

NOVAS FORMAS DE GERENCIAMENTO DA RES PÚBLICA: A REPARTIÇÃO DO ESPÍRITO DA LEI

André Gomes de Sousa Alves⁽¹⁾, José Baptista de Mello Neto⁽³⁾.
Centro de Ciências Jurídicas/Departamento de Direito Público/MONITORIA

RESUMO

O presente artigo, extraído do projeto de monitoria inserto sob o título “Novas formas de gerenciamento da res pública: a repartição do espírito da lei”, procurou extrapolar os tradicionais limites do universo contratual focalizado entre a Administração Pública e as pessoas física ou jurídica contratadas, enaltecendo, principalmente, os meios hodiernos de promoção dos serviços públicos. Assim, com o nítido intuito de não separar a extensão, o ensino e a pesquisa como pilares do que se julga ideal para a eficiência universitária, coletou-se junto a professores, alunos e na própria sociedade civil os meios capazes de fornecer uma nova visão do Estado pós anos 90, podendo-se perceber que, no propósito de aliviá-lo de suas funções tradicionais, foram criados institutos novos ou foi dada nova roupagem a institutos antigos, de modo a estimular a iniciativa privada ou o “próprio povo” para o desempenho de tarefas de seu interesse. O Estado deixou, então, de ser prestador de serviços para se transformar em órgão que monitora e estimula os variados regimes de parceria, com o mercado ou com a sociedade civil, transformando-se em um Estado gerencial, fiscalizador e mediador de ações sociais. Portanto, pretendendo-se ilustrar os novos contornos da Administração Pública, frisar-se-á neste como os Direitos Humanos aí estão sendo implementados, ainda mais diante da repartição/compartilhamento da alma da lei administrativa, ou melhor, do ordenamento jurídico social, uma vez que o fim aí almejado é sempre a coletividade. Enfim, a par das informações e conseqüentes conclusões alcançadas, a satisfação não poderia ter sido outra, senão completa!

Palavras-chave: Reforma do Estado; Administração Pública; Direitos Humanos.

INTRODUÇÃO

O projeto de monitoria “Novas formas de gerenciamento da res pública: a repartição do espírito da lei” partiu-se da necessidade premente de desvendar quais as implicações que a reforma administrativa do Estado está apta a fomentar à sociedade, ainda mais porque a globalização econômica e financeira dos mercados mudou a natureza do Estado contemporâneo: de perfil ainda intervencionista, mas agente de políticas liberais.

⁽¹⁾ Bolsista, ⁽²⁾ Voluntário/colaborador, ⁽³⁾ Orientador/Coordenador ⁽⁴⁾ Prof. colaborador, ⁽⁵⁾ Técnico colaborador.

Assim, frente o inaugurar de uma nova era de “enfraquecimento normativo”, preceituada para os países de terceiro mundo pelo Consenso de Washington, onde a rígida regulação estatal é mitigada, partiu-se, por conseguinte,

este estudo de uma única pergunta, ou receio: quais os riscos dessa nova divisão de promoção dos anseios sociais?

Calcado na globalização e nos ambiciosos ditames do jogo mercadológico cada vez mais internacional, o Estado que se agiganta (ou se minimiza) a partir do fim do século passado e início do século atual passa a oferecer um novo conceito de “relação contratual administrativa”. O que antes era encarado sob um prisma preponderantemente estatal, baseado na prepotência do Sujeito Públco e na sua isolada operatividade dos anseios sociais, após processos de desestatização ou privatização, ganha uma nova faceta, frente à insuficiência, burocracia e morosidade do mesmo em atender às demandas sociais. Isto, em consequência, acaba por desaguar em políticas de fomento às iniciativas civis que possibilitem maior alcance e rapidez no trato das mazelas da coletividade, ou, na idéia de um Estado gerencial, fiscalizador e mediador de um marco regulatório das ações sociais, que toma pulso como modelo necessário para a superação dos quadros de desigualdades tão bem conhecidos. Tudo com um único objetivo maior, ainda que implicitamente: a efetiva promoção dos direitos humanos.

E daí emerge um problema, qual seja o de que a promoção das necessidades humanas, enquanto principal objeto da lei administrativa, acabar por ser compartilhada, à semelhança de casos insertos nas parcerias administrativas com o setor privado. Os convênios administrativos, os contratos de gestão e o regime de gestão por colaboração representam, em linhas gerais, termos de parcerias que refletem na reordenação da posição estratégica do Estado, que, depois de abraçar por vários anos a execução de muitas atividades empresariais e serviços públicos, preferiu afastar-se e transferi-las para a sociedade e grupos empresariais. Daí nascem as figuras das Organizações Sociais, das OSCIP's (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Públco), das entidades filantrópicas e assistenciais etc. Vem à tona também, por oportuno, o chamado “Terceiro Setor”, onde o privado alinha-se ao público em prol do bem comum da coletividade; desta feita, as velhas garantias de prestação do serviço público, reputase, acabam por ganhar uma nova roupagem.

Ademais, a partir do momento em que se emergem as reformas do aparelhamento administrativo do Estado, enquanto estimulador de novas parcerias para o desempenho de tarefas de interesse público, os riscos, ganhos e perdas acabam também por ser repartidos entre os sujeitos. Indo-se além, a lei, enquanto diretriz básica e impositiva ao meio estatal, também acaba por merecer outro destaque, porquanto haja a presença de setores da sociedade: agora, muito mais que outrora, é que a legalidade não se subsume apenas à observância da lei, mas sim a todo o sistema jurídico, ou ao Direito. Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito.

Abarcou-se, assim, neste trabalho, a avaliação da evolução do modelo estatal, o crescimento do chamado “Terceiro Setor” e as novas formas de gerenciamento da *res* pública, o que, via de consequência, dá ensejo a novas formas de compartilhamento contratual enfrentadas pela Administração Pública, ou, em sentido mais amplo, pela própria sociedade civil, o efetivo escopo dos direitos humanos.

DESCRIÇÃO

A importância deste estudo está umbilicalmente ligada à efetivação dos anseios sociais, adentrando-se no fato do que o que antes era atribuído ao Estado passa a ser mitigado ou elidido; é necessário atentar-se para tal situação, uma vez que são garantias conquistadas que passam a ser geridas por outros setores, reduzindo a participação do ente público no meio social. Em outros termos, é um tema atual e recente, onde os riscos sociais e econômicos que daí podem vir à tona não foram ainda apreciados doutrinária ou jurisprudencialmente.

Doutra banda, em se havendo a seguinte somatória “Estado + Setor Privado e Sociedade Civil”, a lei acaba por tomar um outro sentido, já tão defendido por muitos autores, uma vez que outros protagonistas, mais ligados aos problemas sociais e ainda não contagiados pela cólera da corrupção, sobem ao palco público, fazendo com que a célebre lição do jurista Seabra Fagundes, sintetizada na frase “administrar é aplicar a lei de ofício”, transforme-se na efetiva concretização da alma da lei, da moral, da justiça social.

Por oportuno, este estudo permite-se a desvendar a reforma do aparelho estatal, misturando ciências política, social e administrativa, sem, contudo, perder de foco a observância dos desejos da lei, ou melhor, da sua alma.

Surgem, assim, pessoas tão públicas quanto o próprio Estado intervencionista, num contexto que se arrisca falar no aparecimento do novo Estado liberal, agora não mais apenas como garantidor da propriedade e dos vínculos contratuais, mas garantidor de direitos sociais e promotor de uma economia muito mais competitiva, embora de forma mais regulatória e de coordenação, que executória.

Por tudo isso, partindo do objetivo geral de estabelecer uma nova visão acerca da minimização da atuação estatal nos contornos da vida pública; tendo como base a questão de “como a promoção dos anseios sociais acaba por ser dividida entre Estado e sociedade”; neste analisou-se sistematicamente: (I) as novas formas de gerenciamento da *res* pública, (II) levantando aspectos causais para o surgimento desse novo aparelhamento administrativo, (III) evidenciando os possíveis riscos e vantagens desse enfoque, e (IV) demonstrando, por último, como o princípio da legalidade pode se transformar na perseguição do espírito da lei, do Direito, atentando-se para os setores sociais inseridos na nova máquina administrativa;

Avaliam-se igualmente, então, as novas formas de controle da Administração Pública pelo cidadão, diante do surgimento de parcerias para a concretização dos serviços públicos.

METODOLOGIA

Levando-se em consideração que as seguintes atividades, extensão, pesquisa e ensino, estão interligadas e destinadas a objetivos comuns, este presente projeto não fugiu à regra. Dessa forma, em termos de pesquisa, este trabalho, como proposta geral, comportou o estudo a partir de pesquisas bibliográfica e documental: de natureza qualitativa, pela interpretação dos fenômenos estudados (com a consequente atribuição de significados); e quantitativa, pelo uso de alguns métodos e técnicas estatísticas que se conjugaram para a obtenção dos resultados almejados.

Doutro modo, buscou-se também entrevistas e diálogos com pessoas que conviviam de perto com o tema posto em pauta, inclusive, e principalmente, a própria sociedade. Em estreita síntese, este projeto pretendeu também traçar linhas inovadoras na mente dos corpos discente e docente da instituição que o abraça, refutando dogmas e pré-conceitos ultrapassados, ou seja, adequando-os ao contexto do atual Direito Administrativo.

Para instrumentalizar a análise sobre este, se seguiu a tudo isso a leitura do material bibliográfico coletado, assumindo o conhecimento adquirido como pressupostos gerais para se alcançar novos resultados.

E, a título de procedimento, foi-se utilizado o método hermenêutico, utilizado com rigor e cautela, para evitar proposições comprometidas.

Aliás, uma descrição mais detalhada desse conjunto de procedimentos aponta para as seguintes atividades:

- Reuniões com o orientador, nas quais se foi debatido o tema em apreço;
- Levantamento bibliográfico;
- Criação de uma base de dados dinâmica, a partir do levantamento de entrevistas com professores, alunos, organizações do Terceiro Setor e a própria sociedade civil;
- Exame detalhado do material coletado;
- Sistematização das idéias;
- Orientação de discentes no que tange a trabalhos insertos neste tema;
- Divulgação dos resultados que a turno iam sendo obtidos, como forma de estimular e enriquecer intelectualmente o meio acadêmico.

Começou-se com um estudo da evolução do perfil do Estado. Após, a pesquisa partiu para os tipos de Administração pública que daí decorreram, permeando os conceitos de governança e governabilidade. E, para finalizar, uma análise sintética dos Direitos Humanos frente o que o novo “Estado + sociedade” acaba por fornecer.

RESULTADOS

Em termos conclusivos, pode-se perceber que; ante a explosão demográfica, o aumento das mazelas sociais, a acentuada burocracia e consequente corrupção do aparelho administrativo; o Estado viu-se em maus lençóis. A globalização econômica, ao turno que tornou mais eficaz a interligação dos mais diversos setores do mundo, também tornou mais

diffícil para o Estado abastecer a sua população com suas próprias mãos, até porque agora não há mais a sua pura população, mas várias populações, empresas multinacionais e desenhos capitalistas variados dentro de sua única população.

Todavia, embora muito pouco comentado, o grande fator que se julgou preponderante para o nascimento de um outro Estado coordenador foi a crise na esfera fiscal, o que levou muitas instituições públicas ao caos, pois restou-se incompatível para o ente público assegurar investimentos, qualidade e baixo custo aos seus serviços. Daí, através do marco do PND (Plano Nacional de Desestatização), o Estado, no caso o brasileiro, acabou por planejar e só atuar nos resultados.

Caracterizando, ademais, a forma de Administração Pública deste novo ente estatal, esta tornou-se gerencial, contrapondo-se à burocrática e patrimonialista. Agora, devido ao inchaço e custos de outrora, o Estado se torna menor e menos dispendioso, voltando-se para o ser humano/sociedade como fim, pois, cedendo espaço para a sociedade privada, sua atuação tende a ocupar um espaço muito mais livre do peso que antes suportava, aplicando, inclusive, recursos nas áreas que pode cooperar com outros setores da sociedade.

Alguns autores acreditam que o Estado intervencionista, por almejar abraçar tudo e todos, seria o ideal para a efetiva concretização dos Direitos Humanos. Todavia, em grande maioria, percebe-se que a orientação doutrinária majoritária é a seguinte: tendo em vista que o bem-estar coletivo é o fim de qualquer Estado, e uma vez que a sociedade é aquele que sente de perto as dores e alegrias das decisões superiores, nada melhor que unir o útil ao agradável, fazendo com que o Estado se torne mais humano e social, ao proporcionar à sociedade a real participação nas suas atividades.

Em consequência, como forma de tornar mais efetivo o princípio da subsidiariedade e da efetividade dos anseios da coletividade, através de regimes de parceria com o Poder Público, e por meio de contratos de gestão, organizações não-governamentais (de personalidade jurídica de direito privado) e sem fins lucrativos formaram, então, o Terceiro Setor, abarcando atividades de utilidade pública. Com um total que ultrapassa cerca de 12 (doze) milhões de pessoas muito mais comprometidas com os contornos da cidadania, Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Serviços Sociais Autônomos, Associações e Fundações surgem como um novo sopro para os Direitos Humanos. São entidades filantrópicas, assistenciais e privadas que fornecem à sociedade, e através de seu próprio trabalho, serviços públicos antes atribuídos essencialmente ao Estado.

Contudo, é preciso esclarecer que o que está em jogo aqui não é a criação de uma nova entidade, mas a qualificação de dada instituição por termo de parceria ou contrato de gestão, observadas as condições estabelecidas na lei reguladora. É um título que destina-se a personificar sujeitos privados como parceiros do poder Público.

Atualmente, no terceiro setor encontram-se entidades que, em não sendo delegatárias de poder público, atuam em seu próprio nome, com incentivo do Estado, podendo receber recursos orçamentários e bens públicos para a adequada concretização de seus trabalhos.

Isso, por oportuno, foi o único grande entrave da pesquisa, haja vista a ainda ineficaz fiscalização dos recursos aí transferidos.

Em termos mais práticos, percebeu-se que no meio acadêmico discente em geral o ceticismo é pontual; ainda mais porque sabe-se que o Estado que mostra-se em turno não está desprovido máculas. Noutro ponto, diante de escândalos que há pouco vieram à tona, principalmente com relação às OSCIP's, a descrença no Estado que se junta a setores da sociedade torna-se mais pujante. Para os mesmos não se tem como atingir um objetivo sem antes tratar dos meios; ou seja, dever-se-ia organizar os sistemas de fiscalização pública para, após, empreender dadas ingerências.

As organizações sociais as quais tive a oportunidade de conhecer, por sua vez entendem, todas, que este novo Estado mostra-se mais humano e o alinhamento com elas feito não é prova de sua fraqueza em relação à concretização dos direitos humanos, mas uma forma de dizer que é o povo que agora também governa; seria, concluí, uma maneira de dar ao povo não o dever e suor, mas o direito e a satisfação em gerir sua própria vida.

E os professores, por fim, permitiram-se situar, em geral, num meio termo; nem descrentes ao total, nem absolutamente satisfeitos. Segundo eles o papel do Estado está, sim, reordenado conforme as necessidades atuais de Administração Pública; contudo, quando se fala em concretização dos Direitos Humanos o discurso muda, diante de que acreditam que este posicionamento estatal parece significar para ele que podem deixar tudo com a sociedade que esta irá providenciar o que fazer. O corpo docente foi incisivo: o Estado, cada vez que se afasta mais, juntando-se à sociedade, mais a parece iludir, dando um senso maior de poder, a despeito de sua “preguiça” em não realizar determinadas atividades. Resumindo, entendem a necessidade desse novo Estado, mas advertem para sua possível negligência em alguns setores. Enfim, uma opinião, embora não idêntica, semelhante à dos estudantes.

Vale ressaltar, entretanto, uma apreciação que, embora isolada, mostra-se interessante: a de alguns professores de Sociologia e Ciência Política. Segundo os mesmos há até mesmo a possibilidade de se constituir o fim do Estado, aqui entendido este em seus tons políticos (de poder político), haja vista a influência dos grupos sociais que, atuando agora não mais à margem do Estado, mas a ele unido, podem dominá-lo, ou, no mínimo, marcar seu funcionamento. É o que o doutrinador Dalmo de Abreu Dallari também chama de fator interno do perecimento do Estado por alteração da natureza. Todavia, a conclusão que se obteve foi a de que, em havendo o supramencionado, o que realmente mudaria seria apenas o nome “Estado”, havendo mais uma transferência de poder político que fim deste. Ademais, coadunado com esta conclusão, conforme o doutrinador citado tais entidades não podem ser vistas como substitutas do Estado, mas como veículos de expressão da vontade e dos interesses do povo, como forma de tornar o Estado mais democrático, sem, no entanto, substituí-lo ou extinguí-lo. O que ocorreria, então, seria muito mais para tentar promover os Direitos Humanos que tomar o poder.

CONCLUSÕES

É importante mencionar que, com a intenção de formar um sistema de ensino jurídico muito mais abrangente e criativo, todos, desde alunos a professores, se emprenderam neste trabalho. Agora a visão é outra! E os riscos que este novo Estado pode ocasionar muito mais entendidos pela coletividade em geral.

Se este estudo partiu-se do receio, a conclusão foi de dever cumprido, principalmente por causa do interesse de todos no projeto. O tema em pauta pôde despertar na mente de todos a necessidade de um estudo menos rígido e seco dos bancos universitários, partindo da fusão de várias disciplinas num único trabalho; como ponto de chegada deu-se a concretização dos Direitos Humanos pela própria sociedade, que, alinhando-se ao Estado, agora ocupa um maior papel de poder.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- GRAU, Eros Roberto. “Um novo paradigma dos contratos?”. In: GRAU, Eros R. e FORGIONI, Paula. *O Estado, a Empresa e o Contrato*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- IPEA. *Subsídios para a Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- MAIA, Luciano Mariz. *O cotidiano dos direitos humanos*. João Pessoa: Universitária, 1999.
- MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros 2001.
- MODESTO, Paulo. *Reforma do Estado, formas de prestação do serviço ao público e parceiras público-privadas*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 33, 2004.
- TOSI, Giuseppe. *Direitos Humanos: história, teoria e prática*. 2. ed. João Pessoa: EDUFPB, 2005.