

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

Curso de Especialização em Direito Administrativo

AS TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Renata Martins Pelli Canhestro

Belo Horizonte
2022

Renata Martins Pelli Canhestro

AS TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Artigo Científico apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, como um dos requisitos para a obtenção do Grau de Especialista em Direito Administrativo, sob a orientação do Professor Doutor Eurico Bitencout Neto.

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

C222t Canhestro, Renata Martins Pelli
As transformações da administração pública brasileira
[recurso eletrônico] / Renata Martins Pelli Canhestro.-- 2022.
28 f.

monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 26-28.

1. Brasil[Constituição (1988)]. 2. Direito administrativo
- Brasil. 3. Administração pública - Brasil. 4. Serviço público
- Brasil I. Bitencourt Neto, Eurico. II. Universidade Federal
de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DA ALUNA RENATA MARTINS PELLI CANHESTRO

Realizou-se, no dia 01 de setembro de 2022, às 09:00 horas, virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada AS TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, apresentada por RENATA MARTINS PELLI CANHESTRO, número de registro 2021659423, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Eurico Bitencourt Neto - Orientador, Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal e Bruna de Paula Ferreira Costa.

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 01 de setembro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Bruna de Paula Ferreira Costa, Usuária Externa**, em 13/09/2022, às 17:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal, Professora do Magistério Superior**, em 21/09/2022, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 27/09/2022, às 10:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao=acesso_externo=0, informando o código verificador **1755424** e o código CRC **2F4848A9**.

RESUMO

O marco inicial da prestação de serviços públicos no Brasil remonta à chegada e instalação da família real portuguesa, em 1808, no Rio de Janeiro. À época observou-se a necessidade do desenvolvimento das funções administrativas para que, a então colônia que visava sua ampliação, pudesse exercer suas atividades em conformidade com a diplomacia real. Passados mais de duzentos anos do início da oferta de serviços públicos no Brasil, nota-se a consequente evolução da Administração Pública, bem como do Direito Administrativo. O objetivo precípuo desta pesquisa foi verificar como se deu a transformação da administração pública brasileira, a partir da redemocratização ocorrida com a promulgação da Constituição da República de 1988 até os dias atuais. Para tanto, foi necessário estudar as constituições brasileiras anteriores para que pudesse ser compreendido como era o tratamento dispensado à administração pública e as alterações propostas pelas reformas administrativas vigentes e em tramitação. Foi destacado o período que antecedeu a promulgação da Constituição de 1988, com a finalidade de verificar como ocorreu a mudança do conceito, do desenvolvimento das funções e da forma de atuação da administração pública. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdos doutrinários que versam sobre administração pública e reformas administrativas, bem como a legislação pertinente sobre a matéria, tais como as Constituições brasileiras precedentes, a vigente e as propostas de emendas constitucionais, buscando assim, constatar a evolução da temática apresentada e, por fim, o resultado do estudo. Apresentou-se como hipótese a possibilidade de verificar como se deram e quais foram as principais transformações ocorridas na administração pública a partir da redemocratização da década de 90, do século XX. Ou seja, foram buscados meios de demonstrar, considerando o contexto histórico, como foi a busca pela racionalização do uso de recursos crescentemente escassos; a demanda por um novo patamar de qualidade dos serviços; e o anseio da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações da administração pública. Além disso, almejou-se, por meio da consideração do novo modelo de Administração Pública, a qual pretende ser cada vez mais uma administração concertada e eficiente, evidenciar como tais aspectos influenciaram no perfil da administração pública contemporânea.

Palavras-chave: Transformações da Administração Pública. Redemocratização. Constituição. Administração Pública Contemporânea. Evolução.

ABSTRACT

The starting point in the provision of public services in Brazil dates back to the arrival and installation of the Portuguese royal family, in 1808, in Rio de Janeiro. At the time, there was a need to develop administrative functions so that the then colony that aimed to expand could carry out its activities in accordance with royal diplomacy. More than two hundred years after the beginning of the provision of public services in Brazil, the consequent evolution of Public Administration, as well as Administrative Law, can be noted. The main objective of this research was to verify how the transformation of the Brazilian public administration took place, from the redemocratization that took place with the promulgation of the Constitution of the Republic from 1988 to the present day. Therefore, it was necessary to study the previous Brazilian constitutions so that it could be understood how was the treatment given to the public administration and the changes proposed by the administrative reforms in force and in progress. The period that preceded the promulgation of the 1988 Constitution was highlighted, in order to verify how the change in the concept, the development of functions and the way in which the public administration acted. The methodology used was the analysis of doctrinal content that deals with public administration and administrative reforms, as well as the relevant legislation on the matter, such as the previous Brazilian Constitutions, the current one and the proposals for constitutional amendments, thus seeking to verify the evolution of the theme presented and, finally, the result of the study. As a hypothesis, the possibility of verifying how and what were the main transformations that occurred in public administration from the redemocratization of the 90s, of the 20th century, was presented. In other words, ways were sought to demonstrate, considering the historical context, what the search for rationalizing the use of increasingly scarce resources was like; the demand for a new level of service quality; and society's desire for participation, transparency and social control over public administration actions. In addition, it was aimed, through the consideration of the new model of Public Administration, which intends to be an increasingly concerted and efficient administration, to show how such aspects influenced the profile of contemporary public administration.

Keywords: Transformations of Public Administration. Redemocratization. Constitution. Contemporary Public Administration. Evolution

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 08 |
| 1.1 A Administração Pública nas Constituições Brasileiras | 09 |
| 2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ADOTADOS NO BRASIL | 12 |
| 2.1 Administração Pública Patrimonialista | 12 |
| 2.2 Administração Pública Burocrática | 12 |
| 2.3 Administração Pública Gerencial | 13 |
| 3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO ADMINISTRATIVO | 15 |
| 4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA | 20 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 24 |
| REFERÊNCIAS | 26 |

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública poder ser conceituada, em sentido orgânica, como o conjunto de entes responsável pelo desempenho da função administrativa. Esta é a atividade de concretização da lei para a consecução de interesses políticos. Partindo deste conceito, o presente artigo tem por objetivo a realização uma análise no âmbito do Direito Administrativo com o tema “As Transformações da Administração Pública no Brasil a partir da redemocratização”.

Para tanto, foi realizada pesquisa de artigos, legislação e doutrinas abordando os seguintes temas: Direito Administrativo, Transformações Administração Pública, Redemocratização, Constituição, Administração Pública Contemporânea.

Com o estudo das constituições brasileiras anteriores, foi possível compreender como era o tratamento dispensado à administração pública, ao serviço público e as alterações propostas pelas reformas administrativas para o modelo que está se desenhando desde o final do século XX.

Percebeu-se que, no Brasil, as atividades da administração pública foram iniciadas com o caráter patrimonialista, no qual todo o exercício do poder era concentrado nas mãos do soberano. E que, após a proclamação da República, a administração pública houve a adoção do modelo burocrático¹, baseando todas as suas ações em leis e regulamentos. Posteriormente, passou a adoção do modelo gerencial em busca de melhores resultados na atuação pública, com a menor aplicação de recursos e a busca de diálogo junto aos administrados².

O presente trabalho apresentará breve estudo sobre os modelos de Administração Pública anteriores à contemporânea, bem como a intercessão entre a Administração Pública e o Direito Administrativo e, por fim, o estado da Administração Pública Contemporânea e suas implicações para o Brasil atual.

Assim, pretende-se ao final, identificar como ocorreu a mudança do conceito, do desenvolvimento das funções e da forma de atuação da administração pública, perpassando pelos duzentos anos de história da Administração Pública brasileira.

¹ De acordo com Oliveira (2013), o modelo burocrático emergiu de alguns pressupostos, sociais e econômicos.

² Destaca ainda que o desgaste do modelo burocrático, principalmente na segunda metade do século XX, inspirou esforços intelectuais e experiências práticas destinadas a consolidar um novo marco na gestão estatal, conhecido como modelo gerencial de administração pública.

1.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Ao iniciarmos o estudo sobre as transformações da administração pública a partir do processo de redemocratização, iniciado na década de 90 do século XX, é importante entender o contexto evolutivo por meio da análise da administração pública brasileira desde a sua implantação até os dias atuais.

O Brasil deu início às suas atividades públicas em 1808, com a chegada e instalação da família real portuguesa na colônia. De acordo com Costa (2007), a administração pública portuguesa contemplava as esferas administrativa e judicial. O exercício das funções legislativas, executivas e judiciais ficava a cargo de câmaras especiais. A administração pública portuguesa tinha características específicas, tais como o caráter centralizador, a ausência de diferenciação das funções, sendo praticada com formalismo e morosidade. Considerando a extensão territorial brasileira, tal sistema constituiu um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

Diante deste cenário, em 1824, a primeira Constituição brasileira foi promulgada. Descrita por alguns historiadores como uma imposição do imperador, foi fruto de um projeto pessoal de Dom Pedro I após a dissolução da Assembleia Constituinte. Assim, com o apoio do Partido Português, constituído por ricos comerciantes portugueses e altos funcionários públicos, a Constituição trouxe como característica o fortalecimento do poder pessoal do imperador, ratificando a monarquia como forma de governo no Brasil e criando o Poder Moderador, que estava acima dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No que tange às funções administrativas, a Constituição pouco inovou em relação às atividades já praticadas desde 1808. Dessa forma, em poucas oportunidades citou os serviços públicos e funcionários públicos para se referir aqueles que deveriam executar as funções públicas.

No capítulo I, do título 5º, em seu art. 98, destaca-se que toda a administração pública era exercida pelo Poder Moderador, na pessoa do seu Imperador.

Art. 98. “O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”. (1824)

Em 1891, após a proclamação da República, o Brasil ganha sua segunda Constituição, a qual trouxe significativas mudanças no sistema político e econômico do país. Com a extinção do Poder Moderador, as bases políticas foram estabelecidas, a saber: poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo o presidencialismo como forma de governo. No entanto, quanto às funções administrativas, as inovações ainda foram inexpressivas.

A Constituição de 1934, com caráter inovador, apresentou importantes mudanças progressistas, principalmente em relação à parte educacional e estabelecimento da justiça do trabalho. Como destaque, estabeleceu a nacionalização dos recursos minerais presentes no subsolo brasileiro e o monopólio estatal em alguns setores da indústria.

Nesta Constituição, a organização federal ganhou capítulo próprio, o qual já se destacava por ser tratar do início da carta magna com ênfase para a descrição dos serviços públicos a serem ofertados pela Administração Pública, bem como as suas competências.

A Constituição de 1937, mantendo a concentração de poderes nas mãos do Chefe do Executivo, destacou o tratamento aos funcionários públicos e implementou que a primeira investidura em cargo público se daria mediante concurso de provas ou de títulos.

Em menos de dez anos, o Brasil se deparou com uma nova Constituição, em seu primeiro título, a Constituição de 1946 manteve sua organização federal e somente em seu penúltimo título dissertou sobre os funcionários públicos.

Promulgada em um contexto ditatorial no país, a Constituição de 1967, que antecede a chamada Constituição de 1988 e proclamada vinte anos depois de sua antecessora, inseriu os funcionários públicos no Capítulo VII, que trata do Poder Executivo. Dessa forma, já era possível perceber o alinhamento e organização da Administração Pública da forma como a conhecemos hoje.

Em 1988, o Brasil presenciou a promulgação da chamada Constituição Cidadã. A Constituição vigente trouxe significativas mudanças na ordem política, social e jurídica brasileira. De caráter progressista, com viés amplamente social, a Constituição estabeleceu a inviolabilidade de direitos e liberdades básicas.

Com a Constituição de 1988, o Brasil assistiu à redemocratização do Estado que foi fortalecido pelo controle externo da Administração Pública; a descentralização, após vinte anos de centralismo político, financeiro e administrativo; com maior participação dos cidadãos; reforma civil por meio da profissionalização da burocracia; seleção por meritocracia e universal que constituiu o concurso público. (ABRUCIO, F.L. 2007, p.67).

Todas essas mudanças foram de suma importância para a Administração Pública Brasileira, pois significaram a descentralização de poderes e atividades. Tais transformações foram fruto de movimentos externos, principalmente, europeus, que buscaram, na década anterior, a diminuição do tamanho do Estado, considerando o protagonismo assumido para a ampliação social e a geração de empregos visando o desenvolvimento econômico.

2. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ADOTADOS NO BRASIL

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

A Administração Patrimonialista se caracterizava pelo caráter personalista do exercício do poder, pela irracionalidade fiscal, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico e pela tendência à corrupção do quadro administrativo.

A manutenção do poder político se dava com o exercício de influência do soberano sobre seus súditos para o domínio de terras distantes. Dessa forma, a administração pública patrimonialista pode ser qualificada como uma forma específica de dominação tradicional, na qual a materialização era percebida por meio da cessão de terras.

Para Sanabio (2013), “o conceito de patrimonialismo foi utilizado em muitos estudos sobre o Brasil, para explicar a gênese de suas instituições, a sedimentação de privilégios e a apropriação de recursos públicos por burocratas, grupos políticos e segmentos privados”.

Todos esses fatores impediam a eficiência estatal e a “calculabilidade” das ações, ou seja, o ajuste de condutas a partir de expectativas de resposta (minimamente estáveis) da esfera pública. De modo assistemático, mas progressivo, regras impessoais e universais - bases da gestão burocrática - foram sendo criadas para regular relações sociais e para sustentar a ordem capitalista emergente, que exigia segurança, objetividade e previsibilidade do Estado. (SANABIO, 2013)

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

A lógica gerencial, conhecida como burocracia é aquela que dá forma a dominação racional-legal. É baseada em competências oficiais, comandadas por leis e regulamentos administrativos que são estabelecidos por autoridades ou organizações burocráticas. Em tal contexto, se observa que a distribuição de atividades e poderes busca a execução regular e contínua das finalidades e há a presença de hierarquia dos cargos com a ordenação dos sistemas de mando e subordinação, registros por meio de documentos, a aplicação plena da força de trabalho dos funcionários de escritório e, por fim, a administração do corpo funcional segundo regras que podem ser transmitidas e, assim, colocadas sob controle de parte desse próprio grupo.

De acordo com Sanabio

Esses aspectos geram consequências para os integrantes de organizações burocráticas. Inicialmente, o cargo é profissão. Aceitá-lo, após a nomeação de uma instância superior, implica em assumir um dever de fidelidade, objetivo e impessoal, com as prescrições do próprio cargo. O caráter vitalício dos cargos nas burocracias públicas busca proteger os indivíduos de atos arbitrários, favorecendo o exercício estritamente impessoal de suas atividades. Além disso, a fonte de estima social do funcionário moderno é produto de sua posição na hierarquia da organização a que serve - e onde tende a ascender entre cargos inferiores e superiores, de forma automática ou por mérito. (SANABIO, 2013)

E ainda complementa

O modelo burocrático emergiu de alguns pressupostos, sociais e econômicos. O primeiro corresponde ao desenvolvimento da economia monetária, que possibilitou o provimento financeiro aos funcionários, desencorajando a busca por outras formas de remuneração derivadas do cargo. O crescimento quantitativo e a ampliação qualitativa das tarefas da administração também contribuíram para que ela recorresse à lógica burocrática. Contudo, a razão fundamental para o seu avanço foi a sua superioridade técnica sobre as demais formas de gestão. Nesse sentido, precisão, agilidade, univocidade (unidade de comando), continuidade, uniformidade, otimização de recursos e previsibilidade são algumas das vantagens proporcionadas pela organização burocrática. O último ponto que a viabilizou foi o nivelamento relativo das diferenças sociais nas democracias de massa, uma vez que a igualdade política e jurídica dos cidadãos promoveu a submissão de todos às regras impessoais. (SANABIO, 2013)

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Na década de 90, o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, se empenhou na disseminação por meio de debates de um Plano Diretor que implementaria em âmbitos federais e estaduais novas formas de gestão. Assim, foi o responsável por articular vários movimentos em termos legislativos que possibilitassem a apresentação de sua tese. Defendeu que a Administração Pública fosse voltada para a busca de resultado, visando atender a um modelo gerencial. Em sua proposta de reforma, o modelo de gestão propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal, como as organizações não sociais, ou as “Oscips”, que são organizações da sociedade civil de interesse público, juntamente com as organizações de parcerias público-privadas. (BRESSER, 1998, p. 34).

Assim, a Administração Pública implementaria mais espaços de discussão para seus atores, fossem eles servidores públicos ou sociedade e passou a ser cobrada pela qualidade dos serviços prestados.

A evolução da Administração Pública foi marcada, no século XX, com o início da Era da Informação e do Conhecimento, caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas que passaram a impor uma nova forma de gestão das organizações públicas e privadas. (LASTRES, 1999, p; 78).

3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo tem seu marco inicial no século XIX e pode ser considerado uma decorrência natural do Estado de Direito. Após as Revoluções Liberais, que clamaram por contenção do Estado que, até aquela época praticava o autocontrole, houve o reconhecimento dos direitos fundamentais de garantia da segurança dos cidadãos e exercício do direito à propriedade privada na tentativa de frear os abusos cometidos pelos governantes.

O perfil da Administração Pública nesse período era de não intervenção, reduzida e residual. Só intervinha para conter abusos dos particulares no exercício do direito sobre a propriedade privada e não se sujeitava ao Princípio da Legalidade, adotando a Teoria das Relações Especiais que apregoava a supremacia geral do Estado sobre todos os particulares.

De acordo com Andrade (2015), pode-se afirmar que a administração pública constitui *objecto* do Direito Administrativo.

O Direito Administrativo abrange, em primeira linha, as normas que regulam a actividade materialmente administrativa das pessoas colectivas públicas, determinando os fins (interesses públicos), a organização e a competência dos órgãos, o regime jurídico da actividade e os meios de controlo e fiscalização. (ANDRADE, 2015, p. 14).

O desenvolvimento do Estado de Direito evoluiu para que o controle fosse realizado pela própria administração. Dessa forma, a Administração Pública passou a ter tratamento diferenciado em relação aos particulares para que pudesse atuar quando necessário. Para Andrade (2015), a evolução da Administração Pública e do Direito Administrativo surgiu como um advento do Estado Moderno.

Considerando apenas o último milénio, a ideia de “administração pública”, tal como a entendemos, referida a interesses fundamentais de uma comunidade política, surge com o advento da modernidade e do Estado moderno, mas a construção de um “direito administrativo”, como disciplina própria da actividade administrativa, teve de esperar pela sujeição do Estado ao Direito, que começou por afirmar-se na época do constitucionalismo liberal como submissão da administração à lei. Desde então, estas ideias têm evoluído continuamente, de forma que a doutrina identifica a instauração sucessiva, na 2.^a metade do século XX, de um paradigma de “Estado Social” e, na passagem para o nosso milénio, de um “Estado Garantidor”, em vista das alterações profundas verificadas, seja quanto às tarefas de interesse público postas a cargo da Administração, seja quanto aos quadros jurídicos que regulam a sua actividade. (ANDRADE, 2015, p. 15).

Considerando as questões sociais e econômicas de cada Estado, no Brasil, mesmo tendo origem francesa, o desenvolvimento do Estado Liberal, se deu de maneira diferente, de forma mais tímida, mas seguindo o mesmo caminho. Buscando a mínima interferência possível nas relações com os particulares, mas com a peculiaridade de, ao interferir, seu ato seria impositivo. Apregoa Andrade (2015, p. 20) que “a ideia liberal de governo limitado conduziu naturalmente a uma repartição dos poderes públicos e a uma subordinação do poder administrativo (executivo) à lei parlamentar...”.

Com a proximidade do século XX, o Direito Administrativo sofre, assim, grandes transformações (ANDRADE, 2015, p. 24), adaptando as mudanças pelas quais a Administração Pública vinha implementando nos âmbitos econômicos, sociais e na própria administração. O papel do Estado que era o de intervenção mínima passou para o de protagonista do desenvolvimento social, provendo de bens e serviços os particulares, principalmente na Europa.

As Constituições sociais foram impondo aos Estados à oferta de bens e serviços, visando o desenvolvimento da sociedade. Com um complexo de pessoas jurídicas estatais sendo criada, a chamada máquina pública foi crescendo e com grande expansão na atuação, a administração se transformou em infra estrutural, ressaltando que os recursos sempre foram limitados para a oferta de todo esse arcabouço.

Em um contexto marcado por grandes guerras no século XX e as conseqüentes crises econômicas geradas, temos que o Estado capitalista pós-guerra, assumiu o papel prestacional, interventor e exerceu atividades com o objetivo de criar empregos, tendo como lema que a geração de empregos era a força motriz da economia em tempos de crise. A partir da década de 1970, quando duas grandes crises de petróleo atingiram o mundo, alguns estados capitalistas reviram suas ações de fornecedor de bens e serviços e promoveram privatizações. Dessa forma, surgiu à necessidade da regulação dos setores que passaram a exercer tais funções de controle sobre os bens e serviços que seriam ofertados à sociedade e sobre as atividades econômicas. O Professor Bitencourt Neto (2017) nos ensina

O Estado moderno, que se apresenta, especialmente a partir de meados do século XX, em boa parte do mundo ocidental, como Estado de Direito democrático e social, tem passado, neste início de século XXI, por profundas transformações, não propriamente em seu substrato constitucional axiológico, mas nas bases estruturais sobre as quais se edificou, ao longo do tempo, desde o século XVII. Assim é que a institucionalização do poder, a partir do monopólio da força territorialmente definido e de um princípio fundamental de unidade, que marcaram o Estado na

modernidade, são características em transformação, a partir de uma “dinâmica de desnacionalização”¹, seja na perspectiva externa, com o reconhecimento de poderes públicos globais desvinculados de um Estado², seja em âmbito interno, no que se tem chamado Estado pós-moderno³. (BITENCOUT NETO, 2017, p. 208).

A Administração Pública Federal brasileira definiu sua organização administrativa por meio do Decreto-Lei 200/1967. No lapso temporal que compreende a sua entrada em vigência e o atual momento da Administração Pública, inúmeras e constantes foram as mudanças vivenciadas pela Administração Pública, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, do século XX.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, diversos dispositivos do Decreto-Lei 200/1967 foram recepcionados, outros evidenciados em sentido contrário e muitos completamente desatualizados em razão do novo Estado Democrático de Direito que se buscava após a sua publicação.

Sob essa ótica, no Brasil, em meados da década de 1990, com a Reforma do Aparelho do Estado, muitos serviços foram transferidos à iniciativa privada, por meio de amplas privatizações e desestatizações. O Estado buscava um novo papel de intervenção na economia, passando a ser um Estado regulador, atuando de maneira mais indireta em alguns setores. A Administração Pública procurava se retrair, seguindo a tendência iniciada na década anterior na Europa e nos Estados Unidos da América. Assim, tenta passar de um perfil de fornecedora de bens e serviços para um perfil de garantidora de bens e serviços.

Para o Professor Paulo Modesto (2010) “...a Administração Pública do nosso tempo afasta-se cada vez mais da metáfora de uma ‘pirâmide decisória’, vertical e integrada, encerrada nos livros mais tradicionais de direito administrativo”.

À época da entrada em vigência do Decreto-Lei 200/1967, o Estado ainda refletia, em muito, o liberalismo do século XIX, em que se priorizou uma Administração “unitária, coesa, pequena e hierarquizada”, nas palavras do Professor Paulo Modesto (2010), conhecida como Estado mínimo.

Com o avançar do século XX, muitas transformações econômicas, sociais e na própria administração surgiram. O Estado, que antes intervinha o mínimo possível, passou a ser o protagonista do desenvolvimento social, com o provimento de bens e serviços, promovidos pelas Constituições sociais. Para Modesto

Entrou em evidência a necessidade de coordenar essa complexa estrutura administrativa, seja com a disciplina coerente do procedimento e do processo

administrativo (inclusive o direito de participação e audiência do cidadão), seja com o estabelecimento de sistemas transversais de tratamento de informação e direção normativa (v.g. sistemas unificados de pessoal, gestão orçamentária, assessoramento jurídico, gestão patrimonial). (MODESTO, 2010)

Assim, as transformações da Administração Pública que, em geral, antecedem as transformações do Direito Administrativo, passaram a impor novas adaptações que necessitavam de alterações legislativas em função da nova face do Estado.

Leciona o Professor Bitencout Neto (2017), que a administração pública contemporânea impõe uma releitura e a reconstrução do Direito Administrativo em sua parte instrumental.

Se é preciso ter na devida conta que as transformações por que passam o Estado e a Administração contemporâneos não afastam as vinculações da socialidade, por outro lado é necessário não subestimar os novos desafios que tais transformações impõem ao Direito.

É imperativo reconhecê-los, para que o instrumental jurídico possa oferecer meios de realização dos fins do Estado de Direito democrático e social que sejam compatíveis como as turbulências e a complexidade do tempo em que se vive. É preciso rever velhos dogmas, repensar antigas verdades, sem perder de vista os fins sociais que continuam a vincular as antigas e as novas formas de agir do Poder Público. (BITENCOURT NETO, 2017, p. 221).

Considerando como marco da redemocratização a efetivação do estado democrático de direito, a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, “pode-se dizer que se verificam duas fases principais: um inicial modelo de Estado prestador e sua Administração constitutiva, e um subsequente modelo de Estado regulador e sua Administração infraestrutural”. (BITENCOURT NETO, 2017, p.111).

O estado da socialidade trazido pelo estado democrático de direito pode ser considerado com um dos principais fatores para as grandes transformações pelas quais a Administração Pública e o Direito Administrativo passaram nas últimas décadas.

Parte delas decorrente da nova configuração política, econômica e social, com a redução da capacidade de conformação do Estado, a liberação dos mercados e o ressurgir de um setor público não estatal, ambiente propício para certa fuga para o Direito Privado. Mas parte significativa de tais mudanças deve-se à influência que os Direitos Fundamentais e os novos desafios da Administração Pública passaram a exercer sobre clássicas “verdades” do Direito Administrativo. (BITENCOURT NETO, 2017, p. 115)

...

Das inúmeras características recolhidas pela análise da doutrina jus-administrativista, seis marcas que se podem generalizar da Administração contemporânea devem ser destacadas, pela sua ligação com a configuração da

atividade administrativa interna e a sua utilidade para a compreensão dogmática dos modos de concertação administração interorgânica: *a)* o caráter infraestrutural da atuação administrativa; *b)* a procedimentalização da Administração Pública; *c)* a multipolaridade da atuação administrativa; *d)* a organização administrativa em rede; *e)* a difusão de formas contratualizadas de atuação administrativa; e *f)* a vinculação a um imperativo de eficiência da atuação administrativa. (BITENCOURT NETO, 2017, p. 116)

4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

A sociedade atual evolui com tamanha rapidez devido à crescente onda de descobertas nos diversos ramos da ciência, podendo-se colocar a tecnologia no centro dos novos avanços. É, pois, inegável que a tecnologia trouxe muitos benefícios para o mundo, mas essa revolução informacional acarretou novos desafios para a Administração Pública na oferta dos serviços públicos. Assim, o Direito sofre mudanças conforme a sociedade a qual está relacionado almeja por transformações.

Desse modo, é exigido do Direito, novas formas de procedimentos e tipos legais que ampare e resguarde os frutos oriundos dessa evolução, visto que a interpretação e as formas de aplicação do Direito se modificam na medida em que a sociedade evolui.

Nesse sentido, comenta Ferreira:

Ao redor do mundo, o servidor público é tido como um elo entre governo e população, se tornando parte fundamental para a organização política do estado e execução das políticas públicas criadas pelos nossos representantes.

Especificamente em nosso país, o serviço público teve a sua origem em 1808, após a chegada e instalação da Família Real Portuguesa no Rio de Janeiro. Foi devido a necessidade de crescimento e promoção da colônia, de acordo com os parâmetros da diplomacia real, que o serviço público começou a ser valorado.

De lá para cá, se passaram 213 anos e muita coisa mudou. Após a Proclamação da República, o servidor público tornou-se mais forte, eficiente e conhecedor dos seus direitos e deveres. (FERREIRA, 2021).

A partir disso, verificou-se que na década de 90, o Brasil apresentou significativas mudanças na organização das funções administrativas. Para Motta (2002)

A Reforma Administrativa brasileira é resultado de um contexto internacional de crise do papel do Estado, decorrente de uma mudança profunda na economia mundial. O fenômeno de reavaliação da atuação estatal não é, no entanto, novidade para a história geral. Como já observado anteriormente, a administração estatal é constantemente revista e atualizada conforme as forças econômicas e sociais dominantes, em prol da estabilização do mercado, do bem-estar social, do equilíbrio das forças políticas e, principalmente, em prol da governança do Estado, ou seja, do seu poder de implementar políticas públicas efetivas e eficientes. (MOTTA, 2002).

No setor público, a competição que decorre destas transformações faz as empresas gerarem modificações tecnológicas na forma de produtos e novos processos. O desenvolvimento das competências distancia dos modelos burocráticos e aposta em modelos descentralizados em busca de excelência e orientação para o serviço público.

Considerando que a melhoria dos processos da Administração Pública se daria com a desburocratização e, por meio da descentralização, poderia atender de forma rápida as necessidades da sociedade.

Para o Professor Bitencourt Neto

Os grandes traços característicos da Administração contemporânea têm ampliado as virtualidades da organização administrativa e trazido novos desafios à dogmática do Direito Administrativo, em especial no que toca à profusão de acordos interorgânicos que têm marcado muitos dos novos modos de atuação administrativa, visando, em especial, à eficiência. De um mundo a que o Direito era indiferente para um novo campo de experimentações com relevantes implicações jurídicas, de que é exemplo a contratualização de resultados, travada no seio da administração, em acordos aplicados em diversas ordens jurídicas nacionais, a atividade administrativa interna está sob holofotes. (BITENCOURT NETO, 2017, p. 26).

Com as transformações advindas das reformas da década de 90, após a promulgação da Constituição de 1988, a Administração Pública passa a buscar delimitação da abrangência institucional e redução do tamanho do Estado; demarcação do papel regulador do Estado; aumento da capacidade de governança; e aumento da governabilidade.

Para Bresser-Pereira, a reforma do Estado envolvia problemas, como os apontados

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, "publicização" e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses. (BRESSER-PEREIRA, 1997)

A reforma do Estado, que começou nos anos 90, foi fruto de uma crise econômica mundial que iniciou nos anos 70 e explodiu na década de 80, levando ao ressurgimento do liberalismo e críticas às formas de atuação do Estado existentes.

Em 1998, foram promulgadas três emendas que versaram sobre temas polêmicos. A primeira regulamentou o regime de trabalho dos militares e a terceira, a Reforma da

Previdência. Nossa análise trata sobre a segunda emenda que instituiu a chamada Reforma Administrativa.

Com a Emenda Constitucional nº 19, foi suprimida, no âmbito do funcionalismo público, a obrigatoriedade do regime jurídico único, a isonomia salarial e a estabilidade no emprego. Também foi estabelecido teto salarial para o serviço público, abrangendo os três poderes. Assim, profundas transformações foram sendo implementadas e sentidas na Administração Pública e novos desafios vão sendo enfrentados.

A referida reforma trouxe características fundamentais da Administração Contemporânea, dentre elas, destacam-se a atuação de forma difusa, ou seja, uma administração pública infra estrutural e procedimentalizada. Também se destaca a característica multipolarizada, pois envolve administrações transversais; em rede, aquela que busca flexibilidade, fluidez de suas ações; concertada, refletindo o modo contratual da administração e a eficiência, na prestação de serviços ao cidadão, no atendimento aos anseios da sociedade.

A prestação de serviços de forma eficiente, com a menor aplicação de recursos é a busca da administração pública contemporânea. Para Bitencourt Neto (2017)

Nesse sentido, a eficiência deve ser compreendida como decorrência do princípio da socialidade, no sentido de que se a Constituição consagra um Estado social e se cabe à Administração Pública a prossecução do interesse público e a concretização do bem-estar, deve-se concluir que não é indiferente à Constituição a forma dessa concretização, ou, em outras palavras, a eficiência é garantia de sucesso do modelo constitucional de Estado social. (BITENCOURT NETO, 2017, p. 220).

Dessa forma, em 2017, a administração pública faz emergir a governança pública, como um movimento com pretensão para atender, o desempenho gerencial e administrativo, além da competência do Estado para executar as políticas públicas e a atuação da sociedade como ator político.

A governança da administração pública foi instituída por meio do Decreto 9.203/2017 e a definiu como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O seu objetivo é estabelecer um conjunto de regras formais que favorecem a identificação das necessidades da sociedade e contribui para a elaboração de políticas públicas voltadas para atender ao anseio social.

Em tramitação desde 2020, a proposta de Emenda à Constituição numerada como PEC 32/2020 que propõe uma nova reforma administração com alteração das disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

Na referida proposta, várias são as alterações sugeridas para serem apreciadas pelo Congresso Nacional e, sendo aprovada, a modificação dos dispositivos constitucionais, que dispõem sobre os cargos públicos, acumulação de cargos, aposentadoria compulsória, adicional por tempo de serviço, aumento retroativo, cargos comissionados, carreira do estado, estabilidade, liberdades ao chefe do executivo, princípios constitucionais, progressão ou promoção, dentre outros destaques.

A PEC 32/2020 vem sendo criticada pelos estudiosos a reforma proposta não resolveria nenhuma das distorções as quais aponta e pretendia eliminar. Pelo contrário, enfraquece o poder do Estado Brasileiro de intervir sobre o sistema econômico, desestimula a contratação de servidores públicos qualificados e diminui sua autonomia de atuação, tendo, como provável consequência, a redução da qualidade e oferta dos serviços públicos à sociedade.

A busca atual da Administração Pública é a oferta cada vez mais consensual, seja com particulares ou entre os órgãos da Administração Pública nos diversos âmbitos, buscando cada vez mais a eficiência.

Não se pode, portanto, desconhecer a proliferação de inúmeros modos de atuação consensual entre órgãos despersonalizados, que se inserem em um movimento mais amplo que se pode chama Administração concertada ou consensual, em que a atuação unilateral, impositiva, vai cedendo espaços para uma atividade pactuada, seja com particulares, seja no próprio interior do aparato administrativo. Esta é uma realizada inafastável das vistas do jusadministrativista contemporâneo. (BITENCOURT NETO, 2017, p. 27).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, após adoção dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, a Administração Pública Contemporânea objetiva alcançar, cada vez, a eficiência em seus atos, assim, assiste-se a uma transformação cada vez mais voltada para uma administração pública eficiente e concertada, primando pelo controle social sobre a atuação dos agentes públicos, a participação da sociedade que demanda mais qualidade dos serviços públicos com a racionalizados do uso dos recursos, buscando a concretização do Estado Democrático de Direito.

Foi possível perceber que, desde a década de 90, assiste-se no Brasil, um ambiente de significativas modificações na organização administrativa e na prestação de serviços públicos e que tal cenário foi fruto de reforma administrativa, a qual seguiu a tendência de alterações ocorridas em âmbito mundial.

Para a percepção completa das transformações da administração pública e a inclusão da sociedade como detentora dos serviços públicos, Ivan Filho (2011), disserta

A mudança na relação entre indivíduo e Administração Pública atenta para o fato de que o cidadão deve ter direito a concorrer na determinação da ação administrativa. Dessa forma, deve ser garantido aos cidadãos o direito de participação na Administração Pública. A partir da teoria habermasiana do agir comunicativo, é possível conceber a participação como forma de legitimação da Administração Pública. Sob essa perspectiva, a participação implica um comprometimento com uma racionalidade de tipo dialógica, concretizando o Estado Democrático de Direito. Na doutrina do Direito Administrativo, esse entendimento é desenvolvido pela teoria da Administração Pública Consensual. O tema da participação popular envolve diversas críticas, as quais podem ser superadas por meio da institucionalização dos canais participativos. (IVAN FILHO, 2011)

Considerando esse novo perfil do Estado, a Administração Pública atual enfrenta desafios para acompanhar as mudanças do seu tempo e as novas situações que a sociedade clama. É preciso se adaptar, se renovar, se transformar para atingir esse novo objetivo. Tal mudança deve buscar novas formas de agir e de se integrar com a sociedade civil, atuando de forma não autoritária, procurando acordos e consensos visando à conciliação dos interesses.

Destaca-se ainda que as recentes transformações que marcaram a Administração Pública e o Direito Administrativo não impedem a convivência com a velha Administração e o velho Direito Administrativo, é possível uma coexistência, em busca da eficiência na prestação de serviços. Para Netto

Impende assinalar que a atividade administrativa não deixou totalmente de ser agressiva, unilateral impositiva; na verdade, as diversas formas de atividade e de atuação administrativa convivem entre si, o Estado atua na área de polícia administrativa, ao mesmo tempo em que é prestador de serviços públicos, conformador do espaço urbano, fomentador econômico etc (NETTO, 2005, p. 95)

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. L. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. 2007. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 20 jul. 2022.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de Direito Administrativo (e-Book)*. 4ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. Disponível em <<https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/36724/1/eBook%20-%20Li%C3%A7%C3%B5es%20de%20Direito%20Administrativo%204%C2%AA%20ed..pdf>>. Acesso em 29 ago. 2022.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação Administrativa Interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI*. - São Paulo: Almedina, 2017. 461p.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*. 4 (1) Jan-Apr 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.49773>>. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 26 mar. 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 03 mai. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 25 fev. 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em 03 mai. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 17 jul. 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 03 mai. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em 03 mai. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 03 mai. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em 03 mai. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 04 jun. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 09 fev. 2022.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 04 jun. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em 12 jun. 2022.

BRASIL, Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 nov. 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em 08 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1997. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

COSTA, Frederico L. Brasil 200 anos de administração pública, 200 anos de reforma. *Revista de Administração Pública*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/DxgBXcJLnFHVxsqPbgCWckQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em 11 jul. 2022.

FERREIRA, Pollyana Mara Andrade; PUCMINAS), Redes DH (PPGD. Do Império a República: a importância do servidor público na história do Brasil. *Portal SER-DH*, 2022. Disponível em: <<https://serdh.mg.gov.br/repositorio-artigos/artigo/do-imperio-a-republica-a-importancia-do-servidor-publico-na-historia-do-brasil>> Acesso em: 24 jun. 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática* / Miracy Barbosa de Souza e Maria Tereza Fonseca Dias. - 4ªed. rev. e atual. - Belo Horizonte: Del Rey, 2013. 260p.

LASTRES H. M. M. Informação e conhecimento na nova ordem mundial. *Ciência da Informação*, 28(1), 1999. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ci/a/jCgML9p8RhrqwddK76yh58j/abstract/?lang=pt>. Acesso em 29 jun. 2022.

MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, num. 24. 2010. Disponível em <<https://docplayer.com.br/18686694-Autovinculacao-da-administracao-publica.html>>. Acesso em 18 jul. 2022.

MOTTA, Antonela Diana Luz Teixeira. A nova administração gerencial do Estado brasileiro e a prestação de serviços públicos de telecomunicações. *Revista de informação legislativa*, v. 39, n. 155, p. 61-76, jul./set. 2002. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/793>> Acesso em 20 jan. 2022.

NETO, Luísa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del rey, 2005. 323p.

SANABIO, Marcos Tanure, *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Organizadores: Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinicius David. - Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. 246 p.