



Ciclos de Debates
Direito e Gestão Pública

Autonomia e controle da administração pública no contexto da Constituição de 1988: algumas questões

Valéria Salgado e
Ciro Campos Christo Fernandes

O avanço da consolidação democrática no Brasil coloca novos desafios e temas emergentes no contexto contemporâneo. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu novas perspectivas para a atuação do Estado e em especial, para as formas de relacionamento com a sociedade, a arquitetura federativa e o equilíbrio entre os Poderes. Assim, salienta-se que a nova Constituição:

- consagrou amplos direitos fundamentais como condição de efetivação da igualdade;
- reconheceu a garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais e a universalidade dos benefícios da seguridade social;
- reafirmou a independência e atuação harmônica dos três Poderes;
- reforçou o papel dos estados e, principalmente, dos municípios na implementação de políticas públicas, resguardando à esfera federal a coordenação e articulação nacional;
- introduziu o conceito de atuação sistêmica e integrada entre Poder Público e sociedade, especialmente no campo das políticas sociais e;
- indicou a diretriz da participação social na concepção, execução e controle das políticas públicas.

Embora orientado por saudável impulso de democratização e promoção da cidadania, o texto constitucional retrocedeu em relação às formas administrativas instituídas pelo Decreto-Lei nº 200/67 e engessou a organização e funcionamento da administração pública.

O repúdio à ampla discricionariedade do Executivo durante o período de regime autoritário levou o constituinte a excessos e soluções que pecaram pela rigidez e uniformização, que são incompatíveis com a diversidade de papéis estabelecidos pela nova Constituição para o estado brasileiro.

Incorreu-se em disfuncional restrição das prerrogativas do Executivo para dispor sobre assuntos de sua própria organização e na perda de autonomias das entidades descentralizadas da administração indireta. Por outro lado, fortaleceu-se a ação dos órgãos de controle com a finalidade de cercear a ação administrativa.

As sucessivas iniciativas de modernização intentadas após 88, com o propósito de reformar a administração pública e desenvolver os novos modelos e formatos institucionais, alguns deles propiciados pelo texto constitucional, não foram plenamente implementados. Como resultado, coexistem na máquina pública as práticas de gestão patrimonialistas, burocráticas e os emergentes modelos e ferramentas gerenciais, buscando novas referências de participação e focalização em resultados.

Passados mais de 40 anos, permanecem vigentes no ordenamento jurídico nacional, importantes marcos legais anteriores ao texto constitucional, como o Decreto-Lei 200, de 1967 e a Lei 4.320, de 1964, ao lado de um conjunto de legislações e normas administrativas, muitas delas em desalinho com os dispositivos constitucionais, ainda pendentes de regulamentação.

Como consequência, a atuação do Executivo é hoje prejudicada por um ordenamento jurídico obsoleto, fragmentado e inadequado à realidade nacional, constituído sob o espírito da desconfiança em relação à discricionariedade do administrador público, orientado por um paradigma de controle estrito do ato e do processo e não do resultado esperado. Em decorrência, podem ser detectadas diversas disfunções na atuação da administração pública.

Persistem ainda as heranças da centralização do período autoritário, que se manifesta na centralização da formulação de políticas, dependência e limitações técnicas dos níveis sub-nacionais, na ainda limitada participação social e em estruturas decisórias hierarquizadas e formalistas.

Por outro lado, e de forma contraditória, se disseminou uma cultura de desconfiança no gestor público, dentro e fora da administração. A prevalência de visões e a proposição de soluções que tendem ao cerceamento e criminalização do administrador resultam na disseminação da postura do “não fazer”, visto que “quem faz” assume responsabilidades, ficando mais exposto à penalização.

De fato, a tendência de limitar o espaço de atuação autônoma do administrador e de penalizar sua conduta está tão presente nas atividades dos órgãos de controle quanto na lógica interna de funcionamento da administração pública e se evidencia na legislação de iniciativa do Poder Executivo, nas disposições normativas e até em regras internas de funcionamento dos sistemas da administração: no afã de estabelecer controles formais, assegurar estrita previsibilidade e padronização, tolhem a liberdade e iniciativa dos agentes públicos e solapam o seu espaço legítimo e desejável de atuação empreendedora e responsável.

Quem, na interlocução para a implementação de política pública não se deparou com o aconselhamento apoiado na experiência prática de que determinada matéria mereceria ser consignada em texto legal com o objetivo de não facilitar futuras alterações pelo Executivo?

Quem já não sentiu o impacto dos entraves burocráticos na supervisão e normatização realizada no âmbito dos sistemas administrativos, muitas vezes prejudicando a ação finalística?

Assim, não há como negar que a desconfiança no gestor público, o cerceamento das atividades da administração, a imposição de controles formais e a judicialização dos atos administrativos também nascem da dinâmica do próprio Executivo e não somente das instituições de controle.

É preciso, pois, evitar que a discussão dos temas do direito e sua relação com a gestão não resvale em indevido e contraproducente embate entre categorias de profissionais da administração pública e se limite à disputa corporativa de espaços de poder.

É essencial, nesse debate, focalizar com clareza o cerne da questão: a definição das responsabilidades do Estado e das formas de atuação da burocracia, do mercado e da sociedade nos processos de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas, com vistas a construir em processo dinâmico, um modelo de governança democrática aberto à participação dos atores sociais no processo decisório.

É preciso superar a “ideologia da suspeita” e a ênfase na micro-regulação e criminalização para permitir a construção de novas formas de relacionamento interno e entre o Poder Público e parceiros sociais, que sejam baseadas na confiança e estimulem a responsabilidade compartilhada entre a administração pública e a sociedade.

Esta é uma boa ocasião para questionar paradigmas vigentes na administração pública brasileira, orientados para o controle e punição, e construir um marco legal renovado que privilegie a construção de soluções e resolução de conflitos a partir do consenso e da cooperação entre atores públicos, privados e setores da sociedade.

É preciso estender o conceito básico da democracia ao *modus operandi* da máquina pública, que assenta na política – ou seja, nos embates formais e informais das forças sociais e do mercado – o mecanismo legítimo para a definição das prioridades nacionais e formas de atuação do Estado na resolução pacífica dos conflitos e das demandas da sociedade.

Esse é o objetivo do Ciclo de Debates: mobilizar agentes públicos e suas corporações, sociedade, comunidade acadêmica e atores políticos para a problematização das atuais dificuldades e possibilidades de atuação do Estado.

Trata-se, portanto, de aproximar comunidades epistêmicas e grupos de interesse com vistas ao estabelecimento de referenciais comuns que possam contribuir para uma agenda de reforma e aperfeiçoamento da administração pública, plenamente alinhada com os ideais que nortearam a Constituição de 1988 e com os avanços políticos da sociedade brasileira desde a redemocratização.