções de Estado: Estado de Direito e Estado Democrático. No primeiro caso, deve-se entender como Estado de Direito aquele em que há a hegemonia do respeito à lei, cuja maior expressão seria o texto constitucional. No segundo caso, o conceito de Estado Democrático envolve a noção de cidadania, de respeito à dignidade humana, de respeito à diversidade, ao pluralismo político e à livre iniciativa.

## 2. A Dicotomia Público/Privado

Da tradição ocidental deriva uma dicotomia, que remonta ao Direito Romano, que é central no debate sobre o Estado e a Administração Pública: a dicotomia entre **público e privado**. Geralmente definições dicotômicas carregam elevado grau de arbitrariedade, na medida em que se pretende dar conta de todo o universo de possibilidades. Dessa forma, é muito comum admitir-se a contraposição rígida, e excludente, entre a esfera pública e a esfera privada. Um termo exclui o outro, e ambos recobrem a totalidade do existente e do imaginável. No mundo real, nem sempre as definições são tão claras quanto no mundo dos conceitos. Intuitivamente, associa-se, sem dificuldade, o Estado à esfera pública, e a empresa capitalista à esfera privada. No entanto, à medida que se vai distanciando dos casos extremos, a classificação parece não ser tão óbvia. Por exemplo, em que esfera deve-se situar a empresa pública? E os partidos políticos? Antes de nos precipitarmos em responder a essas perguntas, examinemos os componentes de cada um dos termos, tentando identificar o que é fundamental em um e em outro.

A definição da esfera pública é uma construção, ao mesmo tempo, intelectual e coletiva. Na substância ou na materialidade das coisas, não há nada que inequivocamente situe um bem ou um serviço na esfera pública. Esta é, na verdade, resultado de uma convenção social específica. Integra a esfera pública aquilo que o conjunto da coletividade, e não apenas uma parte dela, pactua, explícita ou implicitamente, ser de interesse comum a toda coletividade. Tudo aquilo que uma coletividade, também chamada de *povo*, em um determinado momento de sua história, estabelecer como interesse ou propriedade comum integrará a esfera pública, ficando todo o restante adstrito à esfera privada. Conclui-se, portanto, que não há nada que seja intrinsecamente público nem intrinsecamente privado, já que um e outro resultam de convenções coletivas.

A construção da esfera pública é também historicamente delimitada. O que em um momento histórico é considerado indubitavelmente público pode não o ser em outro momento. Tomemos alguns exemplos para explicitarmos esse aspecto. Atualmente, considera-se a defesa externa um bem claramente público, que se encontra sob a responsabilidade de uma instituição igualmente pública: o Exército nacional ou, mais genericamente, as forças armadas nacionais, regulares e profissionais. No entanto, nem sempre foi assim. Durante a maior parte da história do Ocidente, essa função foi delegada a exércitos de mercenários, isto é, a grupos privados contratados pontualmente pelos governantes para a defesa dos seus territórios. De forma análoga, considera-se hoje a coleta de impostos uma função eminentemente pública e executada por agentes públicos. No entanto, durante a Idade Média, os impostos eram cobrados por particulares daqueles que utilizavam estradas ou pontes situadas em terras particulares.

A clara separação entre esfera pública e privada é, na atualidade, a marca distintiva das sociedades ocidentais em relação às sociedades tradicionais. Dessa separação decorrem todas as demais diferenciações relevantes: a existência de um Direito Público e de um Direito Privado; a separação entre Estado e sociedade civil; a delimitação dos poderes dos governantes em relação ao conjunto do Estado e aos cidadãos. Nessas sociedades, a forma de administração do Estado também é substantivamente distinta da forma de administração nas sociedades tradicionais, onde predomina a *administração patrimonialista*. Esse tipo de administração



Max Weber

implica uma forma de gestão dos negócios públicos como se fossem negócios privados dos governantes. Nas modernas sociedades contemporâneas, a forma de administração predominante é a *burocrática*, caracterizada por uma série de procedimentos administrativos, estudados à exaustão pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), baseados na legalidade dos atos, na impessoalidade das decisões, no profissionalismo dos agentes públicos e na previsibilidade da ação estatal<sup>6</sup>.

A esfera pública é por excelência a esfera de ação do Estado, ao passo que a esfera privada é a de ação da sociedade civil. O Estado moderno exerce diferentes funções de interesse da sociedade, as quais são funcionalmente distribuídas entre diferentes instituições. De acordo com Montesquieu, o Estado possui três funções fundamentais, sendo todas as suas ações decorrentes de uma, ou mais, dessas funções: a **função legislativa**, que é a de produzir as leis e o ordenamento jurídico necessários à vida em sociedade; a **função executiva**, que é a de fazer cumprir as leis; e a **função judiciária**, que é a de julgar a adequação, ou inadequação, dos atos particulares de execução das leis existentes. Tendo em vista evitar que o Estado abusasse do seu poder, tornando-se tirânico com os seus súditos, o filósofo francês Charles de Montesquieu (1689-1755) formulou a teoria da *separação funcional dos poderes*, que deu origem à separação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tal como os conhecemos hoje.

Na esfera pública, os indivíduos são sempre concebidos como cidadãos, seja na posição de agentes públicos<sup>7</sup> – dentre os quais os servidores públicos –, seja na condição de simples usuário dos serviços públicos ou sujeito submetido às leis e normas impostas pelo Estado. Na esfera privada, os indivíduos são concebidos como pessoas físicas à procura da satisfação de seus interesses particulares. Nessa esfera, os indivíduos podem associar-se e constituir pessoas jurídicas com a finalidade de perseguir os mais diferentes objetivos: econômicos, políticos, religiosos, culturais, entre outros. A personalidade coletiva resultante dessa associação segue, no entanto, sendo privada, e não se confunde, em momento algum, com

<sup>6</sup> Na década de 1990, o conceito de *administração gerencial* foi amplamente divulgado e adotado no Brasil, em contraposição ao conceito de *administração burocrática*. Em verdade, defendia-se o conceito como forma de administração mais condizente com as necessidades da sociedade contemporânea. No entanto, a *administração gerencial* opõe-se ao conceito weberiano de *burocracia* apenas na aparência. Na contraposição entre *administração gerencial* e *administração burocrática*, confere-se ao termo burocracia o sentido consagrado pelo senso comum, que é o de papelada e de excesso de formalismos disfuncionais à administração, e não o sentido que lhe confere Weber (1994). Na verdade, o conceito de *administração gerencial* fundamenta-se fortemente na concepção weberiana de burocracia, incorporando características conceitualmente secundárias das teorias da administração mais recentes. Sobre a contraposição entre *administração gerencial* e *administração burocrática*, consultar o artigo de Luis Bresser Pereira (1996) arrolado na bibliografia de referência.

<sup>7</sup> Toda e qualquer pessoa que exerce uma atribuição pública, em sentido amplo, na condição de ocupante de função, cargo ou de emprego público.



a associação e coletividade públicas. A associação pública é uma associação única e, portanto, substantivamente diferente de todas as demais. O Estado é o resultado por excelência dessa associação e *representa a totalidade* dos cidadãos, que a ele se encontram sujeitos. Todas as outras formas de associação observadas na sociedade são parciais, ou seja, envolvem parcelas dos cidadãos.

### 2.1. A primazia do público sobre o privado

O Estado e suas instituições são as únicas instâncias de representação do *todo* em uma determinada sociedade. As demais instituições representam apenas *partes*. Daí a primazia do público sobre o privado. A relação entre Estado e sociedade civil é, portanto, uma relação entre desiguais. O Estado tem primazia sobre a sociedade civil. Isso não quer dizer que ele possa, sob qualquer pretexto, intervir na sociedade civil. O conceito de primazia significa *assimetria respaldada pelo Direito*, e não arbitrariedade.

A primazia do público sobre o privado revela-se também na precedência do primeiro sobre o segundo. O Estado determina, por intermédio do exercício de sua função legislativa, a esfera do poder público; depois, por exclusão e residualmente, é determinada a esfera privada. Uma vez determinada a esfera privada, os indivíduos e suas associações particulares podem nela fazer tudo aquilo que a lei *não proibir* ou deixar de fazer tudo aquilo que a lei *não obrigar*. A essa autonomia dos indivíduos na sociedade civil chama-se *liberdade negativa*. O Estado e os agentes públicos, contrariamente aos cidadãos na sociedade civil, não gozam de *liberdade negativa*. A rigor, a expressão *liberdade de ação* não é aplicável ao Estado e seus agentes, que *só podem e devem fazer aquilo que a lei obrigar*. Normativamente, a primazia do público sobre o privado funda-se na contraposição entre interesse coletivo e interesse individual. O bem comum não resulta da soma dos bens individuais, razão pela qual os interesses individuais (privados) devem ser subordinados aos interesses coletivos (o bem público).

### 2.2. A Fronteira entre o Público e o Privado

A primazia e precedência do público sobre o privado fazem com que a fronteira entre um e outro seja móvel. Ora o Estado avança sobre a esfera privada, ora recua. Existem, porém, algumas atividades consagradas como exclusivas do poder público, outras em torno das quais não existe consenso e outras ainda que suscitam os mais vivos embates. Entre as ações consensualmente consideradas como exclusivas do Estado encontram-se, por exemplo, as atividades legislativas e judiciárias. Não seria imaginável que a elaboração de leis, que determinarão as obrigações e delimitarão a esfera de liberdade de todos, fosse conferida a mãos privadas. Tampouco seria admissível que a função de dirimir os conflitos entre as partes fosse conferida a uma delas. Por isso, a elaboração legislativa é normalmente conferida a corpos coletivos, em que estejam representados todos os interesses da sociedade, de forma a que as leis por eles produzidas venham a representar a vontade coletiva. Por isso também é que a atividade judiciária é conferida a tribunais, compostos por magistrados com formação jurídica adequada e situados acima dos interesses das partes.

Na esfera de atuação do Executivo, algumas atividades tampouco suscitam controvérsias. Não se contesta que a defesa das agressões externas deva caber às forças armadas nacionais



e que a segurança e manutenção da ordem pública internas devam ser asseguradas pelas forças policiais. Também não se questiona que a representação dos interesses de um Estado no exterior deva ser encargo de diplomatas profissionais, mas, se por uma razão qualquer, um Estado não contar com representação diplomática própria em outro país, admite-se que os seus interesses sejam representados por terceiros. A partir desse ponto, os consensos vão desaparecendo e as divergências emergindo. A coleta de impostos é considerada, no Brasil, como atividade eminentemente pública e executada por servidores públicos, mas, na Argentina, chegou-se a admitir a terceirização da coleta de impostos como forma de aumentar a arrecadação. No Brasil, o sistema penitenciário é público, e geralmente dirigido por servidores públicos, mas nos Estados Unidos, por exemplo, há casos de privatização no setor carcerário baseada no *full-scale management* (gestão total do presídio)<sup>8</sup>. Outras atividades são consideradas de interesse público, mas não exclusivamente providas pelo poder público. Entre essas se encontra a maior parte dos serviços sociais, como os de educação e de saúde, que são oferecidos tanto por instituições públicas quanto privadas.

Nas sociedades capitalistas, considera-se que as atividades produtivas sejam, eminentemente, incumbência dos agentes privados. A decisão de produzir um determinado produto para venda no mercado seria privada e independente do Estado, assim como também seria privada a decisão dos indivíduos de adquirir, ou não, um determinado produto no mercado. No entanto, considerações orientadas pelo interesse coletivo podem levar o Estado a intervir nessa esfera tipicamente privada. Na primeira metade do século XX, até mais ou menos a década de 1970, a expansão da ação do Estado sobre áreas até então consideradas privativas da sociedade civil foi notável. Essa intervenção do Estado se deu sob três formas: a *regulação* pública de relações até então consideradas exclusivas da esfera privada; a *prestação de serviços* sociais; e a *produção de bens* considerados essenciais ou de interesse coletivo.

A regulação das relações de trabalho entre empregadores e empregados pelo Estado foi, possivelmente, a intervenção do Estado que maior impacto causou nas sociedades ocidentais do início do século passado, até então culturalmente orientadas pelo *liberalismo econômico*<sup>9</sup>. Essa doutrina considerava que o âmbito das relações econômicas, entre as quais as relações de trabalho, era esfera exclusivamente privada. Com a organização do

---

<sup>8</sup> Registra-se no Brasil o sistema público-privado, com a terceirização de parte dos serviços carcerários. A terceirização abrange geralmente serviços operacionais e de reabilitação pelo trabalho. Entre as primeiras experiências brasileiras, destacam-se a Penitenciária Industrial de Guarapuava no Paraná, inaugurada em 1999, e a Penitenciária Industrial Regional do Cariri no Ceará, implantada em 2000. Nos EUA o sistema *full-scale* envolve a construção e todo o processo de gestão das penitenciárias por empresas. Nesse caso, destaca-se a atuação da CCA (*Correction Corporation of America*), empresa norte-americana que abriga mais de 80.000 detentos em mais de 60 instalações, entre as quais 44 são de propriedade da CCA, com capacidade de alojamento total de mais de 90.000 presidiários. A empresa mantém presídios no território norte-americano, em Porto Rico e nas Ilhas Virgens (conferir informações em [www.cca.com](http://www.cca.com)).

<sup>9</sup> Também conhecido como doutrina do *laissez faire*, contração da expressão em língua francesa "*laissez faire, laissez aller, laissez passer*", que significa literalmente "deixai fazer, deixai ir, deixai passar". A expressão foi criada no contexto da ideologia econômica predominante no século XVIII, que se baseava na defesa do mercado livre nas trocas comerciais e condenação do protecionismo orientado por elevadas tarifas alfandegárias. A criação da expressão é atribuída ao pensador iluminista Vincent de Gournay (1712-1759). Ela foi popularizada pelos defensores do liberalismo econômico, que a preconizaram como sinônimo da não intervenção do Estado nas relações econômicas.

movimento operário e intensificação da ação sindical e das lutas sociais na Europa, alimentadas pelas ideologias socialistas e comunistas do século XIX, gradualmente a rigidez liberal foi cedendo espaço à intervenção do Estado até o estabelecimento do que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)<sup>10</sup>. Após a grave crise econômica de 1929 e o período de depressão que se seguiu, os Estados passaram, também, a intervir na regulação de outras esferas das atividades econômicas como forma de evitar outros períodos de crise tão profundos. A prestação de serviços sociais pelo Estado é outro componente importante do Estado de Bem-Estar Social. Até então, os serviços sociais, hoje considerados eminentemente públicos, como saúde, educação e assistência social, eram prestados por organizações privadas, geralmente, por instituições filantrópicas confessionais ou laicas<sup>11</sup>. Ao longo do século XX, outros serviços sociais passaram a ser oferecidos pelo poder público, como transporte, habitação e lazer.

A intervenção direta do Estado na produção de bens é outro componente importante do avanço da esfera pública sobre a privada, sobretudo em sociedades capitalistas em desenvolvimento, que começavam a industrializar-se tardiamente, como o Brasil. Partindo do diagnóstico de que os capitais nacionais privados não eram suficientemente fortes para fazer os investimentos produtivos necessários à industrialização do País, então considerada um bem comum e a única via de desenvolvimento nacional, o Estado brasileiro passou a atuar como produtor de bens em áreas consideradas estratégicas, como a siderurgia, a mineração, a produção de motores, de energia e de combustíveis, além do financiamento das atividades produtivas privadas. Podem ser citados como exemplos: a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941; da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942; da Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1943; da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, em 1945; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, posteriormente transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e da Petrobrás, em 1953.

Em tempos recentes, a participação do Estado na regulação, prestação de serviços e produção de bens refluíu no Brasil e no mundo, refluxo esse que será objeto de análise em outra seção deste texto. Para efeito do que nos interessa neste momento, que é a fronteira entre o público e o privado, o que importa reter é que ela é flexível, mutável no tempo e no espaço, de acordo com o que uma determinada coletividade nacional julga ser de interesse coletivo, ou não. A formulação do filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) a esse respeito permanece plenamente válida:

(...) perguntar até onde se estendem os direitos respectivos do soberano e dos cidadãos é perguntar até que ponto estes podem comprometer-se consigo mesmos, cada um perante todos e todos perante cada um (ROUSSEAU, 1987, p.50).

---

<sup>10</sup> O Estado do bem-estar ou Estado assistencial, pode ser definido, *grosso modo*, como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (WILENSKY, 1975 e BOBBIO, 1997, p. 416).

<sup>11</sup> A única notável exceção era a oferta de educação em escolas públicas, desde o século XIX.

### 2.3. As prerrogativas do Estado sobre os agentes privados

O Estado goza de diversas prerrogativas sobre os agentes privados, todas elas derivadas da assimetria existente entre Estado e sociedade civil. Existe toda uma hierarquia de prerrogativas que, exercidas pelos devidos agentes, vão do poder soberano, que tudo pode, constituído por representantes de todos os cidadãos reunidos em assembleia constituinte, ao poder limitado em diferentes graus.

A Constituição brasileira de 1988 previu alguns mecanismos para a alteração dessa relação e da própria forma do Estado. No Ato das Disposições Transitórias, foi previsto um plebiscito e uma revisão do texto constitucional em 1993. Neste ano, o eleitorado, em plebiscito, decidiu-se pela manutenção da República e do Presidencialismo, ocasião em que poderia ter escolhido a Monarquia e o Parlamentarismo. Fora desses mecanismos, o Poder Legislativo pode alterar a Constituição, respeitando as chamadas *cláusulas pétreas* que não são passíveis de supressão, como a forma federativa e republicana do Estado brasileiro.

As Emendas à Constituição são possíveis mediante a sua aprovação por *maioria qualificada*, isto é, 3/5 dos deputados federais e 3/5 dos senadores, em votações em dois turnos em cada uma das duas casas do Congresso Nacional. A elaboração e alteração das *Leis Complementares*, que são previstas pela Constituição, requerem a aprovação da *maioria absoluta* dos representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, isto é, 50% mais um de todos os seus membros. As *Leis Ordinárias*, por sua vez, requerem aprovação por *maioria simples*, isto é, 50% mais um dos presentes, em cada Casa, nas sessões com *quorum* (50% mais um de todos os representantes).

A prerrogativa de criar normas infralegais é do Poder Executivo. O Presidente da República pode emitir *Decretos*, regulamentando as disposições legais. Os *Conselhos*, criados por Lei, normatizam por *Resolução*, e os ministros e secretários de Estado, por sua vez, podem exercer seu poder normativo com efeitos externos, isto é, sobre a sociedade, por *Portarias*. Até o fim da linha hierárquica, o servidor público, na qualidade de agente do Estado, exerce um conjunto de poderes com efeitos sociais que serão objeto de análise detalhada em outra sessão deste texto.

O Estado pode estabelecer contratos com os agentes privados, mas, mesmo em relações contratuais, conceitualmente uma relação entre iguais, o Estado conserva certas prerrogativas. O Estado tem o poder de alterar os seus contratos unilateralmente, se assim requerer o interesse público. Em contrapartida, deve compensar o agente privado pelo prejuízo que a alteração contratual eventualmente lhe impuser. Em caso contrário, o Estado estaria sendo arbitrário com os agentes privados, e a *unilateralidade* não significa, de forma alguma, *arbitrariedade*. A unilateralidade é prerrogativa do Estado porque só ele age no interesse público, agindo os demais agentes, todos privados, lícita e legalmente, na defesa dos seus interesses privados. Na sociedade civil, os contratos estabelecidos entre partes juridicamente consideradas como iguais só podem ser alterados mediante a vontade expressa de ambas as partes contratantes. Como cada parte defende, legitimamente, seus interesses privados, os contratos não podem nunca ser alterados unilateralmente.

O Estado tem ainda a prerrogativa de interferir em um dos direitos mais caros às sociedades capitalistas, que é o *direito à propriedade*. O Estado pode, sem cometer qualquer arbitrariedade, operar a transferência compulsória de um bem de um indivíduo ou de uma

empresa particular para o domínio público, em caráter permanente, se for o caso, sempre que houver um motivo de interesse público legalmente sustentado. Essa intervenção na propriedade privada é imposta de forma discricionária com ônus para o Estado, que deve indenizar o particular objeto da expropriação. O Estado poderá desapropriar um particular quando houver: *necessidade pública*, isto é, quando a administração pública se defrontar com situações de emergência que para serem satisfatoriamente resolvidas exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediatos; *utilidade pública*, quando a transferência de bens de terceiros para a administração for conveniente, embora não imprescindível, como no caso de expropriação de terras, urbanas ou rurais, para a construção de vias públicas; e por *interesse social*, quando as circunstâncias impuserem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para o seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais que forem objeto do amparo específico do poder público, como nos casos de reforma agrária.

Em suma, as prerrogativas do Estado são muitas, mas todas exercidas dentro da legalidade e em benefício público. Se assim não fosse, não caberia falar de prerrogativas, mas de arbítrio, que é o abuso do poder público.

#### **2.4. Os Direitos do Cidadão e os Deveres do Estado**

Todo serviço prestado pela Administração Pública é obrigação do Estado e direito do cidadão e, portanto, não devem ser categorizados como serviços voluntários. A prestação voluntária de serviços é restrita à esfera privada e proibida na Administração Pública e aos servidores públicos, a não ser nos casos previstos por lei. Todo serviço público, seja ele gratuito ou pago, é sempre prestado como dever do Estado e será sempre direito do cidadão, também conforme a lei que determinará quem terá acesso a um determinado serviço ou não. É norma do Direito Público, derivada da assimetria entre Estado e sociedade civil, que ao Estado só cabe fazer aquilo que a lei mandar. Portanto, todo serviço prestado pelo Estado não será nunca caridade ou benevolência, mas obrigação. Frequentemente confunde-se gratuidade com caridade ou filantropia, assim como é muito comum confundir-se serviços públicos com serviços gratuitos e serviços pagos com serviços privados. Essas são noções equivocadas e conflitantes com o conceito de cidadania e, por isso, devem ser devidamente esclarecidas. A gratuidade não é constitutiva do serviço público. O setor privado também pode oferecer serviços gratuitos, porém isso não os torna necessariamente públicos.

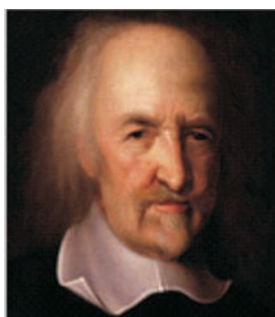
Os serviços privados e pagos não apresentam qualquer problema de compreensão: são pagos para os que os prestam (que arcam com os seus custos) por aqueles que deles usufruem. Assim funcionam os consultórios médicos particulares, as escolas privadas não subsidiadas e todas as empresas privadas que comercializam bens e serviços. Os serviços gratuitos já são de mais difícil compreensão, pois nem sempre fica claro para o usuário quem arca com os seus custos: se o Estado, por intermédio do recolhimento de impostos, como no fornecimento de título de eleitor e nos serviços médicos em postos de saúde e hospitais públicos; se o setor privado, por filantropia, como nos serviços prestados por instituições de caridade; se ambos, como é o caso de diversas organizações não governamentais (ONG), que recebem dinheiro do Estado e do setor privado; ou se por meio de contribuições sociais, que são oferecidas pela Previdência Social, como as aposentadorias e pensões.

Existem ainda serviços que são parcialmente pagos pelo usuário e oferecidos pelo setor público, que arca com os demais custos não cobertos pelas taxas cobradas, como os exames vestibulares e as matrículas nas universidades públicas. E existem ainda serviços públicos

inteiramente pagos, como os de inspeção feitos pelas diferentes agências reguladoras nas empresas e instituições reguladas pelo Estado. Não existe, portanto, qualquer relação entre gratuidade e serviços públicos, uma vez que serviços privados podem ser gratuitos e serviços públicos podem ser pagos. O que faz com que o poder público decida-se por oferecer um determinado serviço gratuitamente é a conveniência pública ou a necessidade social. De qualquer forma, é necessário considerar que todo serviço público é prestado pelo Estado porque é obrigado por lei, e a mesma lei que obriga ao Estado prestá-lo é a que garante ao cidadão o direito de acesso a ele. Essa é a ideia central da noção de cidadania.

## 2.5. Interesses Privados e Interesses Coletivos

A distinção entre o público e o privado, a delimitação da fronteira entre essas esferas, a determinação da extensão dos poderes e das prerrogativas do público sobre o privado derivam do reconhecimento da diferença entre interesses privados e interesses coletivos. Se esses interesses fossem totalmente coincidentes, dificilmente poderíamos admitir a existência do Estado, da Administração Pública, do Direito Público ou do Direito Privado como os conhecemos na atualidade. A rigor, não haveria nem mesmo a distinção entre público e privado. Se essas distinções existem atualmente, elas devem ser compreendidas no contexto das transformações históricas que viabilizaram as sociedades modernas, onde se verifica maior complexidade na divisão social do trabalho e no sistema de estratificação social<sup>12</sup>, e a conseqüente diversidade de interesses e de visões de mundo. O Estado é, portanto, um artifício de unificação em um mundo orientado pela individualização e crescente diversificação de interesses. Deixado à mercê dessa tendência, os conflitos seriam de tal ordem que afetariam a própria possibilidade da sociabilidade.



**Thomas Hobbes** (1588-1679) – matemático, filósofo e teórico político inglês que publicou a obra *Leviatã* em 1651, onde defendeu a tese de que os homens em estado natural encontram-se em uma situação de incertezas, onde prepondera a lei do mais forte ou da guerra de todos contra todos (*bellum omnia omnes*). Para fugir dessa situação e garantir uma vida de paz e felicidade, os homens estabeleceram por intermédio do pacto social a sociedade civil. Nesse ato, eles transferiram os seus direitos a um soberano ou governo absoluto para protegê-los da arbitrariedade e violência. O governo central (ou Estado) é imaginado por Hobbes, de forma figurativa, como um Leviatã, uma criatura mitológica temida pelas grandes proporções e força.



<sup>12</sup> Os conceitos de divisão social do trabalho e estratificação social são amplamente utilizados nas ciências sociais. A divisão social do trabalho, grosso modo, designa as diversas formas por intermédio das quais, em diferentes formações sociais e períodos históricos, os seres humanos produzem e reproduzem os bens e serviços necessários à sobrevivência ou reprodução da vida. A estratificação social, por sua vez, compreende a estrutura de ordenamento ou diferenciação hierárquica entre indivíduos e grupos em uma dada sociedade. Esse ordenamento pode ser orientado por fatores de ordem religiosa, política ou econômica e ser mais ou menos restritivo à mobilidade social. A sociedade indiana, por exemplo, é ordenada pelo sistema de castas, fundado em bases religiosas, onde os papéis sociais e a posição dos indivíduos são determinados por sua ascendência. Esse sistema de estratificação é fechado e impede a mudança de posição social (mobilidade). Nas sociedades capitalistas modernas predomina o sistema baseado em classes sociais, que se fundamenta nas relações econômicas ou de produção. Nessas sociedades a mobilidade social é mais acentuada.



**John Locke** (1632-1704) – Filósofo inglês, ideólogo do liberalismo, que publicou a obra *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* em 1690, onde defendeu a tese de que os homens em estado natural encontravam-se livres e usufruindo de liberdade absoluta. Não se submetiam a governo de espécie alguma. A única lei vigente era a lei da natureza, à qual cada indivíduo recorreria por sua própria conta a fim de proteger os seus direitos naturais, os quais compreendiam: a vida, a liberdade e a propriedade. No entanto, os homens perceberam que os inconvenientes do estado natural superavam as vantagens, porque havia o risco permanente de que cada um tentasse impor seus próprios direitos sobre os outros, o que causaria confusão e a insegurança. Por essa razão, os homens concordaram em estabelecer uma sociedade civil e instituir um governo mediante a concessão do poder de executar a lei natural, ou seja, garantir a vida, a liberdade e a propriedade privada. O governo concebido por Locke não é absoluto e a propriedade é tida como um direito natural por estar diretamente relacionada com a manutenção da vida ou sobrevivência do indivíduo. Locke é considerado o precursor das teorias liberais.



**Jean Jacques Rousseau** (1712-1778) – Filósofo suíço, autor das obras *Discurso Sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens* (1755) e *Contrato Social* (1762), em que defende a tese de que a propriedade privada seria a origem da desigualdade entre os homens na formação da sociedade civil. Em seu estado natural os homens viviam uma situação de piedade e justiça naturais, que deixou de existir com a relação desigual entre os indivíduos. A desigualdade teria gerado o caos, tornando os homens maus, levando a sociedade ao estado de guerra. Tendo perdido a liberdade natural, os homens são obrigados a buscá-la noutra forma – na forma da liberdade civil – estabelecida por intermédio do contrato social. No contexto do pensamento político de Rousseau, o povo é, ao mesmo tempo, parte ativa e passiva deste contrato, isto é, agente do processo de elaboração das leis e do cumprimento destas. Obedecer à lei, da qual se tem a autoria, seria um ato de liberdade. O contrato é, portanto, uma forma de restituir a igualdade entre todos. Nesse caso, ao contrário da vontade particular do indivíduo, a vontade do cidadão seria a expressão de uma vontade coletiva orientada para o bem comum.

**Charles de Montesquieu** (1689-1755) – Filósofo e político francês, autor do livro *O Espírito das Leis* (1748). Montesquieu foi um estudioso das leis e das instituições sociais. Estudou e definiu os três tipos de governos existentes em sua época: republicanos, monárquicos e despóticos. Em sua concepção, o despotismo era um perigo que podia ser evitado com a instituição de diferentes organismos exercendo as funções de fazer leis, administrar e julgar. Para tanto, idealizou o Estado regido por três poderes separados, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Dessa forma nasceu a teoria da separação dos poderes, que celebrou o pensador, e teve grande repercussão nos fundamentos da política e da organização das nações modernas.





**Nicolau Maquiavel** (1469-1527) – Historiador, escritor, diplomata e músico italiano do período renascentista, ao qual são atribuídas as bases teóricas da Ciência Política e a definição conceitual do Estado moderno. Em contraposição à tendência predominante no medievo, no que se refere à busca do bom governo e do governante ideal, Maquiavel se preocupa em verificar como os governantes de fato agem ou como fazem uso do poder. Seu pensamento, nesse sentido, ficou celebrizado com a publicação da obra *O Príncipe* em 1532 (embora tenha sido escrito em 1513). A obra foi endereçada aos Médici, mais especificamente a Lourenço de Médici, com quem Maquiavel percebia a possibilidade de tocar a empreitada de unificação da Itália. O livro analisa os tipos de principados existentes, os caracteriza, e reúne uma série de conselhos ao Príncipe, entre eles a formação de exércitos próprios, além de analisar as fragilidades dos Estados italianos. Em verdade, a obra se destaca por seu caráter pragmático na abordagem das circunstâncias concretas que envolvem o exercício do poder, e as formas de se atuar com eficácia no jogo político.

### 3. O Estado e o Servidor Público

A relação que o Estado estabelece com os seus servidores é de natureza inteiramente distinta da relação estabelecida entre empregadores e empregados no setor privado. Nesse último caso, o empregador, que pode ser um indivíduo, uma empresa capitalista ou uma associação sem fins lucrativos, estabelece seus objetivos e, para alcançá-los, contrata livremente no mercado os indivíduos que considerar adequados, atribuindo-lhes as funções que lhe aprouver. Respeitados os limites impostos pela lei, os empregadores e empregados exercem plenamente a sua *liberdade negativa*. Excetuando as atividades ilícitas, como a produção, distribuição e comercialização de drogas proibidas por lei, o empregador pode livremente determinar seus empreendimentos e contratar seus executores a partir de critérios que ele estabelecer, por mais absurdos que esses possam parecer.

Imaginemos uma situação absurda para exemplificar a amplitude da liberdade negativa exercida pelos agentes privados. Um empresário pode decidir-se a lançar no mercado um novo produto: água de torneira empacotada. Observando as normas estabelecidas pelos poderes públicos competentes, como a vigilância sanitária e a secretaria estadual de saúde, esse empresário poderá, legítima e legalmente, lançar-se no seu empreendimento. Para tanto, poderá contratar quem quiser. Respeitando a legislação trabalhista, esse empresário poderá decidir-se a empregar apenas pessoas idosas e portadoras de deficiência física, não precisando justificar esse critério perante ninguém, pois essa discriminação positiva não contraria a lei. Poderá ainda organizar a produção e comercialização do seu produto da forma que julgar mais conveniente, criando um departamento voltado para a distribuição do seu produto na região do semi-árido nordestino e outro departamento de exportação para os países do Saara. Se nesses mercados o empresário imaginário encontrar compradores para o seu produto, auferirá lucros, tendo sucesso o seu empreendimento. Se, ao contrário, após algum tempo (tempo que ele próprio estabelecer) estiver acumulando prejuízos e resolver encerrar o empreendimento, poderá livremente fazê-lo, demitindo todos os seus empregados mediante o pagamento do que a lei exigir.

A liberdade de empreendimento observada nesse exemplo, particularmente no que se refere ao poder de contratar e dispensar trabalhadores, é prerrogativa do setor privado e inexistente no setor público. Tipicamente, no setor privado, empregadores e empregados estabelecem entre si relações contratuais no pleno exercício de sua liberdade negativa. No setor público, a relação que se estabelece entre Estado e servidor é a de *representação*, não sendo o servidor outra coisa senão o *agente* do poder público.

#### 3.1. O Servidor como Agente do Estado

Agentes públicos são as pessoas físicas incumbidas de exercer as funções administrativas que cabem ao Estado e que ocupam *cargos* ou *funções* na Administração Pública. Os cargos ou funções pertencem ao Estado, e não aos agentes que os exercem, razão pela qual o Estado pode, discricionariamente, suprimi-los ou alterá-los. Os *cargos* são os lugares criados por lei na estrutura da Administração Pública para serem providos por agentes, que exercerão suas *funções* na forma legal. O *cargo* integra o *órgão*, enquanto o *agente*, como pessoa física, o ocupa na condição de titular. A *função* é o encargo legalmente atribuído aos *órgãos*, *cargos* e seus *agentes*. Os *órgãos*, *cargos* e *funções*, existentes na Administração



Pública, são criações legais e, portanto, abstratas, que se encarnam nos *agentes*, que são pessoas físicas. Na estruturação do serviço público, o Estado cria *cargos* e *funções*, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens, e delimita deveres e direitos para os servidores.

Portanto, cargo público é o lugar instituído na organização do funcionalismo, com denominação específica, atribuições também específicas e salário correspondente, para ser provido e exercido (ou seja, encarnado) por um titular. Quanto à função administrativa, é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a administração atribui a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços (MEIRELLES, 1989, p.66).

### 3.2. Diferentes Agentes Públicos e suas Formas de Investidura

Assim como na Administração Pública, para diferentes *cargos* são atribuídas diferentes funções, o acesso a esses cargos também se dá por diferentes formas de investidura. Elas derivam da natureza distinta das funções públicas a serem exercidas por cada agente. É possível admitirmos a existência de três tipos de investidura no setor público brasileiro: *investidura política*, *investidura por concurso público* e *investidura por comissão*.

A *investidura política* é aquela que acontece por intermédio de eleição. No Brasil, essa é a forma de investidura para todos os cargos políticos do Poder Legislativo e para os mais altos cargos do Poder Executivo, em suas diferentes esferas: federal, estadual e municipal. Nas democracias, os cargos de maior poder têm essa forma de investidura, que pode ser por eleição direta ou indireta. No caso brasileiro, a partir da vigência da Constituição de 1988, todas as eleições passaram a ser diretas. Os cidadãos escolhem diretamente, com base no voto, os ocupantes dos cargos de presidente, governador, prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual ou distrital e vereador. No entanto, existem democracias em que o acesso a alguns cargos dá-se por eleição indireta, isto é, por intermédio de um colégio eleitoral no qual os eleitores não são os cidadãos, mas seus representantes, a exemplo das eleições para o Senado francês. Os agentes ocupantes de cargos com investidura política no Brasil são sempre temporários, com mandatos rigidamente determinados<sup>13</sup>.

Aos agentes políticos do Poder Executivo cabe, legitimamente, a definição das diretrizes e das políticas de governo a serem observadas por toda a Administração Pública. Os agentes eleitos, assim como os agentes por eles nomeados nos primeiro e segundo escalões da Administração Pública, encontram-se democrática e legitimamente investidos do poder de reorientar a ação do poder público para a direção que lhes aprouver, respeitados os limites das leis e da Constituição. Aos escalões inferiores da Administração caberá não só a observância às leis, mas também às diretrizes e orientações de governo. Na condição de cidadão, o funcionário público, em qualquer nível, pode votar em quem bem entender nas eleições. Porém, como agente do poder público, o funcionário deve cumprir com exatidão as determinações superiores, desde que elas não incorram na ilegalidade.

---

<sup>13</sup> Na Itália, no Chile e no Peru e em diversos países, alguns cargos de senador são vitalícios.

A maioria dos agentes investida pelas demais formas não tem seu exercício nos cargos delimitado temporalmente, sendo a forma mais comum de *investidura originária* o concurso público. Os agentes assim investidos, após o cumprimento e aprovação no estágio probatório, tornam-se agentes *efetivos*, adquirindo *estabilidade* no serviço público. Vulgarmente considerada como um *privilegio* do serviço público, já que inexistente no setor privado, a estabilidade é, na verdade, uma forma de *proteção* do servidor de possíveis pressões de governantes temporários e de *compensação* de alguns deveres e restrições que recaem exclusivamente sobre os servidores públicos, e não sobre os empregados do setor privado. Além da estabilidade, a investidura em alguns cargos é *vitalícia*, como nos casos de juizes, promotores e procuradores. Mais uma vez, não se trata aqui de *privilegio*, mas de garantia de independência dos ocupantes dessas funções de pressões dos agentes políticos, que poderiam comprometer a *imparcialidade* com que devem desempenhar suas funções. Por fim, há a investidura por *comissão*, que é de natureza transitória. Nesse caso, o agente ocupa um cargo de confiança dos agentes hierarquicamente superiores, e pode ser exonerado a qualquer momento.

Diferentemente do setor privado, em que os cargos e funções são definidos discricionariamente pelo empregador e cuja forma de acesso é o contrato, no setor público, os cargos e suas formas de investidura são criteriosamente determinados por lei e voltados para o desempenho de funções de interesse público.

### 3.3. As prerrogativas do Estado e as garantias do servidor

O Estado confere aos seus servidores efetivos uma série de garantias – a exemplo da estabilidade e da irredutibilidade dos vencimentos –, mas se reserva algumas prerrogativas para ajustar a Administração Pública às mudanças da sociedade e dos interesses coletivos ao longo do tempo. Por um lado, o Estado não pode demitir um servidor estável, a não ser em certos casos previstos pela Constituição, porém, por outro lado, pode *extinguir* cargos, colocando os seus ocupantes em *disponibilidade*. Os servidores nessa situação recebem o salário integral sem trabalhar até que a Administração os reaproveite em outro cargo semelhante. Há também a possibilidade da extinção de cargos sem a disponibilidade. Nesse caso, os servidores permanecem no trabalho ocupando *cargos em extinção*, sem perspectivas de ascensão funcional e salarial. Nas reformas administrativas desencadeadas na década de 1990 no Brasil vários cargos foram extintos: motoristas, ascensoristas, estatísticos, arquitetos e tantos outros. Medidas desse tipo não podem ser arbitrárias e obrigatoriamente devem ser aprovadas pelo Poder Legislativo. Em outros casos menos drásticos, os servidores podem ainda ser transferidos *ex officio* (compulsoriamente) de uma localidade para outra, ou ser transferidos de um órgão público para outro, de acordo com a necessidade e interesse da Administração Pública.

### 3.4. Vínculo Estatutário e Vínculo Empregatício: Cargo Público e Emprego Público

A distinção entre cargo público e emprego público nem sempre é muito clara e, não raras vezes, é objeto de dúvidas. Em parte, as confusões se devem ao fato de que os direitos e benefícios usufruídos pelos servidores públicos e pelos empregados no setor

privado passaram a ser cada vez mais convergentes. Há algumas décadas, apenas os empregados do setor privado recebiam 13º salário, hoje benefício comum aos servidores públicos, e até bem pouco tempo atrás, os servidores públicos estáveis podiam incorporar aos seus vencimentos permanentemente, e em cascata, a remuneração auferida por terem ocupado cargo em comissão por um determinado tempo, privilégio desconhecido no setor privado. No entanto, para evitar equívocos, estabeleceremos a diferença entre os dois regimes em função da espécie de vínculo que o servidor mantém com o Estado<sup>14</sup>. O cargo público é, portanto, aquele regido por vínculo estatutário, ao passo que no emprego público o vínculo é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Vejamos algumas particularidades que auxiliam a distinção entre os dois casos.

No que se refere ao regime estatutário, a Constituição brasileira garante a estabilidade ao servidor público, nomeado para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício. O servidor nessa condição só perderá o cargo em três hipóteses: a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa e c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho. O servidor é obrigado a dedicar-se integralmente à função pública, ou seja, não pode exercer atividades no setor privado, salvo em raros casos previstos em Lei. A CLT, por outro lado, não garante estabilidade para o trabalhador, mas lhe assegura um Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado por contribuição patronal e a ser sacado pelo trabalhador no momento da sua aposentadoria ou em casos especiais admitidos pela Lei. A CLT tampouco impõe aos empregados do setor privado qualquer restrição para o exercício de outras atividades remuneradas, nem limites de remuneração.

Com relação à adequação e justiça das diferenças entre a legislação do setor público e a CLT, não existe consenso. Não é incomum o debate em torno dessas diferenças promovido pela imprensa, associações profissionais e por sucessivos governos. O que importa é compreender que *diferenças* jurídicas, conceituais e funcionalmente sustentáveis não devem ser confundidas com *privilégios*. Os *privilégios* devem ser combatidos e eliminados, sempre que devidamente delimitados e identificados, uma vez que conflitam com o princípio básico e fundamental da igualdade entre os cidadãos. As *diferenças* de direitos justificam-se plenamente, sem contradizer os princípios republicanos, sempre e quando forem embasadas em diferenças funcionais, legal e legitimamente estabelecidas pelo poder público, desde que consideradas necessárias à defesa e consecução do interesse público. Não fosse isso, não haveria qualquer sentido em delimitar, conceitualmente, os espaços e os limites entre o público e o privado.

---

<sup>14</sup> Esses não são os únicos regimes existentes, pois os estados e municípios têm seus regimes próprios e a Constituição Federal prevê casos de contratação temporária e a criação de empregos públicos na esfera federal. No entanto, esses dois regimes são as duas grandes referências das relações de trabalho no Brasil.

### 3.5. A Ética Profissional e o Servidor Público

O servidor público exerce, na condição de agente do Estado e em nome deste, poder público que afeta ou impacta a vida de todos os cidadãos. A sua prática, portanto, não pode estar dissociada de valores e regras de procedimentos fundadas ou orientadas por princípios éticos. O exercício da função pública pressupõe o compromisso com a legalidade, com a cidadania e o cultivo permanente do espírito público. Nesse sentido, ele envolve um conceito de moralidade que não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum<sup>15</sup>. O bem comum não é sempre evidente, razão pela qual o servidor não deve restringir-se a distinguir o ato legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente e o oportuno do inoportuno, pois se esses são critérios necessários, não são, entretanto, suficientes para garantir que a ação estatal, executada por seu intermédio, atenda ao bem e interesse públicos. É fundamental a consciência crítica e a capacidade para identificar e resistir às pressões – sejam elas de superiores hierárquicos, de contratantes ou de outros interessados –, que possam conduzi-lo a práticas inadequadas e antiéticas.

No trato com o público, assim como em qualquer outra situação, o servidor deve desempenhar suas funções como *exercício profissional*. O que isso significa? Tudo o que fizer ou deixar de fazer no exercício de sua função não deve derivar da sua própria vontade, simpatia ou antipatia com terceiros, mas da sua obrigação funcional, que tem como contrapartida o direito do usuário ou cidadão. Como *exercício profissional*, a função pública não pode ser reduzida ou encarada exclusivamente como fonte de rendimentos. Da mesma forma, os cargos ocupados pelos servidores não devem ser vistos como *prebendas*, isto é, como empregos rendosos, mas pouco trabalhosos, nem muito menos como *sinecuras*, que são empregos rendosos que não obrigam ao trabalho.

O servidor deve também estar atento para evitar causar danos morais a outrem. Desse cuidado advém a obrigação de ser cortês, de ter urbanidade, respeitando as diferenças dos usuários dos serviços públicos, sem fazer qualquer distinção ou externar preconceito étnico, de classe, origem social, sexo, idade ou nacionalidade. É também necessário que todo servidor esteja consciente e, se necessário, seja advertido pelos seus superiores hierárquicos, que deixar qualquer pessoa à espera de solução de questão que esteja no âmbito de suas atribuições, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outro atraso na prestação dos serviços, é ato desumano que atenta contra a ética e causa dano moral ao usuário. Por isso é vedado ao servidor *procrastinar*, ou seja, protelar e deixar para amanhã o servido que pode e deve ser realizado hoje. De igual forma é vedada e passível de punição a *prevaricação*, que é a falta do cumprimento do seu dever ou o abuso no exercício das suas funções. O servidor deve estar atento para exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais que lhe forem atribuídas, abstendo-se de exercer sua função, poder ou autoridade contra os legítimos interesses dos usuários e com finalidades estranhas ao interesse público, ainda que todas as formalidades sejam cumpridas e não haja violação expressa da lei.

---

<sup>15</sup> Decreto 1.171/94, Cap. I, Inciso III.

Por fim, o servidor não pode requerer ou aceitar qualquer tipo de ajuda financeira ou vantagem para si, seus familiares ou qualquer outra pessoa para cumprir as funções inerentes ao seu cargo ou atribuídas por seus superiores, nem tampouco utilizar informações privilegiadas obtidas no exercício de suas funções ou no âmbito do seu serviço com a finalidade de beneficiar ou prejudicar quem quer que seja. Também não pode, por espírito de solidariedade, ser conivente com o erro ou com a infração do Código de Ética do Serviço Público e da sua profissão. Em caso de dúvida quanto à adequação ética de ações que lhe são requeridas ou sobre as quais deverá se pronunciar, o servidor poderá fazer uma consulta à comissão de ética de seu órgão ou consultar a Corregedoria Geral da União. Assim procedendo, estará se certificando se as ações sobre as quais tem dúvida são, de fato, condizentes com a consecução do interesse coletivo, e também se protegendo de eventuais transtornos no futuro.

Tais recomendações e observações não são restritas aos segmentos inferiores da hierarquia administrativa. Elas abrangem todos os agentes a serviço do Estado e, por essa razão, foi estabelecido um Código de Conduta da Alta Administração para os níveis superiores da Administração Pública, destinado a tornar claros os princípios de conduta dessas autoridades e oferecer à sociedade um parâmetro para aferir a integridade e lisura de suas ações. No contexto da Administração Pública Federal brasileira, integram esses níveis os ministros de Estado, os secretários executivos e demais ocupantes de cargos de natureza especial, os presidentes de fundações, autarquias e empresas estatais ou de economia mista e todos os demais ocupantes dos cargos do grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) localizados no nível seis.

O Código de Conduta da Alta Administração Federal acrescenta aos preceitos gerais do Código de Ética da Administração Pública, cabíveis a todos os agentes públicos, outras exigências, como o fornecimento à Comissão de Ética Pública<sup>16</sup> de informações referentes à situação patrimonial do dirigente que possa suscitar conflito com o interesse público, indicando a forma de evitá-lo. O Código de Conduta detalha as condições em que as autoridades poderão participar de seminário, congressos e conferências, recebendo eventualmente remuneração para isso; veda explicitamente ao dirigente público receber qualquer presente que ultrapasse o valor de cem reais (R\$100,00), excetuando os casos protocolares de autoridade estrangeira; e proíbe às autoridades prestar consultoria a qualquer pessoa física ou jurídica antes de seis meses após o término do seu exercício em função pública.

O que aqui foi tratado não esgota as atribuições, deveres, cuidados e obrigações que envolvem o servidor público na sua qualidade de agente do Estado. O objetivo desta abordagem foi tão somente apontar o essencial, pondo em relevo o nexo existente entre

---

<sup>16</sup> A Comissão de Ética Pública foi criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999 e se vincula ao Presidente da República. Cabe à Comissão rever as normas que dispõem sobre conduta ética na Administração Pública Federal e zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal, orientando as autoridades para que se conduzam de acordo com suas normas em função do respeito no serviço público.

as diversas obrigações e deveres dos ocupantes de cargos públicos, que não são meras formalidades a serem decoradas e respeitadas porque as normas assim exigem, mas porque são, sobretudo, constitutivas da função pública em qualquer grau ou nível hierárquico.



A ética, bem como suas implicações no exercício da função pública, é tão importante para a melhoria do padrão de desempenho e qualidade no setor público quanto os aspectos mais instrumentais que envolvem as atividades técnicas e gerenciais. A eficiência profissional no setor público requer certamente o domínio de conhecimentos e habilidades, mas, sobretudo, o cultivo de valores e princípios que assegurem o compromisso e o respeito requeridos no trato da coisa pública (*res publica*). Caso você tenha o interesse em se aprofundar nesse assunto, a Escola Nacional de Administração Pública coloca à sua disposição o curso *Ética e Serviço Público*, oferecido na modalidade a distância. O curso abrange os seguintes tópicos: desenvolvimento histórico da ética; dimensões cognitivas e atitudinais da ética: mérito da ação (intenção e juízo desinteressado); escolha e deliberação; virtudes e caráter; autonomia e responsabilidade; aspectos conceituais da vida pública: república e democracia; estado, cidadania e império da lei; cargo público; prestação pública de contas (*accountability*); premissas da conduta ética da função pública e iniciativas governamentais: a gestão da ética.

## 4. O servidor e o serviço público

Como verificamos anteriormente, o servidor público é um agente a serviço do Estado e, portanto, submete-se às prescrições legais e constitucionais que afetam a Administração Pública. Em outras palavras, tudo aquilo que for requerido da Administração Pública será, conseqüentemente, esperado e exigido dos seus servidores. Esse é o caso dos princípios orientadores ou norteadores estabelecidos pela Constituição brasileira em seu art. 37.

### 4.1 Princípios orientadores da Administração Pública

Os princípios que regem a Administração Pública brasileira, em todas as suas esferas, são princípios consagrados pelo Direito Público em quase todo o mundo. Inicialmente foram estabelecidos no texto constitucional quatro princípios: a **legalidade**, a **impressoalidade**, a **moralidade** e a **publicidade**. Em 1998, através de Emenda Constitucional, acrescentou-se a **eficiência** entre esses princípios. Vejamos o que eles significam e compreendem.

O **princípio da legalidade** estabelece a supremacia da lei escrita, condição para a existência do Estado Democrático de Direito. O objetivo principal de tal princípio é evitar o arbítrio dos governantes. O Estado concentra sempre enorme poder nas mãos dos governantes e de seus funcionários e, não fosse o claro estabelecimento constitucional desse princípio, certamente o poder exercido pela Administração Pública sobre os cidadãos seria exorbitante. De acordo com esse princípio, toda ação estatal deverá, necessariamente, encontrar-se respaldada em lei, e esta deve estar em conformidade com a Constituição. Além disso, a garantia de legalidade na ação do poder público depende da qualidade das leis, que devem ser elaboradas de acordo com as normas e técnicas legislativas consagradas pelo Direito. No Direito Positivo, que é o direito de origem romana, vigente no Brasil, toda lei é escrita, mas nem tudo que é escrito e imposto pelo Estado configura uma lei. Para que um ordenamento escrito seja uma lei, ele deverá apresentar as seguintes características: auto-aplicabilidade, a generalidade, a abstração e o caráter coercitivo.

A autoaplicabilidade significa que a lei não necessita de nenhum outro ato para ser aplicada, excetuando os casos expressamente previstos no seu texto, como é o caso de leis que preveem a edição de decretos para a sua regulamentação. Segundo Rousseau, a lei é sempre um ato geral, não podendo jamais incidir sobre um objeto particular. Uma lei pode incidir sobre uma categoria de indivíduos, de mercadorias ou de entidades públicas, como os municípios, mas deve ser sempre genérica, não podendo nunca apontar o indivíduo X, o fabricante Y de uma determinada mercadoria ou o município Z. Paralelamente à generalidade, a lei deve ser sempre abstrata, não tratando jamais de casos concretos. O caráter abstrato da lei é aquele que designa uma qualidade separada do objeto que a possui. Por exemplo, a lei, na sua função reguladora, pode estabelecer modelos e padrões de condutas, para os administradores públicos ou para os condutores de veículos no trânsito, mas não descreverá nenhum caso concreto de conduta. Por fim, o **caráter coercitivo** é o que torna a aplicação da lei compulsória sobre o objeto da legislação. Por isso, uma lei difere de uma recomendação, que pode ou não ser aceita. A lei deve sempre ser acatada, ficando os infratores submetidos às sanções correspondentes.



Como as leis destinam-se a regular um universo amplo de situações, isto é, todas aquelas em que o Poder público julgar relevante a sua intervenção, a produção legal deverá levar em conta as necessárias coerência e harmonia legislativas, internas e externas. Internamente, as leis não devem apresentar contradições lógicas, nem incongruências quanto aos seus princípios e objetivos. Externamente, elas devem guardar conformidade com a Constituição e com as demais leis vigentes. Para que o Estado e seus funcionários administrativos não abusem do poder com que estão investidos, o princípio da legalidade precisa estar também acompanhado das necessárias precisão e clareza da norma escrita, evitando formulações confusas e obscuras, de forma a permitir que as pessoas identifiquem o conteúdo, o sentido e as implicações da lei a que se encontram submetidas. Além disso, subjacente e complementarmente ao princípio da legalidade existe o princípio da necessidade e o requisito de um fundamento objetivo para a criação de leis. Isto quer dizer que ao se fazer uma lei deve-se demonstrar a sua necessidade, evitando o estabelecimento de restrições supérfluas, o que feriria a presunção de liberdade subjacente ao Estado Democrático de Direito, que pressupõe um regime legal mínimo, de forma a reservar ao cidadão uma esfera, o maior possível, de liberdade negativa.

O princípio da legalidade, embora fundamental para a defesa do Estado de Direito, não garante a legitimidade e justiça das normas. Leis tecnicamente perfeitas podem ser ilegítimas se não emanaram do poder legitimamente constituído para legislar. É comum após golpes de Estado a edição de leis diferentes das vigentes no regime derrubado. Essas leis podem até ser elaboradas em conformidade com a boa técnica do Direito, mas não serão leis legítimas, porque editadas por um indivíduo, ou grupo de indivíduos, que usurparam o poder legislativo legítimo. Por outro lado, as leis podem ser legais e legítimas, mas causarem injustiças sociais, como o aumento da diferença entre ricos e pobres ou a redução dos serviços sociais para os mais necessitados. Portanto, legalidade, legitimidade e justiça são conceitos que não se confundem.

Da observância do princípio da legalidade, e de suas derivações, decorre que todos os atos da Administração Pública ou todos os atos infralegais, normativos ou não, devem estar em conformidade com o que é requerido pelas normas que lhes são superiores. É por isso que na Administração Pública existem os memorandos e ofícios, que devem ser redigidos com objetividade, concisão e clareza para que os seus conteúdos sejam bem compreendidos e executados pelos seus destinatários. É claro que o abuso ao recurso da emissão de ofícios e memorandos constituiu uma disfunção, gerando papelada que sobrecarrega o fluxo de documentos nas organizações públicas, o que acaba provocando lentidão nos serviços com prejuízos para os seus usuários. Essa disfunção é nociva ao interesse público e deve ser combatida pelos gerentes públicos sempre que for identificada, cabendo aos gerentes reorganizar os fluxos e reorientar seus subordinados de forma a conferir racionalidade ao serviço, sem prejuízo para a legalidade dos atos administrativos, que objetivam tão somente a defesa e o cumprimento do interesse público.

O **princípio da impessoalidade** decorre diretamente da legalidade com que os atos administrativos são revestidos. O servidor público, em qualquer nível hierárquico, não age em nome próprio, mas em nome do poder público. O autor de todos os atos públicos é sempre o Estado, por intermédio dos cargos que compõem a Administração Pública. Por



isso, os atos administrativos são sempre impessoais, tanto no sentido de quem age, que é o Estado, quanto no sentido da ação, que é voltada para o interesse público. A impessoalidade dos atos administrativos encontra-se expressa na forma pela qual os diferentes atos são editados. As leis iniciam-se sempre com os seguintes dizeres: “*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:*”, ao que segue o texto da lei, encerrando-se o ato com a assinatura do presidente seguida dos ministros das áreas envolvidas. Nessa formalidade encontra-se contido o princípio da impessoalidade, pois é sempre o Congresso Nacional que decreta (e não os deputados e senadores tais e quais) e o presidente da República que sanciona as leis, figurando apenas no fim do ato o nome dos agentes que o assinam. O mesmo ocorre com os decretos, resoluções e portarias. Portanto, a impessoalidade deve estar presente não só nos atos externos da Administração, mas também nos internos. É por isso que, nos memorandos, os cargos de quem os emitem e de quem os recebem antecedem os nomes dos seus agentes.

O **princípio da moralidade** é atributo direto do agente público. Nesse sentido, ele difere do princípio da impessoalidade, que decorre da legalidade. Para que a Administração Pública aja de acordo com o princípio da moralidade é essencial que os agentes públicos demonstrem, no seu comportamento ou conduta, as virtudes morais consideradas necessárias pela sociedade. A moral refere-se a um conjunto de valores e comportamentos que a sociedade convencionou serem desejáveis ou necessários para o adequado funcionamento e convívio sociais<sup>17</sup>. Enquanto convenção, a moral é mutável ao longo do tempo e variável de acordo com as diferentes culturas. De acordo com o princípio da moralidade, exige-se dos agentes da Administração Pública probidade e honestidade de conduta, não só na condição de servidores, mas também como cidadãos. Exige-se também lealdade à instituição a que servem, o cumprimento das normas e regulamentos e das ordens superiores, sempre que estas estiverem dentro da legalidade. As condutas imorais são aquelas que contradizem o decoro e a lisura requerida no exercício da função pública. Por exemplo: o abuso do poder e o uso dos recursos públicos em benefício próprio ou de outrem; a aceitação de propinas, a prática da usura, a malversação e uso inadequado do patrimônio público<sup>18</sup>.

O **princípio da publicidade** aponta essencialmente para a clareza e visibilidade social que devem envolver os atos da Administração. Os atos do Estado são públicos em múltiplos sentidos: 1) porque emanados do poder público; 2) no interesse público; 3) para o público; 4) submetidos ao conhecimento público. Em verdade, o conhecimento público dos atos

---

<sup>17</sup> Os conceitos de moral e ética constituem objeto de muitas interpretações e controvérsias. O senso-comum geralmente estabelece relação sinonímica entre os dois conceitos. Há quem busque uma distinção reservando à ética a noção restrita dos códigos de conduta. No entanto, no campo acadêmico, a moral compreende os valores, normas ou regras de conduta, estabelecidos em dada ordem social e em determinado tempo histórico, ao passo que a ética deve ser compreendida como a ciência da moral, ou seja, como teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. No entanto, podemos admitir a ética como uma abordagem das constantes morais, isto é, como o conjunto de valores e costumes mais ou menos permanente no tempo e uniforme no espaço (Conferir VASQUEZ, 1982 e LOPES, 1993).

<sup>18</sup> Ver, a propósito, a Lei nº 8.112, de 1990.

constituiu a essência do princípio da publicidade. Excetuando-se algumas decisões, que para terem eficácia necessitam de sigilo, e alguns processos, que para serem levados a bom termo requerem reservas, os atos públicos, em geral, pressupõem a publicidade, isto é, devem ser tornados públicos. A publicidade, assim como o sigilo em certas circunstâncias, deriva sempre da mesma motivação: garantir que as decisões ocorram em condições realmente favoráveis ao interesse público. A necessidade de que todos os atos administrativos sejam escritos deriva, também, do princípio da publicidade (além da legalidade). A exigência de publicação dos editais de licitação em veículos da imprensa local de grande circulação, por exemplo, tem por finalidade garantir a visibilidade dos atos (vir a público), condição necessária para que possam entrar em vigor.

O **princípio da eficiência** aponta para a racionalidade econômica do funcionamento da Administração Pública. É do interesse público que os tributos pagos pelos cidadãos, e utilizados para custear as funções administrativas, não apenas sejam utilizados de forma legal, impessoal, moral e pública, como também de forma eficiente, apresentando a melhor relação custo-benefício possível. Entretanto, a eficiência não é só um princípio, ela é também finalidade da Administração e, nesse sentido, todos os fatores que envolvem os processos de trabalho e o desempenho dos agentes devem confluir para a sua ocorrência. Dessa forma, os agentes contribuem para que ela ocorra não só quando evitam desperdícios e garantem a otimização dos recursos públicos, mas também quando mobilizam suas competências técnicas e gerenciais em prol da eficiência profissional, o que significa, dentre outros aspectos, agir de forma comprometida, imparcial, transparente e eticamente orientada no exercício da função pública.

## 4.2 Poderes e deveres do Administrador Público

A todo poder exercido pelos agentes públicos corresponde um conjunto de deveres. Essa correspondência não é aleatória, mas logicamente derivada da amplitude de poderes exercidos e dos princípios orientadores da Administração Pública que acabamos de examinar. O Estado exerce poderes que têm efeitos sobre a sociedade civil e outros que têm efeito sobre a Administração Pública. Dentre os primeiros, localiza-se o *poder de polícia* e o *poder discricionário*, e dentre os segundos, o *poder hierárquico* e o *poder disciplinar*.

O **poder hierárquico** é o que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes. É o poder de reorganizar a Administração Pública de acordo com o que cada governo julgar ser a estrutura mais conveniente: Para a sua forma de administrar (centralizada, descentralizada, participativa etc); para acomodar os diferentes integrantes do governo (partidos e outros grupos de apoio considerados relevantes); e para atingir os objetivos propostos. O *poder disciplinar* também é exercido para dentro do Estado e tem como objetivo punir as infrações funcionais cometidas pelos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos da Administração. O poder disciplinar visa garantir, através da coerção, que vai da advertência à demissão, que os servidores da Administração Pública mantenham conduta compatível com os interesses do Estado (interesse público).

O **poder de polícia** é exercido pela Administração Pública com a finalidade de conter os abusos de indivíduos e de grupos da sociedade civil no exercício da liberdade negativa. O poder

fundamenta-se na supremacia geral que o Estado exerce sobre o conjunto da sociedade e justifica-se pelo interesse social. Sua finalidade é a proteção ao interesse público no seu sentido mais amplo. O poder de polícia é exercido sobre todas as atividades particulares que afetam ou possam afetar os interesses coletivos, colocando em risco a segurança dos cidadãos ou a segurança nacional. Por intermédio do exercício do poder de polícia, a Administração Pública regulamenta, controla ou contém as atividades dos particulares. A esfera de exercício do poder de polícia é delimitada, por um lado, pelo interesse social na intervenção do Estado em determinada área e, por outro, pelos direitos fundamentais do indivíduo assegurados pela Constituição.

O poder de polícia possui alguns atributos que lhe conferem efetividade: a discricionariedade, isto é, só cabe ao Estado determinar a oportunidade e a conveniência de exercê-lo; a autoexecutoriedade, que significa que a decisão, para ser executada, não requer a intervenção do Judiciário; e a coercibilidade, que é o respaldo da força para as medidas adotadas pela Administração. O poder de polícia pode ser exercido de forma preventiva, mediante ordens, proibições, ratificações e restrições e por meio de punições, como a aplicação de multas, a interdição de atividades, o fechamento de estabelecimentos, a demolição de construções irregulares, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, dentre outros. Derivado do poder de polícia, o *poder discricionário* confere à Administração Pública a liberdade de escolher a conveniência, oportunidade e conteúdo de sua intervenção. A discricionariedade é a liberdade de ação administrativa dentro dos limites estabelecidos pela lei e, portanto, não se confunde com a arbitrariedade. O ato discricionário desenvolve-se dentro das margens de liberdade conferidas pela lei, sendo, portanto, ato legal. O ato arbitrário, contrariamente, extrapola os limites da lei, sendo, conseqüentemente, ilegal.

Tendo em vista que a Administração Pública age por intermédio de seus servidores, conclui-se, logicamente, que são esses agentes que, de fato, exercem os poderes de polícia e discricionário do Estado. Investidos desses poderes, os funcionários públicos encontram-se igualmente submetidos a alguns deveres, sem os quais seus poderes seriam abusivos: o *dever de agir*, o *dever de prestar contas*, o *dever de eficiência* e o *dever de probidade*.

O *dever de agir* do servidor público é derivado da dicotomia Direito Público/Direito Privado e é consoante com o *princípio da legalidade*. Como vimos anteriormente, o Estado e seus agentes só podem e devem fazer aquilo que a lei obrigar. Ora, não agir quando a lei assim determina constitui omissão, que no Direito Penal recebe o nome de *prevaricação*, que é definido como crime praticado por funcionário público contra a Administração em geral. Portanto, agir quando a lei determina não é uma prerrogativa do servidor, mas sua obrigação.

O *dever de prestar contas* é derivado da aplicação do princípio constitucional da publicidade e do princípio moral da responsabilidade do servidor público por seus atos administrativos. Não basta ao servidor agir, conforme ordena a lei, os regulamentos ou os seus superiores hierárquicos, mas é também necessário que ele se responsabilize por seus atos e que estes sejam publicamente sustentáveis. O servidor tem o dever de prestar contas em diversos níveis e a diferentes autoridades: ao seu chefe imediato, que, por sua vez, é o responsável pelos atos dos seus subordinados perante os seus superiores; aos órgãos de controle instituídos, como a Controladoria Interna, a Controladoria Geral da

União, o Tribunal de Contas respectivo e o Judiciário; e ao público em geral, constituído pelo conjunto de cidadãos que, direta ou indiretamente, sofrem os efeitos dos atos da Administração Pública. A responsabilidade ou responsabilização, que traduz com suficiente precisão o sentido do termo inglês *accountability*, nada mais é do que o dever do Estado e, conseqüentemente, do servidor como seu agente, de prestar contas de seus atos à sociedade. Afinal, o poder com que todo ato administrativo se encontra revestido é derivado da sociedade sobre a qual ele se exerce.

O ***dever de eficiência*** deriva do princípio com o mesmo nome, que se tornou imperativo na sociedade contemporânea. A modificação e a modernização das estruturas produtiva e econômica das sociedades ocidentais ao longo dos anos passaram a exigir correspondente transformação e modernização dos procedimentos da Administração Pública. A eficiência, termo nascido no campo da economia de mercado, chegou então ao Estado, fazendo o percurso contrário do termo administração, que nascido no Estado, designando os procedimentos de ação do poder público, posteriormente ganhou o mercado com a denominação de administração de empresas. Hoje, não mais se contesta que a eficiência seja um princípio de interesse público tão importante quanto são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.

Por fim, o ***dever de probidade*** deriva do princípio da moralidade. O dever de probidade é definido na legislação pelo seu oposto, que é a improbidade administrativa, extensamente tratada pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Constituem improbidade administrativa uma série de atos que importam em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública. Não cabe aqui listar as situações que configuram improbidade administrativa, uma vez que, como exigem os princípios da legalidade e publicidade, a legislação é suficientemente clara a respeito e disponível a todos. No entanto, cabe destacar que o extenso e detalhado rol de situações de improbidade administrativa é indicador, por um lado, da importância atribuída pelo legislador à conduta do administrador público e, por outro, da diversidade de situações que podem propiciar ao servidor incorrer em atos que atentem contra o interesse público. Porque o Estado exerce um enorme poder que lhe foi conferido pela sociedade, ele e seus servidores são, ao mesmo tempo, e na mesma medida, repositórios tanto da esperança quanto da desconfiança populares. Por isso, do Estado espera-se tudo, ou quase, e dele e de seus servidores, desconfia-se de tudo, ou de quase tudo.

## 5. A Administração Pública no Mundo Contemporâneo

Na década de 1990, palavras como globalização e neoliberalismo passaram a ser insistentemente repetidas nos jornais e nos discursos políticos, sem que se lhes conferisse um conteúdo preciso. De maneira geral, a globalização era invocada para dizer que o mundo havia mudado e que não se podia mais interpretar a realidade social e econômica, e intervir nessas esferas, da mesma forma como se fazia até a década de 1970. O termo neoliberalismo e o adjetivo neoliberal, por sua vez, eram empregados sempre que a intenção era qualificar os defensores da livre iniciativa e da redução do Estado. Em nome da adaptação do Brasil ao mundo globalizado, de um lado havia defensores de reformas nos mais diversos campos, entre eles, o da Administração Pública, entre os quais muitos de orientação realmente neoliberal. E do outro, críticos desse tipo de orientação e defensores da integridade e do papel do Estado. Decorridas algumas décadas, convém limpar o terreno dos embates ideológicos e verificar *sine ira et studio*<sup>19</sup> as transformações operadas nas sociedades contemporâneas e os seus impactos sobre a Administração Pública.

### 5.1 Globalização e Neoliberalismo: Desregulamentação, Privatização e Abertura de Mercados

Depois de trinta anos de crescimento econômico mundial quase ininterrupto, transcorridos entre o período imediato ao pós-guerra e o primeiro choque do petróleo, no início da década de 1970, o mundo capitalista entrou num período de estagnação econômica combinada com elevadas taxas de inflação. O modelo de desenvolvimento econômico e social até então vigente, caracterizado pela forte intervenção do Estado em praticamente todas as esferas da vida social, parecia ter-se esgotado. Foi nesse contexto que ressurgiram, com força, as ideias liberais, até então adormecidas, para reativar as economias e colocar novamente o mundo na rota do crescimento. O renascimento desse ideário, protagonizado inicialmente pelo governo de Margaret Thatcher, no Reino Unido, seguido do governo de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, passou a ser definido como *neoliberalismo*.

A agenda neoliberal abrangia um conjunto de medidas colocadas em prática inicialmente na Inglaterra e nos EUA, mas que nos anos subsequentes se espalhou pelo mundo, inclusive em governos de orientação socialista, a exemplo do Governo de González, na Espanha. Entre as medidas, destacavam-se: a *desregulamentação*, as *privatizações* e a *abertura dos mercados*. Argumentava-se que era necessário desregular os mercados porque a excessiva regulamentação da economia inibia os investimentos privados e, conseqüentemente, o crescimento econômico. A desregulamentação praticada incidiu fundamentalmente sobre as relações de trabalho, embora também tenha se estendido a outras esferas das relações econômicas. De acordo com os defensores dessa medida, havia um excesso de leis e de restrições trabalhistas que coíbiavam as contratações pelas empresas e a criação de empregos produtivos.

---

<sup>19</sup> Locução latina que significa 'sem ódio e sem preconceito (ou parcialidade)'.

A favor das *privatizações*, alegava-se que as empresas de propriedade do Estado eram ineficientes e deficitárias porque não se submetiam às leis do mercado, resultando em crescentes prejuízos para os contribuintes. Para torná-las eficientes e lucrativas, elas deveriam ser privatizadas, tirando, dessa forma, o ônus pela sua manutenção do setor público. O pressuposto era sujeitá-las à competitividade do mercado como fator motivador da eficiência e da lucratividade.

Retomando os princípios do *laissez faire*, propugnava-se a abertura dos mercados nacionais para a concorrência internacional, única forma de produzir, segundo a concepção neoliberal, uma modernização de todos os setores da atividade econômica, conferindo-lhes eficiência e competitividade. Acreditava-se que em uma economia aberta e competitiva, os investimentos retornariam e a economia voltaria a crescer de maneira sustentada, ensejando a expansão do emprego e da renda.

A execução dessa política em nível mundial, combinada com mudanças tecnológicas que se encontravam em curso, deu origem a um novo cenário internacional que se chamou de *globalização*. Mais do que a integração dos mercados de bens e de capitais, a *globalização* ensejou, sobretudo, a desregulamentação e integração dos mercados bancários e financeiros das diferentes economias nacionais do mundo capitalista. Com isso, criou-se um mercado financeiro internacional extremamente volátil, no qual capitais aplicados em bolsas de valores deslocam-se com velocidade jamais vista de um canto para outro do planeta. Em meados da década de 1990, estimava-se que a circulação desses capitais voláteis e especulativos entre os diferentes mercados financeiros do mundo era de cerca de um trilhão de dólares por dia, valor superior à soma de todas as reservas de todos os Bancos Centrais do mundo. Esse montante é equivalente a duas vezes o PIB brasileiro atual. Essa nova realidade internacional induziu à reorientação do papel do Estado em todo o mundo capitalista.

## **5.2 Reorientação do Papel do Estado no Brasil: Criação de Mercados e Regulação dos Novos Agentes Econômicos**

Após as privatizações das empresas dos setores siderúrgico, petroquímico, elétrico e de telecomunicações em meados dos anos 1990, o papel do Estado brasileiro nesses setores mudou drasticamente. De produtor de insumos industriais e de fornecedor de infraestrutura para o setor privado da economia, o Estado passou a exercer o papel de *regulador* desses mercados recém-criados com as privatizações. A forma escolhida para exercer a função reguladora foi a da criação de *agências reguladoras* específicas para cada mercado a ser regulado.

A criação de mercados onde antes havia monopólios, ainda que compostos por mais de uma empresa estatal, foi e é uma experiência nova no Brasil. Também é nova a forma escolhida de exercer a função reguladora: por meio de *agências*, e não da Administração Pública direta. Portanto, a novidade que as privatizações trouxeram para a Administração Pública brasileira é dupla: Na *forma* (as agências) e no *conteúdo* (os novos mercados recém-criados). Sendo essa experiência ainda muito recente, não é possível identificar com precisão as tendências e os componentes do novo padrão de relações entre Estado e esses setores econômicos. No entanto, é certo que um novo padrão de relacionamento encontra-se em construção e que modificações e ajustes nessas relações ainda estão por acontecer.



Apesar das indefinições quanto às novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, resultantes das privatizações e da abertura dos mercados financeiro, bancário, de previdência e de saúde complementares, não resta dúvida de que a função precípua do Estado segue inalterada e inalterável: defender e fazer prevalecer o interesse público sobre os interesses privados em meio à competição do mercado. O sucesso da ação do Estado depende não só do padrão de regulação a ser adotado, mas também da capacidade dos reguladores lidarem com agentes econômicos até então desconhecidos. Hoje, o mercado brasileiro, em geral, e os novos mercados, em particular, encontram-se abertos à participação de poderosos agentes econômicos internacionais, com larga experiência nas suas áreas de atuação em diversas partes do mundo. Portanto, fazer com que os interesses públicos prevaleçam sobre os interesses privados é um enorme desafio colocado, não só às agências reguladoras, mas também à Administração Pública direta, à qual as agências encontram-se vinculadas.

### 5.3 Mudanças tecnológicas e Administração Pública

Como afirmado anteriormente, a globalização envolveu uma combinação entre políticas neoliberais e mudanças tecnológicas ocorridas, concomitantemente, em todo o mundo capitalista. Entre as áreas de mudanças mais significativas encontram-se as comunicações, com destaque para a telefonia. Há 20 anos, os serviços de telefonia, em quase todo o mundo, eram monopólios estatais. Os custos da infraestrutura requerida eram elevados, e só havia uma tecnologia disponível para a prestação dos serviços: telefones fixos ligados por fios e interligados por satélites para comunicações à longa distância. Por serem os custos de investimento inicial muitos elevados, o setor era pouco atraente para os capitais privados. Por isso, o setor constituía-se em *monopólio natural* do Estado e, pela mesma razão, o acesso aos serviços de telefonia era tão restrito no Brasil.

Até o início da década de 1990, o acesso a uma linha telefônica era difícil e caro. Os sucessivos planos de expansão de linhas das companhias telefônicas eram insuficientes para a demanda. Filas quilométricas de pessoas ávidas por ter um telefone em casa se formavam em frente aos postos de inscrição das telefônicas, sempre que um novo plano de expansão era aberto. Em face da insuficiente oferta do serviço, criou-se, no Brasil, um mercado paralelo que transformou um *serviço público* em um *bem privado*. Em todas as grandes cidades do país, existiam *bolsas de telefones* em que linhas eram cotadas e negociadas como se fossem de propriedade privada. Os telefones passaram a ser objetos de investimento e especulação. No início dos anos 1990, uma linha telefônica na cidade de São Paulo era comercializada no mercado paralelo por cerca de três mil dólares, preço médio que variava conforme o bairro.

As mudanças tecnológicas, representadas pelo desenvolvimento de fibras óticas e da telefonia celular em diversas bandas de comunicação, entre outras, permitiram, em pouco tempo, que esse cenário fosse radicalmente modificado. Atualmente, graças às diferentes tecnologias, é possível a oferta de serviços telefônicos com custos mais reduzidos de investimentos iniciais. Isso permitiu que surgisse um novo mercado altamente rentável para os capitais privados, ensejando a privatização do setor no Brasil e em diversos países.

Paralelamente a essas mudanças tecnológicas, ocorreram outras mudanças que provocaram transformações ainda mais substantivas e fundamentais nas sociedades

contemporâneas: o desenvolvimento da informática e, sobretudo, a sua disseminação por todos os níveis e esferas da vida social, que resultaria no surgimento da *tecnologia da informação*. Se as transformações na *tecnologia das comunicações* implicaram mudanças significativas no padrão de serviços, na criação de mercados e na reorganização dos capitais em todo o mundo, as transformações introduzidas pela *tecnologia da informação* produziram mudanças conceituais com efeitos fundamentais sobre a organização dos Estados e das sociedades contemporâneas. A tecnologia da informação permitiu e permite reformulações sem precedentes em todos os planos: nos processos produtivos, como o desenvolvimento da robótica e da mecatrônica; na produção e controle de informações sobre todos os setores de atividades econômicas, políticas e sociais; e nos processos de trabalho, que afetam não só o setor produtivo, mas também a Administração Pública.

Mudanças dessa profundidade e extensão exigem mudanças de conceitos para serem bem compreendidas. Não se pode entender o novo utilizando conceitos velhos e vice-versa. Tomemos um exemplo trivial para esclarecer esse ponto. Definir o computador como uma máquina de escrever, com memória, ligada a um monitor de vídeo é uma definição insuficiente, embora descritivamente perfeita, porque utiliza um conceito velho – a máquina de escrever – para definir o novo – o computador. Em sentido contrário, definir uma máquina de escrever como um computador que imprime enquanto se digita é um erro, pois utiliza um conceito novo que não se aplica a uma realidade antiga.

A tendência mais comum de qualquer pessoa é utilizar os conceitos conhecidos para entender uma nova realidade, mas esse caminho mais fácil, geralmente, leva ao erro. É por isso que, de tempos em tempos, na filosofia produzem-se novas teorias e paradigmas. E é também pela mesma razão que, de tempos em tempos, mudam, às vezes radicalmente, a cultura e os valores de uma sociedade, a tal ponto que, em determinados casos, não se pode mais falar propriamente de uma mesma sociedade, mas de sociedades distintas. Este é o caso da maioria das sociedades contemporâneas, que tiveram suas raízes na antiguidade. Não se pode dizer que a sociedade italiana, ainda que originada do mundo romano, seja idêntica ao que foi Roma no passado. Por essas razões, a informatização da Administração Pública não poder ser vista apenas como *automatização* e *modernização* dos serviços e dos processos administrativos. Ela é, ou pode vir a ser, uma mudança muito mais profunda e radical que isso. Mas para que essa mudança ocorra, é necessário que os servidores públicos assimilem esse novo conceito, sem, entretanto, perder de vista o essencial: que o serviço público só existe para defender o interesse público, e não os interesses privados; e que é esse o papel central de todo servidor público.



## 6. Desafios da Administração Pública Brasileira

As sociedades mundiais têm passado por transformações significativas, cada vez mais complexas e desafiadoras, e isso tem obrigado o Estado a ser versátil na busca de respostas para problemas sociais e econômicos, que exigem novos arranjos institucionais e capacidade inovadora de gestão. Além do impacto das mudanças tecnológicas e da interdependência global, os Estados contemporâneos se deparam com novos cenários, que reúnem a exigência de maior participação do cidadão nas decisões públicas, o enfrentamento de desigualdades sociais, a depredação ambiental e a escassez de recursos. Nesse novo cenário, países em desenvolvimento, como o Brasil, devem enfrentar a superação das desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, garantir a estabilidade e o crescimento econômico. Para tanto, o ideário neoliberal do Estado mínimo, descompromissado em relação aos problemas sociais, parece não ser a alternativa mais adequada. A questão já não se resume ao dilema ideológico da presença ou ausência do Estado, mas de sua necessária eficiência. No caso do Brasil, o Estado passa a ser demandado de forma mais significativa, e com a forte expectativa de que seja capaz de formular e executar, com eficiência e de forma efetiva, políticas para responder às demandas sociais e garantir o desenvolvimento sustentável do País.

A ampliação dos canais de participação e a solidificação dos preceitos democráticos, por sua vez, têm tornado a relação da Administração Pública com o cidadão um aspecto sensível e de urgente consideração por parte dos agentes públicos. Na medida em que o cidadão tem acesso à informação e aos canais de expressão de seus direitos, torna-se mais exigente e vigilante no que se refere aos custos e qualidade dos serviços públicos ofertados. Isso requer da Administração e de seus agentes níveis mais elevados de eficiência técnica e gerencial. Para tanto, o Estado e a Administração devem estar abertos às mudanças e inovações necessárias, que viabilizem modelos de gestão voltados para a ação empreendedora e para a efetividade dos resultados. Nesse sentido, todos os sistemas estruturantes e dispositivos administrativos no setor público – a exemplo do processo orçamentário, da logística e da gestão de pessoas – devem confluir para tornar a máquina administrativa mais célere e responsiva aos interesses e necessidades da sociedade. Com o mesmo intuito, deve ser alimentada a consciência profissional e o compromisso dos agentes com as finalidades sociais do Estado, estabelecendo-se como princípio mais elevado a disposição para servir o público de forma imparcial e eticamente orientada.

Portanto, para responder a esse duplo desafio – garantir o desenvolvimento do País em bases sustentáveis e o bem-estar dos cidadãos brasileiros –, o Estado deve buscar, inclusive por intermédio de reformas, sempre que necessárias, a excelência na atuação técnica e gerencial. Esses processos não devem restringir-se à mera reestruturação de processos ou à adoção isolada de tecnologias. É importante preservar o compromisso com um projeto ou, como diria Bernardo Kliksberg, com uma política nacional de administração pública que envolva, entre outros aspectos, a concepção totalizadora da máquina pública, a orientação para a inovação, o desenvolvimento das capacidades de pesquisa organizacional, a integração regional e o compromisso social da Administração Pública (KLIKSBERG, 1992, p.65-83). Em suma, uma visão global e estratégica do Estado e da Administração, que permita ao País enfrentar os desafios do presente e do futuro, considerando as especificidades nacionais e regionais, sem perder de vista a sua inserção continental e mundial.

A Administração Pública no Brasil, em que pese os avanços alcançados, ainda apresenta significativas fragilidades, o que reflete na sua capacidade de responder com qualidade e tempestividade aos desafios do século XXI, em especial às crescentes demandas da sociedade brasileira. Por sua vez, as deficiências da boa governança e da ética na Administração Pública estão contribuindo para dificultar a elevação do grau de democracia e da cidadania no Brasil.

A modernização da Administração Pública, num sentido amplo, deve buscar a forma permanente de estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar os seus diversos objetivos, tendo como preocupação de fundo a questão da sustentabilidade, como por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da Administração Pública, elevar a transparência e combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.247).

## 6.1 O Papel das gerências operacionais

Você pode estar se perguntando, depois de tantas informações, o que as gerências operacionais têm a ver com todos esses conceitos e preceitos. Em parte, a resposta poderia ser óbvia, tendo em vista que os gerentes operacionais são agentes públicos, mas essa obviedade não é suficiente para traduzir a real importância do papel que esses agentes desempenham nas organizações públicas, e o quanto a sua atuação qualificada contribui para que o Estado e a Administração Pública possam enfrentar os seus desafios. Ora, a noção de gerência operacional a que nos referimos aqui equivale à definição de gerência de primeiro nível estabelecida por Alecian & Foucher (2001). Esse é um tipo de gerência que se particulariza pela singularidade da condução, ou seja, os gerentes nesse caso lidam com apenas uma equipe. De acordo com esses autores, todo processo de gerenciamento consiste na combinação de atividades estratégicas e operacionais, que podem ser distribuídas em quatro categorias interdependentes – mobilização das energias, escolha das opções estratégicas, gerenciamento relacional e gerenciamento instrumental –; porém, o aspecto operacional predomina, em se tratando das gerências do primeiro nível<sup>20</sup>.

O gerenciamento é a atividade que consiste em conduzir, a partir de um contexto dado, um grupo de homens e mulheres que buscam atingir, em conjunto, um ou diversos objetivos, de acordo com as finalidades da organização. (ALECIAN & FOUCHER)

O gerenciamento operacional se caracteriza, também, por seu horizonte de curto prazo e por seu engajamento cotidiano na *transformação de perspectivas estratégicas em ações e decisões operacionais*. Os referidos autores indicam cinco eixos de trabalho prioritários para os gerentes operacionais: animar a equipe, organizar o trabalho, decidir, negociar e repensar a eficiência pessoal. Em outras palavras, esses agentes lidam cotidianamente com o gerenciamento de pessoas (relacional) e dos meios (instrumental) em função das

<sup>20</sup> Esses autores incluem no primeiro nível os chefes de unidades, chefes de equipes e chefe de serviços. Os chefes de divisão são incluídos no segundo nível, pressupondo-se um nível mais elevado de complexidade das atividades (gerentes que dirigem gerentes); porém, dadas as características das organizações públicas brasileiras, manteremos os chefes de divisão no primeiro nível, assim como os coordenadores de atividades operacionais.

estratégias estabelecidas nas organizações públicas. Esse, certamente, é o aspecto crucial a ser considerado quando nos referimos à importância do papel que tais agentes desempenham dentro do Estado e, mais especificamente, na Administração Pública.

Considerados por essa perspectiva, os gerentes operacionais constituem-se agentes com atuação decisiva na mobilização das competências individuais e de equipes necessárias à eficiência da Administração. A capacidade gerencial desses agentes pode fazer a diferença na conquista de uma máquina administrativa célere e de servidores comprometidos com a realização do bem comum. Além da liderança que podem exercer, inclusive como formadores e orientadores de pessoas no trabalho, os gerentes operacionais são responsáveis, junto aos demais dirigentes públicos, pela tradução e consecução dos objetivos organizacionais, ou seja, por gerar resultados que, em última instância, beneficiam, direta ou indiretamente, os cidadãos. O incentivo à participação, compromisso e criatividade nas organizações públicas depende da capacidade empreendedora do corpo gerencial, ou seja, da capacidade para identificar e buscar oportunidades, com base na inovação, proatividade e assunção de riscos<sup>21</sup>.

Ainda que a definição do empreendedor guarde afinidades com aquela que se utiliza no meio empresarial, devemos ter em mente que, em se tratando do setor público, o conceito se vincula à criação de *valor público*, ou seja, tem como base a proposição e alcance de objetivos voltados às necessidades e demandas sociais. O conceito envolve todas as especificidades que caracterizam o Estado e a Administração Pública, mas, sobretudo, a legitimidade de políticas reconhecidas pela sociedade e a responsabilidade social e administrativa dos gestores, que devem fazer o melhor uso possível dos meios, com eficiência e orientação ética.

---

<sup>21</sup> A *capacidade de inovação* refere-se à busca de soluções criativas, incluindo novos serviços, novos procedimentos, melhoria de processos e até mesmo a redefinição da estrutura e dos propósitos organizacionais. No setor público, o foco na inovação é geralmente mais acentuado em processos e caracteriza-se por ser de natureza incremental. A *proatividade* diz respeito à orientação para a ação, ao compromisso com a busca de novas ideias, à postura de antecipação e prevenção de problemas, além da habilidade para articular recursos e redes, superar os próprios fracassos e a resistência à inovação. A *assunção de riscos* envolve a capacidade de identificar oportunidades e analisar a probabilidade de fracassos e sucessos (Conferir DIEFENBACH, 2011, p.37).

- ALECIAN, Serge & FOUCHER, Dominique. Guia de Gerenciamento no Setor Público. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Enap, 2001.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política. 10. ed. Brasília: EdUnB, 1997.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- BOUNDON, R. & BOURRICAUD, F. Dicionário Crítico de Sociologia. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Revista do Serviço Público. Brasília. ENAP. Volume 120, n. 1, jan.-abr., 1996.
- BURDEAU, Georges. O Estado. Mirasintra: Publicações Europa-América, 1977.
- CHAUÍ, Marilena. O que é Ideologia. 31 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- DALLARI, Adilson. O que é Funcionário Público. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- DIEFENBACH, Fabian E. Entrepreneurship in the Public Sector: When Middle Managers Create Public Value. 1<sup>st</sup> Edition. Heidelberg. Gabler Verlag, 2011.
- FIORI, José Luis. Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos sobre a Festejada Crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação Europeu Frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 43, pp. 87-101, nov. 1995. pp. 91-92.
- HOBBS, Thomas. Leviatã: ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores)
- KLIKSBERG, Bernardo. Como Transformar o Estado: Para Além de Mitos e Dogmas. Brasília: ENAP, 1992.
- LOPES, Maurício Antonio. Ética e Administração Pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do Espírito das Leis. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores)
- MORAIS, José Luiz B. & STRECK, Lenio Luis. Ciência Política e Teoria Geral do Estado. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Os Pensadores)
- SANTANA, Aline P. J. Parcerias Público-Privadas no Sistema Prisional: Modulações de Controle e Expansão de Encarceramentos. In: XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais – Universidade Federal da Bahia, 07 a 10 de agosto de 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: O Social e o Político na Pós-modernidade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- SANTOS, Jorge A. As Parcerias Público-Privadas no Sistema Penitenciário Brasileiro. In: Revista Jus Navigandi (revista eletrônica: <http://jus.com.br>).
- VALLS, Álvaro L.M. O que é Ética. 9 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- VÁSQUES, Adolfo Sánches. Ética. Rio de Janeiro: Civilização, 1982.
- WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. 3ª ed. Brasília: Editora UnB, 1994.
- WILENSKY, Harold. The Welfare State and Equality. Berkeley: University of California, 1975.
- WOLKMER, Antonio Carlos. Elementos para uma crítica do Estado. Porto Alegre: Safe, 1990.