

# AS LIMITAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 19/98 NA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

## LIMITATIONS ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT 19/98 TO IMPLEMENT THE MANAGEMENT MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL

Diego Marques Gonçalves<sup>1</sup>

Fábio Franzotti de Souza<sup>2</sup>

Resumo: O presente trabalho objetiva debater os limites da reforma administrativa empreendida pela Emenda Constitucional n.º 19/98 na implementação de um modelo gerencial de administração pública, calcado, como é consabido, na obtenção de resultados. Em razão desse objetivo, será realizada, primeiramente, uma análise do modelo burocrático de gestão pública, mais tradicional e já consolidado nas entranhas da administração pública brasileira; para tanto, serão expostos os principais aspectos desse modelo, principalmente a sua irrestrita observância aos procedimentos enquanto forma de garantia da moralidade. Num segundo momento, será dada ênfase ao modelo gerencial de administração pública, que busca, sobretudo, a obtenção de resultados satisfatórios, sem grandes preocupações com a maneira, com o procedimento por meio do qual será alcançado o objetivo. Ao cabo, serão expostos alguns pontos introduzidos pela Emenda Constitucional n.º 19/98, bem como a capacidades desses dispositivos surtirem os efeitos almejados, no tocante à obtenção de maior celeridade e qualidade na prestação dos serviços públicos. Para a realização deste trabalho, foram utilizados dos métodos bibliográfico e qualitativo.

Palavras-chave: Administração Burocrática – Administração Gerencial – Emenda Constitucional 19/98

---

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Mestre em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela UNIFRA. Bacharel em direito pela URCAMP/São Gabriel. Advogado. Professor de Direito da URCAMP/São Gabriel.

<sup>2</sup> Acadêmico do Curso de Direito da URCAMP/São Gabriel.

**ABSTRACT:** This article aims at debating the limitations of the administrative reform undertaken by the Constitutional Amendment 19/98 in the implementation of a management model of public administration based on attainment of results. First of all, it is carried out an analysis of the traditional bureaucratic model of public administration which has already been consolidated the Brazilian Public Administration. After that, it is discussed the main aspects of this model specifically its unrestricted observance to the procedures as a form of morality guarantee. At the second moment, the focus is on the management model of public administration which seeks the attainment of satisfactory results, without concerning about the procedures adopted to reach the main the goal. It is approached some points introduced by the Constitutional Amendment 19/98, as well as the capacities of these devices to obtain more celerity and quality in public services. In this research, bibliographical and qualitative methods have been applied.

**Keywords:** bureaucratic model of public administration - management model of public administration - Constitutional Amendment 19/98.

## INTRODUÇÃO:

Atualmente, referir que a administração pública brasileira é deficitária em inúmeros aspectos é praticamente um consenso: não há quem duvide e, pior, não há quem não tenha sofrido as consequências de um Estado que, via de regra, resente-se de qualidade e presteza na realização de serviços básicos e indispensáveis para a sociedade.

Como resposta, há décadas aqueles que exercem o poder público lançam medidas legais com o fito de estabelecer novas bases para uma administração pública mais eficiente e efetiva. Nosso Texto Constitucional, por exemplo, é a perfeita expressão do desejo de reformar as velhas estruturas e práticas para obter os resultados positivos tão almejados.

Aliás, não bastassem os dispositivos originariamente existentes na Carta Magna, no ano de 1998, por meio da Emenda Constitucional n.º 19, o Poder Constituinte Derivado alterou o texto original da *Lex Legum* brasileira, buscando introduzir, entre nós, um modelo de administração pública calcado fortemente na obtenção de resultados práticos efetivos. Tem início, então, mais uma tentativa de introduzir elementos da administração pública gerencial neste país.

A inserção desses novos elementos indubitavelmente oxigena o ordenamento jurídico, uma vez que os parâmetros legais são de suma importância para a construção de novos

comportamentos. Entretanto, é possível realizar a seguinte pergunta: introduzir alterações constitucionais e/ou legais em nosso ordenamento jurídico já abarrotado surte algum efeito prático?

Em razão da importância desse questionamento, o presente trabalho tem por objetivo central debater os limites da reforma administrativa empreendida pela Emenda Constitucional n.º 19/98 na implementação de um modelo gerencial de administração pública. Para que seja possível responder a este questionamento, buscou-se referências importantes junto a doutrina administrativista, que fala a respeito do modelo burocrático de administração, para, depois, abordar os contributos da administração gerencial para um melhor desempenho estatal.

#### A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E AS HERANÇAS DE MAX WEBER:

Durante o período que antecedeu à revolução Francesa, os Estados caracterizavam-se, em sua quase totalidade, pela existência de uma administração pública na qual os critérios para ingresso fundamentavam-se, quase sempre, na amizade, no parentesco, na convivência com vícios e com problemas. Estas eram as características do velho e arcaico Estado Absolutista, calcado no personalismo incontestável da autoridade administrativa (COUTINHO, 2012).

Somente após a Revolução Francesa – verdadeiro marco na construção de novos valores para a sociedade e para a administração pública – é que surgiram condições efetivas para a concepção e implantação de modelos diversos daquele então existente. Nesse sentido: “Somente com a Revolução Francesa a mentalidade começou a ser revista, em decorrência da alteração institucional do controle do poder do Estado, que fora constituído dois séculos antes com caráter eminentemente personalista” (GABARDO, 2002, p. 31).

Ocorre com a Revolução Francesa o lançamento das bases do Estado Moderno, que pretende ser uma etapa superior ao velho e defasado Estado Absolutista.

A partir de então, o Estado passa a gozar de um status diferente, na medida em que é compelido a ser o provedor de determinadas condições indispensáveis para um maior equilíbrio social. Ao deixar de ser o nicho em tono do qual se acomodava um grupo, surgem

responsabilidade e deveres públicos, dentre os quais o fornecimento de serviços para a sociedade – ou pelo menos para parte dela (GABARDO, 2002).

Os injustificáveis e generosos privilégios outorgados aos funcionários do velho regime passam a ser objeto de intensa repulsa social, o que acaba por dar ensejo à formação de um corpo profissional ao qual foi incumbida a missão de cumprir os afazeres estatais: a burocracia, que, em última instância, representava uma reação ao centralismo absolutista (GABARDO, 2002). A relevância da formação desse grupo de pessoas é evidente, na medida em que se consubstancia em verdadeiro paradigma para a administração pública.

A outorga de maiores responsabilidades ao Estado faz com que este necessite municiar-se de meios para se desincumbir de seus novos afazeres. Portanto, um dos porquês da criação da burocracia é de ordem estritamente prática (ARAGÃO, 1997). O seguinte texto é bastante esclarecedor a esse respeito:

O crescimento da população obrigou-o a manter um sistema judicial maior, o crescimento das cidades e dos problemas sociais urbanos, um maior sistema de administração Municipal. Novas ou velhas, as funções governamentais eram desempenhadas cada vez mais por um único serviço nacional civil constituído de funcionários de carreira com regime de tempo integral, cujos últimos escalões eram promovidos e transferidos livremente pela autoridade central de cada país (HOBSBAWN, 1994, p. 214).

Assim, também em razão de uma contingência de ordem prática, surgem os primeiros corpos burocráticos que, aos poucos, começam a ganhar ares de um novo paradigma, cujas principais características são o racionalismo legal despersonalizador, não patrimonialista, no qual existe um grande controle *a priori* pelos procedimentos (GABARDO, 2002).

A burocracia, ao executar seus afazeres, deve irrestrita obediência aos preceitos legais que coordenam, passo a passo, suas atividades. O rigoroso regramento das atividades na administração pública é uma das características mais marcantes desse modelo, uma vez que a expedição de uma norma oriunda do poder legislativo legitima e fortalece o aparelho burocrático (SILVA, 2009). Logo, ao realizar atividades cotidianas devidamente disciplinadas pela legislação, a burocracia passa a exercer uma forma de dominação racional, ao qual inclusive o mandatário está submetido.

Max Weber foi quem primeiro falou da dominação legal exercida pelo quadro burocrático (GABARDO, 2002). Esta dominação, aliás, representou imenso avanço em direção a melhores patamares civilizatórios:

(...) a administração burocrática demonstra ser muito mais avançada, ao possibilitar o exercício impessoal, programado e continuado do poder, com uma competência delimitada pela lei, onde os deveres e os serviços são determinados em virtude de uma distribuição de funções, com prévia atribuição de poderes necessários ao seu exercício e fixação estrita dos meios coativos necessários à obediência (SILVA, 2009, p. 55).

Para a teoria weberiana, o aparato burocrático caracteriza-se pelos seguintes elementos: a) os funcionários são pessoalmente livres, na medida em que obedecem apenas determinações legais; b) nomeação por meios não eletivos, motivo pelo qual avulta em importância as seleções de funcionários; c) competências fixas; d) vínculo decorrente de um contrato; e) existência de preparação profissional; f) desempenho das atividades em caráter exclusivo ou como principal atividade; g) ser pago em pecúnia e ter renda fixa; h) ter possibilidade de ascender na carreira, em razão de sua qualificação ou produtividade; i) estar sujeito a regime disciplinar (GABARDO, p. 2002).

Logo, em face aos condicionantes históricos então existentes, é perfeitamente possível asseverar que a burocracia representou importante ocorrência, na medida em que marcou o início de um novo período da administração pública. Com a consolidação dela, ocorreu a superação do Estado Personalista, que deu lugar ao seu sucessor: o Estado Moderno. Curiosamente, a transposição de um pelo outro ocorreu de forma nebulosa no Brasil, onde surgiu fenômeno curioso e marcante para a história deste país, o bacharelismo (GABARDO, 2002).

O bacharelismo consistiu no domínio exercido pela administração sobre o sistema educacional, que formava bacharéis – daí o porquê do nome – dentre membros das classes mais abonadas, objetivando exclusivamente a formação de mão-de-obra, que, posteriormente, seria empregada pelo Estado. O resultado obtido por meio dessa sistemática foi o fortalecimento dos grupos detentores de poder e recursos financeiros.

A finalidade precípua dos cursos de nível superior era formar recursos humanos que tivessem plena sintonia ideológica com o Estado, tanto que durante o longo período que transcorreu entre o Império e a República Velha nada de novo surgiu, perpetuando, assim, a aridez na formação desses profissionais (RODRIGUES, 1993).

Os elementos acima referidos gestaram um paradoxo, uma vez que a burocracia brasileira foi notoriamente irracional, além de estar grandemente ligada ao tradicionalismo patrimonialista.

A doutrina enfatiza que o “modelo burocrático” – consubstanciado no racionalismo – difere-se substancialmente do “estamento burocrático” – que é uma degeneração do primeiro. Enquanto aquele se constituiu no arcabouço teórico que fundamenta uma série de procedimentos no âmbito da administração pública, este é a deturpação deste.

Aliás, há quem diga que o estamento burocrático é o responsável por grande parte do preconceito existente em torno do modelo burocrático (GABARDO, 2002).

Um dos temores manifestados por Max Weber era de que o aparelho burocrático se transformasse no elemento indicador dos fins do Estado (GABARDO, 2002). Realmente, a pretendida neutralidade poderia muito bem ser apenas uma fachada:

Exaltar a eficiência do modelo burocrático não significa defender um formalismo irresponsável, que é incontestavelmente pernicioso. Como bem coloca a professora Katie Argüello, a maximização da racionalidade formal favorece os grupos econômicos dominantes, ‘pois a neutralidade é desmentida pelos fatos’. Isso tem que ser reconhecido, mas não pode servir de justificativa legitimatória para o avanço da desprocedimentalização (GABARDO, 2002, p. 39).

A burocracia, em seu escopo de adequar os meios para o alcance do fim desejado, acabou exacerbando nas formalidades: formalidades estas resistentes a mudanças. Com o exagerado apego aos regulamentos, por exemplo, tornava-se difícil o trato com o público, uma vez que havia um atendimento padrão por parte dos servidores ao invés de um atendimento personalizado, o que gerava insatisfação por parte dos contribuintes.

No tocante à prestação do serviço público, o excessivo rigorismo às rotinas e aos procedimentos – que deveriam ser garantia para a obtenção da finalidade pretendida – tornou-se um fardo pesado, acarretando lentidão e ineficiência.

Encontrar um marco teórico que propicie as condições necessárias para um correto funcionamento da administração pública é, certamente, tarefa das mais espinhosas. Compulsando a doutrina pertinente, vislumbra-se outro referencial que tenta explicar e influenciar o funcionamento da máquina estatal: a teoria da administração pública gerencial, que almeja introduzir novos elementos ao setor público.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A INTRODUÇÃO DE NOVOS RUMOS PARA O ESTADO:

Um dos modelos gestados com o fito de imprimir novas feições à administração pública, fazendo frente ao modelo burocrático, denomina-se modelo gerencial de administração. Esse modelo assenta-se, também, no pressuposto de que o aparato estatal deve irrestrita obediência aos preceitos legais que orientam o setor, tal qual o modelo burocrático (SILVA, 2009).

Entretanto, o elemento inovador trazido por esse formato consiste na aproximação do aparato estatal com as práticas e valores típicos do mercado privado, filosofia motivadora da denominação “gerencial”. De forma bastante simplista, é possível asseverar que o elemento mais caro a esse modelo é, sem dúvidas, a obtenção de resultados positivos, de maneira que o procedimento é meramente secundário. Portanto, o aspecto inovador do modelo gerencial é uma verdadeira inversão da filosofia burocrática: enquanto nesta a lisura do funcionário é medida pela observância aos procedimentos administrativos previamente determinados, naquela a moralidade é auferida em razão dos resultados práticos obtidos (SILVA, 2009).

Uma das características da administração gerencial consiste em demonstrar maior confiança pelos agentes públicos, que dispõem de relativa liberdade para realizar suas tarefas. O controle a ser exercido sobre o agente público – conforme já referido – expressa-se de outra maneira: pela aferição dos resultados obtidos. Logo, o indivíduo ao qual são atribuídas incumbências públicas goza de maior liberdade, porque numa administração burocrática os inúmeros procedimentos a serem seguidos engessam o sujeito, criando embaraços de toda espécie (SILVA, 2009).

Em face a isso, várias medidas administrativas são tomadas com o fito de reformar nossa administração pública, dentre os quais se destaca: a existência de uma quantidade menor de graus administrativos, maior desconcentração e descentralização, diminuição dos cargos em comissão, a exigência rigorosa de concurso público para a admissão em cargo ou emprego público, maior treinamento dos agentes públicos, instituição de carreiras, redução da utilização de papéis inúteis e, por último, a implementação de um controle de resultados (MEDAUAR, 1999).

Outras medidas que caracterizam uma administração gerencial são a terceirização e a privatização de empresas estatais. O argumento a fundamentar essa transferência de atribuições é deveras interessante: o Estado não dispõe de condições para prestar todos os

tipos de serviços que a sociedade precisa, nem mesmo recursos suficientes para tanto. Logo, é imprescindível que ocorra a transferência de parcela dessas responsabilidades (SILVA, 2009).

A esse respeito:

Mais que uma vitória da doutrina neoliberal, a onda privatizante que bate anualmente em todos os continentes tem de ser vista como um triunfo do pensamento pragmático ou problemático sobre o pensamento estruturado em bases puramente racionais, de cunho axiomático, dogmático ou sistemático, que tanto seduziu a filosofia e a ciência até tempos bem recentes (COUTO e SILVA, 2003, p. 198).

Uma das consequências oriundas dessas concepções de administração pública é a desestatização, que consiste na transmissão para a iniciativa privada de serviços e atividades que, até então, estavam nas mãos do Estado.

É perfeitamente possível dizer que a Emenda Constitucional n.º 19/98 buscou instituir parâmetros consonantes com o modelo gerencial de administração pública. A esse respeito:

(...) a reforma do aparelho do Estado, desenvolveu-se baseado na experiência da administração privada e nos ensinamentos dos doutrinadores americanos Osborne e Gaebler, autores do livro *Reinventando o Governo*. As principais ideias dessa obra, que foram determinantes para a concepção nacional de reforma administrativa, são: despojamento de normas rígidas, que são características da administração burocrática clássica e destaque atribuído às regras de qualidade total (COUTINHO, 2012, p. 37).

Portanto, a emenda constitucional n.º 19/98 objetivou alterar os fundamentos legais da administração pública brasileira, instituindo regras que, em seu conjunto almejavam instituir um aparato normativo mais flexível, que outorgariam ao dia-a-dia estatal uma feição mais dinâmica. De certa forma, é indubitável que a referida alteração constitucional almejou introduzir elementos consentâneos com a ideologia gerencial, propondo flexibilizações, que, em seu conjunto, pretendem inserir maior celeridade e eficiência no cotidiano estatal brasileiro.

Dentro da necessidade de impingir maior qualidade na prestação do serviço público, ganha relevância o princípio constitucional da eficiência administrativa, que alcança status constitucional. A propósito, há quem diga que a eficiência administrativa está para a reforma administrativa assim como o princípio da legalidade está para o Estado de Direito (COUTINHO, 2012).

Logo, o alcance esperado da Emenda em questão, nada mais é que uma administração pública eficiente, e, ter como consequência, a prestação de um serviço público basilar e com



qualidade. O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 6º, inciso X, já previa como um direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

É óbvio que uma alteração dessa natureza seria objeto de críticas, como de fato foi. De acordo com parcela da doutrina, não é imprescindível a existência explícita do princípio da eficiência, tendo em vista que este decorre implicitamente do ordenamento jurídico.

As críticas não se cingem ao princípio da eficiência administrativa, pois se espraiam por vários dispositivos inseridos por meio da emenda constitucional 19. A questão da avaliação periódica de desempenho, por exemplo, foi combatida com entusiasmo por inúmeros setores, notadamente pelas entidades de classe ligadas aos servidores públicos.

Curiosamente, todas as reformas a que ciclicamente o Estado brasileiro sujeita-se não alcançam pleno êxito. Bem pelo contrário: sem qualquer pessimismo, é perfeitamente possível dizer que os obstáculos os quais se pretendeu remover continuam, quase todos, a rondar o dia-a-dia das várias esferas governamentais deste país.

Compulsando a história brasileira, vê-se que não foram poucas as reformas empreendidas, notadamente pelo governo federal, com o fito de entronizar uma feição mais gerencial ao Estado.

A primeira tentativa de inserir um modelo desse jaez neste país data de 1967, quando foi publicado o decreto-lei n.º 200, que objetivou inserir novos valores ao Estado brasileiro, tal como a descentralização, a maior autonomia das entidades da administração indireta e, até mesmo, a terceirização (PEREIRA e SPINK, 1999).

A despeito de todo esforço empreendido, as alterações legais realizadas não surtiram o efeito necessário, o que deu ensejo a inúmeras reflexões a respeito. O próprio autor da iniciativa, por exemplo, atribuiu o insucesso das medidas tomadas à herança patrimonialista, clientelista e fisiológicas embutidas no Estado brasileiro. Há quem diga que a razão para as frustrações da pretensão de Bresser estavam relacionadas à ausência de controle social sobre o Estado (SILVA, 2009).

Outro referencial importante data de 1979, quando Hélio Beltrão, Ministro de Estado da Desburocratização, lançou amplo programa, objetivando modificações semelhantes, que tinham por escopo “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão...” (PEREIRA e SPINK, 1999, p. 244).

Normalmente, a realização de alterações dessa envergadura são acompanhadas de abundante campanha publicitária, cuja missão é convencer os administrados de que as modificações propostas estão em pleno acordo com as reivindicações deles. Uma das ofensivas realizadas nesse sentido ocorreu em data anterior à Emenda Constitucional n.º 19/98 – no governo Collor de Mello – durante o qual foi lançada intensa ofensiva contra os servidores públicos. Nesse período, encetaram-se algumas iniciativas com o fito de alterar a estrutura burocrática. Uma das medidas adotadas, por exemplo, consistia em convencer os servidores públicos a se tornarem empreendedores, serem donos de seu próprio negócio (COUTINHO, 2012).

Assim, uma análise dos precedentes históricos da aludida emenda constitucional demonstram que vários chefes do poder executivo federal pretenderam alterar as bases da administração pública brasileira. Entretanto, as pretensões dos mandatários invariavelmente encontraram forte oposição dos sindicatos representativos dos servidores públicos, que desde há muito organizam-se em prol dos direitos de seus protegidos. O seguinte trecho é bastante ilustrativo:

Flexibilização da administração: por trás desse nome bonito e pomposo é que se escondem as mais importantes e perigosas armas do governo. A chamada flexibilização não passa de um eufemismo utilizado para rebaixar salários, surrupiar direitos, desqualificar o servidor público e, dessa forma, promover a destruição completa dos serviços públicos prestados à sociedade. (...) (COUTINHO, 2012, p. 44).

As reformas empreendidas pelo Estado brasileiro são bastante interessantes. O desejo de aproximar a administração pública com preceitos relacionados à administração pública gerencial, por exemplo, é bastante oportuna, em razão da leveza e celeridade que, em tese, esse modelo impingiria ao funcionamento governamental. Entretanto, calha não deslembrar que é imprescindível que outros reparos e melhorias – sobretudo de gestão – sejam feitas, para que as possibilidades trazidas pelo aparelho legal surtam todo o efeito almejado.

#### A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 19/98 E OS LIMITES DE UMA REFORMA ADMINISTRATIVA:

As informações acima lançadas conduzem, inevitavelmente, à conclusão de que uma administração pública efetiva e rápida não é feita apenas por alterações legais. Há quem diga

que todas as alterações propostas pela Emenda Constitucional n.º 19/98 – pelo menos na parte relacionada à eficiência administrativa – já existia no ordenamento brasileiro, ao menos implicitamente. Vejamos:

Quanto a esta questão, Gonzalez Borges fez observação extremamente pertinente ao afirmar que um dos defeitos da reforma administrativa é tentar solucionar antigos males do serviço público pela introdução desnecessária, no texto constitucional, de determinados dispositivos já largamente previstos em lei, em decorrência de não estarem sendo cumpridos na prática (COUTINHO, 2012, p. 125).

A tão almejada eficiência administrativa, que, em última análise, é a finalidade precípua das inúmeras reformas constitucionais, não pode ser alcançada exclusivamente com alterações de ordem legal.

A busca por melhores resultados no âmbito da administração pública deve contemplar, pelo menos, três aspectos, para que tenha o devido êxito: a) o primeiro deles é de ordem administrativa, uma vez que a gestão é de suma importância para coordenar o dispêndio do dinheiro público; b) o segundo diz respeito à legislação, eis que dispositivos legais anacrônicos impedem a obtenção de resultados positivos; e, por último, c) o terceiro é de ordem comportamental, pois a ineficiência pode decorrer pura e simplesmente da preguiça e da leniência, a despeito do oferecimento de todos os meios para a realização de uma atividade proveitosa (CONTINHO, 2012).

De todos os três elementos acima destacados, não há como negar que a gestão desponta como de expressiva relevância, uma vez que o próprio aspecto comportamental, que também pode barrar a prestação de um bom serviço, pode decorrer fortemente de uma administração frouxa e irresponsável.

As críticas realizadas a respeito da Emenda Constitucional n.º 19/98 são bastante incisivas: “o objetivo do governo com a reforma é instituir um Estado austero, diminuto e eficiente. E complementa com o seguinte comentário: ‘como se se pudesse estabelecer uma relação necessária entre eficiência administrativa e diminuição funcional do Estado’” (COUTINHO, 2002, p. 41).

Os institutos jurídicos e as situações que deles decorrem são elementos neutros, que podem ter boas ou más repercussões, conforme o administrador tenha a capacidade de obter os resultados almejados ou não. A própria estabilidade do servidor público – apontada como uma causa de ineficiência administrativa – poderá ser elemento positivo ou negativo. Tendler,

por exemplo, falou a respeito da estabilidade aplicada ao setor privado, concluindo que ela pode ser um fator bom ou ruim, a depender a conjunção de outros fatores:

A literatura sobre desempenho industrial tem ressaltado a falta de estabilidade no trabalho e de perspectivas de ascensão apontada por muitos trabalhadores como causa de estagnação do crescimento da produtividade nos Estados Unidos. A literatura sobre desenvolvimento, pelo contrário, identificou a estabilidade 'demasiada' no trabalho como causa de desempenho ruim do setor público. (TENDLER, 1998 p. 53)

Os grandes modelos ou concepções certamente são de grande importância para a organização e reforma das instituições, mas, mais do que isso, é imprescindível que tais alterações não sejam encaradas como panaceias para todos os males, como um modelo pronto. É imprescindível, sobretudo, que as condições e situações de cada Estado sejam aquilatadas e consideradas, sempre, quando uma reforma for proposta.

É imprescindível, para o êxito de qualquer medida, que não apenas críticas sejam apontadas, mas que os pontos positivos de uma dada administração sejam localizados e olhados com bons olhos, como exemplos a seguir (TENDLER, 1998).

Portanto, vê-se que os alicerces para a construção de uma administração pública mais efetiva são de inúmeras ordens: legais, gerenciais, e, até mesmo, motivacionais. O fenômeno administrativo certamente é muito amplo e complexo, o que impede uma visão simplista e unilateral. Mas, de qualquer forma, por mais que determinados modelos sejam aptos a provocar as medidas desejadas, é imprescindível que as autoridades administrativas tenham o discernimento de fomentar e incentivar os servidores sob sua responsabilidade. Não existem panaceias.

#### CONCLUSÃO:

Ao cabo deste trabalho, vê-se que a busca por melhores resultados na administração pública é ininterrupta e constante. Se, atualmente, é possível entrever dois grandes modelos teóricos que inspiram a prestação do serviço público, é perfeitamente possível visualizar que as necessidades sociais e o entrelaçamento de ideias inevitavelmente fará com que, no futuro, novas propostas surjam.

O direito é, antes de tudo, fruto de uma construção social. Longe de ser algo hermético, é o resultado das lutas empreendidas pelos grupos sociais e pelas autoridades

públicas envolvidas no processo de confecção e implementação de uma determinada lei. A tão almejada busca por eficiência e qualidade na gestão pública não se limitará, por certo, a alterações de ordem legal, pois demandarão, também, na alteração comportamental, que formará, no futuro, novos parâmetros culturais.

É evidente que a sociedade brasileira anseia por uma renovação substancial nas práticas administrativas: as manifestações populares de toda ordem têm demonstrado isso veementemente.

O modelo burocrático de administração pública ofereceu inúmeros pontos positivos ao Estado, basta lembrar que anteriormente a este modelo vigia na máquina pública um espírito de absoluto personalismo e desinteresse pelos pleitos populares. A questão da restrita observância à lei e à observância de um procedimento prévio não deixam de ser aspectos positivos, a despeito de certa deturpação que, posteriormente, surgiu.

Entretanto, em que pesem os avanços trazidos por meio do modelo acima trazido, surge, num momento posterior, o modelo gerencial de administração pública, que almeja quebrar o rigor procedimental que acabou por se sedimentar em torno da administração pública. Indubitavelmente, essa concepção acarretou inegáveis avanços. Neste país, um dos marcos da inserção do modelo gerencial foi a Emenda Constitucional n.º 19/98.

A inserção de elementos legais/constitucionais inovadores na administração pública é relevante, mas não deve ser a única medida. As alterações de ordem constitucional ou legal restarão inócuas, enquanto os valores e preceitos pretendidos por elas não forem entronizadas no cotidiano e nas práticas administrativas. O direito – em qualquer um de seus ramos – somente ganha a devida força quando se transforma numa força viva e pulsante, o que, até o presente momento, não foi possível obter.

O texto da emenda constitucional n.º 19/98 certamente inovou muitíssimo aspectos, mas em alguns deles apenas recheou e enfatizou possibilidades que, desde há muito, já estão disponíveis na ordem jurídica desta nação. Tome-se como exemplo a perda de cargo por parte de servidor público estável: a conduta reiteradamente ineficiente sempre foi passível de ser coibida por meio de simples processo administrativo, que é o elemento capaz de expulsar o servidor relapso.

O que falta, então, para que os instrumentos legais e constitucionais, sobejamente conhecidos no seio da administração pública, tenham utilização e surtam os devidos efeitos? A resposta é singela: basta que as autoridades administrativas tomem as providências

necessárias para a verificação do grau de culpa do agente público. Sempre foi mais fácil acomodar-se, deixar fluir. Um dos grandes problemas a serem enfrentados é, sem dúvidas, de gestão.

Segundo a doutrina, a combatida ineficiência administrativa decorre, pelo menos, de três tipos de fatores: legais, de gestão e comportamentais. Logo, não bastam que leis e mais leis sejam editadas, seja flexibilizando ou endurecendo procedimentos, é necessário que as autoridades públicas manejem esses instrumentos com o devido equilíbrio, induzindo comportamentos, coibindo falhas.

#### BIBLIOGRAFIA:

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um Ensaio. Revista do Serviço Público. Ano 48, n.º 3, Brasília: ENAP, set/dez, 1997.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: Reforma Administrativa, Estabilidade, Empregado Público e Direito Adquirido. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

COUTO e SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público – Procuradoria Geral do Estado. N.º 57 Supl. Dezembro de 2003. Disponível: In.: [http://www.pge.rs.gov.br/upload/rpge57livro\(1\).pdf](http://www.pge.rs.gov.br/upload/rpge57livro(1).pdf).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, MOTTA, Fabrício e FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores Públicos na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

GABARDO, Emerson. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa. São Paulo: Editora Dialética, 2002.

HOBBS, Eric J. A Era das Revoluções: Europa 1789-1848. 9.º Ed. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 3.º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (Organizadores). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 3.ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ensino Jurídico e Direito Alternativo. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

SILVA. Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. Administração Gerencial & reforma Administrativa no Brasil. 1º Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

TENDLER, Judith. Bom Governo dos Trópicos – Uma Visão Crítica. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF ENAP, 1998.