

A NOVA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO PODER PÚBLICO DIANTE DO CONTEXTO DE FRAGILIZAÇÃO ECONÔMICA NACIONAL E A RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO INTERGERACIONAL

THE NEW ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF THE PUBLIC POWER IN THE CONTEXT OF NATIONAL ECONOMIC FRAGILIZATION AND THE RELEVANCE OF THE INTERGENERATING PRINCIPLE

Fernanda Cláudia Araújo da Silva

Professora de Direito Administrativo da Universidade Federal do Ceará, Mestre em Direito pela UFC e Doutoranda em Direito pela Universidade de Lisboa.

Sumário: 1 Introdução; 2 Importância da mudança de comportamento do gestor, servidores e terceirizados da Administração Pública brasileira; 3 O redimensionamento financeiro da função executiva do Estado brasileiro como princípio; 4 A correlação entre a economicidade e o princípio do benefício intergeracional para o funcionamento do Estado brasileiro; 5 Considerações finais; Referências.

Contents: 1 Introduction; 2 Importance of manager, servers and third-party of the Brazilian public administration behavior change; 3 Financial resizing of Brazilian State executive function as a principle; 4 The correlation between the economy and the principle of intergenerational benefit to the functioning of the Brazilian State; 5 Final considerations; References.

Resumo: Apresentam-se os elementos que constituem a nova gestão da Administração Pública durante sua atuação, a partir do contexto de Estado gerencial, numa identificação mediante políticas de economicidade para a mínima manutenção do Estado Social brasileiro. O tema é relevante, pois chama atenção para a forma de execução das funções precípua de entidade pública, que cada vez mais firmam sua gestão em políticas sociais, estabelecidas diante do contexto constitucional para a prestação e execução de serviços protetivos à coletividade, tendo como fim o bem-estar da coletividade e o interesse público. Nesse enfoque, será feita uma abordagem sob a ótica do Estado Gerencial Social, mas também sob o enfrentamento de deficits nos cofres públicos e seus procedimentos de gestão e acompanhamento pela Administração Pública. Trata-se, portanto, de um mecanismo de fundamental importância para o cumprimento das determinações sociais necessárias ao desempenho de atividades revestidas de interesse público a partir de um recorte do Princípio Intergeracional. A pesquisa foi baseada em texto, portanto, trata-se de pesquisa bibliográfica, qualitativa, com o propósito de estabelecer um diagnóstico doutrinário de uma situação vivenciada pelo Estado brasileiro.

Palavras-chave: Nova Gestão Administrativa. Estado Social. Administração Pública.

Abstract: The elements that make up the new management of the Public Administration during its performance, from the context of a referential State, are presented, in an identification through economical policies for the minimum maintenance of the Brazilian Social State. The theme is relevant, since it calls attention to the way in which its functions are carried out of a public entity that increasingly manages management in social policies, established before the constitutional context for the provision and execution of protective services to the community, aiming the well-being of the community and the public interest. In this focus an approach will be taken from the perspective of the Social Management State, but also under the confrontation of deficits in the public coffers and their procedures of management and monitoring by the Public Administration. It is, therefore, a mechanism of fundamental

importance for the fulfillment of the social determinations necessary for the performance of activities covered by public interest. The research was based on text, therefore, it is a bibliographical research, qualitative, with the purpose of establishing a doctrinal diagnosis experienced by the Brazilian State.

Key-words: New Administrative Management. Social State. Public administration.

1 Introdução

O contexto hodierno estabelecido entre as determinações constitucionais e a fragilidade econômica vivenciada a partir dos anos de 2014 perfaz uma nova Administração Pública, a qual deve ser repensada com mais razoabilidade no tocante à determinação de execução das políticas públicas sociais, evitando-se, assim, o descumprimento dos direcionamentos da Constituição.

Dessa forma, a nova Administração Pública vem procurando estabelecer mudanças organizacionais no setor público. Esse momento foi enfrentado em muitos países ao redor do mundo em decorrência da instalação de uma crise econômica de consequências globais. No que tange às mudanças, a principal tônica da Administração Pública tem sido o restabelecimento da primazia do princípio da economicidade gerencial, baseado em conceitos modernos de administração propostos pelo setor privado, sobre o modelo de Estado paternalista.

Nesse sentido, a principal questão que se levanta é: quais mudanças são necessárias dentro das organizações públicas para que o Estado brasileiro se adeque a essas novas referências econômicas da Administração Pública gerencial, assimilando-as efetivamente, juntamente com a Sociedade?

Este artigo, desenvolvido com base no entendimento de que a efetiva assimilação da cultura gerencial da Nova Administração Pública pela organização do Estado brasileiro, sob pena de o Brasil não conseguir suportar a situação em que se encontra, requer a implementação de diversas mudanças, apresenta o resultado de uma pesquisa que, baseada no Estado Gerencial

instituído pela Emenda Constitucional nº 19/1998, esclarece a mudança comportamental do Estado brasileiro pós-gerencial e de economicidade em busca de um equilíbrio econômico-social, realizada mediante a análise qualitativa da correlação existente na doutrina brasileira.

Dessa forma, o presente artigo analisa a necessária mudança do comportamento dos agentes públicos na atuação estatal em busca da economia. Em seguida, demonstra que à economicidade deve ser dado um tratamento como elemento principiológico, e, por último, traça uma correlação entre a economicidade e o princípio intergeracional.

Assim, a Administração Pública brasileira enfrenta um desafio em que se propõe uma nova construção da gestão para enfrentar a problemática econômica, a revisão do comportamento do Estado em face das transformações ocorridas e a busca de meios a fim de que se adeque às novas necessidades.

2 Importância da mudança de comportamento do gestor, servidores e terceirizados da Administração Pública brasileira

É importante a mudança de postura da Administração Pública na contemporaneidade, abrangendo a redução cada vez mais expressiva dos recursos de manutenção financeira da própria estrutura organizacional, independentemente de sua finalidade, pois a transformação do Estado burocrático em Estado Gerencial, principalmente em face da quantidade de direitos sociais existentes, estabelece uma oneração excessiva.

Essa situação impõe o dever de reorganizar a nova estrutura embasado em uma performance administrativa muito mais financeira, nos moldes do estabelecido no setor privado, voltado para uma nova referência.

Isso compreende ultrapassar a contribuição da reforma administrativa gerencial além da governança, entendida como o aumento da capacidade de governo, mediante a adoção dos

princípios da administração gerencial como propôs Bresser Pereira (1997, p. 42):

a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização de seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; [...] g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados [...].

Agora, a importância da mudança sistêmica da Administração Pública refere-se a uma nova proposta de organização financeira, ou seja, à interação de um sistema financeiro reduzido dentro do sistema organizacional. Nesse sentido, as mudanças prescritas devem afetar o componente organizacional da Administração Pública muito mais num contexto cultural, estabelecendo uma chamada “cultura de economia” para os gestores públicos e servidores da Administração Pública.

Esse redirecionamento financeiro deve ser proposto a partir de um mapeamento estatal das finanças, levado a um processo de interação entre os princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e os princípios da organização financeira, também elencados na Constituição de 1988 (Legalidade, Economicidade, Transparência, Publicidade e Responsabilidade Fiscal).

Após o mapeamento e observando-se a aplicação dos princípios constitucionalmente estabelecidos, identificam-se as despesas segundo a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, norma reguladora da matéria, quando se deve observar fundamentalmente o efetivo planejamento financeiro estatal.

Na atual situação financeira em que se encontra o País, é muito importante a redução de gastos, principalmente na aquisição de certos produtos e substituição de equipamentos a fim de gerar menor custo. Antes de tudo, políticas públicas internas devem ser divulgadas para gestores, servidores e terceirizados no sentido de aplicar em todos os atos critérios de economicidade, inclusive com a ampla divulgação de resultados positivos e negativos, para que sejam reforçadas as ações de diminuição dos custos.

3 O redimensionamento financeiro da função executiva do Estado brasileiro como princípio

A função administrativa está presente na atuação de todos os poderes que estruturam o Estado Brasileiro, Executivo, Legislativo e Judiciário, estabelecidos no art. 2º da Constituição de 1988 (MEIRELLES, 1990), que, comportando-se de modo típico ou atípico, desempenham atividades executivas de acordo com os direcionamentos constitucionais e legais estabelecidos. Assim, no dizer de Silva (2017, p. 129):

Isso nos mostra que a atuação executiva se perfaz por todo o Estado e genuinamente a produzir políticas públicas dentro dos Poderes. Nesse âmbito, tem-se uma proposta de identificação da atuação executiva. No Judiciário, a movimentação para se implementar o próprio acesso à Justiça, são atuações executivas de planejamento e cumprimento, como ocorre também no legislativo, em sua organização e composição.

A função executiva em qualquer dos Poderes estruturais do Estado brasileiro é desempenhada de forma que se busquem alcançar novos parâmetros executivos para o seu funcionamento

e direcionamento ao interesse público. Por isso cabem aqui as palavras de Madeira afirmando que:

Isto é tanto mais importante quando se sabe que as atividades da Administração Pública, típicas do Poder Executivo, coexistem nos dois outros Poderes, isto é, nos Poderes Legislativo e Judiciário, sendo regidas, assim, pelo Direito Administrativo, este considerado e definido como o conjunto de princípios jurídicos que disciplinam as Atividades da Administração Pública em quaisquer dos departamentos de governo. (MADEIRA, 2008, p. 63).

Essa é a função administrativa, que pode ser vista sob o aspecto amplo ou restrito, naquele englobando toda e qualquer função de governo, enquanto neste abrangendo apenas a função administrativa. Já sob a ótica estrutural, a função administrativa, no sentido formal, orgânico ou subjetivo significa a estrutura do Poder Executivo, e, em sentido material, funcional ou objetivo, a atividade administrativa presente nos demais Poderes.

Não há exclusividade no exercício da função executiva pelos Poderes, porém preponderância, tanto de caráter político como executivo, em todos os poderes estruturais, considerados harmônicos dentro do direcionamento constitucional (CARVALHO FILHO, 2017).

Um parâmetro proposto por Carvalho Filho (2017) acerca da função administrativa indica a tipicidade ou atipicidade das funções estatais, que podem se enquadrar em determinado momento como típicas e o ordenamento jurídico vir a converter em atípica. Nesse entendimento tem-se o exemplo da partilha e do divórcio extrajudicial, que ora pode ser extra ou judicialmente resolvido, ora só pode ser solucionado via judicial, retirando uma função que era jurisdicional e estabelecendo uma atividade administrativa, ou seja, uma função executiva (CARVALHO FILHO, 2017).

Mais uma vez isso estabelece o delineamento da função executiva, que, no entanto, não é tão fácil quanto se pensa, por isso toma-se como referência o pensamento de Otto Mayer (apud

CARVALHO FILHO, 2017, p. 4), para quem “A administrativa é a atividade do Estado para realizar seus fins debaixo da ordem jurídica”. O que significa que atende tanto à função quanto aos efeitos da função administrativa em todos os Poderes que estruturam a atividade estatal brasileira.

Por isso, não interessa a que Poder estrutural pertence essa função executiva, apenas a prospecção do que pode ensejar, de forma específica nas políticas públicas, a todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Estabelecendo uma ponderação e a identificando com o regime jurídico administrativo de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), expresso como conjunto de princípios peculiares ao Direito Administrativo, que guardam entre si um princípio da supremacia do interesse público, há uma relação lógica de coerência e unidade na construção da própria existência de um princípio embaixador, o da economia financeira para a gestão administrativa. De acordo com o referido autor, o sistema de Direito Administrativo se constrói sobre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela Administração.

Sendo assim, observa-se que a supremacia do interesse público, também chamada de princípio da finalidade pública, consiste na superioridade do interesse da coletividade em relação ao interesse do particular. Desse princípio decorre a posição privilegiada dos órgãos e entidades da Administração Pública, que representam o interesse público e garantem a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, assim como prazos maiores no processo judicial, entre outras vantagens.

Diante dessa situação, fica mais fácil para o Poder Público atingir o interesse público, e, como as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado somente devem ser aplicadas para satisfazer o interesse da coletividade, não podendo ser utilizadas para satisfazer interesse do aparelho estatal ou agente público, a economicidade se enquadra como preceito de sua importância nessa atual conjuntura. Como o

agente público é o instrumento para o alcance e manutenção do interesse público, em sendo indisponível, significa dizer que o tratamento da economicidade da Administração Pública como princípio basilar do regime jurídico-administrativo, tal qual os demais princípios que existem – os da legalidade, da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação, da continuidade do serviço público, da isonomia, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, entre outros - torna-o elemento de aplicação imediata.

4 A correlação entre a economicidade e o princípio do benefício intergeracional para o funcionamento do Estado brasileiro

O Estado não dispõe de todos os recursos materiais e humanos necessários para a realização de sua função, cabendo-lhe recorrer aos recursos financeiros para sua manutenção. Nesse entendimento, realiza-se um recorte do princípio intergeracional, também denominado de Princípio da Equidade Intergeracional (SILVA, 2011), num contexto axiológico do princípio, a fim de aplicá-lo à Administração Pública a partir do princípio da economicidade.

Desse modo, sempre que houver menção à economicidade e a meios que assegurem o seu controle, a aferição ou a reclamação quanto aos serviços públicos prestados, estar-se-á diante da consagração do princípio da eficiência. Mas não é só isso, o foco no resultado final da atividade desempenhada pela Administração Pública igualmente levará à identificação desse princípio. Quer dizer, na escolha dos meios de atuação, o Estado deve considerar a eficiência no atingimento dos objetivos públicos.

A eficiência deve sempre ser medida em estreita relação com aquilo que a Administração pretende realizar ou adquirir. É que uma ação pode se revelar extremamente eficiente, mas não estar em consonância com os valores e princípios regentes da atividade administrativa. Por isso, é preciso cuidado e atenção na estipulação de meios de aplicação de técnicas eficientes, pois a

priorização da forma em franco abandono à finalidade é conduta incompatível com a melhor orientação administrativa.

Nem se diga que essa eficiência deve se ater tão somente à redução de gastos, direcionando-a para a economicidade. A redução de custos é um dos objetivos da eficiência, mas não o único. O foco no resultado, o ganho de tempo nos processos de produção, a satisfação do usuário, o melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbem ao Estado são também objetivos que a eficiência deve reverenciar.

Até mesmo a discricionariedade administrativa tem seus parâmetros definidos pela eficiência, pois na atuação discricionária deve o agente público pautar-se pela escolha da forma que melhor se apresenta para o atendimento das necessidades sociais. Também a segurança jurídica deve ser respeitada no emprego de meios eficientes de gestão. A atuação dos gestores deve se pautar pelo seguimento à lei, aos princípios regentes da Administração Pública e aos métodos de trabalho e de atuação previamente definidos e, ao mesmo tempo, pela busca por critérios de diminuição de despesas para o atingimento das funções estatais.

O conhecimento de políticas públicas internas à Administração, ou seja, das regras principiológicas adotadas para reger a atuação administrativa como regras imperativas é condutor de uma melhor gestão pública com critérios pautados pelo próprio órgão ou entidade, principalmente pelo ordenador de despesa, com a atribuição de acompanhar e fiscalizar a atuação estatal sobre o critério de economia de gastos em todos os setores, para que a Administração, em sua função própria, possa alcançar outras gerações (SILVA, 2017).

Na correlação com o princípio da Solidariedade Intergeracional estabelece-se uma nova mudança de visão da Administração Pública a partir de um balizamento da atuação humana, com o propósito de fomentar valores mais profundos e transformadores, na busca de uma vida melhor (SILVA, 2017).

Portanto, a solidariedade intergeracional não é só um princípio de Direito Ambiental, mas um princípio que tem sua inclusão em diversos ramos do Direito - principalmente do Direito Administrativo - como mecanismo capaz de mudar o comportamento da Administração Pública, para que futuras gerações sejam alcançadas, porquanto, no dizer de Níquel (2008, p. 31), “a limitação da nossa vontade atual de poder e de usufruto é essencial para o estabelecimento de vínculos com as gerações que nos precederam e com as que nos precederão”.

Deve haver, portanto, uma imposição ao Estado (incluindo seus agentes) e à coletividade do dever de preservação do ambiente para as futuras gerações.

Não se pode deixar de mencionar que esse princípio da preservação intergeracional é um desdobramento do princípio da solidariedade, previsto no art. 3º, inciso I, da Constituição de 1988, como se existisse uma ampliação da solidariedade para o futuro (SILVA, 2017).

Essa solidariedade intergeracional deve compreender a preocupação e o respeito para com o outro, ainda que não existente, como forma de garantia da dignidade. Se o atendimento ao clamor dos cofres públicos na atual conjuntura por um enxugamento de despesas não for concretizado, não haverá mais o Estado, futuramente falando, como Estado social, e isso vale para todos os setores administrativos e todos os poderes estatais. Rafael Rocha (2011) diz que a solidariedade deve ser compreendida sob diversas facetas, que não podem se desprender de sua essência como condutora de uma consciência moral e baseada na boa-fé de todos para preservar comportamentos pessoais e alcançar equilíbrios institucionais como base de sustentação do Estado Democrático de Direito e que impõe sua irradiação à interpretação e aplicação do Direito, incorporando uma valoração ética e de harmonia estatal.

Representaria também um valor ético traduzido pelo sistema jurídico igualitário a alcançar igualmente as futuras gerações, como direito alheio a ser protegido. Por isso devem ser

modificadas as condutas administrativas de redução de gastos, de compras e de uso adequado dos instrumentos utilizados na prestação de serviços como energia, telefonia, internet, agilizando a execução dos serviços destinados a favorecer a permanência de um serviço adequado e compatível com o atendimento das necessidades da coletividade futura.

5 Considerações finais

Ao longo dos anos, diversos mecanismos foram introduzidos na Administração Pública, focando a agilização dos meios de sua produção e a eliminação das formalidades excessivas e inúteis e priorizando a "gestão ótima". Agora, a atuação estatal pauta-se pela prática de atos focados na redução de tempo e de custos e na economia, com a ampliação e melhoria de resultados no âmbito da gestão pública.

Porém, atitudes ágeis e a busca pela qualidade são também imperativas e contribuem verdadeiramente para a satisfação das necessidades coletivas, pautadas, sempre, pela orientação de que a economicidade é a satisfação do interesse público da presente e das futuras gerações.

Assim, a equidade intergeracional é o desdobramento da equidade social a partir de valores principiológicos representados no hoje e no amanhã, a se impor com a reconstrução de novos valores da Administração Pública para se atingir a manutenção do Estado brasileiro no equilíbrio financeiro e consequentemente na preservação da execução dos preceitos sociais estabelecidos pela Carta de 1988.

Referências

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NÍQUEL, Mariana Vicente. A difícil proteção das futuras gerações: reflexões sobre a crise ambiental. **Conselho em Revista**, n. 41, ano 4, artigo 5, p. 31-31, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.crea-rs.org.br/site/arquivo/revistas/ed41.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

ROCHA, Rafael da Silva. O princípio da solidariedade. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39, p. 229-243, 2011.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A nova gestão pública: um desafio a ser enfrentado na atual conjuntura nacional pelas políticas públicas. In: FERREIRA, Gustavo Assed; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; DIAS, Maria Tereza Fonseca.

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: Conpedi, 2017. p. 127-143. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/egjonppg/k654Mr2xr5t66530.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2017.

SILVA, Marcela Vitoriano e. O princípio da solidariedade Intergeracional: um olhar do Direito para o futuro. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 115-146, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/179/188>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

Submetido em: 11 jun. 2017.

Aceito em: 26 jun. 2017.