

Reforma do Estado e gerencialidade da administração pública: um panorama da mutação estrutural

Autor: Danilo Pereira Junior

Juiz Federal

publicado em 28.08.2009

 [enviar este artigo]  [imprimir]

Sumário: Introdução. 1 A reforma do Estado como ponto de partida às modificações estruturais da máquina estatal: do intervencionismo à regulação. 1.1 A crise do modelo intervencionista no Brasil. 2 Mutações para a regulação e a proposta de um novo modelo de administração pública. 3 O Estado setorizado, a nova organização administrativa e os mecanismos de minimização do agir estatal. 3.1 Os novos modelos organizacionais e de gestão. 3.2 Parcerias e atividade administrativa. 3.3 Novas parcerias no espaço público não estatal: terceiro setor. 3.4 As parcerias público-privadas. 3.5 Emenda Constitucional nº 19: "A Reforma Administrativa". Conclusão. Referências Bibliográficas.

Introdução

As tendências reformadoras mundiais alcançaram o Brasil na década de 80, marcadas pela necessidade de minimizar o papel estatal, de imprimir tons de gerencialidade à administração pública, e a necessidade de fortalecer o controle social restou clara naquele período.

A dificuldade de implantação das ideias reformadoras não era desconhecida pelas instituições.

A busca pela excelência do Estado e da máquina administrativa eficiente emperraria diante dos entraves burocráticos, dos legisladores, da população e de algumas classes mais organizadas de servidores públicos.

Seria constatada a dificuldade de contar com esses elos legitimadores entre as organizações e a sociedade, cuja atuação ou inação tornariam as mudanças e sua efetiva implantação de difícil realização.

Iniciou-se, então, a partir da metade daquela década, a disseminação das grandes metas reformadoras do Estado e de seu aparelho funcional.

O presente trabalho, com efeito, busca, numa visão histórica e crítica, delinear as mutações do Estado e de seu aparelho organizacional, abordando os novos institutos e mecanismos de **gestão** estatal.

1 A reforma do Estado como ponto de partida às modificações estruturais da máquina estatal: do intervencionismo à regulação

O movimento de reforma estatal não pode desprezar, dentre outros pontos de absoluta importância, a evolução histórica do Estado, que significa **a fixação das formas fundamentais que o Estado tem adotado através dos séculos;**(1) o poder político e as questões ideológico-filosóficas que fundamentaram e fundamentam o agir estatal; os grandes feitos e fatos da humanidade (fenômenos sociais, comerciais e industriais); a economia como fator de alteração e de conformação do modelo estatal; e as alterações constitucionais e infraconstitucionais necessárias à adequação do novo modelo de Estado.

É que o Estado Contemporâneo, além das grandes guerras, da política americana do *New Deal*, das ações intervencionistas que buscaram o bem-

estar social (e a crise do respectivo modelo), foi marcado pelo enfraquecimento dos limites de atuação entre o público e o privado.

Demais desses aspectos, a contemporaneidade trouxe consigo a celeridade das transformações sociais e econômicas, calcadas no desenvolvimento tecnológico, além a) da relatividade do conceito de soberania – que tanto interessa aos teóricos do Estado –, b) da criação de organismos internacionais ou organizações de vocação universal, porque pretendem reunir todos os Estados do mundo e tratar de todos os assuntos que possam interessá-los,(2) c) da intervenção do Estado na sociedade e d) do fato de o homem do século XX estar preso a concepções do século XVIII. Tais fatores podem ser apontados como os principais motivos para a crise do Estado contemporâneo.(3)

De outra sorte, discutem-se, revitalizam-se e alteram-se conceitos e paradigmas da formação do Estado e do seu *modus operandi*.

Noutra perspectiva, é preciso registrar que, na história mais recente do Estado contemporâneo (década 70), em paralelo ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política do bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.(4)

1. 1 A crise do modelo intervencionista no Brasil

No Brasil, a falência do modelo intervencionista tornou-se clara na segunda metade dos anos 80, muito embora nos anos 70 já tenham ocorrido os primeiros sinais da crise.

Manteve-se o intervencionismo(5) à custa de reformas na estrutura, principalmente do Poder Executivo Federal, de forma desorientada e desordenada.

Por óbvio, tais não se revelaram eficazes para conter as demandas sociais, tampouco para reverter a crise social, econômica e fiscal.

Já na década de 90 surgiram alternativas para substituição daquele modelo, com vistas a resgatar a autonomia financeira do Estado e sua capacidade de implementar políticas públicas.

É preciso registrar, também, que a globalização no campo tecnológico e de informações não se dissocia do poder político. Tal assertiva é verdadeira à medida que as grandes evoluções tecnológicas atuam como **fonte de mudanças nos sistemas políticos, causa da extinção e do nascimento dos Estados.**(6)

As mudanças dos modelos de Estado que antecederam o Estado Contemporâneo também sofreram influência de grandes acontecimentos e fatos da humanidade. As navegações, as descobertas, as revoluções social e industrial, as grandes guerras foram fatores que influenciaram sobremaneira na conformação do Estado ao longo de seu processo histórico e evolutivo.

Hoje, pode-se afirmar que, também, a mundialização econômica, decorrente da **Revolução das Comunicações**,(7) de suas ofertas e trocas, está a acenar, com mais vigor e transparência, tanto ao Estado quanto aos cidadãos, a necessidade de estabelecerem-se padrões mais ágeis, eficientes e transparentes de atuação.

É que o grande feixe de informações produzido pelas correntes de

comunicação do terceiro milênio torna o cidadão mais atento, exigente e cômico de seus direitos, torna os meios de produção ávidos à internacionalização e tecnologicamente melhor aparelhados e torna (ou obriga) o Estado a configurar-se pela via da instrumentalidade e da menor intervenção.

A economia globalizada exige, portanto, dos Estados, conformações similarizadas no trato da produção e exportação de seus produtos e, também, nas questões relativas à carga tributária incidente sobre a produção, sob pena de ocorrer a exclusão econômica-internacional de produtos cujos preços não guardem relação de competitividade no cenário mundial.

Enfim, a globalização econômica, os grandes mercados e as grandes entidades e organizações internacionais integradas por países de todo o mundo estão a exigir agilidade, celeridade e flexibilização dos Estados e do aparelhamento administrativo que os compõe.

Demais disso, restou claro que o Estado se afastou de seu papel fundamental: a função social.

Percebeu-se que o modelo do **grande Estado**, produtor de bens, prestador de serviços, garantidor de direitos e garantias individuais e coletivos, entrara em colapso e que era preciso reduzir sua estrutura.

Numa crise universal, que chegou ao Brasil na década de 70, foi preciso ir além da constatação da necessidade de mudanças nas áreas fiscal, econômica, de serviços sociais e do aparelho do Estado.

Era preciso, dentre o conjunto de alterações, redefinir sua área de atuação para adequação ao novo modelo que viabilizasse, ainda que a longo prazo, o atendimento às demandas sociais.

O desenho do novo Estado compreenderia novos conceitos capazes de diferenciar o intervencionismo da regulação e definir estratégias claras de atuação de cada setor.

Buscou-se a implantação do Estado forte, de ações eficazes, que concentrasse suas funções na regulação e na coordenação.

Nessa linha, o Estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e pela via de produção de bens e serviços, para a função de promotor e regulador desse desenvolvimento. O Estado no plano econômico passa a ser uma fonte de transferência de recursos devido à existência de bens públicos e economias externas que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. **(8)**

2 A mutação para a regulação e a proposta de um novo modelo de administração pública

Para que o Estado Brasileiro se amoldasse diante da necessidade de uma nova forma de ação estatal exigida pelo clamor social e pela ordem mundial em busca da competitividade, sob pena de ser ainda mais afetada a prestação de serviços públicos (e sua qualidade) e de reiterar-se a falência do **estado empresário**, tornou-se obrigatório que se adotassem parâmetros de atuação e novos paradigmas, que resultaram na prática de um novo modelo de atuação estatal e, via de consequência, da administração pública.

Ou seja, foi preciso cambiar o intervencionismo pela regulação, **(9)** com a consequente adoção de eficiência (como princípio), gerenciabilidade, flexibilidade, desregulamentação e publicização em substituição às rotinas burocráticas, rígidas, inflexíveis e intervencionistas.

Isso tudo porque “O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas públicas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o

atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.”(10)

Tal considerado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado(11) – documento apresentado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso –, depois de aprovado pela Câmara de Reforma do Estado, tratou de capitanear, didaticamente, a reforma estatal, por meio da definição de objetivos e estabelecimento de diretrizes para a reforma da administração pública nacional.

Sinteticamente, é possível assim descrever as principais mudanças, tidas como necessárias à reforma do Estado: (12)-(13)

- a) ajuste fiscal;
- b) reformas econômicas;
- c) reforma da previdência social;
- d) melhoria e ampliação nos serviços sociais.

A máquina administrativa (como sinônimo do aparelho do Estado a ser reformado) também necessitou de reformulações para acompanhar o Estado regulador.

Foi preciso buscar outro modelo de administração, em substituição ao modelo burocrático, que nasceu com o Estado liberal e agonizava com o Estado intervencionista.

O modelo de administração pública tido, então, como modelo ideal para o Estado regulador foi o gerencial, que, surgido na metade do século XX, serviu como orientador do modelo regulador e foi adotado como regra no Plano Diretor de Reforma do Estado proposto por FHC.

Segundo o Plano de Reforma, as características dos modelos de administração burocrática e gerencial são as seguintes:

Modelo burocrático	Modelo gerencial
Rotinas rígidas e inflexíveis	Rotinas mais flexíveis
Centralização das decisões	Descentralização nas decisões
Ênfase nos procedimentos	Ênfase nos resultados
Avaliações sistemáticas, recompensa pelo desempenho e capacitação permanente	Acrescentam-se orientação ao cidadão-cliente, controle por resultados e competição administrada
Controle <i>a priori</i>	Controle <i>a posteriori</i>
Preocupação com o cidadão	Preocupação com o cidadão-usuário
-	Controle social

Mas aqui há um dado histórico importante: é necessário que se registre que essa (a da década de 90) não foi a única tentativa de abrandar-se, no Brasil, a administração pública burocrática por outro modelo mais dinâmico e flexível.

O Decreto-Lei nº 200/67 transferiu atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista por meio da desconcentração e da descentralização administrativas, na tentativa de “flexibilizar a administração com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.”(14)

Ao que parece, entretanto, as mazelas do patrimonialismo e da administração burocrática foram infinitamente superiores à intenção de gerencialidade, uma vez que bem se conhece, desde aquela época até hoje, a situação de boa parte das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações.

De tal sorte, a implantação da gerencialidade na máquina pública constitui-se em um absoluto desafio, ainda que o PDRE tenha sido constituído em bases teóricas sólidas.

3 O Estado setorizado, a nova organização administrativa e os mecanismos de minimização do agir estatal

Para que pudessem ser implementadas as **novas** áreas de atuação do Estado, era preciso conciliar, inicialmente, três planos de referência em relação à reforma administrativa: o plano político, o plano técnico e o plano jurídico, em que se perquiria o novo perfil do Estado, o desenvolvimento de soluções racionais e a introdução de novos institutos no direito positivo.(15)

Assim, de acordo com o Plano proposto, cujo mote visava à minimização da atuação estatal e, via de consequência, ao menor intervencionismo, demarcaram-se, didaticamente, os seguintes setores do Estado:

- Núcleo estratégico
- Atividades exclusivas
- Serviços não exclusivos
- Produção de bens e serviços para o mercado

As formas de propriedade, antes **pública e privada**, foram assim redesenhadas:

- Propriedade estatal
- Propriedade privada
- Propriedade pública não estatal

Sinteticamente, os setores do Estado, os tipos de gestão e as formas de propriedade assim foram concebidos e entrelaçados no PRDE:

	ESTATAL	PÚBLICA NÃO ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO	X	-	-	X	X
ATIVIDADES EXCLUSIVAS	X	-	-	-	X
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS	Publicização	X	-	-	X

PRODUÇÃO PARA O MERCADO	-	Privatização	X	-	X
-------------------------------	---	--------------	---	---	---

3.1 Os novos modelos organizacionais e de gestão

Ao mesmo tempo em que foram definidos os espaços de atuação (ou limitação) do Estado, surgiu, por conseguinte, a necessidade de serem criadas figuras administrativas capazes de dar vazão e concretude às ações dos setores então redefinidos.

Assim, no plano jurídico foram desenhados os novos modelos de instituições – agências reguladoras, executivas e organizações sociais – para realização dos objetivos relativos às atividades exclusivas de Estado e serviços não exclusivos, a fim de imprimir, na prática, as ideias reformadoras.

Em relação às atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras (autarquias em regime especial) irão operar, via poder regulamentar, executando nas concessões, nas permissões e nas autorizações, papel que antes era desempenhado pela própria administração pública. **(16)**

Resumidamente, pode-se afirmar que “A criação das agências reguladoras no Brasil decorre, como já foi salientado, da adoção de um novo modelo de provisão de recursos públicos, no qual o Poder Público continua a ser o responsável pela sua prestação, mas a execução direta é feita pelo particular. As agências também desempenharão atividades de regulação da atividade econômica, reconhecida constitucionalmente como tarefa relevante do Estado (art. 174, CF).” **(17)**

Papel fundamental estão as agências reguladoras a desempenhar em duas vertentes, posto terem sido constituídas para o exercício de funções regulatórias de serviços públicos e de atividade econômica em sentido estrito.

Destino diferente foi trilhado pelas agências executivas. Discussões doutrinárias ou lhes negaram a possibilidade de adoção no regime jurídico tupiniquim ou lhes criticaram a autonomia (de gestão) proposta no PRDE. Isso porque, em suma, as agências executivas seriam **autarquias** com ampliado grau de independência, a desempenhar, a princípio, funções ou atividades intransferíveis e típicas do Poder Executivo, de tal modo que uma nova titulação não lhes retiraria ou modificaria a roupagem das funções que exerceriam. Em resumo, **caíram por terra**, valendo registrar que, até 2002, somente o INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade foi titulado com tal denominação.

Para os serviços não exclusivos, adotou-se o instituto da publicização (transformação das “atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar com o Poder Executivo contrato de gestão e assim ter direito a dotação orçamentária”). **(18)**

Para o setor relativo à produção para o mercado previu-se (e foi implementada) a desestatização, via privatização de empresas, até então estatais. Nesse aspecto, além de FHC, Lula deu continuidade aos planos contidos no PRDE.

Completaram o círculo dos novos institutos, no plano jurídico, a edição de normativos legais. Verificou-se, então, a edição de várias Emendas Constitucionais, legislação infraconstitucional, inclusive medidas provisórias, para concretizar, no direito positivo, a nova forma de atuação estatal.

São exemplos (dentre os inúmeros) de legislação relativa à reforma estatal e do aparelho do Estado: a) Emenda Constitucional nº 08/95 (privatização das telecomunicações e outros setores); b) Emenda

Constitucional nº 09/95 (quebra do monopólio do petróleo); c) Emenda Constitucional nº 19/98 (reforma administrativa); d) Emendas Constitucionais nos 20/98 e 41/2003 (reforma previdenciária); e) Lei nº 9.717/98 (regras gerais sobre os regimes próprios de previdência); f) Leis nos 8.031/90, 9.491/97 e 9.635/98 (Programa Nacional de Desestatização); g) Leis nos 8.987/95 e 9.074/95 (concessões de serviço público – precedidas ou não de obra pública e concessões, permissões e autorizações); h) Lei nº 9.637/98 (lei das organizações sociais); i) Lei nº 9.790/99 (lei das organizações da sociedade civil de interesse público); j) Lei nº 11.079/2004 (lei das parcerias público-privadas); k) Lei nº 9.801/99 (exoneração de servidores por excesso de despesas); dentre outros diplomas legais.

Ainda, segundo os idealizadores da reforma do aparelho do Estado, tal deveria ser realizada “particularmente a nível federal, a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infraestrutura”.
(19)

A diminuição do tamanho do Estado tornar-se-ia mais viável a partir da análise de um dos objetivos da reforma do aparelho do Estado, que, além de publicizar espaços antes estatais, buscaria a descentralização de atividades para Estados e Municípios, conforme a vocação de cada ente da federação.

Restaria saber se adviriam das descentralizações pretendidas os recursos correspondentes para custear tais encargos, porque, por proximidade com os cidadãos, o custo social das reformas ficaria a cargo dos municípios.

A reforma do Estado, em seu aspecto político e jurídico, deveria, então, restabelecer o pacto federativo por meio do equilíbrio entre a competência dos entes e a repartição das receitas tributárias, fato que não ocorreu.

A propósito da descentralização, aqui acertadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal criou várias restrições, por meio de seus dispositivos, em relação à transferência de recursos voluntários a Estados e Municípios. Ou seja, só receberão recursos correntes ou de capital da União aqueles entes que, dentre outras exigências, observarem os limites mínimos de aplicação em relação à saúde e à educação, exercerem sua capacidade tributária e estiverem dentro dos limites em relação às despesas com pessoal e das dívidas consolidada e mobiliária (LRF, art. 25). Pretendeu, dessa maneira, a LRF conter o endividamento público dos entes da Federação, nos seus três níveis.

Politicamente, a Federação é descentralizada, posto ser composta pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

Administrativamente, os entes federados descentralizam a execução de suas atividades e serviços públicos para outras pessoas físicas ou jurídicas, públicas (autarquias, sociedade de economia mista e fundações) ou privadas (organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, concessionárias, permissionárias, terceirizadas).

Aqui, há que ser registrado o seguinte fato: as concessões não só estão sendo utilizadas para descentralizar atividades e serviços públicos no mesmo ente, mas, também e principalmente, deve ser dado destaque à **concessão de serviços públicos como forma de privatização**.

Considere-se, como fez **Di Pietro**: **(20)**

“...o instituto da concessão é velho, pois, conforme visto, foi a primeira forma de descentralização de serviços públicos; o objetivo de privatizar é novo. Quer-se substituir a qualidade do concessionário (empresa estatal), devolvendo-se à empresa privada essa condição.”

Segunda a mesma autora, o termo privatização, se adotado amplo

alcance, pode compreender:

“a) a desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico);

b) a desmonopolização de atividades econômicas;

c) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização);

d) a concessão de serviços públicos (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada, e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo);

e) os *contracting out* (como forma pela qual a Administração pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nesta última forma que entra o instituto da terceirização.”(21)

Buscou-se, então, ainda que com conceitos novos e ampliados, reordenar a posição estratégica do Estado na economia, concentrar esforços e recursos em atividades típicas de Governo, reduzir e melhorar o perfil da dívida pública, modernizar o parque industrial e o aumento da competitividade da economia.

3.2 Parcerias e atividade administrativa

Talvez, nesta seara, residam as maiores novidades de relacionamento (e também os maiores abusos e distorções) entre o Poder Público e a iniciativa privada, tanto em relação às atividades exclusivas de Estado quanto aos serviços não exclusivos e, até mesmo, em relação ao setor de produção para o mercado.

Destaque-se que as modalidades de parcerias possíveis de serem realizadas estão ligadas **em função do tipo da atividade administrativa**.

Neste espectro, é possível resumir:

“a) para o **serviço público de natureza comercial ou industrial**, o instrumento adequado é a **concessão ou permissão de serviço público**; trata-se de formas de parceria que não podem ser utilizadas para (1) as atividades exclusivas de Estado, porque são indelegáveis por sua própria natureza; (2) os serviços sociais, porque estes são prestados gratuitamente e, portanto, incompatíveis com a concessão, que se caracteriza pela cobrança de tarifas dos usuários; (3) serviços *uti universi*, não usufruíveis diretamente pelos cidadãos, como a limpeza pública, por exemplo, cuja prestação incumbe ao poder público com verbas provenientes dos impostos;

b) para os serviços sociais o plano prevê os contratos de gestão com organizações sociais; mas é evidente que aí pode ser incluída a gestão associada por meio de convênios e consórcios decorrentes do art. 241 da Constituição, com redação dada pela Emenda nº 19/98;

c) para as atividades exclusivas, pode ser também utilizado o **contrato de gestão**, não para fazer parceria com o particular, mas para os fins previstos no art. 37, § 8º, da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, ou seja, para outorga de maior ou menor autonomia dos órgãos públicos e entidades da administração direta e indireta e instituição de controle de resultados;

d) para o núcleo estratégico, a parceria é praticamente impossível por abranger atividades próprias de governo e, portanto, indelegáveis;

e) para os serviços administrativos (não mencionados no plano diretor), é

possível a **terceirização**, seja qual for o setor de atuação do Estado, desde que abranja atividades meio da Administração Pública, bem como nos contratos de gestão referidos no art. 37, § 8º, da Constituição.”(22)

Desse modo, existem várias alternativas para que a Administração Pública estabeleça vínculos com a iniciativa privada, a fim de realizar os fins colimados pela reforma do Estado e da máquina administrativa, qual sejam: a) a redução do intervencionismo estatal, via neutralização da atuação por sua estrutura, em termos logísticos ou financeiros, e b) a busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos.

Resta claro, entretanto, que a espécie do pacto deverá respeitar as limitações impostas pelas funções administrativas indelegáveis, inseridas, a rigor, em dois setores do Estado: no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado, a exemplo do poder regulamentar (ou funções de regulação) e de polícia, da função jurisdicional, dentre outras.

No entanto, em termos concretos, as possibilidades de parceria não mais se resumem àquelas concessões e/ou formas de contratos administrativos já existentes.

A implementação da não regulação foi mais além: fortaleceu a participação do terceiro setor (porque sua participação em parcerias com a Administração Pública não é uma novidade reformista) e criou outros institutos de parceria, que serão tratados adiante.

3.3 Novas parcerias no espaço público não estatal: o terceiro setor

Convênios, auxílios e subvenções são o liame tradicional que une o terceiro setor à Administração Pública.

Mas, duas espécies de entidades foram legalmente institucionalizadas, como parte das ações reformadoras.

São as Organizações Sociais – OSs e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs que estão a merecer comentários neste momento, com seus contratos de gestão e termos de parceria com o Poder Público respectivamente .

As OSCIPs podem atuar em pelo menos uma das seguintes atividades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita de educação e da saúde, observando-se a forma complementar tratada em lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social; combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos socioproductivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e de estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos científicos que digam respeito às atividades mencionadas no artigo 3º da Lei nº 9.790/99.

Já as OSs podem atuar em atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, desde que atendidos os requisitos da Lei nº 9.637/98.

As atividades de uma e de outra não são suficientes para distingui-las.

É que as OSCIPs foram concebidas para, por meio de projetos, programas ou planos de ação, pela doação de recursos físicos, humanos e financeiros ou, ainda, pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras

organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público, atuarem nas áreas já mencionadas e pelo Poder Público.

Já as organizações sociais – entidades que preenchem os requisitos previstos nos artigos 1º e 2º da Lei nº 9.637/98 – foram concebidas para exercer “apenas a atividade de fomento, vale dizer, de incentivo à iniciativa privada de interesse público, o que importa afirmar que devem ajudar a incentivar o exercício de atividades que atendam às necessidades coletivas, mas que não possuam natureza de serviço público.”(23)

Para diferenciá-las, vale mencionar, pela cristalinidade da lição, **Di Pietro**, citada por **Ferrari**:

“...embora haja pontos em comum entre as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, o objetivo é diverso nos dois casos: nas primeiras, o intuito evidente é o de que elas assumam determinadas atividades hoje desempenhadas, como serviços públicos, por entidades da Administração Pública, resultando na extinção dessas últimas. Nas segundas, essa intenção não existe, pois a qualificação da entidade como organização da sociedade civil de interesse público não afeta em nada a existência de entidades ou órgãos integrantes da Administração Pública.”(24)

Vários mecanismos de controle e fiscalização foram inseridos nas leis instituidoras da OSs e das OSCIPs, inclusive modernas especificações quanto às metas propostas e aos resultados atingidos e ao estabelecimento de critérios objetivos para avaliação de desempenho, mediante indicadores de resultado, qualidade e produtividade.

Como modo de fortalecer o tímido controle social, os termos dos ajustes devem ser submetidos ao Conselho de Políticas Públicas, que, até o presente momento, não foi instituído na grande maioria dos entes públicos que estabeleceram essa espécie de parceria com o terceiro setor.

Destaque-se que o funcionamento das OSCIPs é autorizado pelo Ministério da Justiça, dentro de uma determinada área de atuação. No caso de desconformidade na área de atuação, em um concurso de projetos, por exemplo, deverá haver o afastamento daquela entidade. Isso porque “a outorga de títulos permite o estabelecimento de um mecanismo de controle de aspectos da atividade das entidades qualificadas, flexível, por excelência, entre outras razões, porque o título funciona como um instrumento que não admite apenas concessão, mas também suspensão e cancelamento.”(25)

São modernas e vastas as exigências para a formalização dos pactos que envolvem as OSCIPs e as OSs.

Contudo, a modernidade e a flexibilidade adotadas pela legislação não têm se revelado eficazes para coibir irregularidades e desvios de recursos públicos repassados ao terceiro setor.

Além das veiculações na mídia acerca dos abusos cometidos nesta seara, o Tribunal de Contas da União, em recente decisão, acertadamente, pontuou:

“É fácil constatar que a maior parte delas decorre da falta de observação das normas legais e infralegais, até mesmo dos termos de ajuste. Depreende-se de tal constatação que, mais importante do que criar novas normas, necessário se faz que as já existentes sejam cumpridas, o que demanda uma atuação mais contundente dos órgãos/entidades concedentes dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias, bem como dos órgãos de controle interno e externo.”(26)

Assim, é possível prever que: a) havendo inação por parte do controle externo, inclusive no que se refere à efetiva fiscalização na atuação dos controles internos dos órgãos e entidades públicas, tais termos

colaborativos firmados entre OSCIPs, OSs e o Poder Público poderão ter futuro similar à atuação irregular e desmedida de determinadas cooperativas de trabalho que proliferaram pelo País afora, descontroladamente, e b) urge a atuação efetiva das Cortes de Contas na fiscalização desses recursos, via adoção de modernas técnicas auditoriais de desempenho, postas à sua disposição pelo moderno estágio da técnica.

3.4 As parcerias público-privadas

Os institutos e a legislação que o Estado já dispunha em termos de concessões, contratos administrativos e licitação não se revelaram – sob a ótica dos governantes – suficientes para abraçar a nova espécie de parceria pretendida pelo Estado, a fim de minimizar seus investimentos em áreas cujo interesse privado fosse premente, a fim de gerar “compromissos financeiros estatais firmes e de longo prazo”(27) com a iniciativa privada.

A redução dos investimentos do Estado em áreas de responsabilidades públicas foi o mote que norteou a edição da legislação sobre as parcerias público-privadas, que, em sentido amplo, são definidas pela doutrina como sendo:

“...os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral (concessões comuns, patrocinadas e administrativas; concessões e ajustes setoriais; contratos de gestão com OSs; termos de parcerias com OSCIPs; etc.)...”(28)

Entretanto, em sentido estrito a Lei federal nº 11.079/2004 cuidou de estabelecer dois modelos ou espécies de PPPs: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

No que tange à concessão patrocinada, a Lei definiu-a como sendo “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Lei 11.079/2004, art. 2º, par. 1º).

Exemplos doutrinários esclarecem o conceito legal da PPP, sob a modalidade da concessão patrocinada:

“Poderia ser considerada propícia para figurar como objeto de um contrato de concessão patrocinada a delegação de um serviço público de grande importância social que, ao mesmo tempo, demandasse vultoso investimento para sua implantação ou expansão. Em condições normais, para viabilizar uma concessão a particular, seria necessário prever-se contratualmente uma tarifa alta, que fosse suficiente para amortizar, ao longo do prazo da execução do contrato, os investimentos necessários à criação e à manutenção da infraestrutura, bem como para remunerar o capital e o trabalho do investidor privado. O valor a ser cobrado como contraprestação dos usuários, num exemplo como esse, poderia ser muito alto, inibindo o acesso de determinados cidadãos ao serviço, ou diminuindo substancialmente a possibilidade de sua fruição... Referido cenário seria propício à celebração de uma concessão patrocinada, na medida em que o déficit oriundo da insuficiência da receita tarifária seria suprido pelo Poder Público. Isso porque, como foi visto, com a concessão patrocinada, parte da obrigação de remunerar o concessionário é assumida pelo próprio Poder Público, que poderá, inclusive, oferecer garantias especiais de seu adimplemento ao parceiro privado.”(29)

Exemplos práticos de concessão patrocinada podem ser encontrados nos Estados de São Paulo e de Minas Gerais.

No primeiro Estado, o projeto “Linha 4 do metrô de São Paulo” está sendo executado na modalidade de concessão patrocinada, donde parte

substancial das receitas do parceiro privado incumbido da operação e manutenção da linha, assim como o fornecimento do material rodante, advém da tarifa paga pelos próprios usuários, cabendo ao governo estadual complementar a tarifa caso ela fique defasada em relação a uma certa tarifa de referência. De tal sorte que a linha 4 – amarela do Metrô de São Paulo é considerado como um marco das PPPs no Brasil.

Em Minas Gerais, a concessão patrocinada da rodovia MG-50 também foi levada a efeito, integrando a remuneração do parceiro privado à cobrança do pedágio.

A concessão administrativa, de acordo com a Lei, é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (Lei nº 11.079/2004, art. 2º, § 2º).

Pontue-se que, neste caso, o da concessão administrativa, a Administração é quem recebe direta ou indiretamente o serviço prestado pela entidade privada, sendo ela – a Administração Pública – a responsável pelo pagamento.

Exemplo citado por CÂMARA,(30) que possibilita a concessão administrativa, diz respeito a determinada situação em que:

“...houver dificuldade para estabelecer uma relação individualizada com os destinatários finais dos serviços, o que inviabilizaria a cobrança por meio de tarifa. Seria o caso dos serviços de iluminação pública ou de limpeza urbana. Em tais serviços a dificuldade para caracterizar a singular fruição do serviços pelos usuários finais, na prática, acabou se tornando uma barreira à outorga dos serviços mediante concessão...”

E continua o autor:

“Com a concessão administrativa, esse problema resta superado, uma vez que seria plenamente possível considerar a administração como beneficiária indireta do serviço a ser delegado, arcando, assim, com a obrigação de remunerar o concessionário.”(31)

Sem a pretensão de esgotar o tema, já que este estudo se propõe a relacionar as modificações implementadas nos planos técnico, jurídico e institucional com relação ao Estado e sua máquina de funcionamento, fica claro que as PPPs visam “resolver um problema criado pela conjugação dos seguintes fatores: a) necessidade de investimentos a curto prazo; b) impossibilidade de o Estado realizá-los com recursos orçamentários; e c) suposição de que a iniciativa privada é capaz de suprir a necessidade estatal.”(32)

Contudo, registre-se que, “na contratação de PPPs, será observada a diretriz legal consistente na indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado, nos termos do art. 4º, III, da Lei nº 11.079/2004.”(33)

3.5 Emenda Constitucional nº 19: “A Reforma Administrativa”

A par das inovações e das necessidades de adaptação do aparelho do Estado às mudanças de seu perfil, surgiu em meados de 1998, após longa maturação, a Emenda Constitucional nº 19, denominada de “reforma administrativa”.

Daquele diploma incorporado à Lei Máxima, pode-se inferir novas contemplações para os servidores públicos e membros de Poder, a exemplo do teto remuneratório e subsídio em parcela única, cabendo aqui registrar o pertinente comentário de **Di Pietro**: “o regime de subsídios vem sendo implantado muito lentamente, de modo que a inovação permanece, em grande parte, no nível constitucional, com pouca aplicação prática, a não ser para algumas categorias de agentes políticos.”(34)

O fim do regime jurídico único (criado em 1988 pela Constituição), com a possibilidade, inclusive, da adoção do regime jurídico celetista ou regimes híbridos (em autarquias e fundações), conforme a necessidade da entidade, também foi uma das modificações que afetaram os servidores públicos a par da necessidade da instituição de carreiras que contemplem a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes da carreira (CF, art. 39, par. 1, I).

No que tange à estabilidade, novas regras foram impostas, como a aquisição somente depois de três anos de exercício no cargo. **(35)**

À perda do cargo público também foram criadas novos matizes, como a insuficiência de desempenho de servidor estável (ainda dependente de lei regulamentadora) e desligamento por excesso de pessoal – isso para compatibilização dos **problemas da Administração** com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e consequente adequação aos limites naquele texto definidos. Nesse caso, a própria Emenda Constitucional cuidou de definir as regras para tal desiderato.

Leis específicas (nos sentidos formal e material) são exigidas para concessão de benefícios aos servidores públicos, *v.g.*, aumentos remuneratórios, criação de autarquias e autorização de instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação.

Direitos dos usuários de serviços públicos foram constitucionalizados na medida em que coube ao Texto Magno determinar que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública, a exemplo das reclamações relativas aos serviços públicos em geral, acesso dos usuários a registros administrativos e disciplina na representação contra exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública, representando o dispositivo CF, art. 37, par. 3º), numa boa tentativa de estabelecer o controle social com relação aos serviços públicos.

De tal sorte, a Emenda 19 atribuiu **ao pessoal que faz a máquina administrativa funcionar** parcela de responsabilidade no que diz respeito à minimização dos custos da Administração, com a adoção de maiores exigências para aquisição da estabilidade (inclusive com avaliação periódica de desempenho), novos limites remuneratórios, novas formas de desligamento dos servidores públicos. Isso tudo para facilitar, quando necessário, o implemento de condições favoráveis à Administração Pública para conter os gastos com pessoal e flexibilizar procedimentos visando à diminuição daqueles que mantêm vínculo de trabalho (em sentido amplo) com o Estado.

Tais modificações, aliadas à Reforma Previdenciária – Emendas Constitucionais 20 e 41 –, projetam o seguinte futuro funcional aos servidores e à Administração: maior permanência, pelos servidores, no serviço público – em razão das novas condições de implementos para a aposentadoria – e, para o Estado, maiores opções na diminuição dos gastos com pessoal.

Aliado a isso, pontos positivos de valorização dos servidores foram instituídos pela Emenda 19 e vão desde a criação de escolas de governo até a organização do funcionalismo em carreiras.

Em verdade, são métodos, são medidas conjuntas que buscam alcançar a competência da máquina administrativa e, em última instância, a efetividade na prestação dos serviços públicos em amplo sentido.

Conclusão

É inegável que a reordenação estratégica do Estado Brasileiro foi deflagrada.

Seu marco legal remete às várias emendas constitucionais a partir de 1995, que marcaram o fim da exclusividade de o Estado explorar diretamente ou mediante concessão o gás canalizado (abrindo-se espaço às privatizações e à livre concorrência); às modificações introduzidas constitucionalmente com relação às empresas de pequeno porte; à abertura do transporte aéreo, aquático e terrestre a empresas estrangeiras, à desnacionalização das telecomunicações; à abolição do monopólio na exploração do petróleo, dentre outras alterações. Relembre-se, inclusive, que nos Governos Collor e Itamar outros setores já haviam sido privatizados: o siderúrgico, o petroquímico e o de fertilizantes.

Sem avaliar outros aspectos também importantes, como “a vulnerabilidade do país às turbulências dos mercados internacionais, como aconteceu em 1998 e 2002, com as crises de câmbio”, **(36)** o fato é que o Estado diminuiu de tamanho, deixou para o mercado a atuação em áreas consideradas não prioritárias, reconheceu sua incapacidade para investimentos e intensificou a criação das agências reguladoras para substituir o Estado desenvolvimentista nas áreas relacionadas.

A criação das agências reguladoras significou, também, outro marco regulatório importante, na medida em que têm poder normativo, sem ingerência direta do Chefe do Poder Executivo, fazendo rever conceitos tradicionais do Direito Administrativo. Entretanto, lhes falta, de fato, para o pleno exercício de suas competências, a legitimidade de suas ações. Isso porque é “inegável o déficit democrático, na medida em que, definindo-se as agências como autoridades independentes, não há garantias de que atuarão democraticamente, havendo necessidade de aperfeiçoamento das formas de participação popular.” **(37)**

Outras medidas complementaram ciclo contido dentro da reforma do Estado, relativo às mudanças de perfil na gestão pública.

Novas parcerias foram normatizadas (parcerias público-privadas, termos de parceria com OSCIPs, contratos de gestão com OSs), outras foram revistas (como as alterações na Lei de Concessões) e implementadas tanto na área da propriedade estatal quanto na da propriedade pública não estatal, estas últimas, aliás, como fator decisivo para a promoção das chamadas Políticas Públicas Sociais.

Contudo, o risco que se apresenta naquilo que diz respeito aos pactos firmados com o terceiro setor é relativo à condução das parcerias, sem comprometimento com a gestão voltada aos resultados, medição de indicadores de desempenho e projetos não voltados às políticas públicas sociais. À guisa da hipótese, devem ser reforçados os controles interno, externo e social.

Acontece, porém, que cada um dos setores do Estado, não por força da constitucionalização do princípio da eficiência (CF, art. 37, *caput*), mas sim pela própria finalidade da administração pública, na prestação de seus serviços, necessita ser gerido de modo a aferir resultados positivos.

A nova gestão pública (tal qual como proposta) busca um governo por resultados (*performance*), eficaz, transparente e com participação popular.

Para tal desiderato, a forma burocrática de administrar o aparelhamento da administração pública não se mostrou suficiente para atender à nova demanda imposta pelas modificações até então levadas a efeito.

É que a administração pública burocrática, tradicionalista, concentrada em processos, de controles rígidos e formais surgiu para neutralizar o patrimonialismo.

Mas, na medida em que o Estado assumiu **funções sociais**, os controles por ela oferecidos se mostraram insuficientes e com altos custos para os governos. Isso porque, ensimesmada, a administração pública esqueceu que deveria voltar-se ao cidadão, o cliente das suas funções sociais.

Daí, a par das mudanças, foi preciso adotar outro modelo(38) de administração: o gerencial, a partir de bases voltadas ao desenvolvimento de uma cultura de gestão, com a adoção de rotinas mais flexíveis, descentralização das decisões, foco no cidadão-cliente e eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais.

Pode-se indagar, então:

- “1. as coisas estão sendo feitas? (**eficácia**)
2. estão sendo feitas do jeito certo? (**eficiência e qualidade**)
3. existem estruturas que levem as coisas a serem feitas do jeito certo? (**gestão**)
4. as coisas certas estão sendo feitas? (**efetividade**).”(39)

Diante do perfil multidimensional da Administração Pública, este parece ser o grande desafio do Estado, da Administração Pública e da gestão que se pretende alcançar.

Demais disso, o dissenso coletivo impede o avanço cultural e o aperfeiçoamento da Democracia.

“Qualquer Administração Pública, para se configurar como democrática e comunicativa, precisa, então, contar/construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida através de ações comunicativas permanentes (tensionais e conflituosas em face de tratar de interesses eventualmente distintos) com todos os agentes envolvidos e alcançados pelo exercício do poder político – institucionais ou não.”(40)

Portanto, à luz da inexistência desse consenso, urge, inclusive, a revisão das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fim de democratizar as necessidades advindas da sociedade.

De resto, o desafio ainda se impõe, porquanto permanecem sem inter-relacionamento os planos jurídico-legal, cultural e gerencial.

Disso se conclui que a legalização de uma nova ordem, por si, não é suficiente para alterar valores patrimonialistas arraigados organicamente na Administração Pública e que a gerencialidade se efetiva pela adoção de práticas administrativas voltadas à eficiência no atendimento dos cidadãos.

Houve pouca evolução: o clientelismo permanece, a burocracia se revela pelo insulamento técnico negativo de órgãos e pessoas, o rateio de cargos é um dos fatores que dificultam a implementação das políticas sociais e ainda permanece o descompasso fiscal, que também era um dos aspectos a serem solucionados na proposta de reforma.

Daí afirmar-se que a reforma do Estado e da máquina administrativa deve ser compreendida como um círculo menor contido em outro de absolutas e maiores proporções: o da efetiva democratização do País.

Dessa forma, as mudanças devem ser factuais, cuja consolidação depende do estabelecimento de robustos consensos entre os atores envolvidos estrutural, orgânica e institucionalmente com o Estado.

A presença de dissenso coletivo tal faz emergir certa crise de governabilidade e de “vontade geral em países como o Brasil, fragmentado em seu tecido social, com profundos **déficits** de políticas públicas comunitárias e com um alto índice de tensão e conflituosidade de sua cidadania, transformando o estado nacional num repositório de estratégias perversas de gestão dos interesses corporativos das elites dominantes.”(41)

Referências bibliográficas

ANDRADE, Lavite Jesuína de Moraes e outros. **Assuntos Relacionados com Matérias Constitucionais. Reforma Administrativa e a Emenda Constitucional nº 19/98**. Tribunal de Contas de São Paulo: São Paulo, (s.a.).

BOCKMANN, Egar. **Organizações Sociais. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus Vínculos Contratuais com o Estado**. ILC. Curitiba: Zênite, 2002.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Documentos da Presidência da República. Brasília. 1995.

CÂMARA, Jacinto Arruda. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo**. Florianópolis: Diploma Legal, 2001.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1993.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. Concessão. Permissão. Franquia. Terceirização e outras formas. 3. ed. (revista e ampliada). São Paulo: Atlas, 1999.

FALEIROS, Vicente. **A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula**.

FERRARI, Pado Nery e outra. **Controle das Organizações Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. **Auditoria de desempenho**. p. 10. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

GESTA LEAL, Rogério. **Estado, Administração Pública e Sociedade – novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MARSHALL, Carla. **Aspectos avançados de Direito Constitucional**. Apostila de Estudo. MPA em Controle Externo. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

MONTEIRO, Vera. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

QUADROS DA SILVA, Fernando. **Agências reguladoras**. Curitiba: Juruá, 2002.

RTDS. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SOARES, Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

WANDERLEI, Bruno Junior. **A Evolução do Estado Constitucional – Do Estado Abstencionista ao Estado Assistencialista**. Aspectos Avançados de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

Notas

1. DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 51.
2. DALARI, Dalmo de Abreu., ob. cit., p. 226.
3. Ob. e aut. cit, p. 257.
4. BRASIL. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. p. 14.
5. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado assinala que a proposta neoliberal caracterizada pela ideologia do Estado mínimo é utópica.
6. WANDERLEY JUNIOR, Bruno. **A Evolução do Estado Constitucional – Do Estado Abstencionista ao Estado Assistencialista**. AADA. MPA em Controle Externo. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
7. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Apontamentos Sobre a Reforma Administrativa**. Renovar, p. 16-17.
8. Aut. e ob. cit., p. 347.
9. E, via de consequência, pelo neoliberalismo ou pela social-democracia?
10. PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. p. 2.
11. Documento apresentado ao Congresso Nacional, em novembro de 1995, pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.
12. É preciso diferenciar a **reforma do Estado** da **reforma do aparelho do Estado**. A primeira pressupõe espectro mais amplo, relativo às várias áreas de atuação estatal. "(...) é um projeto amplo que diz respeito ao conjunto da sociedade brasileira." Já a reforma do aparelho do Estado tem espectro mais restrito: volta-se à administração pública propriamente dita, à eficiência e à preocupação com o cidadão.
13. ANDRADE, Lavite J. de Moraes. **Reforma Administrativa e a Emenda Constitucional nº 19/98**.
14. BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. p. 26.
15. MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. **Apontamentos sobre a Reforma Administrativa**. p. 1.
16. DI PIETRO, Maria Sylvania. **Parcerias na administração pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas**. Saraiva, p. 130.
17. QUADROS DA SILVA, Fernando. **Agências Reguladoras**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 96.
18. BRASIL. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. p. 58.
19. BRASIL. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, p. 18.
20. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. ob. cit., p. 67.
21. Ob. e aut. cit, p. 14.
22. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. ob. cit., p. 46.
23. FERRARI, Paola Nery e outra. In Controle das Organizações Sociais. Editora Fórum. 2007, p. 83.
24. Ob. e aut. cit., p. 84.

25. MOREIRA, Egon Bockmann. In: **Organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e seus “vínculos contratuais” com o Estado**. ILC nº 97, mar. 2002, p.187.

26. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. RDTs, editora Fórum, p. 163. Auditorias – Verificação de regularidade da aplicação de recursos federais repassados a Organizações Não Governamentais, por meio de convênio, contratos de repasse e instrumentos similares – Determinações – Recomendações. Extraído do Voto do Relator, Ministro Marcos Benquerer Costa.

27. SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias público-privadas**. Guia jurídico das parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 23.

28. SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias público-privadas**. Guia jurídico das parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 22.

29. CÂMARA, Jacinto Arruda. **Parcerias público-privadas: A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 179/180.

30. CÂMARA. Jacintho Arruda, in ob. cit., p. 181.

31. Ob. e aut. cit., p. 181

32. MONTEIRO, Vera. **Parcerias público-privadas**. Legislação de parceria público-privada no Brasil, Aspectos Fiscais desse Novo Modelo de Contratação. São Paulo: Malheiros. p. 90.

33. PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. **Parcerias público-privadas: Indelegabilidade no exercício da Atividade Administrativa de Polícia e na Atividade Administrativa Judiciária**. São Paulo: Malheiros. p. 407.

34. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007. p. 495.

35. Com exceção àqueles que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Emenda Constitucional 19.

36. FALEIROS, Vicente de Paula. **A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula**.

37. QUADROS DA SILVA, Fernando. Ob, cit., p. 143.

38. O modelo burocrático não foi descartado em absoluto. Mesmo o PRDE enumera algumas características positivas desse modelo e a necessidade de mantê-lo, notadamente, para o núcleo estratégico, ampliando ou descartando alguns de seus conceitos.

39. FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. **Auditoria de desempenho**. Fundação Getúlio Vargas, p. 10.

40. GESTA LEAL, Rogério. **Estado, Administração Pública e Sociedade – Novos paradigmas**. Livraria do Advogado, p. 75/76.

41. GESTA LEAL, Rogério, ob. cit., p. 26.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):

PEREIRA JUNIOR, Danilo . *Reforma do estado e gerencialidade da administração pública: um panorama da mutação estrutural*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 31, agosto. 2009. Disponível em:

< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao031/danilo_pereira.html>

Acesso em: 04 ago. 2010.