

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA:
BREVE ESTUDO A PARTIR DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL**

**ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CITOYENNETÉ:
BREF ÉTUDE À PARTIR DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES AU BRÉSIL**

Valter Alves Carvalho¹

RESUMO:

Este estudo tem por finalidade fazer uma aproximação entre cidadania e Administração Pública a partir da discussão em torno das reformas administrativas ocorridas no Brasil, com base nos “modelos” de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial. Aponta-se a relevância da função administrativa para a concretização de um Estado social e democrático de direito, bem como se interliga a função administrativa à tutela e promoção dos direitos fundamentais, enquanto pressupostos para a concretização do projeto constitucional de cidadania, num ambiente democrático. Observa-se que a estrutura burocrática do Estado só possui razão de existir porque se destina à gerência do bem comum, expresso normativamente no artigo 3º da Constituição de 1988, ao destacar o núcleo dos objetivos republicanos que devem ser alcançados pela República Federativa do Brasil. Nesse sentido, o direito administrativo se despe da tradição de autorreferência da Administração Pública para se destacar como instrumento vocacionado à concretização da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE:

Administração Pública; Reformas administrativas; Cidadania no Brasil.

RÉSUMÉ:

Cette étude vise à établir un lien entre la citoyenneté et l'Administration Publique, à partir de la discussion sur les réformes administratives survenus au Brésil, fondée sur des «modèles» de gestion patrimoniale, bureaucratique e managériale. On souligne l'importance de la fonction administrative pour la concrétisation d'un état social et démocratique de droit, aussi bien que fait-on de lien entre la fonction administrative et la protection et la promotion des les droits fondamentaux comme conditions à la réalisation du projet constitutionnel de la citoyenneté dans un milieu démocratique. On observe que la structure bureaucratique de l'État existe à cause de se destiner à la gestion du bien commun, exprimé comme norme juridique dans l'article 3.º de la Constitution de 1988, que fixe le noyau de l'objectifs républicains pour être atteint par la République Fédérative du Brésil. De cette forme, le droit administratif laisse sa tradition d'auto-référence de l'Administration Publique pour exceller comme un instrument consacré à la citoyenneté.

MOTS-CLÉS:

Administration Publique; Réformes administrative; Citoyenneté au Brésil.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. Técnico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

A concretização da cidadania no Brasil é, após o advento da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), um dos eixos centrais mediante o qual deve ser pensado o funcionamento dos poderes do Estado e de toda sua estrutura. Por vezes, no âmbito do direito, o termo cidadania é utilizado com um significado estreito, a expressar tão só o gozo dos direitos políticos, conceito que faria com que o termo nacionalidade fosse mais amplo, a ponto de se dizer que nem todo nacional seria cidadão; conceito esse que não se coaduna com a extensão dada pela sociologia ou pela teoria política, bem expresso, por exemplo, nas palavras de Celso Lafer (2009), ancorado no pensamento de Hannah Arendt, de que *cidadania é o direito a ter direitos*, ou seja, fazer parte de um Estado nacional, com a possibilidade de exigir-se os direitos definidos pela comunidade política, sem riscos de exclusão de grupos ou indivíduos desse processo, ao mesmo tempo em que respeita os deveres consensuais.

O que se propõe, neste trabalho, é destacar que o exercício da função administrativa do Estado, vista agora exatamente mais como uma função do que como um “poder” estatal, tem papel relevante na construção dos direitos que informam a cidadania, enquanto capacitação do indivíduo para a vida em comunidade, mediante o exercício das liberdades e dos direitos políticos (direitos fundamentais de primeira dimensão), bem como pela garantia de acesso aos bens da vida, individuais e coletivos (segunda e terceira dimensões dos direitos fundamentais), de modo que essa participação do cidadão seja realmente factível, e não um mero formalismo. É nesse contexto que o direito administrativo deve ser analisado como um todo. Na atual conjuntura, ele deixa de expressar um estudo das prerrogativas do Estado para ser compreendido como um estatuto das relações entre os cidadãos e todo o aparelho estatal.

Dessa forma, quando se propõe discorrer sobre as reformas da administração pública, tem de se ter em mente uma ideia mais ampla de cidadania, bem como pensar que toda atuação dos agentes públicos – desde agentes políticos aos servidores públicos – deve ser direcionada à consecução do interesse público, categoria plurissignificativa, mas que implica no conjunto dos interesses da sociedade – o bem comum – sem que nessa visão coletiva o indivíduo seja subestimado ou preterido em favor de uma suposta ordem coletivista. Assim, este trabalho defende que não é demais – ao contrário, faz-se necessário – frisar no âmbito do Direito que toda a imensa e complexa maquinaria burocrática da Administração Pública só possui razão de existir porque se destina à gerência do bem comum, o que é expresso normativamente no artigo 3º da CRFB, ao destacar o núcleo dos objetivos republicanos que devem ser alcançados pelo Estado brasileiro.

Ao buscar alcançar esse objetivo, este trabalho se desenvolve a partir de dois pontos: no primeiro, são tecidas algumas considerações sobre essa imbricação entre Administração Pública e cidadania; em seguida, analisam-se as características dos modelos administrativos presentes no Brasil, passando-se pelo patrimonialismo, que, embora não seja de fato um modelo de gestão, teima em subsistir no Estado brasileiro, bem como pelas reformas administrativas levadas a efeito nos anos 30, com Getúlio Vargas (especialmente com o Estado Novo) e a do Decreto-Lei n. 200/67, no contexto de ditadura militar, assim como a promovida após a Constituição de 1988, que, respectivamente, incrementaram a experiência administrativa brasileira com os modelos burocrático e gerencial. Conclui-se que o direito administrativo tem espaço para ser um dos pilares do processo de reforma administrativa, a partir de sua crescente reformulação em bases mais democráticas e comprometidas com a realização dos direitos de cidadania.

2. CIDADANIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito administrativo, assim como todo o direito público, deve ser considerado a partir da perspectiva de subordinação aos interesses da cidadania, fundamento da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1.º, II). Nesse sentido, o direito administrativo deixa de ser um direito do Estado para se vincular à proteção, garantia e fomento dos direitos fundamentais; devendo ser visto menos como o conjunto de normas que fundam prerrogativas do Estado para, na expressão de Moreira Neto (2006, p. 224), ser considerado o *direito comum* a disciplinar as relações das pessoas com o Estado e seus delegatários.

Essa noção inverte a lógica que pautou a formação do direito administrativo, ciência nova, quando comparada com outros ramos do Direito, tendo em vista que suas características se fixam durante o último quarto do século XIX (CASSESE, 2004), a partir da formulação de institutos e conceitos voltados à defesa de um interesse público de cunho apriorístico.

Segundo Sabino Cassese (2004), o direito administrativo, nesse período, se desenvolve a partir de algumas características: 1) forte vínculo com a nacionalidade, funcionando o regramento administrativo como instrumento de centralização; 2) supremacia do interesse público, legitimando a imposição de limitações aos interesses particulares, com base na noção da supremacia da administração pública, inclusive flexibilizando o princípio da legalidade a partir do uso do poder discricionário; 3) esses conceitos ensejam a formação de um regime administrativo pautado nas prerrogativas do poder público, como o poder de polícia e de

autotutela, podendo agir com auto-executoriedade, bem como cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, quebrando a ideia de isonomia das partes presente no direito civil; 4) o direito administrativo possuía caráter eminentemente governativo, instrumental em relação à Administração Pública; 5) por fim, esse conjunto de prerrogativas fez com que surgisse uma clivagem na apreciação dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Se esta última característica não chegou a ensejar no Brasil a dualidade de jurisdição, por muito tempo a apreciação de atos administrativos pelo Judiciário foi obstada ou realizada de forma excessivamente tênue.

Atualmente, esse conjunto de características sofre um processo de revisão, a partir da leitura constitucional que impõe à Administração Pública, enquanto estrutura instrumental do Estado, o cumprimento dos fins elegidos pela República, com respeito ao complexo de direitos fundamentais do cidadão, através de uma atuação comprometida com a normatividade dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, no caso do texto constitucional pátrio.

É ainda Cassese (idem) quem aponta as transformações desses elementos na atualidade: a nacionalidade do direito administrativo é relativizada num contexto de vinculação do Estado a normas de cunho supranacional²; a supremacia *a priori* é substituída ou mitigada pela tendência ao consenso, à bilateralidade, à participação do cidadão nos processos de decisão que atinja seus interesses particulares; quanto à juridicidade, os atos administrativos passam a sofrer um controle jurisdicional mais intensivo, pelo complexo de normas teleológicas (princípios, sobretudo) que passam a incidir no agir da Administração Pública.

Não se propõe, com isso, o esvaziamento do direito administrativo em favor de uma visão mais civilista das relações. Ao contrário, o que se tem é o incremento das suas finalidades (MOREIRA NETO, 2006), com a mudança de posicionamento do Estado de um papel desenvolvimentista para desempenhar posição de regulador e de fomento das transformações econômicas e sociais, ponto que será abordado a seguir.

² É preciso observar que o autor tem em consideração, nesse ponto, o processo de unificação da União Europeia, para a qual o direito administrativo termina por ter um caráter de uniformização dos procedimentos para os ordenamentos jurídicos nacionais. É interessante citar, nesse caso, a colocação do direito fundamental à boa administração na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 41), com um viés de unificação dos procedimentos. Mas o autor observa, com propriedade, que este não é fenômeno exclusivo da região europeia, pois resulta da expansão da internacionalização dos Estados nacionais: “Não há, hoje, setor do direito administrativo, desde a polícia para a tutela do meio ambiente até o controle das finanças e do comércio, no qual não existe uma organização internacional que estabeleça *standards*, fixe diretrizes, controles, etc.” (CASSESE, 2004, p. 19).

É preciso observar que existe uma interligação entre a ascensão dos direitos de cidadania e a crescente complexidade das competências estatais, sobretudo instrumentalizadas através da atuação da Administração Pública, o que legitima a preocupação com o alcance pretendido com as reformas administrativas. Na passagem do Estado liberal para o Estado de bem estar social, é exigido do Estado um comportamento ativo, que redireciona a organização do Estado e faz com que se desenvolva uma burocracia visando atender a tais necessidades. Se o desenvolvimento dos direitos civis e políticos, conquistados nos países ocidentais durante os séculos XVIII e XIX, não acarretaram o crescimento das estruturas do Estado, os direitos sociais, decorrentes da influência dos ideais socialistas, exigiram (e exigem) a atuação do Estado em diversas frentes, o que acarretou para a administração pública um alargamento de atribuições, refletindo diretamente nas estruturas administrativas do Estado (TORRES, 2004, p. 26/27).

A realização das decisões políticas fundamentais, num sistema constitucional, pressupõe a atuação dos poderes constituídos. A separação de poderes representa exatamente, nesse contexto, a alocação de competências pela Constituição para a concretização daquelas decisões estruturais do Estado, mediante o exercício das funções legislativa, administrativa e judiciária pelos “três poderes”. Se o Legislativo já foi o poder ao qual coube preferencialmente essa realização, e se o Judiciário conquistou com o *judicial review* a posição de autêntico detentor de poder político (LOEWENSTEIN, 1976, p. 67) vocacionado a implementar aquelas decisões, as transformações posteriores ao Estado liberal clássico tenderam a uma repartição de competências em moldes um pouco diferentes. É nesse contexto que Loewenstein (*idem*) afirma ser fenômeno típico do século XX o destaque da função administrativa nesse arranjo de competências, *verbis*:

En la sociedad estatal del siglo XX, se puede considerar como el fenómeno más digno de ser resaltado la transformación del Estado legislativo en el Estado administrativo. Por el enorme crecimiento que han experimentado las intervenciones administrativas llevadas a cabo por el Estado de bienestar en la vida de la comunidad, ha habido necesidad de delegar la mayor parte de la función legislativa del parlamento en el gobierno y en las autoridades. Esto ha dado lugar a que los contactos entre el ciudadano y las autoridades estatales se hicieran mucho más frecuentes. Cuantitativamente, a la administración le corresponde la mayor parte de la ejecución de la decisión política y de la totalidad de la actividad estatal. (LOEWENSTEIN, 1976, p. 66-67).

Ora, esse mesmo raciocínio é válido para a situação atual, onde mesmo com as reformas de corte neoliberal tendentes ao desmonte do Estado de bem estar social, que de fato

nunca foi implementado no Brasil (BELLO, 2010), e comprometidas com o modelo de um Estado mínimo, a estrutura administrativa guarda relevância e largo campo de atuação, sobretudo na criação de núcleos autônomos de produção técnico-normativa, necessários ao modelo de regulação resultante – agências reguladoras.

A compreensão de cidadania no campo jurídico não deve ser percebida num contexto estrito de gozo dos direitos políticos³. De início, pode-se afirmar que a significação de cidadania é esclarecida quando se parte da compreensão de que ela subentende um processo histórico, social e político de concretização (CARVALHO, 2011). Ao mesmo tempo em que o observador deve considerar esses aspectos, precisa observar que a cidadania é um vínculo jurídico que se estabelece nas relações entre o Estado e as pessoas (cidadãos), com raízes no princípio da igualdade de todos perante o ordenamento jurídico, voltando-se, inclusive, à equalização das desigualdades geradas no contexto das distinções de classes inerentes ao capitalismo (MARSHALL, 1967).

Assim é que a proposta de T. H. Marshall, quando destaca que a cidadania subentende um conjunto de direitos não gratuitamente reconhecidos, mas reivindicados ao longo do tempo por um conjunto de pessoas, pelo povo, no contexto de um ambiente político e social, faz com que o conceito de cidadania transcenda os limites normativos, inserindo-o numa zona de confluência dos diversos saberes das “ciências” humanas e sociais, inclusive o Direito. Na lógica apresentada por T. H. Marshall, a cidadania deve ser compreendida como o conjunto formado pelos direitos civis, políticos e sociais, conquistados em etapas. Ou seja, o conceito de cidadania deve ser pensado de forma dinâmica, sendo atualizado segundo as conquistas políticas, sociais e jurídicas de cada povo e de cada época⁴.

Por sua vez, Celso Lafer (2009) refere-se à cidadania como o *direito a ter direitos*⁵, isto é, cidadania se define a partir do pertencimento do indivíduo a um complexo político

³ Para uma análise crítica do tratamento dado ao conceito limitador de cidadania utilizado por muitos autores nacionais, veja-se o artigo de Regina Lúcia Teixeira Mendes de Fonseca (2007). Observa a autora que “o campo jurídico conceitua cidadania, desprovendo o instituto de seu conteúdo de direitos civis, relativos às liberdades públicas, assim como de seu conteúdo de direitos sociais. Curiosamente, a única categoria de direitos de cidadania que conseguiu entre nós ser efetivamente universalizada foram os direitos políticos, ainda que tenham sido transformados em deveres.” (FONSECA, 2007, p. 69). Mas é preciso observar que nem todos os autores do âmbito jurídico adotam um conceito restritivo de cidadania.

⁴ José Murilo de Carvalho (2001) observa que, no Brasil, essa conquista se deu de forma não linear, pois os direitos sociais tiveram maior preponderância, em detrimento dos direitos políticos e mais ainda das liberdades civis. Pensados mais como concessão dos poderes públicos do que como conquista efetivamente democrática da sociedade, informam o que ele chama de *cidadania regulada*.

⁵ Segundo Celso Lafer, o pensamento de Hannah Arendt propõe que “o processo de asserção dos direitos humanos, enquanto invenção para convivência coletiva, exige um espaço público. (...) A este espaço só se tem acesso pleno por meio da cidadania. É por essa razão que, para ela, o primeiro direito humano, do qual derivam todos os demais, é o direito a ter direitos, direitos que a experiência totalitária mostrou que só podem ser exigidos através do acesso pleno à ordem jurídica que apenas a cidadania oferece” (LAFER, 2009, p. 166).

estruturado juridicamente, de modo a que os direitos determinados pela comunidade política sejam estendidos a todos, sem a possibilidade de exclusão de grupos ou indivíduos, conforme aconteceu na experiência do totalitarismo. A cidadania, enquanto direito a ter direitos, na leitura arendtiana que o autor promove, expressa o vínculo das pessoas a uma “comunidade juridicamente organizada” em forma de Estado de Direito, onde os deveres são previstos legalmente e os direitos positivados normativamente, de modo a preservar-se a segurança jurídica. O respeito à pessoa humana se impõe, desse modo, como um consenso político-jurídico, sem a necessidade de referências a argumentos naturais ou racionais, posto que a cidadania forma um complexo jurídico de direitos e deveres atribuídos a todos que se vinculam politicamente a determinado Estado.

É nesse contexto que a Administração Pública vincula-se à cidadania. Sua atuação não se esgota num papel de autorreferência; o interesse público não é posto como um trunfo perante o particular, as prerrogativas do poder público devem obedecer ao contraditório e à ampla defesa, num processo democrático. No que se refere aos direitos fundamentais, essa ligação se faz mais presente, mediante a necessidade de elaboração de políticas públicas voltadas à concretização dos mandamentos constitucionais, que não devem ser pensados numa conjuntura de promessa, mas vistos a partir do contexto normativo que o Direito atual reconhece à Constituição.

Por esse caminho, a atuação da Administração Pública deve pautar-se não só em critérios de atendimento à legalidade formal, mas sim buscar sua vinculação à *juridicidade*, noção mais ampla que a de legalidade formal, pois enriquece a noção de legalidade com a legitimidade e a moralidade (MOREIRA NETO, 2006).

Ricardo Lobo Torres (2009, p. 156) observa que: “O resgate do tema da cidadania pelos juristas pode contribuir para que se fixe com maior nitidez o contorno do mínimo existencial e dos direitos sociais, indispensável para que possam alcançar plena eficácia”. Essa preocupação não é exclusiva do Direito, ao contrário, as reformas administrativas se revestem da normatividade para se fazerem presentes, tendo em vista o viés de legalidade que informa o direito administrativo brasileiro. Nesse ponto, os profissionais do Direito devem estar atentos para que o potencial normativo próprio do campo jurídico seja instrumental à concretização da cidadania, mediante a realização das condições necessárias ao gozo e à promoção dos direitos fundamentais, sem a necessidade de fazerem-se distinções entre as dimensões dos direitos fundamentais, porque todos devem informar o conceito de cidadania.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Em linhas gerais, reconhecem-se três moldes de comportamento no quadro de desenvolvimento da administração pública brasileira: uma origem patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial (MARE, 1995; TORRES, 2008; LUSTOSA DA COSTA, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2009), cuja transição não é bem demarcada e não implica na superação dos processos típicos de um modelo por outro, na linha de desenvolvimento institucional adotada desde a Independência até os dias atuais.

Propõe-se, neste momento, analisar os traços característicos de cada um desses “modelos” administrativos⁶, partindo-se da análise de três momentos de reformas administrativas, que se inter-relacionam com os modelos acima: Era Vargas, Decreto-Lei n.º 200/67 e o terceiro momento, já sob a normatização da Constituição de 1988, com a reforma administrativa consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Constata-se que os movimentos marcantes de desenvolvimento da estrutura burocrática brasileira, antes da Constituição de 1988, transcorreram em ambiente político de baixa experiência democrática, assinalado por uma acentuada proeminência do Poder Executivo, como se deu no período da Era Vargas (1937) e durante a ditadura militar (1967).

É relevante a observação de Figueiredo Torres (2008, p. 140-141) ao sustentar que não é possível fazer uma análise estanque de cada um desses “modelos” na administração pública brasileira, pois, longe de se ter uma sucessão entre eles, o que ocorre é a prevalência de um deles em dado momento institucional. Assim, enquanto o patrimonialismo, que, em linhas generalíssimas, expressa a confusão entre o público e o privado, sobrevive até hoje na prática político-administrativa, é possível encontrar a preocupação setorializada com técnicas gerenciais em alguns órgãos públicos, antes, por exemplo, do Decreto-Lei 200/67, ligado a um momento de reforma do aparelho burocrático do Estado.

Além disso, é possível referir-se às diferenças existentes entre os três níveis de governo federativo. Tal observação é relevante, pois, enquanto os movimentos de reforma administrativa são conduzidos principalmente pela União, muitas vezes, a administração pública de alguns entes federados, em especial alguns municípios, ainda se encontra dominada por práticas patrimonialistas e antidemocráticas. A questão esbarra na natureza do pacto federativo nacional:

⁶ Para uma análise dos modelos organizacionais (bem mais complexa que o aqui apresentado), a partir de uma lógica própria à área da administração pública, veja-se o artigo de Leonardo Secchi (2009), que traz informações sobre os modelos que se opõem ao burocrático, na atualidade, sem que se constituam em modelos de ruptura, na opinião do autor.

Dessa forma, ao contrário dos Estados Unidos, em que as experiências inovadoras foram iniciadas no âmbito dos condados e municípios, no Brasil o impulso maior e mais duradouro no sentido de modernizar a administração pública sempre coube ao governo federal, fato explicado até mesmo pela natureza do pacto federativo brasileiro. Analisando as três grandes inflexões da administração pública brasileira, observamos claramente o papel fundamental desempenhado pela União, que sempre teve atuação muito forte e preponderante dentro da Federação. Foi assim em 1936 e em 1967, e a reforma de 1995 não fugiu a este padrão, pois todo o projeto de implantação de um modelo gerencial foi concebido e proposto pelo governo federal. (TORRES, 2008, p. 142).

Ora, essa característica auxilia a entender a dificuldade de replicação do mesmo modelo institucional em todos os demais entes da federação. A questão não nasce de um nível local visando abarcar o macro, mas parte em escalonamento do ente maior em direção aos entes menores. Nesse quadro, importa analisar também o viés jurídico dado pela Constituição de 1988 à Administração Pública e perquirir de que maneira ela cuida dessa questão e se o tratamento dado é satisfatório.

3.1 Patrimonialismo

O patrimonialismo não se coloca propriamente como um modelo de gestão administrativa, por óbvio; antes disso, trata-se de prática contrária a qualquer princípio de gestão eficiente e transparente da coisa pública. Patrimonialismo significa, de forma genérica, a confusão entre a *res publica* e a *res principis*, ou seja, uma precária separação entre o público e o privado, a resultar na utilização do aparato estatal como extensão do poder pessoal do governante, típico de um Estado absolutista, ou dos interesses de uma classe, que se aloja nas estruturas burocráticas do Estado.

Segundo estudo clássico de Raymundo Faoro (2011), o patrimonialismo se encontra na estrutura de formação do Estado brasileiro, desde o período colonial. O ponto central defendido em *Os donos do poder* é a permanência de uma estrutura patrimonial, mediante a qual uma elite nobiliárquica ou agrária ocupa a burocracia do Estado brasileiro, “numa viagem de seis séculos”, vampirizando as estruturas burocráticas em prol de interesses pessoais ou setoriais.

Não é difícil afirmar que a estrutura administrativa brasileira ainda padece de intensos traços patrimonialistas, que se deixam exemplificar nas promoções pessoais, no nepotismo, nos atos de improbidade que pululam no ambiente político, dentre outras situações, que propiciam o descaso com os serviços públicos, sem se falar nas capturas das próprias

estruturas pensadas como instrumento de regulação e renovação do setor público por grupos de interesse.

É preciso destacar que uma visão republicana de administração se contrapõe fortemente ao modelo patrimonialista, ao pregar a utilização do poder estatal para a consecução do bem público, assim como a ampla responsabilização dos agentes públicos. Nesse passo, não é mais possível que se continue na “viagem redonda” (idem), onde o patrimonialismo se coloca como uma tradição do Estado brasileiro.

Desse modo, o Direito deve ser utilizado para se contrapor a tais resquícios, atuando preventiva e repressivamente para que sejam eliminados do ambiente público nacional as práticas antidemocráticas e antirrepublicanas, nunca para formalizar tais posturas, o que remete à vinculação do direito administrativo à concretização da cidadania.

Esse modelo patrimonialista se mantém hegemônico até 1930 (TORRES, 2008, p. 146), passando a ser confrontado com os tentames de modernização do Estado nacional promovido com a paulatina implantação do modelo burocrático.

3.2 Modelo burocrático

O modelo burocrático encontra-se umbilicalmente ligado à ascensão do capitalismo, que necessitava de um ambiente político onde o poder estatal fosse contido e instrumentalizado de modo a atender à lógica de mercado (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 207). A administração pública burocrática surge, assim, no bojo do Estado liberal do século XIX. No caso brasileiro, esse movimento se dá mais tardiamente, com uma política de substituição das importações, impulsionada a partir dos anos de 1930: “A chamada ‘Revolução de 1930’ representou muito mais do que a tomada do poder por novos grupos oligárquicos, com o enfraquecimento das elites agrárias. Significou, na verdade, a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 841).

É preciso observar que o termo burocracia, geralmente tido pelo senso comum como sinônimo de formalismo exacerbado, é, na linha de pensamento weberiana, uma técnica de administração pública, interligada ao tipo de dominação política legítima racional-legal, que guarda relação com uma perspectiva positivista da origem do poder. O modelo burocrático apresenta pontos altamente favoráveis, que se coadunam com os anseios do direito administrativo, tais como a impessoalidade, a necessidade de profissionalização, a vinculação à legalidade. Aspectos mais controvertidos e passíveis de crítica na atualidade são a adoção do formalismo exacerbado, a tendência de confundir-se o interesse público com os “interesses do

Estado”, isto é, uma postura de autorreferência do corpo burocrático, bem como o escalonamento em inúmeros níveis hierárquicos. O conjunto dessas características impregna o direito administrativo. Aqueles aspectos são bem acentuados no PDRAE:

“A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.” (PDRAE, BRASIL, 1995, p. 15).

O ponto defendido naquele documento é que a administração burocrática se fez necessária para atender os planos desenvolvimentistas a partir da Era Vargas, mas, pelo incremento das competências do Estado, não logrou se tornar eficiente e apta a gerir todas as políticas públicas confiadas à administração pública.

3.2.1 Era Vargas

A reforma estrutural promovida na Era Vargas representa a implantação do modelo de administração burocrática, em busca de profissionalizar a burocracia do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009), de modo a garantir a realização dos propósitos desenvolvimentistas. Tem o mérito de ser o primeiro momento de enfrentamento institucional da cultura patrimonialista que vigorava no Estado brasileiro.

É preciso destacar que, no campo constitucional, a experiência do Estado Novo se traduziu como um constitucionalismo antiliberal, no sentido de que, sobretudo após 1937, o projeto político buscava por em xeque o arranjo oligárquico, assim como se sobrepor à forma liberal de representatividade pelo Legislativo, propondo uma legitimação a partir da figura central do Chefe de Estado, na linha do Estado autoritário de Francisco Campos (1940), que se propunha, em síntese, à concentração de autoridade nas mãos de um líder carismático, que representasse os interesses da nação, numa leitura muito particular de democracia.

Nesse projeto político, por conseguinte, previa-se o desenvolvimento de corpos técnicos como núcleos administrativos de decisão, a configurar um Estado burocrático.

Do ponto de vista da reforma administrativa, o esforço concentrava-se, portanto, na substituição do patrimonialismo, identificado com os problemas do federalismo da “República Velha”. Pontos positivos advieram desse tentame:

“A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 846).

Os esforços concentraram-se, no aspecto administrativo, com foco em controlar a crise econômica de 1929 e promover a racionalização burocrática do serviço público, mediante padronização, normatização e controle nas áreas de pessoal, material e finanças (LUSTOSA DA COSTA, 2008, 844). Ao lado disso, inúmeras estatais foram criadas para viabilizar a intervenção do Estado na economia.

O ponto alto nesse processo foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938 (DL 579/38). Voltado para a implantação e controle de uma estrutura burocrática nacional⁷. Segundo Bresser-Pereira (2001, p. 11), o DASP representou “a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”.

Na prática, o DASP terminou sendo relevante mecanismo de controle centralizador do governo central na linha do autoritarismo (reforço da autoridade do Chefe de Estado), mais até do que efetivamente instrumento de modernização administrativa, embora seja destacado que, de 1938 a 1945, o DASP logrou atingir parcialmente seus objetivos de implantar uma organização burocrática (LUSTOSA DA COSTA, 2008, 846), mas as nomeações sem concurso público ajudaram a minar sua capacidade de coordenar o processo da reforma (idem).

Figueiredo Torres (2008, p. 148) destaca que, nesse primeiro momento de modernização de reforma administrativa, tem-se um movimento duplo, de difícil reparação ao longo do tempo: organização profissional e bons padrões para altos escalões, como a diplomacia, e formação deficitária para a burocracia voltada à implementação dos serviços públicos essenciais de saúde, educação e segurança pública⁸. De igual modo, iniciava-se a cisão entre Administração Pública Direta, presa do clientelismo e de procedimentos rígidos, e a Administração Pública Indireta, com maior liberdade de ação e autonomia para contratar no mercado de trabalho. “Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas

⁷ “O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção.” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, 845).

⁸ “para a infelicidade dos brasileiros pobres e dependentes da ação estatal, a burocracia interna, que cuidava das políticas públicas das áreas de saúde, educação e segurança pública, sofria com as mais deletérias e ineficientes práticas clientelistas e patrimonialistas” (FIGUEIREDO TORRES, 2008, p. 148).

para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, 848).

Relevante para a temática da cidadania é que, nesse período, os direitos civis e políticos foram restringidos, ao passo que os direitos sociais tiveram impulso. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social (trabalhista, saúde, previdência). Contudo, tal processo ocorreu desvinculado de um viés democrático, no sentido de expressar conquistas, mas sim guardou a natureza de concessões, a configurar o que Murilo de Carvalho (2001) descreve como cidadania regulada, isto é, limitada por restrições políticas, uma concepção de política social como privilégios e não como direitos. Bom exemplo é o caso da legislação trabalhista, voltada aos trabalhadores urbanos, mas que excluía os trabalhadores rurais e os domésticos, concediam-se direitos para esvaziar os movimentos de reivindicação que se estruturavam a época.

Inverte-se a ordem, no governo Vargas, do surgimento dos direitos descrita por Marshall, os direitos sociais foram introduzidos antes da expansão dos direitos políticos e da garantia dos direitos civis. A ênfase nos direitos sociais encontrava terreno fértil na cultura política da população pobre dos centros urbanos, que crescia consideravelmente. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da graça do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2001).

3.2.2 Período militar

O próximo momento de reforma administrativa pensada em nível institucional se deu durante os anos da ditadura militar, também vinculado ao projeto nacional-desenvolvimentista. Não há ruptura com os esforços anteriores, em verdade, a conjuntura não era muito diferente: mesmo programa de intervenção estatal, regime autoritário e cisão entre a estrutura burocrática direta e indireta (TORRES, 2008, p. 151).

A reforma militar, que culminou com o Decreto-Lei n. 200/67, trouxe para a administração pública federal um conjunto de princípios fundamentais (art.6º), ainda em vigor: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Planejava-se, com isso, caminhar em direção a um modelo pautado pelos valores gerenciais do momento, em especial com a utilização da descentralização administrativa, com a criação de entidades da Administração Indireta.

Em termos de cidadania, cumpre ressaltar que a preocupação com a modernização da gestão pública se dá em nível mais organizacional, sem uma preocupação com vistas ao atendimento dos interesses dos cidadãos, além da ausência de um ambiente democrático. Esse ponto só seria alterado com a Constituição de 1988.

A reforma é pensada para viabilizar a superação da rigidez burocrática, com o desenvolvimento da Administração Pública Indireta, mas o mesmo pensamento não se aplicou à Administração Pública Direta:

Apesar de representar a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública pela intenção de mexer na rigidez burocrática, o Decreto-Lei no 200/67 deixou seqüelas negativas. Em primeiro lugar, o ingresso de funcionários sem concurso público permitiu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas. E, por último, a negligência com a administração direta — burocrática e rígida — que não sofreu mudanças significativas na vigência do decreto, enfraquece o núcleo estratégico do Estado, fato agravado pelo senso oportunista do regime militar que deixa de investir na formação de quadros especializados para os altos escalões do serviço público. (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 855).

Em sentido semelhante, o PDRAE se refere ao Decreto-Lei 200/67 como um marco da administração gerencial, guardada a proporção com o ambiente institucional da época. Mas o crescimento da estrutura indireta, o uso patrimonialista dos cargos e a ausência de responsabilização dos governantes e burocratas diante da sociedade, minaram as intenções da referida reforma (TORRES, 2008, p. 158).

3.3 Modelo gerencial

A reforma do Estado dos anos de 1990, cujas linhas mestras se encontram no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, teve como embasamento a necessidade de diminuir o tamanho da estrutura estatal, tida como a resultante do modelo de desenvolvimento até então adotado, bem como decorrente do crescimento desmesurado requerido pela política de bem-estar social. O modelo se liga, assim, à redefinição da agenda do Estado, num padrão de corte neoliberal⁹, e à *nova gestão pública* (*new public management*), com enfoque na eficiência¹⁰ e na transferência de responsabilidades antes conferidas ao Estado para a

⁹ Embora o PDRAE tente se desvincular dessa proposta, afirmando, inclusive, que a resposta neoliberal para a crise do Estado dos anos 1980 não foi adequada (MARE, 1995, p. 9).

¹⁰ Vale citar a advertência lançada por Peters e Pierre, no que tange à preocupação da gestão pública com a eficiência, e que se coaduna com os fins deste trabalho: “A despeito de toda a ênfase na Nova Gestão Pública, eficiência pode ser o menos importante valor para o setor público, especialmente aos olhos do público. Para este, importa mais a prestação dos serviços, e que estes sejam prestados de maneira responsável e humana, que o

iniciativa privada, mediante concessões e terceirizações, bem como a aproximação com a sociedade civil organizada (terceiro setor).

Segundo Frederico Lustosa da Costa (2009), a agenda da reforma do Estado dos anos 1990 foi definida por organismos internacionais e se propunha, antes de tudo, a reduzir gastos públicos. Assim, aponta que as estratégias principais foram: a “reforma patrimonial”, pelos processos de privatização e terceirização; a reforma fiscal, visando diminuir as despesas e eventualmente aumentar as receitas; e a reforma gerencial, “orientada para o aumento da eficiência dos serviços públicos” (idem, p. 241).

No Brasil, após as experiências mal sucedidas do governo Collor, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado traz a proposta de enfrentar o que é identificado no próprio documento como um dos braços da crise do Estado dos anos 70 e 80, “a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (MARE, 1995, p. 11). Os demais braços da crise guardam natureza econômica e política: “uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa”; “o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado” (idem, p. 10). No campo que interessa aos limites deste trabalho, a reforma do aparelho do Estado é pensada como forma de aumentar a governança, que o mesmo documento define como a capacidade de implementar políticas públicas, de forma eficiente.

Na prática, entretanto, o movimento de reforma privilegiou o aspecto econômico-fiscal, sobretudo quando, em 1999, o Ministério da Administração e Reforma do Estado foi incorporado ao Ministério do Orçamento e Gestão (atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Porém, o modelo gerencial vincula-se, ainda, ao modelo burocrático, não representa ruptura (SECCHI, 2009; ABRUCIO, 2010). A ênfase desloca-se dos meios (procedimentos) para os resultados; contudo, o procedimento mantém seu papel fundamental na movimentação da estrutura administrativa do Estado, inclusive vinculando-se aos resultados. A legalidade tem seus limites conceituais alargados para compreender as expectativas da legitimidade, através da eficiência (compreendida como foco nos resultados).

custo por unidade de serviço entregue. Isso não significa que o gestor público não deve cuidar da eficiência, apenas que isso não necessariamente é um valor dominante.” (Peters; Pierre, 2010, p. 28).

4. CONSTITUIÇÃO DE 1988 E REFORMA ADMINISTRATIVA

No âmbito jurídico, via de regra, o tratamento dado pela CRFB à Administração Pública é visto como positivo. No entanto, a ciência da administração pública não é unânime em verificar esse mesmo perfil positivo advindo do controle estabelecido em nível constitucional. O próprio PDRAE se refere ao regramento constitucional no que tange à gestão administrativa como retrocesso¹¹, tendo em vista a exigência de iguais regras para a Administração Pública Direita e para a Indireta, tais como licitação e concurso público. Ter-se-ia, em termos operacionais, minado os avanços tendentes a uma estrutura gerencial, iniciados ainda pelo DL 200/67¹², freando a descentralização da Administração Indireta.

Contudo, aspecto mais relevante para os fins deste trabalho é destacar que a CRFB teve a preocupação de democratizar a administração pública, ao estender as mesmas regras de gestão de pessoal e de compras para as esferas direta e indireta, buscando-se com isso a transparência nos gastos de recursos públicos. Ao mesmo tempo, a exigência do concurso público moralizou o acesso aos cargos públicos.

Ainda que a posterior viesse a se flexibilizar as regras do regime jurídico único para os servidores e as de compra, bem como alterações no campo da previdência (Emendas Constitucionais n.º 19 e 20, de 1998) os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência vigoram para toda a estrutura da Administração Pública. Por esse viés, o direito administrativo se integra aos anseios da gestão democrática, revendo, com base nisso, seus próprios fundamentos¹³.

¹¹ É interessante notar que Figueiredo Torres, autor que nem mesmo é da área jurídica, observa com perspicácia que esse argumento de possível retrocesso se esvai quando se destacam os benefícios do tratamento constitucional dado à Administração Pública, destacando o concurso público, o que proporcionou a moralização e profissionalização da administração pública: “discordamos das colocações do ex-ministro Bresser-Pereira quanto à intensidade e aos desdobramentos do que ele denominou processo de recrudescimento do modelo burocrático da Constituição de 1988. Acreditamos que o revigoramento burocrático foi menos intenso e não teve as conseqüências tão danosas esperadas pelo ex-ministro.” (TORRES, 2004, p. 164).

¹² “do ponto de vista da gestão pública, a Carta de 1988, no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta que, apesar de casos de ineficiência e abusos localizados em termos de remuneração, constituía o setor dinâmico da administração pública.” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 858).

¹³ Essa passagem das reflexões da Ministra Cármen Lúcia reflete bem esse conjunto de mudanças: “Na esfera específica do direito administrativo a modificação por que passou esta seara jurídica é intensa e consentânea com a não menos profunda transformação da relação administrativa, em um dos cujos pólos situa-se o próprio Estado em seu desempenho.

Em primeiro lugar, porque o direito administrativo foi pensado e formado no Estado liberal. Como outros ramos do direito público teve campo inicialmente estreito, como estreito era o próprio campo de atuação do Estado em sua ambiência liberal individualista e abstencionista. Ademais, porque o direito administrativo tem um engajamento maior na prática estatal que outros ramos do conhecimento jurídico. Além disso, porque o Estado, que era pouco administrativo, até por força das novas atribuições de que se viu investido, ampliou a esfera de sua

Para o PDRAE, o tratamento constitucional da questão ratificou os princípios do modelo de administração burocrática, em detrimento dos aspectos gerenciais.

A agenda de reformas foi pensada a partir de três dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão. Se as duas últimas podem ser mais bem analisadas pela ciência da administração pública, cabe ao Direito decodificar, mediante os aspectos hermenêuticos, os valores das propostas de reforma para que sejam, nesse processo, garantidos os direitos fundamentais, independente das escolhas ideológicas.

Embora a reforma pensada sob a égide do governo Fernando Henrique Cardoso tenha buscado se desvincular do neoliberalismo, em verdade ela ocorre em consonância com propostas internacionais e insere-se no contexto de redefinição das competências do Estado. Isso não significa propriamente uma crítica, já que o principal mentor da reforma gerencial, o então Ministro Bresser-Pereira, à frente do MARE, ressaltou bem a distinção entre a proposta apresentada e uma escolha necessariamente neoliberal:

A Reforma Gerencial de 1995 baseou-se em um modelo de reforma que desenvolvi com minha equipe nos primeiros meses do governo. Não estava interessado em discutir com os neoliberais o grau de intervenção do Estado na economia, já que acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora, e estimuladora do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 201, p. 24).

Mas o que tudo isso tem a ver com o direito administrativo? Como dito anteriormente, é preciso ter em mente que a interpretação e aplicação do direito administrativo é dependente de uma certa pré-compreensão que se tenha em relação ao modelo administrativo que se quer implementar, bem como à compreensão que se tenha a respeito de quais devem ser os fins confiados ao Estado. “Embora cogente, o conjunto de normas e princípios que integram o direito administrativo terão parte de seu conteúdo vinculado à visão que se tenha sobre o modo de atuação da Administração Pública e sua relação com os administrados” (MIRAGEM, 2011, p. 28). Só é possível falar em relações pautadas na garantia do administrado, por exemplo, num modelo de gestão administrativa que seja, na prática, democrático e não vinculado ao patrimonialismo:

atuação administrativa e cresceu com o alargamento das competências entregues ao poder público em sua relação permanente com o indivíduo, além de valorizar-se em sua presença e obrigações para com a sociedade. A socialização do Estado forçou a socialização do direito administrativo, conformado aos contornos estatais metamorfoseados pelas necessidades da sociedade e pela dimensão da tecnoburocracia que passou a lhe retratar a dinâmica e os efeitos.” ROCHA, 1990, p. 78-79).

O direito administrativo brasileiro atual substitui a visão da relação de direito administrativo como *relação de poder* entre o Estado e os administrados, por uma noção de relação jurídica administrativa de gestão (*relação de gestão*), na qual, embora o Estado seja titular de prerrogativas jurídicas estabelecidas pelo ordenamento, sua atuação vincula-se ao exercício destas prerrogativas nos exatos limites e modo que lhe são estabelecidos, visando aos fins sociais, e presidida sua atuação pelos deveres de proporcionalidade e razoabilidade. (Miragem, 2011, p. 29, grifos originais).

Para a realização da cidadania, deve-se levar em consideração que qualquer reforma do Estado, ou tão só administrativa, tem por limites a normatividade da Constituição, onde se encontra um projeto político comprometido com os três níveis da cidadania, isto é, os direitos fundamentais em suas perspectivas de direitos civis, políticos e sociais. Mas isso não significa uma visão estrita, isolada, a partir da perspectiva jurídica, pois tais direitos devem ser pensados num contexto complexo, onde o normativo dialogue com o político e o social, mas não para esvaziar seu conteúdo de dever-ser, e sim para que, de fato, se concretizem¹⁴.

É preciso caminhar-se para uma efetiva *reforma democrática* (LUSTOSA DA COSTA, 2009), onde a preocupação com os direitos de cidadania sejam postos em evidência e o direito administrativo, ao regular as relações entre o público e o privado, repensado a partir desse mesmo paradigma.

O contraponto à reforma gerencialista coloca em primeiro plano a questão democrática, sobretudo em países em que assimetrias sociais podem desfavorecer o exercício de direitos de cidadania. A reforma tem, portanto, o propósito de democratizar o Estado, mudando a natureza de suas relações com a sociedade, no sentido de assegurar a vigência da ordem igualitária. (LUSTOSA DA COSTA, 2009, p. 244).

Por tudo isso, o direito administrativo, hoje, pauta-se (ou deve ser pautado) por princípios de consensualidade e de proporcionalidade, bem como pelo avanço no controle dos atos administrativos e pela centralidade dos direitos fundamentais (MOREIRA NETO, 2006, p. 237), a definir o *modus operandi* dos administradores e servidores públicos no trato com o particular, configurando um vero direito à boa administração.

Mas é preciso ter em mente a advertência feita por Cassese, bastante adequada à realidade brasileira, no sentido de que as reformas administrativas viraram uma constante,

¹⁴ Em sentido semelhante, vale destacar as seguintes palavras de Enzo Bello: “a simples existência de normas constitucionais que consagrem direitos sociais de cidadania [sua análise se concentra nestes direitos] não garante a sua consequente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios. Prova disso é o fato de que nunca existiu no Brasil algo parecido com um *Welfare State*, portanto não basta, *per se*, a mera proclamação normativa de um modelo de estado e de direitos para que estes sejam materializados. Eis a importância de se conjugar a política com o direito constitucional.” (BELLO, 2010, p. 200).

muitas vezes, utilizadas pelos governos sem alcançar profundidade, ou seja, sem mudanças reais, feita de forma setORIZADA e não pensada em bloco. Nesse passo, “*muitos governos mudam tudo para que nada mude, induzindo transformações fictícias.*” (CASSESE, 2004, p. 22, destacou-se).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento deste trabalho buscou-se vincular a Administração Pública à concretização da cidadania, compreendendo-se que o exercício da função administrativa, concentrada naquela, é essencial à realização dos direitos que a informam (direitos fundamentais civis, políticos e sociais).

Existe um déficit de cidadania no Brasil a exigir a atuação comprometida dos poderes públicos com sua implementação em bases mais consentâneas com o projeto institucional da Constituição de 1988, de um Estado social e democrático de direito. Os movimentos de reforma administrativa devem ser compreendidos enquanto mecanismos de reformulação da estrutura burocrática do Estado em bases mais democráticas, com as mesmas finalidades.

Os direitos de cidadania, em especial os de caráter social, não devem ser entendidos como mecanismos dificultadores do aperfeiçoamento da Administração Pública, afastando-se, dessa forma, possíveis reformas que busquem esvaziar tais direitos. Ainda há ranços de patrimonialismo e autorreferência na Administração Pública que persistem no direito administrativo. A reforma gerencial precisa avançar, buscando-se efetivamente a eliminação de resquícios autoritários, ao mesmo tempo em que instrumentalizando a Administração Pública para a consecução de suas finalidades definidas constitucionalmente.

Para que se estabeleça um diálogo profícuo entre a Administração Pública e os ideais de cidadania, no contexto normativo do Direito, é necessário que o direito administrativo seja compreendido como instrumento de concretização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para a reforma da Administração Pública brasileira. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Organizadores). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 537-548.

BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 177/205.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>.

_____. *Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CAMPOS, Francisco. A política e o nosso tempo. In: *O Estado Nacional: Sua estrutura – Seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940, p. 1/68.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASSESE, Sabino. As transformações do direito administrativo do século XIX ao XXI. In: *Interesse Público*, ano 5, n.º 24, março/abril de 2004, p. 13-23.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4ª ed., 11ª reimpressão. São Paulo: Editora Globo, 2011.

FONSECA, Regina Lúcia Teixeira Mendes de. Brasileiros: nacionais ou cidadãos? Um estudo acerca dos direitos de cidadania no Brasil em perspectiva comparada. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, agosto 2007, número 20, pp. 61-80.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona : Ariel, 1976.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública – RAP [online]*. 2008, vol.42, n.5, p. 829-874. ISSN 0034-7612. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 27/08/2012.

MARSHALL, T.H. *Cidadania e classe social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Civilização Brasileira, 2001.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO – MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasil: Presidência da República, 1995

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*, 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Organizadores). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Aspectos sociais do direito administrativo contemporâneo. In: *Revista de Informação Legislativa*. Ano 27, n.º 106, abr./jun. de 1990, p. 75/80.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública – RAP [online]*. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369. ISSN 0034-7612. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 27/08/2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.