



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP  
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INTELLECTUAL DA UNICAMP

**Versão do arquivo anexado / Version of attached file:**

Versão do Editor / Published Version

**Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:**

Sem URL

DOI: 0

**Direitos autorais / Publisher's copyright statement:**

©2016 by Livronovo. All rights reserved.

DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Cidade Universitária Zeferino Vaz Barão Geraldo

CEP 13083-970 – Campinas SP

Fone: (19) 3521-6493

<http://www.repositorio.unicamp.br>

# **CAPÍTULO 3 – O ESTADO BRASILEIRO E OS FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **Autores:**

### **Luís Fernando Nogueira Tofani**

Cirurgião-Dentista, Secretário de Saúde de Mauá / SP

Especialista em Saúde Coletiva – PUCCAMP e Gestão Pública – IG/UNICAMP, Mestrando Curso de Pós-Graduação em Odontologia em Saúde Coletiva – FOP/ UNICAMP

### **Denise Sguarezi**

Farmacêutica, Mestranda Curso de Pós-Graduação em Odontologia em Saúde Coletiva – FOP/ UNICAMP

## GUIA DO CAPÍTULO

### Objetivos

- Apresentar os conceitos de Estado e os princípios da Administração Pública
- Debater os Modelos da Administração Pública
- Analisar o contexto atual da Administração Pública Brasileira

### Conteúdo Programático

1. Introdução
2. Conceito de Estado
3. Fundamentos da Administração Pública
4. Administração Pública Brasileira no contexto atual
5. Referências

### Leitura Obrigatória

Alcântara, C.M. O modelo gerencial: organizações públicas não estatais e o princípio da eficiência: uma visão jurídica e administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Rosa, MFE. Direito Administrativo: Estado, Administração Pública e outros temas. São Paulo: Saraiva; v.19, 216p, 10ª ed. 2009.

Zwick, E; et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. Cad EBAPE BR 2012, Jun 10(2):284-301.

### Leitura complementar

Bresser Pereira, LC. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; 1997.

Faoro, R. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Globo; 1995.

Paes de Paula, A.P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE 2005, Jan/Mar 45(1): 36-49.

### Atividades

Identifique os princípios e modelos da administração pública presentes no contexto de trabalho em que você está inserido.

## 1 – INTRODUÇÃO

Quando falamos em Estado, estamos falando exatamente de quê? Pelo dicionário, considerando-se as dimensões geopolíticas, Estado é a reunião daquilo que é responsável pela administração de um país, ou ainda, é a separação geográfica de certos países (FERREIRA, 1988). Para Max Weber o conceito de Estado está ligado à coação física legítima, através das ações de polícia, exército, tribunais e prisões. Também o Direito é entendido como uma ordem coercitiva e componente jurídico-organizacional da relação entre Estado e Sociedade (KELSEN, 1992).

Para Bresser Pereira (2010), um dos autores brasileiros que mais pesquisou e escreveu sobre administração pública, o Estado é formado por um aparelho ou organização e pelas instituições e seu sistema jurídico encabeçado por um governo.

Neste capítulo trataremos da denotação de Estado como estrutura administrativa pública e suas relações com as ideias de governo e nação.

## 2 – CONCEITO DE ESTADO

A concepção de Estado de direito surgiu na segunda metade do século XIX, vinculado as ideias políticas da época, contra o Estado absolutista tardio visando limitar o poder pelo direito, submetendo-os às normas jurídicas e contra o arbítrio. A partir da década de 50, no século XX, surge uma democracia mais completa que, transpõe o limiar da eleição de representantes políticos para o modo de decisão dos eleitos e, com a nova redação aprovada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seu art. 1º, inicia-se o *Estado Democrático de Direito*, associando os aspectos de formação do governo, o modo pelo qual são escolhidos, os tomadores de decisão e a participação do povo na escolha dos governantes (MEDAUAR, 2012). Para Bresser-Pereira (2010) o Estado social-democrático assegura de forma universal, os direitos civis e sociais, sendo importante o papel do Estado no formato de sua administração pública.

No início do século XXI, o Estado Brasileiro permeia suas atividades na valorização dos direitos e garantias do indivíduo, isolado ou em grupos; nos *direitos fundamentais*: direito à vida, à integridade física, de locomoção; nos *direitos políticos*: direito de votar e de ser votado; nos *direitos sociais*, previstos nas Constituições Estaduais, como: direito ao trabalho, a moradia, à saúde, à previdência e ainda, nos *direitos de terceira ou quarta geração*: direito ao meio ambiente, ao lazer, não ser lesado como consumidor (MEDAUAR, 2012).

O conceito de Estado, “nação politicamente organizada” dotada de personalidade jurídica própria, concerne toda concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos, abrangendo todas as entidades estatais e seus prolongamentos administrativos, variando conforme o ângulo analisado, estando juridicamente constituído e obediente às suas próprias leis (MEIRELLES, 2004 e ROSA, 2009).

Os Elementos constituintes do Estado são originários e indissociáveis entre si, onde o Povo é o componente humano; o Território é a base fixa e o Governo Soberano (Soberania) detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo – elemento condutor do Estado. Não há Estado independente sem Soberania, organização e administração conforme a vontade livre de seu povo, em fazer cumprir as suas decisões, inclusive pela força, se necessária (MEIRELLES, 2004).

## 2.1 – SISTEMAS DE ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

Carvalho (2015) considera que as atividades desenvolvidas pelo Estado devem ser controladas pela sociedade, através de seus representantes, priorizando o interesse coletivo. Destarte, os diversos ordenamentos jurídicos de outros países retratam o regime adotado por seu Estado, obedecendo aos mecanismos de controle dos atos administrativos praticados pelo poder público, quais sejam ilegais ou ilegítimos, nas diferentes áreas de governo.

Ressaltam-se os sistemas de atuação administrativa do sistema inglês (sistema de jurisdição única), sistema francês (sistema do contencioso administrativo) e o Sistema Administrativo Brasileiro (CARVALHO, 2015).

## 2.2 – SEPARAÇÃO DE PODERES

Montesquieu formulou três funções estatais atribuídas a órgãos distintos e independentes entre si – legislação, execução e jurisdição, promovendo uma reação ao enfaixamento de poderes do monarca, impondo um freio e garantindo direitos aos indivíduos (MEDAUAR, 2012). Tais poderes são instrumentais e objetivam tão-somente o atendimento das finalidades do interesse público (poder de polícia, regulamentar, discricionário e disciplinar) (ROSA, 2009).

Os três Poderes do Estado (Legislativo, Judiciário e Executivo) são estruturais, praticam atos administrativos e exercem funções administrativas, estando sujeitas às normas constitucionais próprias. A função do *Legislativo* é atividade normativa – a elaboração da lei; a do *Executivo* é o exercício da função administrativa, conversão da norma abstrata em ato concreto; e a do *Judiciário* é a função jurisdicional, a aplicação da lei de forma coativa, substituindo a vontade das partes, compondo os conflitos ou resistências ao cumprimento das leis (ROSA, 2009).

Apesar da maioria dos ordenamentos manter o princípio da separação de poderes, dados corroboram que esta fórmula não se aplica à realidade político-institucional dos Estados. Neste final de século há uma maior complexidade em relação à época de Montesquieu, pois há instituições difíceis de enquadrar-se em algum dos três poderes, como o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas (MEDAUAR, 2012).

Quadro 01 – Sistemas de Controle da Atuação Administrativa.

<b>SISTEMAS DE CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA</b>		
<b>Sistema francês (sistema do contencioso administrativo).</b>	Conhecido como sistema da dualidade de jurisdição é aquele que proíbe o conhecimento, pelo poder judiciário, de atos ilícitos praticados pela Administração Pública, ficando estes atos sujeitos à chamada jurisdição especial do contencioso administrativo, formada por tribunais de natureza administrativa.	
<b>Sistema inglês (sistema de jurisdição única).</b>	Denominado de sistema da unicidade de jurisdição, é aquele no qual todos os litígios, sejam eles administrativos ou privados, podem ser levados à justiça comum, ou seja, ao Poder Judiciário, único com competência para dizer o direito aplicável aos casos litigiosos, de forma definitiva, com força de coisa julgada material. Nesse sentido, pode-se estabelecer que somente ao Poder Judiciário seja atribuída jurisdição, em sentido próprio.	<b>IMPORTANTE!</b> Trata-se do controle e da garantia do cidadão, a um poder-dever do Poder Público, não se traduzindo em uma faculdade do administrador, mas um verdadeiro dever da Administração Pública, o denominado princípio da autotutela.
<b>Sistema Administrativo Brasileiro</b>	O ordenamento jurídico brasileiro adotou desde a instauração da República o sistema inglês, também denominado de sistema de jurisdição única ou sistema de controle judicial (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal). O controle judicial dos atos administrativos se baseia no fato de que o sistema brasileiro adota um sistema de freios e contrapesos entre os Poderes do Estado, uma vez que a própria Constituição Federal, em seu art. 2º, dispõe que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A harmonia entre os Poderes justifica a possibilidade de controle exercido entre eles. No sistema nacional, o particular pode optar em resolver seus conflitos com a administração pública, instaurando processos administrativos perante ela ou poderá recorrer ao judiciário antes ou depois de esgotada a via administrativa. Ressalte-se ainda que a possibilidade de recorrer ao judiciário não depende do esgotamento das instâncias administrativas.	

FONTE: Carvalho, 2015.

## 2.3 – FONTES DE DIREITO

Fontes de Direito são a exteriorização do Direito ou sua formalização. Alguns autores separam as fontes em escritas, como *lei* (Constituição, Emenda Constitucional, Lei Complementar, Lei Orçamentária, Medida Provisória, Regulamento e outros), *Doutrina* e as não escritas: a *jurisprudência*, os *costumes* e os *princípios gerais de direito*. Ressalta-se, contudo, que há o entendimento que a Administração Pública, em razão do princípio da legalidade, não pode fundamentar seus atos na jurisprudência, nos costumes ou na doutrina (GASPARINI, 1995).

A mais importante das fontes do Direito Administrativo é a *Lei*, considerada como regra escrita, geral, abstrata, impessoal, devendo ser entendida em sentido amplo; material, formal – é todo ato ou disposição emanada do Poder Legislativo (ROSA, 2009 e GASPARINI, 1995). Toda e qualquer lei não deve ser entendida como fonte do Direito Administrativo apenas, a que regem os órgãos, agentes, as atividades públicas e as que dispõem sobre relações de interesse do Direito Administrativo.

A *Jurisprudência* versa sobre a reiteração uniforme de um comportamento tido como obrigação legal, decorrente de decisões jurisdicionais proferidas num mesmo sentido de certo preceito e incide em compor norma aplicável a hipóteses análogas. Por tratar-se de fonte não escrita relevante, doutrinadores desconsideram a aplicabilidade; contudo nos Estados Unidos da América do Norte tem força coercitiva devendo ser respeitados os precedentes judiciais, principalmente os das cortes superiores. No Brasil são respeitados pelas instâncias e juizes os julgados dos Tribunais por obrigação de força moral, provendo as omissões da lei, ajustando à sua interpretação e incidência e cumpre influência em razão da deficiência de legislação, representado pela praxe administrativa (atos rotineiros e repetitivos) (ROSA, 2009 e GASPARINI, 1995).

A *Doutrina* constitui-se de fonte secundária, formada por princípios aplicáveis resultantes de trabalhos dos especialistas do direito administrativo, sejam os livros, artigos, pareceres elaborados por estudiosos do ramo, ensejando a formação de arcabouço teórico do sistema normativo, fornecendo bases para elaboração de textos legais, para sentenças e acórdãos, interpretações de novas regras, resolvendo contradições, formulando definições e classificações (MEDAUAR, 2012).

Os *Princípios gerais de Direito* ou postulados que regem a legislação, atuam como pressupostos de todas as regras jurídicas. Estão expressos na CF/88, art. 37, constituído em princípios: da legalidade, da publicidade, da moralidade, da continuidade do serviço público, da indisponibilidade dos interesses, bens e serviços públicos cuja, inobservância, por parte da Administração Pública, é mais grave que o descumprimento de qualquer norma jurídica (GASPARINI, 1995).

## 2.4 – REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Refere-se à união dos princípios jurídicos do direito público e administrativo peculiares, que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema, condicionado a vontade da Administração, permitindo-lhes o exercício de prerrogativas e sujeições (ROSA, 2009).

Mello (2004) pondera que o progresso e as tendências futuras dependem, na maioria, da identificação de ideias centrais que norteiam a atualidade e a dedução dos princípios subordinados e subprincípios que presidem sua organicidade. Afluindo para caracterização normativa de interesses pertinentes à sociedade e não aos particulares, em função de dois princípios: a supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração.

A liberdade do indivíduo e a autoridade da Administração expõe uma ambiguidade da Administração. Di Pietro (2005) caracteriza a coexistência de *prerrogativas* outorgadas à Administração Pública para assegurar-lhes a autoridade necessária à consecução de seus fins (supremacia do interesse público

sobre o privado) e as *sujeições ou restrições* que restringem a autonomia de vontade da Administração Pública, somente atuar para atender ao interesse público, na forma permitida por lei, sob pena de nulidade do ato administrativo e até responsabilização da autoridade que o editou.

### 3 – FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A designação abrange a atividade de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar. No direito público o sentido abrange a legislação e a execução que seriam: a função administrativa e a de governo, com finalidade de prestar serviços aos cidadãos, ou o bem da coletividade (DI PIETRO, 2005 e MATIAS PEREIRA, 2010).

A Administração Pública apresenta-se sob dois sentidos: em sentido *formal* ou *orgânico, subjetivo* designa o conjunto de entes instituídos para a consecução dos objetivos do Governo, que exercem a atividade administrativa (pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos). Compreende a administração Direta e Indireta; e em sentido *material* ou *funcional, objetivo* compreende o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral e a natureza da atividade exercida, em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático (MEIRELLES, 2004 e DI PIETRO, 2005).

Gurgel (2013) acrescenta aos sentidos objetivo e subjetivo o enfoque funcional, onde a Administração Pública é uma espécie de atividade, caracterizada pela adoção de providências de diversas naturezas, visando à satisfação imediata dos direitos fundamentais.

A Administração é o instrumental de que dispõe o *Estado* para pôr em prática as opções políticas do *Governo*, e relegá-los (os princípios) é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais (MEIRELLES, 2004)

#### 3.1 – PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A República Federativa do Brasil, conforme Cap. VII, Art. 37 da Constituição Federal de 1988,

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos seguintes princípios:

- *de legalidade;*
- *impessoalidade;*
- *moralidade;*
- *publicidade;*
- *eficiência.*”

Princípios são proposições básicas, fundamentais, que condicionam as estruturas subsequentes, regem a administração pública e estão consubstanciados em regras de observância permanente e obrigatória, não obstante existam princípios não expressos, decorrentes do nosso regime político, a saber: indisponibilidade, continuidade, razoabilidade, proporcionalidade, autotutela, igualdade, ampla defesa,

contraditório, segurança jurídica ou controle judicial, hierarquia, poder-dever, especialidades, motivação e supremacia do interesse público (MEIRELLES, 2004 e Führer, 2008).

Fatores como o neoliberalismo, a ordem econômica mundial e a globalização, culminaram com a reforma administrativa no Brasil e a Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998, alterou os dispositivos da Constituição Federal de 1988, quando propõe a transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial, cuja característica principal é o controle por resultados, e não por processos, através do Plano Direto do Aparelho do Estado.

Silva (1999) destaca dentre as modificações introduzidas pela Emenda da Reforma Administrativa, como ficou conhecida, aquelas relacionadas com a estabilidade dos servidores públicos, com o regime de remuneração dos agentes públicos, com a gestão gerencial da administração pública. Constitui-se um dos eixos da reforma do Estado, modificando efetivamente diversas áreas, visando garantir uma gestão pública menos burocrática e mais ágil.

Bresser-Pereira dispõe (1999): As “reformas administrativas” na América Latina costumam ser apenas mudanças *ad hoc* no organograma da administração, que são implementadas no momento em que o novo governo toma posse. Essas são falsas reformas que não envolvem mudanças institucionais significativas. Na verdade, foram apenas duas as verdadeiras reformas administrativas desde a construção dos estados nacionais modernos: a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público e a Reforma Gerencial da Administração Pública.

### 3.1.1 – Princípio da legalidade

Trata-se do mais importante, por ser essencial ao Estado Democrático de Direito, constitui-se de vetor basilar do regime jurídico-administrativo, permite a atuação do agente público apenas concedida ou deferida por norma legal, não se admitindo qualquer atuação sem prévia e expressa permissão (ROSA, 2009).

O administrador público durante a atividade funcional está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo afastar-se ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2004). Não há liberdade ou vontade pessoal. Só é lícito fazer o que a lei autoriza. Conforme Führer (2008) o conceito contém em si não só a lei, mas também, o interesse público e a moralidade.

O Estado só faz o que a Lei determinar, contudo o cidadão pode fazer tudo o que a lei não proibir, de acordo com o art. 5, inciso II, da CF/88, mas o agir da Administração Pública necessita estar prevista em lei devendo agir como, quando e da forma que a lei assim determinar.

### 3.1.2 – Princípio da impessoalidade ou finalidade

Este princípio permite três abordagens: relacionada à *finalidade* da atuação administrativa que, impõe ao administrador público praticar ato para seu fim legal. Sendo vedada a prática do ato administrativo, sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais; a *imputação* da atuação do órgão ou entidade estatal e da *isonomia*, sendo obrigatório o tratamento igualitário de todos os administradores. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de *abuso de poder* (MEIRELLES, 2004 e ROSA, 2009).

Führer (2008) ressalta que a administração deve servir a todos, sem preferências ou aversões pessoais ou partidárias e o mérito dos atos pertence à administração, e não às autoridades que os executam. A publicidade dos órgãos públicos deve ser impessoal, não podendo conter nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal.

A Lei 9.784/99 refere-se ao princípio da finalidade nos processos administrativos, estes devem observar critérios de “*interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige*”, vedada “*a promoção pessoal de agentes ou autoridades*” (BRASIL, 1988).

### **3.1.3 – Princípio da moralidade ou probidade administrativa**

Constitui o pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, o agente público deve ter a capacidade de distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, não somente o legal do ilegal, os princípios éticos, a boa-fé, a lealdade. A atuação administrativa não pode contrariar a moral, os bons costumes, a honestidade (ROSA, 2009)

Bandeira de Mello diz “violar a moral corresponde a violar o próprio direito”; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum (MEIRELES, 2004).

### **3.1.4 – Princípio da publicidade**

Referem-se à divulgação oficial e ampla de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional, para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Os atos públicos devem ter divulgação oficial, como requisito de sua eficácia, salvo as exceções previstas em lei (como segurança nacional – art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal), certas investigações policiais (art. 20 do Código de Processo Penal – CPP), processos cíveis em segredo de justiça (art. 155 do Código de Processo Civil – CPC) e outros (MEIRELLES, 2004; ROSA, 2009 e Führer, 2008).

Rosa (2009) ressalta que a publicidade atinge os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de constas submetidas aos órgãos competentes. Tudo relacionado a papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

### **3.1.5 – Princípio da eficiência**

Introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, é o mais moderno princípio da função administrativa, refere-se ao direcionamento da atividade e dos serviços à efetividade do bem comum, exigindo resultados positivos para o serviço público, e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, bem como imparcialidade, neutralidade, transparência (MEIRELLES, 2004).

Este princípio visa transformar o modelo de administração burocrática em administração gerencial – fundamentado no neoliberalismo, corrente de pensamento que defende o Estado mínimo, e apresenta-se sob dois aspectos: ao modo de atuação do agente público – na expectativa de maior desempenho atribuído, para lograr os melhores resultados e; ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (VASCONCELOS, 2015).

Conforme Rosa (2009) e Alcântara (2009), não bastam a instalação do serviço público, exige-se que esse serviço seja eficaz e que atenda plenamente a necessidade para a qual foi criado com presteza, perfeição e rendimento funcional, ressaltando que apresenta contornos diferenciados entre as organizações privadas e públicas, conforme o interesse ou a necessidade dos cidadãos ou naquelas que predominam o interesse financeiro de seus proprietários e a maximização dos lucros.

As atividades de saúde, em sua maioria, não permitem uma avaliação direta e objetiva dos resultados, pois atua em sistemas abertos e complexos, dificultando a operacionalização, a mensuração e a avaliação da eficiência no setor público, há imperfeição dos indicadores de resultados, limitações burocráticas para redução de custos e resistências às avaliações (PAREJO, 1996; ALCÂNTARA, 2009; SEIXAS, 2003).

Parejo Alfonso (2009) considera que critérios como: inovação, adaptação a mudanças e aprendizagem organizacional, em uma organização devam ser considerados em uma avaliação e, não apenas um único critério. A avaliação no setor público, principalmente saúde e educação, abrange influência de fatores externos, dificuldades metodológicas, particularidades e o momento de cada país. Desta forma é importante considerar a qualidade do serviço baseada na visão do usuário, não centralizando nos aspectos econômicos, pois não há modelo generalizável para todos os países (DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ e RUEDA, 2005; ALCÂNTARA, 2009)

## **3.2 – PRINCÍPIOS NÃO EXPRESSOS NA CF/88:**

### ***3.2.1 – Princípio da continuidade***

Os serviços públicos não podem parar, devendo manter-se em funcionamento, dentro das formas e períodos próprios de prestação, pois os anseios da coletividade não param. Com relação ao direito de greve ou paralisação dos serviços, não é concebida nos serviços de segurança pública, de distribuição de justiça, de transporte, de extinção de incêndios e dos funerários, pois o assunto ainda aguarda regulamentação por lei (BRASIL, 1988), mas não deveria haver greve sem limites no serviço público. Para os militares há proibição expressa de greve no art. 142, parágrafo 3º, IV, da Constituição Federal (ROSA, 2009).

### ***3.2.2 – Princípio da razoabilidade***

O princípio da proibição do excesso objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública (MEIRELLES, 2004), ainda segundo Rosa (2009) a administração deve agir com bom senso, de modo razoável e proporcional.

### ***3.2.3 – Princípio da autotutela***

Trata-se das Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, onde dispõe que a administração pode corrigir os atos irregulares ou inoportunos (através de revogação) e anular os atos ilegais (ou ilegítimos), respeitados os direitos adquiridos e indenizados os prejudicados, se for o caso. A Administração está obrigada a policiar, em relação ao mérito e à legalidade, os atos administrativos que pratica (GASPARINI, 1995).

### ***3.2.4 – Princípio da indisponibilidade***

Este princípio determina que os bens, direitos, interesses e serviços públicos não se encontram à livre disposição dos órgãos públicos, cabendo-lhes tão somente o dever de guardar e aprimorá-los para a finalidade que está vinculada (GASPARINI, 1995). A administração não pode transigir, ou deixar de aplicar a lei, senão nos casos expressamente permitidos. Nem dispor de bens, verbas ou interesses fora dos estritos limites legais (ROSA, 2009).

### 3.3 – CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.

Refere-se às diferentes possibilidades de atuação administrativa a ser executada de diversas maneiras e, independente da interpretação adotada, tanto a descentralização quanto a desconcentração constituem-se como recursos utilizados na tentativa de democratizar um regime político, possibilitando a existência de uma maior participação popular e valorização das localidades (ALCÂNTARA, 2011).

**CENTRALIZAÇÃO:** Bortoleto (2015) cita como o desempenho da atividade administrativa do estado em seus próprios órgãos, sem transferi-la para outra pessoa jurídica.  
**DESCENTRALIZAÇÃO:** é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica (DI PIETRO, 2005). Rosa (2009) lembra que a Administração Indireta é apenas uma das formas de descentralização, havendo outras, como: os concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos.

Alcântara (2011) ressalta a interpretação adotada, pois, tanto a descentralização quanto a desconcentração constituem-se como recursos empregados na tentativa de democratizar um regime político, possibilitando a existência de uma maior participação popular e valorização das localidades. São diferentes na capacidade de autonomia, e unidas pela oposição à centralização.

Contudo, analisando a relação dialética dos fenômenos sociais, observa-se que tanto os fenômenos “centralizadores” quanto os “descentralizadores” implicam o mérito pela concentração de poder direta ou indiretamente, quando adquirido, por meio da concessão de autoridade e tomada de decisão sobre assuntos de interesse da população (ALCÂNTARA, 2011).

**CONCENTRAÇÃO:** a pessoa política desempenha a função administração por meio de um só órgão, sem divisão, realizando sua atividade administrativa de forma concentrada (BORTOLETO, 2015).  
**DESCONCENTRAÇÃO:** é uma distribuição interna de competências, dentro da mesma pessoa jurídica, ou seja, liga-se a hierarquia (DI PIETRO, 2005). Em uma entidade pública o serviço é distribuído entre seus próprios departamentos ou órgãos subalternos.

Conforme Mello (2010) a desconcentração pode ocorrer em três situações: em razão da matéria, do grau de hierarquia ou do território. Em razão da matéria temos órgãos específicos a determinadas áreas de políticas públicas como secretarias de Saúde, da Educação ou da Cultura. Já em razão do grau de hierarquia observamos a vinculação dos ministérios à Presidência da República, com atribuições específicas a eles delegadas. Em razão do território temos órgãos públicos de abrangência regional como a Superintendência da Receita Federal no estado da Bahia ou a Delegacia Regional do Ministério do Trabalho no estado do Rio de Janeiro.

Se a administração for realizada de forma concentrada ou desconcentrada, é só analisar se na pessoa estatal existe um órgão apenas ou, se há vários. Bortoleto (2015) ressalta que a desconcentração e a descentralização são viáveis se for originada por meio próprio, somente por lei é possível a criação de um órgão público (desconcentração; art. 48, XI, CF) ou, a criação de uma pessoa administrativa (descentralização, autarquia, fundação pública, sociedade de economia mista, empresa pública e consórcio público; CF, art. 37, XIX).

**ENTES DE COOPERAÇÃO:** Medauar (2012) instrui que existem entes que colaboram com o Estado em situação peculiar, perante a doutrina, sem enquadrarem-se nas administrações direta ou indireta, como: os serviços autônomos SESI, SENAI, SESC, as Ordens e Conselhos profissionais (Ordem dos Advogados, Ordem dos Músicos), empresas controladas pelo poder público, que não sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Quadro 02 – Formas de desempenho da atividade administrativa.

Formas de desempenho	Características relevantes
<b>Concentrada</b>	Atividade é realizada por um único órgão. Pessoa jurídica sem divisão interna.
<b>Desconcentrada</b>	Atividade é realizada por vários órgãos; Pessoa jurídica com divisão interna e, Distribuição interna de competência.
<b>Centralizada</b>	Atividade é realizada diretamente pela pessoa política, por meio de seus órgãos.
<b>Descentralizada</b>	Atividade é realizada por outra pessoa jurídica e, Distribuição externa de competências.

FONTE: Bortoleto, 2015.

### 3.4 – ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

A Administração é definida como: “(i) o ato, processo ou efeito de administrar; (ii) o ato de reger, governar ou gerir negócios públicos (HOUAISS, 2001). O adjetivo *público* indica algo “(i) relativo ou pertencente a um povo, a uma coletividade; (ii) relativo ou pertencente ao governo de um país, estado, cidade etc.; (iii) que pertence a todo, comum; aberto”.

Matias-Pereira (2010) refere-se à soma de todo aparelho de Estado, estruturado para realizar os serviços públicos, visando a satisfação das necessidades da população, o bem comum. É a estrutura do Poder Executivo, com missão de coordenar e implementar as políticas públicas, possuindo atividades destinadas a execução de tarefas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou organização estatal.

A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, entidades, órgãos e agentes, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, visando permitir as instituições e pessoas alcançarem seus objetivos, atendendo a todos com igualdade e respeitando a constituição.

**Curiosidade:**

Assista ao vídeo:

<https://www.youtube.com/watch?v=KXNzZcpnSjU>

### 3.4.1 – ADMINISTRAÇÃO DIRETA

É definida como o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do Executivo. Os entes que integram a Administração Pública Direta são: a Presidência da República, Ministérios, Estados-membros e Distrito Federal. A principal característica da Administração Pública Direta é o vínculo de subordinação – supremacia – hierarquia que liga seus órgãos. Estas estruturas se mantêm em nível federal, estadual e municipal (MEDAUAR, 2012).

### 3.4.2 – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Referem-se ao conjunto de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria que executam, de modo descentralizado, serviços e atividades de interesse público (Quadro 3) (MATIAS PEREIRA, 2012). Medauar (2012) corrobora que entre a Administração Pública Direta e essas entidades não existem vínculos de hierarquia.

Quadro 3 – Representantes que integram a Administração Pública Indireta

Entes da Administração Indireta	Conceitos	Características
Autarquias	Entidade de direito público, com personalidade jurídica e patrimônios próprios, destinado à execução de atividades destacadas da Administração Direta.	Pessoas jurídicas públicas; Criada por lei; Capacidade de autoadministração; Autonomia frente ao poder que a criou; Dever de licitar; Excluída de falência; Responde diretamente por seus atos; O poder que a criou poderá na falta de recursos, ou no caso de sua extinção, responder subsidiariamente por ela. Ex.: Fazenda Pública.
Empresa Pública	Empresa de <i>capital inteiramente público</i> , dedicada à atividade econômica, porém com personalidade jurídica de direito privado.	Criação e extinção por lei; Pessoa jurídica de direito privada; Sujeição ao controle estatal, derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público; Vinculação aos fins definidos na lei instituidora e desempenho de atividade de natureza econômica. Ex.: EP – Embrapa e, SEM – Petrobrás.
Sociedades de Economia Mista	Empresa de <i>capital público e particular</i> , com direção estatal e personalidade de direito privado, deve ter forma (organização) de <i>sociedade anônima</i> , e maioria de ações votantes nas mãos do poder público. Não se sujeitam a falência.	
Fundação	Pessoa jurídica composta por um patrimônio personalizado, por seu(s) fundador (es), para uma finalidade específica.	Pessoa jurídica de direito privado ou direito público; Não tem proprietário, titular, sócio ou acionista; Dever de licitar; Destinado apenas a um fim, dirigido por administradores ou curadores, conforme estatuto; Área privada: instituída por escritura pública ou testamento e, Área pública: é criada por lei ou, escritura pública – desde que autorizada por lei; Destinam-se a fins culturais, sociais, científicos, literários, artísticos, etc..Ex.: FUNAI.

FONTE: Führer, MCA e Führer, MRE. 2008.

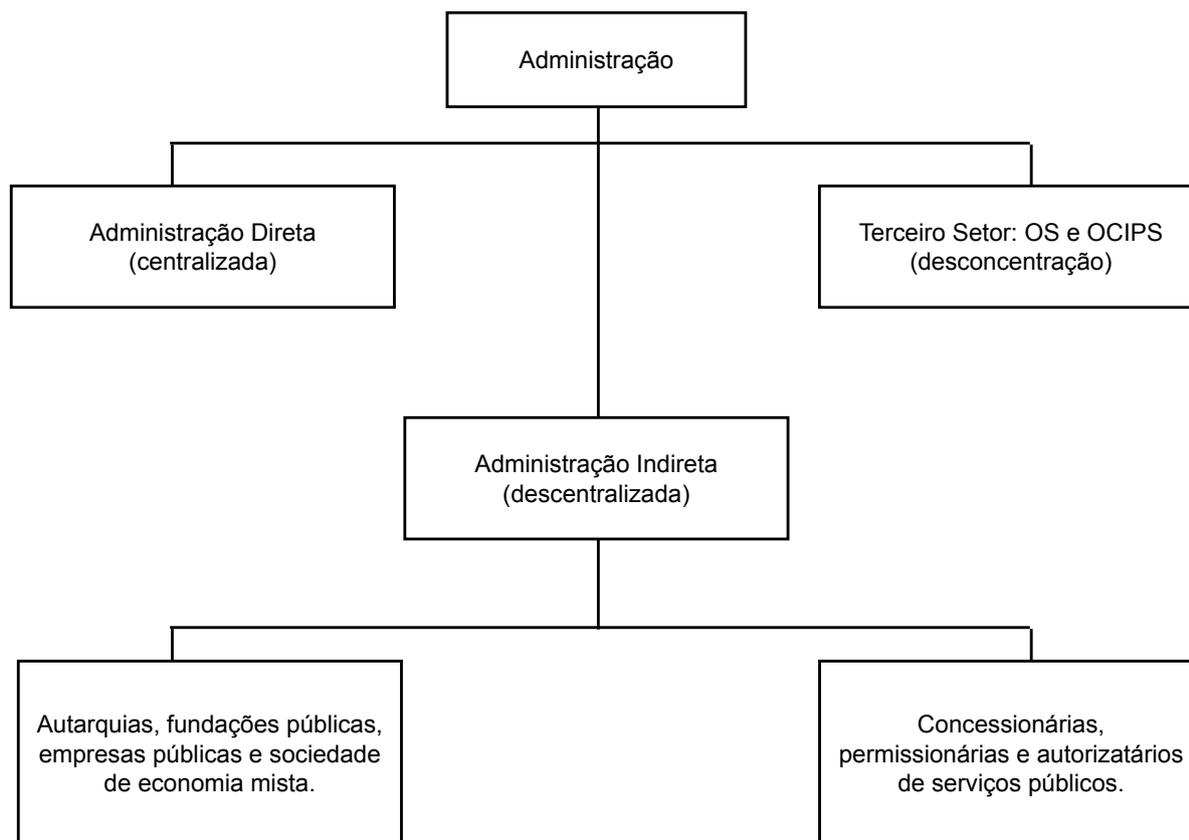


Figura 1 – Representação da organização da Administração Pública

FONTE: Führer, MCA e Führer, MRE. 2008.

### 3.4.3 – TERCEIRO SETOR. ENTES DE COOPERAÇÃO: ENTIDADES PARAESTATAIS.

Esta designação apareceu a partir da reforma administrativa, com objetivo de criar um instrumento que permitisse a transferência de certas atividades exercidas pelo Poder Público, e que seriam melhor executadas pelo setor privado, sem ocorrer concessão ou permissão (MARE, 1995). Meirelles (2004) refere-se a uma nova forma de *parceria*, com intuito implícito de exercer maior controle sobre as entidades privadas receptoras de verbas orçamentárias para consecução de fins assistenciais, nos serviços de interesse público, que não necessitam ser prestado pelos órgãos e entidades governamentais e não submetidas a qualquer controle de resultados.

Modesto (2005) define como entes privados de fins públicos, sem fins lucrativos com participação voluntária, auxiliares do Estado na persecução de atividade de relevante conteúdo social, enquanto Di Pietro (2005) frisa que são entidades públicas não-estatais, Públicas – pois prestam atividades de interesse público e, Não Estatais, porque não integram a administração pública direta e indireta, incluindo entidades declaradas de utilidade pública, Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e os Serviços Sociais Autônomos.

### 3.4.3.1 – ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Alcântara (2009) define como entidades públicas não estatais de direito privado que possuem autonomia financeira e administrativa, passível de participar do orçamento público e receber benefícios (dotações orçamentárias, isenções fiscais).

Disciplinado pela Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, estão dispensadas de licitação e celebração de contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as organizações sociais para a prestação de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde.

Meirelles (2004) considera as organizações sociais como uma qualificação, um título, outorgado pela Administração a uma entidade privada, sem fins lucrativos, visando à obtenção de determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais, etc.), com intuito de realizar atividade exclusivamente de interesse da coletividade.

Alvo de severas críticas e comparações com a administração pública em relação, principalmente, à eficiência, Di Pietro (2005) cita o possível uso do patrimônio e de servidores públicos, ausência de licitações na seleção e a criação de “fantasmas” (não apresentam patrimônio próprio, sede própria e vida própria – dependendo de recursos públicos) como organizações sociais.

A concepção e qualificação das entidades privadas em organizações sociais é um ato administrativo discricionário do Poder Público, admitindo uma forma de parceria (celebração de um contrato de gestão) e, a valorização do terceiro setor, de modo a executar os serviços de interesse público, que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais (MEIRELLES, 2004).

Para Meirelles (2004) o contrato de gestão é um instrumento jurídico básico dessa forma de parceria entre o setor público e o privado. Refere-se a um acordo operacional entre a Administração e a entidade privada, contudo, se necessitarem utilizá-la, a administração deverá aprovar suas próprias leis. Deste modo, o Poder Público pode desqualificar a entidade privada, retirando-lhe o título de organização social, desde que fundamentada no descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão, apuradas em processo administrativo e, assegurado o direito de defesa aos dirigentes da organização.

Keinert (1994) e Seixas (2003) advertem para o ato discricionário do Poder Executivo em suas escolhas – um tanto subjetivo, nebuloso, os critérios de escolha das organizações sociais e a ausência de processo licitatório prévio para sua qualificação. Seixas (2003) frisa a importância do controle social nestas organizações.

Pesquisa realizada por Duarte (2009) teve como objeto o gerenciamento dos hospitais públicos pelas Organizações Sociais (OS), tal como foram configuradas pelo Governo do Estado de São Paulo no final dos anos 90. Investigaram-se as características do modelo de gestão das OS e as tecnologias gerenciais por elas utilizadas, tendo como referência os princípios do SUS. Quanto às tecnologias gerenciais utilizadas não se observou nenhuma prática administrativa que possa ser considerada como inovadora, pois a maioria das práticas de gestão utilizada encontra-se presente em hospitais estatais, ainda que de forma pouco disseminada. A flexibilidade na gestão de pessoas, a agilidade nas compras e nos contratos e a autonomia desses hospitais são os principais fatores que fazem a diferença. Observou-se o empenho no cumprimento das metas e obrigações previstas nos contratos de gestão, entretanto não existem mecanismos adequados para garantir a participação da comunidade e o controle público da assistência prestada.

### 3.4.3.2 – ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OCIPs)

As OCIPs caracterizadas como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, instituída por particulares, para o desempenho de serviços sociais não exclusivos pelo Estado, incentivadas e fiscalizadas pelo Estado, mediante a celebração de Termo de Parceria e regulamentada pela Lei 9.790/1999.

Em relação às Organizações Sociais (OS), as OSCIPs apresentam algumas diferenças. Enquanto as OSs firmam Contrato de Gestão, as OSCIPs assinam Termo de Parceria. Em relação às áreas de atuação, como já referido, as OSs somente podem exercer atividades de interesse público no campo do ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (art. 1º da Lei n.º 9.637/98). Já as OSCIPs detêm uma área de atuação mais ampla, pois podem desempenhar serviços sociais de assistência social, defesa e conservação do patrimônio público, promoção do voluntariado, combate à pobreza, promoção da paz, da cidadania e dos direitos humanos, entre outros (art. 3º da Lei n.º 9.790/99), ou seja, através de projetos de interesse público com objetos específicos selecionados através de concursos de projetos nas referidas áreas, podem executar ações específicas de políticas públicas em parceria com o estado. Outra diferença está no ato de qualificação da entidade: enquanto que as OSs são alçadas a esse patamar mediante um ato discricionário do Poder Público, as OSCIPs têm direito ao título de entidade de utilidade pública, quando preencherem os requisitos da Lei n.º 9.790/99. Outra importante diferença entre as entidades está na inexistência de representante do Poder Público no Conselho de Administração da OSCIPs (formado pelos sócios), ao contrário do que ocorre nas OSs (CASSEPP, 2013).

Alcântara (2009) refere-se à OSCIPs e OS que dependem excessivamente de recursos públicos, com indicação de sua direção indicada pelo poder público, e que funcionam como órgãos disfarçados da administração pública – ONGs com DNA estatal; tornando-se necessário e salutar a independência, de recursos exclusivamente do governo para suas atividades.

### 3.4.3.3 – SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Trata-se de entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, instituído por Lei, com personalidade de Direito Privado, sem fins lucrativos, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais; possuem administração e patrimônio próprios, porém não integram a Administração direta nem a indireta, trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços atribuídos a ele (MEIRELLES, 2004).

São exemplos desses entes, os serviços sociais do comércio e da indústria, entre eles: SENAI, SENAC, SESC, SESI.

## 3.5 – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entendemos os diferentes Modelos de Administração Pública não só como diferentes formas de organização da estrutura administrativa do estado, mas como materialização da ideologia hegemônica em determinado contexto histórico, político, econômico, social e cultural. Para efeito didático, classificamos aqui a Administração Pública Brasileira em quatro grandes modelos: Patrimonialista, Burocrática, Gerencial e Social (ou Societal).

### 3.5.1 – ESTADO PATRIMONIALISTA

O Patrimonialismo foi amplamente descrito por Faoro (1995) como uma cultura política remanescente dos países onde houve monarquias absolutistas, onde existe uma indefinição entre o patrimônio público e o patrimônio do príncipe. Ele sintetiza: “A propriedade do rei, suas terras e terrenos, se confunde nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral”.

Este tipo de administração não é considerado propriamente público, mas apenas do Estado, uma vez que não visa ao interesse público (ALCÂNTARA, 2009). A forma de organização e gestão obedece menos a critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais. Normalmente, esses grupos preferem dominar as áreas sociais por serem diretamente ligadas às maiores demandas da população. Setores sociais são privilegiados para o exercício do assistencialismo paternalista; propiciam ao líder do grupo o exercício da “bondade” por meio da concessão de benefícios e favores com o dinheiro público. Assim, líderes políticos e dirigentes públicos podem favorecer segmentos da população sob sua influência, fazendo-os crer que o benefício é uma concessão pessoal do líder e não um direito individual ou um valor de cidadania. O resultado final é o reforço do poder e da liderança tradicional através do exercício do personalismo (MOTA, 2007).

É perceptível que o Estado patrimonialista está fortemente presente na cultura política brasileira e se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção. No patrimonialismo predominam as considerações pessoais, os atos de graça, as promessas e os privilégios. O funcionário patrimonial tem dependência e fidelidade ao “senhor” e não a regras e princípios (MATIAS-PEREIRA, 2008).

### 3.5.2 – ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

O modelo burocrático é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. Este modelo é atribuído a Max Webber porque o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características (SECCHI, 2009).

A burocracia é entendida como um grande avanço em relação à administração patrimonial. É componente útil e necessário a todas as organizações, especialmente as da administração pública (ALCÂNTARA, 2009). Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição, prevalecendo três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009). Para Secchi (2009), a formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas.

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão, sendo a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que as estão ocupando. Isso

ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.

O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento (SECCHI, 2009).

A palavra “burocracia”, especialmente na imprensa, geralmente está associada à papelada, carimbos, rituais desnecessários, entre outros; é o seu sentido vulgar. Esta visão é definida como “conceito negativo da burocracia” (ALCÂNTARA, 2009). Entretanto, é importante recordar que foi a partir da organização burocrática se contrapondo ao patrimonialismo que princípios da administração pública, a saber, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, foram incluídas na Constituição Brasileira em 1988. Desta forma, o “conceito positivo de burocracia” relaciona-se à especialização e a treinamentos racionais do servidor público, com competências ordenadas através de leis ou regulamentos, com a hierarquia, a carreira de acesso público e a vitaliciedade do cargo obtido através do mérito (ALCÂNTARA, 2009).

### 3.5.3 – REFORMA GERENCIAL

Um dos maiores estudiosos da administração pública no Brasil tem sido Bresser-Pereira, que para além da produção científica na área foi agente importante para a implantação da Reforma Gerencial no país. Para o autor, após a Segunda Guerra Mundial a democracia permitiu que os trabalhadores e as classes médias aumentassem suas demandas por serviços sociais, transformando o Estado Democrático Social em Estado Democrático Liberal – uma forma de Estado na qual o consumo coletivo relativamente igualitário é importante. Este, por sua vez, implicou um aumento considerável da despesa pública e, em consequência, tornou-se claro que a administração burocrática, que se propunha apenas a tornar a ação do Estado efetiva, não era eficiente (BRESSER, 2010).

A administração gerencial, também denominada “nova gestão pública” procura possibilitar maior eficiência e eficácia à administração pública (ALCÂNTARA, 2009). A reforma gerencial foi a resposta a esse desafio ao modificar a forma de administrar a oferta dos serviços (BRESSER, 2010). Em grande parte, essas reformas colocavam em causa a própria viabilidade da administração pública como condutora de eficiência e eficácia na gestão de serviços e na ação redistributiva. Entretanto, a eficiência na administração pública apresenta contornos diferenciados à da iniciativa privada. Nesta predomina o interesse pelo lucro e na gestão pública deve sempre prevalecer o interesse público, a preocupação com a efetivação da cidadania e a prestação do serviço público efetivamente voltado às necessidades sociais (ALCÂNTARA, 2009).

Os novos modelos procuram transformar e introduzir na gestão pública o estilo privado. Além de ampliarem a importação de técnicas típicas da gestão privada, propõem sempre com grande ênfase eliminação, privatização e terceirização de serviços (MOTTA, 2007). As prescrições operacionais da Administração Pública Gerencial (SECCHI, 2009) são:

- Desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos;
- Competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
- Uso de práticas de gestão proveniente da administração privada;
- Atenção à disciplina e parcimônia;
- Administradores empreendedores com autonomia para decidir;
- Avaliação de desempenho;
- Avaliação centrada em Resultados.

Como superação à burocracia estatal, a Reforma Gerencial : (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, em vez de seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons re-

sultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e (4) mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contratos de gestão (BRESSER, 2010).

No Brasil, a Reforma Gerencial foi introduzida na década de 90, através da criação do MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, com a aprovação da Emenda Constitucional 19, a qual introduziu o princípio da eficiência na administração pública brasileira e uma série de leis federais que estabeleceram as agências reguladoras e executivas, as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), entre outras medidas (ALCÂNTARA, 2012). Também se delimitou as funções do estado através da classificação em três áreas de atuação: atividades exclusivas do estado, serviços sociais e científicos do estado e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER, 1997). Como ideário, definiu-se a privatização de órgãos de prestação de serviços e produção de bens encontrados no mercado, a terceirização das atividades auxiliares e a publicização (transferência para entes públicos não estatais) de serviços sociais e científicos através de contratos de gestão, conforme demonstrado no quadro 4:

Quadro 4 – Representa as áreas de atuação do Estado e as Instituições resultantes após a Reforma

	Atividades Exclusivas de Estado		Serviços Sociais e Científicos		Produção de Bens e Serviços para o Mercado	
	Áreas de atuação	Instituições resultantes da Reforma	Áreas de atuação	Instituições resultantes da Reforma	Áreas de atuação	Instituições resultantes da Reforma
<b>Atividades Principais</b>	<i>Estado</i>	<i>Estado</i>	<i>Publicização</i>	<i>Entidade Públicas não estatais</i>	<i>Privatização</i>	<i>Empresas Privadas</i>
<b>Atividades Auxiliares</b>	<i>Terceirização</i>	<i>Empresas Terceirizadas</i>	<i>Terceirização</i>	<i>Empresas Terceirizadas</i>	<i>Terceirização</i>	<i>Empresas Terceirizadas</i>

Fonte: Bresser Pereira, 1995

A partir das iniciativas de implantação da Reforma Gerencial, alguns estudos têm pesquisado seus resultados no Brasil e em diversos países no mundo. Em estudo realizado sob o enfoque da administração pública comparada, onde se avaliou as reformas administrativas do Brasil, Estados Unidos e União Europeia, evidenciou-se que o modelo de reforma administrativa, implementada sob a ótica neoliberal, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas da administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2008). E ainda, no Brasil não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país. Outro estudo que analisou a aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal identificou vários entraves que dificultam ou impedem a adoção do gerencialismo, sendo os principais o desconhecimento e a falta de capacidade de gerenciamento dos gestores (ARAÚJO, 2012). Entretanto, para Bresser-Pereira (2010), a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do Estado Social e, dessa forma, neutraliza a tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado.

Entendemos que o modelo gerencial traz uma preocupação saudável e necessária em relação à eficiência e eficácia na administração pública. Uma maior flexibilidade, agilidade e preocupação com efi-

ciência e resultados são bem-vindas. A questão é como efetivamente fazer isso com metas, indicadores e prazos avaliáveis pela população e, em especial, mantendo o controle sobre o administrador público a fim de evitar desvios e, eventualmente, corrupção (ALCÂNTARA, 2009).

### 3.5.4 – GESTÃO SOCIAL (OU SOCIETAL)

A Administração Pública Societal ou a Gestão Social ainda são conceitos e modelos em construção. Apesar de explicitarmos algumas divergências de autores entre eles, consideraremos como práticas e conotações semelhantes que integram um mesmo campo inacabado da gestão pública.

Paes de Paula (2005) definiu a Administração Pública Societal como um projeto político em desenvolvimento, com principal vertente a societal, que se manifesta nas experiências alternativas de gestão pública como os Conselhos Gestores e Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país. Já a Gestão Social é apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto, e na emancipação enquanto fim último (CANÇADO, 2011)

Bresser Pereira protagonizou polêmica pública e acadêmica em 2005 com Paes de Paula sobre o tema. Como réplica à publicação do artigo “Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social” (PAES DE PAULA, 2005a), afirmando que o estudo está comparando duas coisas muito diferentes: um tipo de administração pública (gerencial) e uma forma de governo (gestão social) ou regime político (democracia) (BRESSER, 2005). Na mesma edição do periódico, Paes de Paula publica uma tréplica (PAES DE PAULA, 2005b) a Bresser Pereira, argumentando que não compara a administração pública gerencial e a gestão social, mas as administrações públicas gerencial e societal, e que, de fato, estes dois modelos se referem a formas de organizar e administrar o estado. Em 2010, Bresser Pereira define o Estado Social como resultado da busca dos cinco objetivos do Estado – segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza – no quadro dos regimes democráticos.

No estudo onde propôs o conceito de Administração Pública Societal, Paes de Paula compara esta com a Gerencial conforme descrito no quadro 5.

No Brasil contemporâneo, a democratização e os novos processos eleitorais e os dispositivos constitucionais ajudam a levantar ou reacender expectativas sobre mais e melhores serviços, o que, aos poucos, provoca rupturas nas estruturas políticas tradicionais e o surgimento de novas formas de gestão (MOTTA, 2007). Neste sentido, além dos mecanismos tradicionais de controle formal externo e interno da administração pública, a participação popular e o controle social por parte dos usuários são fundamentais (ALCÂNTARA, 2009).

Para Paes de Paula (2005), essas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada, demandando uma amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: a) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que enfrentasse a crise do nacional-desenvolvimentismo; b) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado e c) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo.

Entretanto, é perceptível que a intenção do governo federal nos anos 2000 de implementar um novo processo de planejamento, com participação social, não conseguiu atingir os seus propósitos de estimular a modernização da administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2008). Neste sentido, o que se percebe é que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, ao se institucionalizarem, convertem-se em aparelhos de Estado, com as mesmas vicissitudes das demais instituições do poder político (GURGEL, 2013).

Quadro 5 – Comparativo entre a Administração Gerencial e Administração Pública Societal.

Variáveis	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento Internacional pela Reforma do Estado (início nos anos 1980 e baseia-se nos modelos inglês e norte-americano)	Movimentos sociais brasileiros (início nos anos 60 e desdobramentos nas três décadas seguintes)
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa, baseia-se no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura de aparelho de Estado e o paradigma da gestão.
Dimensões Estruturais	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica
Organização Administrativa do Aparelho do estado.	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura à Participação Social.	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem da Gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão Social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: PAES DE PAULA, 2005.

Portanto, a modernização efetiva do Estado somente poderá advir de forma que alterem o sistema de poder e o aglomerado político que o constitui; em outras palavras, reformas que redistribuam os recursos do poder e alterem os canais de comunicação entre o público e sua administração (MOTTA, 2007). Não bastará, portanto, que os construtores da nova democracia e da nova administração pública apenas criem fóruns de decisão sobre políticas públicas ou sobre orçamento público. É preciso que recriemos esta sociedade civil, para que, ambas, a democracia e administração pública, finalmente se encontrem (GURGEL, 2013).

## 4 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO CONTEXTO ATUAL

Após descrever os principais conceitos de Estado e de Administração Pública, seus princípios, fundamentos e a evolução histórica dos modelos, ao observar as práticas e instituições do Estado Brasileiro atual fica clara a influência e a presença de diferentes características. As mudanças recentes no Direito Administrativo têm possibilitado modificações extensivas à Administração Pública, principalmente pelo aprimoramento das modalidades de gestão, bem como alterações significativas nos princípios constitucionais.

É evidente que nos últimos 40 anos, a administração pública brasileira passou por grandes transformações, sobretudo como parte do trânsito para a democracia. Desenvolveram-se novas práticas e expectativas de modernização, mas muitas de suas características tradicionais não foram removidas (MOTTA, 2007).

É importante observar que a administração pública brasileira ainda apresenta algumas características patrimoniais (ALCÂNTARA, 2009). Além disso, os novos modelos compartilham características essenciais com o modelo tradicional burocrático e, portanto, não são modelos de ruptura (SECCHI, 2009).

Em estudo, onde se procurou verificar os elementos dos modelos que predominam na administração pública brasileira, tendo como objeto de análise a Política Nacional de Habitação, constatou-se que a política pública é marcada pelo hibridismo de elementos característicos dos modelos burocrático, gerencial e com predomínio do modelo societal (Drumond et al., 2014).

Zwick et al. (2012), em ensaio teórico, relataram uma reflexão acerca da administração pública brasileira sob o enfoque da Teoria N (Necessidade, com domínio da estrutura sobre a ação individual e coletiva) e da Teoria P (Possibilidade, ação diante da estrutura para emancipação do indivíduo) de Guerreiro Ramos. Concluíram que existe uma hibridização de diversos modelos de gestão, unindo características do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo, bem como indícios de gestão social. Para os autores, esta hibridização institui um novo modelo de gerir a coisa pública, denominado de administração pública tupiniquim (figura 2).

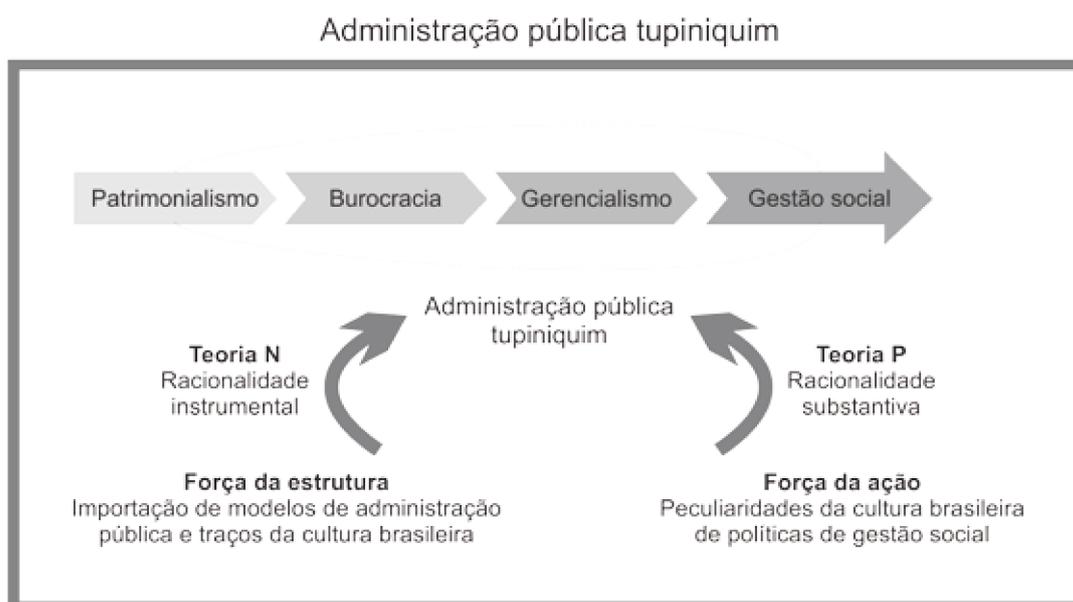


Figura 2 – Evolução da Administração Pública no Brasil  
Fonte: Zwick, 2012.

Concordamos que existe hoje no Brasil uma coexistência de características dos diversos modelos de administração pública. Entretanto julgamos que ainda é precoce definir esta hibridização como um novo modelo. Acreditamos que a transformação da administração pública, pautada por diferentes conjunturas políticas, econômicas e sociais tem sido processual, heterogênea e incompleta.

## 5 – REFERÊNCIAS

- Alcântara, CM A reforma gerencial e os novos modelos de gestão em saúde pública no Brasil. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 Oct. 2 Nov. 2012. Documento libre.
- Alcântara, CM O modelo gerencial: organizações públicas não estatais e o princípio da eficiência: uma visão jurídica e administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- Alcântara, CM Os princípios Constitucionais da Eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009 nº 1, Ago-Dez p. 24-49.
- Alcântara, FHC. As Reformas Legais e o Processo de Descentralização: Aspectos Jurídicos e Políticos. Rev. Sociol. Polít., 2011, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 197-210, jun. 2011(a).
- Alvarenga, CFRP. Eficiência, economicidade e efetividade: diferença prática. Jus Navigandi. Teresina ano 18, n. 3739, 26 set 2013. Acesso em 24 fev. 2015]. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/25399>
- Araújo. PG, Pereira JR. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. Ver Adm. Publ. Rio de Janeiro 46(5):1179-1199, set-out. 2012.
- Barbosa, MNL. A experiência dos termos de parceria entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIPs). In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros
- Bortoleto, L. Administração Pública e Terceiro Setor [capítulo]. [Acesso em: 25 fev 2015]. Disponível em: [http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/5\\_soltas.pdf](http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/5_soltas.pdf)
- Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil [internet]. Brasília: Senado; 1998 [acesso em 2015 mar 15]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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 [internet]. Diário Oficial da União [acesso em 2915 mar 15]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)
- Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1988. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências [internet]. Diário Oficial da União [acesso em 2015 mar 15]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)
- Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal

- [internet]. Diário Oficial da União [acesso em 2015 mar 15]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)
- Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências [internet]. Diário Oficial da União [acesso em 2015 mar 15]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)
- Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 3689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal [internet]. Diário Oficial da União. [acesso em 2015 mar 16]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. Pauta de Julgamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=287554>. Acesso em: 19 mar 2015.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.NAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 18 mar 2015.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 18 mar 2015.
- Bresser Pereira, LC. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; 1997.
- Bresser Pereira, LC. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995: Revista do Serviço Público, 50(4); 1999: 5-30.
- Bresser Pereira, LC. Democracia, estado social e reforma gerencial. RAE 2010, Jan/Mar 50(1): 112-116.
- Bresser Pereira, LC. Réplica: Comparação impossível. RAE 2005, Jan/Mar 45(1): 50-51.
- Bresser-Pereira, LC; Spink, PK. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. 271p, 7ª ed.
- Cançado AC; Tenório FG; Pereira JR. Gestão social: reflexões teóricas e concretas. Cad. EBAPE.BR, v.9, nº3, artigo 1, Rio de Janeiro, set.2011. p. 681-703
- Carvalho, M. Introdução ao Direito Administrativo. [Capítulo]. [Acesso em: 25 fev 2015]. Disponível em: [http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/Manual%20de%20Direito%20Administrativo%20-%201a%20ed-cap1%20\(1\).pdf](http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/Manual%20de%20Direito%20Administrativo%20-%201a%20ed-cap1%20(1).pdf)
- Cassepp, AA. Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: similaridades e distinções. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,organizacoes-sociais-e-organizacoes-da-sociedade-civil-de-interesse-publico-similaridades-e-distincoes,45987.html>. Acesso em: 03 jun 2015.
- Di Pietro, MSZ. Direito Administrativo. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. 743p.
- Domínguez Martínez, J; Rueda, N. Los indicadores de producción pública. Economistas. Madrid. N.105:77-85, jul.2005.
- Drummond, AM; Silveira, SFR; Silva, EA. Predominância ou coexistência? Modelos de Administração Pública brasileira na Política Nacional de Habitação. Rev Adm. Publ. Rio de Janeiro. 48(I):3-25, jan-fev. 2014.
- Duarte, IG. Características dos modelos de gestão das organizações sociais contratadas pela Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo para o gerenciamento de hospitais [tese]. São Paulo: Coordenadoria de Controle de Doenças, Secretaria de Estado da Saúde;2009.

- Faoro, R. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Globo; 1995.
- Ferreira, ABH. Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; 1988.
- Führer, MCA; Führer, MRE. Resumo de Direito Administrativo. Ed. Malheiros, 141 p, 22ª ed., 2008.
- Gasparini, D. Direito Administrativo. 4ª ed. rev e ampl. São Paulo: Saraiva, 1995. 633p.
- Gurgel, C; Justen, A. Controle social e políticas públicas.: a experiência dos Conselhos Gestores. Rev Adm. Publ. Rio de Janeiro 47(2):357-378, mar-abr, 2013.
- Houaiss, A; Villar, MS. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- Justin MF. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- Keinert, TMM. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). Rev Adm de Empresas. São Paulo, v.34, nº3, p.41-48, Mai-Jun.1994.
- Kelsen, H. Teoria Geral do Direito do Estado. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- Matias-Pereira, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. RAP 2008, Jan/Fev 42(1): 61-82.
- Matias-Pereira, J. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 3ª ed. rev e atual. São Paulo: Atlas, 2010.
- Matias-Pereira J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 4ª ed. rev e atual. São Paulo: Atlas, 2012.
- Medauar O. Direito Administrativo moderno. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012. 479p, 16ª ed.rev.,atual. E ampl.
- Meirelles, HL. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Malheiros, 773 p, 29ª ed. 2004.
- Mello, CAB. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. rev e atualiz. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004. 933 p.
- Mello, CAB. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. rev e atualiz. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010.
- MIRANDA J. Manual de direito constitucional. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1985. V.1.
- Modesto, P. Reforma do Estado e formas de prestação de serviços. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.) Parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 433-486.
- Motta, P.R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. RAP 2007, Edição Especial Comemorativa: 87-96.
- Paes de Paula, A.P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE 2005, Jan/Mar 45(1): 36-49.
- Paes de Paula, A.P. Tréplica: comparação possível. RAE 2005, Jan/Mar 45(1): 51-52.
- Parejo Alfonso, L. Manual de derecho administrativo. 4º ed. Barcelona: Ariel, 1996. V. 1.
- Pereira, E.T. Educação Política: Uma Experiência com o Orçamento Participativo. Campinas: Alínea, 2008.
- Rocha, CLA. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- Rosa, MFE. Direito Administrativo: Estado, Administração Pública e outros temas. São Paulo: Saraiva; v.19, 216p, 10ª ed. 2009.
- Secchi, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. RAP 2009, Mar/Abr 43(2): 347-69.
- Seixas PHD'A. As organizações sociais de saúde em São Paulo, 1998-2002: uma visão institucional [dissertação de mestrado] São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas; 2003
- Silva, COP. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica. Ver Jur Virtual. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999.
- Siqueira, JF e Souza, FC. A Convergência da Nova Administração Pública para Governança Pública: Uma Análise dos Artigos Internacionais e Nacionais Publicados entre 2000 e 2006. [artigo]. [Acesso em: 25 fev 2015]. Disponível em: [www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos72007/563.pdf](http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos72007/563.pdf)

Vasconcelos, A. Princípios da eficiência na gestão pública [artigo]. [Acesso em 25 fev 2015]. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/o-principio-da-eficiencia-na-gestao-publica/14519/>

Weber M. Economia e Sociedade. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa: revisão técnica Gabriel Cohn. 3º ed. Brasília: UNB, 1999. 2v.

Zwick, E; et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. Cad EBAPE BR 2012, Jun 10(2):284-301.