

Administração Pública



O que é Administração Pública:

Administração pública é um conceito da área do direito que descreve o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado com o objetivo de fazer a gestão de certas áreas de uma sociedade, como Educação, Saúde, Cultura, etc. Administração pública também representa o conjunto de ações que compõem a função administrativa.

A administração pública tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público, e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra. Na maior parte das vezes, a administração pública está organizada de forma a reduzir processos burocráticos. Também é comum existir a descentralização administrativa, no caso da administração pública indireta, que significa que alguns interessados podem participar de forma efetiva na gestão de serviços.

Um indivíduo que trabalha na administração pública é conhecido como gestor público, e tem uma grande responsabilidade para com a sociedade e nação, devendo fazer a gestão e administração de matérias públicas, de forma transparente e ética, em concordância com as normas legais estipuladas. Quando um agente público incorre em uma prática ilegal contra os princípios da Administração Pública, ele pode ser julgado por improbidade administrativa, conforme a lei nº 8.429 de 2 de Junho de 1992.

A administração pública no Brasil já passou por três fases: a fase patrimonialista (durante a era do Império), burocrática (na era Vargas) e gerencial (fase mais recente que está sendo implementada).

Muitas pessoas prestam concurso quando querem exercer um cargo na administração pública.

Administração pública direta e indireta

A administração pública pode ser direta ou indireta. A administração pública direta é desempenhada pelos Poderes da União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Estes órgãos não são dotados de personalidade jurídica própria. As despesas inerentes à administração são contempladas no orçamento público e ocorre a desconcentração administrativa, que consiste na delegação de tarefas.

A administração pública indireta é a transferência da administração por parte do Estado a outras pessoas jurídicas, sendo que essas pessoas jurídicas podem ser fundações, empresas públicas, organismos privados, etc. Neste caso ocorre a descentralização administrativa, ou seja, a tarefa de administração é transferida para outra pessoa jurídica.

Princípios da Administração Pública

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, estão previstos os seguintes princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

Administração pública

A administração pública (ou gestão pública) se define como o poder de gestão do Estado, no qual inclui o poder de legislar e tributar, fiscalizar e regulamentar, através de seus órgãos e outras instituições; visando sempre um serviço público efetivo. A administração se define através de um âmbito institucional-legal, baseada na Constituição, leis e regulamentos. Originou-se na França, no fim do século XVIII, mas só se consagrou como ramo autônomo do direito com o desenvolvimento do Estado de Direito. Teve como base os conceitos de serviço público, autoridade, poder público e especialidade de jurisdição.

Os princípios norteadores da administração pública e do próprio direito administrativo foram os da separação das autoridades administrativas e judiciária; da legalidade; da responsabilidade do poder público; e, decisões executórias dos atos jurídicos, emitidos unilateralmente.

Um problema comum na administração pública é que as decisões executórias, através das criadas autoridades administrativas (criadas através da separação destas das autoridades judiciárias, o que foi um dos princípios norteadores dessa atividade), frequentemente conferem privilégios à administração pública, contrapondo-se ao ideal de igualdade perante a lei. Essas prerrogativas e privilégios que lhe são outorgadas, permitem-lhe assegurar a supremacia do interesse público sobre o particular. É importante, assim, que decorra da lei o fundamento para as decisões administrativas.

Etimologia

São indicadas por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello duas versões para a origem do vocábulo administração. A primeira é que esta vem de ad (preposição) mais ministro, mais are (verbo), que significa servir, executar; já a segunda vem de ad manus trahere, que envolve ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; até em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar um programa de ação e executá-lo ou também tendo a definição que Administrar é: Coordenar, Planejar, Controlar, Padronizar, Organizar e Executar.

Gestor público

O gestor público tem como função gerir, administrar de forma ética, técnica e transparente a coisa pública, seja esta órgãos, departamentos ou políticas públicas visando o bem comum da comunidade a que se destina e em consonância com as normas legais e administrativas vigentes.

Modelos

Na Europa, existem basicamente quatro modelos de gestão da administração pública, o modelo nórdico (Dinamarca, Finlândia, Suécia e Países Baixos), o modelo anglo-saxão (Reino Unido e Irlanda), o modelo renano ou continental (Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo) e o modelo mediterrâneo (Grécia, Itália, Portugal e Espanha).

Fora da Europa, países de colônia inglesa quase em sua totalidade adotam o modelo anglo-saxão. Na América Latina a preferência é o modelo mediterrâneo, a exemplo do Brasil. Na Ásia, especialmente no Japão e na Coreia do Sul adotam um modelo semelhante ao renano e ao mediterrâneo.

Modelo mediterrâneo

O modelo mediterrâneo é mais focado no sistema de carreira, se caracteriza pelo baixo status do funcionalismo, forte intervenção da política na administração e níveis elevados de proteção ao emprego.

Modelo nórdico e anglo-saxão

O modelo nórdico e anglo-saxão são semelhantes com algumas diferenças, é mais focado no sistema de emprego, adota o alto status do funcionalismo público, baixa intervenção da política na administração, níveis elevados de empregabilidade e seguro-desemprego. Em relação aos níveis de emprego, os modelos nórdico e anglo-saxão apresentam níveis elevados, sendo o nórdico melhor para a redução das desigualdades. No caso nórdico, é adotada uma alta descentralização e independência dos serviços (modelo de agência).

Modelo renano ou continental

O modelo renano apresenta um meio termo, adota elevado status do funcionalismo público com alta interferência de sindicatos, que são considerados uma categoria especial.

Regime jurídico-administrativo (estatutário) e regime contratual trabalhista.

Entre o pessoal da administração pública há diferenças importantes relativamente ao direito pertinaz ao exercício da função, diferenças estas que variam em razão do regime jurídico no qual se insere o agente público; chama-se regime estatutário o do exercente de cargo público, e as bases deste regime são as mesmas do regime jurídico-administrativo comum. O servidor público - denominação concedida ao ocupante de cargo público, logo submetido a regime estatutário - se distingue do empregado público, que, apesar de também ser espécie do gênero agente público, é regido pela legislação contratual trabalhista (no Brasil, por exemplo, o empregado público mantém suas relações jurídicas com base na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) - daí o neologismo celetista); a tabela abaixo mostra as principais diferenças entre referidos regimes:

Regime jurídico-administrativo	Regime contratual trabalhista
Legislação estatutária	Legislação de direito privado
Ênfase na habilitação literária	Ênfase na experiência profissional
Estabilidade	Rotatividade (foco no contrato)
Promoções reservadas	Promoções abertas
Remuneração por estatuto	Remuneração por contrato (acordo coletivo)
Progressão salarial	Sem progressão salarial
Foco na lealdade, nos procedimentos e na objetividade	Foco nos resultados e no desempenho
Seguridade específica	Seguridade igual ao do setor privado
Participação de sindicatos regulamentada	Participação de sindicatos da mesma forma do direito privado

No Brasil

Quanto ao Brasil, o país adotou ao longo de sua história três modelos de administração do Estado: o patrimonialista, em que não havia diferenciação entre os bens públicos e privados; o burocrático, advindo da desorganização do Estado na prestação dos serviços públicos, além da corrupção e do nepotismo; e por fim, o modelo gerencial, fruto das mudanças da segunda metade do século XX. Esse modelo, apesar de não ser estático, se encontra dessa maneira no Brasil, visto que a influência do Direito Administrativo francês acaba por lhe conferir uma maior rigidez organizacional. Contudo, o país também sofreu interferências norte-americanas, através do presidencialismo, o que imprimiu uma flexibilidade e politização na Administração brasileira.

Apenas, com a Carta Magna de 1988 que a legislação tornou-se mais rígida em relação à burocracia. A "reestruturação das bases do projeto brasileiro", para a inovação do modelo administrativo, só veio com a implantação do "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (PDRAE), em 1995. Essa mudança não desprezou as características dos antigos modelos, entretanto, seu avanço se garantiu pela implementação de uma administração mais autônoma e responsável perante a sociedade.

O modelo gerencial de administração pública ou simplesmente gerencialismo é meio de implementação das políticas públicas previamente desenvolvidas e aceitas pela organização. Neste modelo, a administração pública passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos.^[2]

A administração no Brasil aconteceu de três formas, sendo a primeira na época do Império; a administração pública patrimonialista onde o Estado nomeava pessoas de confiança e altos-oficiais para exercer cargos políticos. Esta fase é seguida, após a instalação da república, pelo nepotismo e grande corrupção no serviço público, indo até a Constituição de 1934. Já na Era Vargas, houve a administração pública burocrática, com a finalidade combater a corrupção e o nepotismo, orientando-se pelos princípios da profissionalização, da ideia de carreira, da hierarquia funcional, da impessoalidade, do formalismo, características do poder racional legal. Atualmente, há uma transição para a administração pública gerencial, a qual busca a otimização e expansão dos serviços públicos, visando a redução dos custos e o aumento da efetividade e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos.

Nos termos da Constituição brasileira de 1988, a administração pública deve seguir

os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Aspectos objetivo e subjetivo

Para alguns doutrinadores brasileiros, a administração pública é conceituada com base em dois aspectos: objetivo (também chamado material ou funcional) e subjetivo (também chamado formal ou orgânico):

- Sentido objetivo, material ou funcional (de atividade): a administração pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, sob regime jurídico de direito público. Neste sentido, a administração pública compreende atividades de intervenção, de fomento, o serviço público e o poder de polícia.
- Sentido subjetivo, formal ou orgânico (de pessoa): a administração pública é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes, aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Neste sentido, a administração pública pode ser direta, quando composta pelos entes federados (União, Estados, Municípios e DF), ou indireta, quando composta

por entidades autárquicas, fundacionais, sociedades de economia mista e empresas públicas.

O sentido subjetivo do termo foi o preferido do legislador brasileiro, como se observa no Decreto-lei nº 200/67 e na Constituição de 1988.^[5] :493

Administração tributária

Administração tributária, enquanto saber vinculado ao conhecimento científico de administração, é o negócio público associado à estruturação e articulação de meios estatais em torno de processos que visam à obtenção de rendas em favor da esfera pública mediante a exploração econômica de bases tributárias que sustentem os seus objetivos e propósitos.^[7]

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, incisos XVIII e XXII, estabelece que:

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência (prioridade) sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

O Poder Constituinte, ciente da importância do tema, concedeu à administração tributária status constitucional, prevendo precedência administrativa, essencialidade ao funcionamento do Estado e recursos prioritários para realização das suas atividades. Cabe à administração tributária prover o Estado com os recursos financeiros necessários ao funcionamento das instituições do três Poderes da República, bem como à implementação das políticas públicas.

Encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2007 (PEC 186/2007). De acordo com essa PEC, lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis à Administração

Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo inclusive sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos de sua carreira específica. Além disso, às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão asseguradas autonomia administrativa, financeira e funcional e as iniciativas de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Administração direta e indireta

Administração direta é aquela composta por órgãos públicos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios, secretarias, além dos órgãos subordinados. Não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas diretamente através do orçamento da referida esfera. Caracterizam-se pela desconcentração administrativa, que é uma distribuição interna de competências, sem a delegação a uma pessoa jurídica diversa.

Administração indireta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas através de orçamento próprio. São exemplos as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A administração indireta caracteriza-se pela descentralização administrativa, ou seja, a competência é distribuída de uma pessoa jurídica para outra.

São essas as características das entidades pertencentes à administração indireta:

- Autarquias: serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;
- Fundação pública: a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos

ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes;

- Empresa pública: a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, com criação autorizada por lei específica para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência (Eventualidade) ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

Em conformidade com o que se dispõe no art 5º do Decreto-Lei nº 900, de 1969: Desde que a maioria do capital votante permaneça de propriedade da União, será admitida, no capital da Empresa Pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

- Sociedades de economia mista: a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

Empresas controladas pelo Poder Público podem ou não compor a Administração Indireta, dependendo de sua criação ter sido ou não autorizada por lei. Existem subsidiárias (é uma espécie de subdivisão de uma empresa que se encarrega de tarefas específicas em seu ramo de atividade) que são controladas pelo Estado, de forma indireta, e não são sociedades de economia mista, pois não decorreram de autorização legislativa. No caso das que não foram criadas após autorização legislativa, elas só se submetem às derrogações do direito privado quando seja expressamente previsto por lei ou pela Constituição Federal de 1988, como neste exemplo: "Art. 37. XVII, CF - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público"

Agências reguladoras e executivas

As agências executivas e reguladoras fazem parte da administração pública indireta, são pessoas jurídicas de direito público interno e consideradas como autarquias especiais. Sua principal função é o controle de pessoas privadas incumbidas (encarregadas) da prestação de serviços públicos, sob o regime de concessão ou permissão.

- **Agências reguladoras**

As agências reguladoras são autarquias de regime especial, que regulam as atividades econômicas desenvolvidas pelo setor privado. Tais agências têm poder de polícia, podendo aplicar sanções (punição pela violação de uma lei, "pena"). Possuem certa independência em relação ao Poder Executivo, motivo pelo são chamadas de "autarquias de regime especial". Nota-se que a Constituição Federal faz referência a "órgão regulador", não utilizando o termo "agência reguladora". Sendo "autarquias de regime especial", tais agências detêm prerrogativas (Privilégio atribuído a alguém pelo seu cargo) especiais relacionadas à ampliação de sua autonomia gerencial, administrativa e financeira. Embora tenham função normativa, não podem editar atos normativos primários (leis e similares), mas tão somente atos secundários (instruções normativas).

Sua função é regular a prestação de serviços públicos, organizar e fiscalizar esses serviços a serem prestados por concessionárias ou permissionárias (Empresa que recebeu a concessão/ consentimento/ licença para realizar algum serviço), com o objetivo garantir o direito do usuário ao serviço público de qualidade. Não há muitas diferenças em relação à tradicional autarquia, a não ser uma maior autonomia financeira e administrativa, além de seus diretores serem eleitos para mandato por tempo determinado.

Essas entidades podem ter as seguintes finalidades básicas:

- Fiscalizar serviços públicos (ANEEL, ANTT, ANAC, ANTAQ, ANATEL);
- Fomentar (Estimular/ Despertar) e fiscalizar determinadas atividades privadas (ANCINE);
- Regulamentar, controlar e fiscalizar atividades econômicas (ANP);

- Exercer atividades típicas de estado (ANA, ANVISA e ANS).
- Agências executivas

São pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou até mesmo órgãos públicos, integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta, que podem celebrar contrato de gestão com objetivo de reduzir custos, otimizar e aperfeiçoar a prestação de serviços públicos.

O poder público poderá qualificar como agências executivas as autarquias e fundações públicas que com ele estabeleçam um contrato de gestão (CF, art. 37, § 8º) e atendam a outros requisitos previstos na Lei 9.649/1998 (art. 51). O contrato de gestão celebrado com o Poder Público possibilita a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira das entidades da Administração Indireta. Tem por objeto a fixação de metas de desempenho para a entidade administrativa, a qual se compromete a cumpri-las, nos prazos acordados. Celebrado o requerido contrato, o reconhecimento à respectiva autarquia ou fundação pública como agência executiva é concretizado por decreto. Se a entidade autárquica ou fundacional descumprir as exigências previstas na lei e no contrato de gestão, poderá ocorrer sua desqualificação, também por meio de decreto.

Seu objetivo principal é a execução de atividades administrativas. Nelas há uma autonomia financeira e administrativa ainda maior. São requisitos para transformar uma autarquia ou fundação em uma agência executiva:

- Tenham planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;
- Tenham celebrado contrato de gestão com o ministério supervisor.

Podemos citar como exemplos como agências executivas o INMETRO (uma autarquia) e a ABIN (apesar de ter o termo "agência" em seu nome, não é uma autarquia, mas um órgão público).

Carreiras

Dentro da organização da Administração Pública do Brasil, integram o Poder Executivo Federal diversas carreiras estruturadas de servidores públicos, entre elas as de:

- Auditoria (Receita Federal, Previdência Social e Ministério do Trabalho);
- Ciclo de Gestão (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; Analistas de Orçamento e Planejamento; Analista Técnico de Políticas Sociais; Analistas em Tecnologia da Informação; Técnico de Desenvolvimento e Administração/ Planejamento e Pesquisa do IPEA; Analista de Finanças e Controle; Analista de Comércio Exterior);
- Diplomacia (Diplomata, Oficial de Chancelaria e Assistente de Chancelaria);
- Militares (Forças Armadas - Oficiais e Praças do Exército, Marinha e Aeronáutica);
- Regulação Federal (Especialista em Regulação, Analista Administrativo e Técnico das Agências Reguladoras Federais - ANATEL, ANCINE, ANEEL, ANP, ANAC, ANTAQ, ANTT, ANVISA, ANS e ANA).
- Segurança Pública (cargos de Policial Rodoviário Federal, Delegado, Perito Criminal, Papiloscopista, Escrivão e Agente da Polícia Federal e Oficial, Agente Técnico de Inteligência da ABIN),
- Supervisão do Mercado Financeiro e de Capitais (Analista e Técnico do Banco Central do Brasil, Analistas e Inspetor da CVM, Analista da SUSEP e PREVIC);
- Infraestrutura (Analista de Infraestrutura e cargo isolado de Especialista em Infraestrutura sênior).

Há, ainda, os servidores não estruturados em carreiras (integrantes do Plano de Classificação de Cargos de 1970), temporários, empregados públicos e terceirizados via convênio.

Princípios da Administração Pública no Brasil

Segundo Hely Lopes Meireles, há 12 princípios básicos que regem a Administração Pública:

- Legalidade;
- Impessoalidade ou Finalidade;
- Moralidade;
- Publicidade;

- Eficiência;
- Proporcionalidade;
- Razoabilidade;
- Ampla Defesa;
- Segurança Jurídica;
- Supremacia do Interesse Público;
- Contraditório;
- Motivação.

Portugal

A Administração Pública Portuguesa pode ser categorizada em três grandes grupos, de acordo com a sua relação com o Governo:

- Administração direta do Estado
- Administração indireta do Estado
- Administração autónoma

Administração direta do Estado

A administração direta do Estado reúne todos os órgãos, serviços e agentes do Estado que visam à satisfação das necessidades coletivas. Este grupo pode ser dividido em:

- Serviços centrais - serviços com competência em todo o território nacional (exemplo: Direção-Geral de Administração Interna);
- Serviços periféricos - serviços regionais com zona de ação limitada a uma parcela do território nacional (exemplo: Direção Regional de Educação do Algarve).

Administração indireta do Estado

A administração indireta do Estado constitui o segundo grupo e reúne as entidades públicas dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira. Por prosseguir objetivos do Estado, entram na

categoria de administração pública, mas por serem conseguidos por entidades distintas do Estado diz-se que é "administração indireta". Cada uma das entidades deste grupo está associada a um ministério, que se designa por "ministério da tutela".

Este grupo pode ser subdividido nos seguintes grupos:

- Serviços personalizados - pessoas coletivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica (exemplos: Instituto Nacional de Estatística e Laboratório Nacional de Engenharia Civil);
- Fundos personalizados - pessoas coletivas de direito público, instituídas por ato do poder público, com natureza patrimonial (exemplo: Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública);
- Entidades públicas empresariais - pessoas coletivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, com total capital do Estado (exemplos: Hospital de Santa Maria e Hospital Geral de Santo António).

Administração autónoma

A administração autónoma constitui o terceiro e último grupo, reunindo as entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade. Estas entidades podem ser subdivididas em três categorias:

- Administração regional (autónoma) - copia a organização das administrações direta e indireta do Estado, aplicando-a a uma região autónoma (exemplos: Administração Regional dos Açores e Administração Regional da Madeira);
- Administração local (autónoma) - copia a organização das administrações direta e indireta do Estado, aplicando-a a um nível local (exemplos: Município do Porto e Freguesia de Alcântara);
- Associações públicas - pessoas coletivas de natureza associativa criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução (exemplo: Ordem dos Engenheiros).

Direito administrativo

Direito administrativo é um ramo autônomo, dentro do direito público interno, que basicamente se concentra no estudo da Administração Pública e da atividade de seus integrantes. Tal disciplina tem por objeto os órgãos, entidades, agentes e atividades públicos, e a sua meta é a sistematização dos fins desejados pelo Estado, ou seja, o interesse público, regrado pelo princípio da legalidade. Tudo que se refere ao instituto da Administração Pública e à relação jurídica entre ela e os administrados e seus servidores é regrado e estudado pelo Direito Administrativo.

O Direito Administrativo integra o ramo do direito público, cuja principal característica é a desigualdade jurídica entre as partes envolvidas. De um lado, a Administração Pública defende os interesses coletivos; de outro, o particular. Havendo conflito entre tais interesses, haverá de prevalecer o da coletividade, representado pela Administração Pública. No Direito Público, a Administração Pública se encontrará sempre em um patamar superior ao do particular, diferentemente do que é visto no Direito Privado.

História

O Direito Administrativo nasceu no final do século XVIII, com forte influência do direito francês, que foi o grande inovador no regramento das matérias correlatas à Administração Pública.. Como disciplina autônoma, assim como a maioria das matérias do direito público, surgiu em período posterior à implantação do Estado de Direito, que se deu logo após a Revolução Francesa. A França é considerada o berço de inúmeros institutos de Direito Administrativo, os quais tiveram origem nas construções jurisprudenciais do Conselho de Estado.

A França adotou o sistema da dualidade de jurisdição, tendo em vista o sentimento de desconfiança em relação ao Poder Judiciário, pois os revolucionários não desejavam que as decisões do Executivo pudessem ser por ele revistas e modificadas. Daí desenvolveu-se a jurisdição administrativa separada da jurisdição comum. Originariamente, o contencioso francês

subordinava-se ao governo, na chamada fase da justiça retida, por isso se costuma dizer que houve um suposto “pecado original” do Direito Administrativo, que, não obstante a Revolução, manteve algumas relações distorcidas do regime anterior; no entanto, a partir de 1872, houve o reconhecimento legal da autonomia do Conselho de Estado, a partir da adoção da justiça delegada.

O Direito Administrativo brasileiro, por sua vez, adotou o sistema norteamericano da unidade de jurisdição desde a Constituição de 1891, sem se filiar, todavia, à sistemática do Common Law, entre outros fatores, justamente porque submete as questões envolvendo a Administração Pública a uma disciplina diferenciada daquela encontrada no direito comum/privado. Mesmo que a Justiça Comum julgue a Administração Pública no Brasil, ainda assim o fará segundo regras e princípios de direito público, provenientes do regime jurídico administrativo, daí o motivo da influência francesa. Por conseguinte, a teoria dos atos administrativos desenvolvida pelas decisões do contencioso francês influenciou na concepção brasileira dos atos, bem como a teoria do contrato, com cláusulas exorbitantes, ou mesmo o regime diferenciado dos bens públicos. Nesta perspectiva, sintetiza Di Pietro que: “o direito administrativo francês nasceu como direito não legislado, porque formulado pelo juiz para suprir as lacunas da legislação, então inexistente. Daí a contribuição do Conselho de Estado para a elaboração de princípios informativos do direito administrativo

No Brasil

No Brasil, diferentemente, por exemplo, do direito civil, do direito penal e do direito do trabalho, não há um código específico para o direito administrativo, sendo logo considerado como direito não codificado. Seu estudo é feito através da Constituição Federal e das inúmeras leis esparsas pertinentes, tanto em âmbito federal como estadual, distrital e municipal.

A nível federal, alguns exemplos dessas leis são:

- Decreto-Lei nº 200 de 1967, que trata da Organização Administrativa;
- Lei nº 8.112 de 1990, que trata dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais;

- Lei nº 8.457 de 1992, que trata da Justiça Militar da União;
- Lei Complementar nº 73 de 1992, que trata da Advocacia-Geral da União (AGU);
- Lei nº 8.625 de 1993, a Lei Orgânica do Ministério Público;
- Lei nº 8.666 de 1993, que trata das licitações;
- Lei nº 9.897 de 1995, que trata dos serviços públicos;
- Lei nº 9.266 de 1996, que trata da organização da Polícia Federal;
- Lei nº 9.784 de 1999, que trata do processo administrativo;

Princípios

O Direito Administrativo é regido por alguns princípios, como mostra o artigo 37 da Constituição Federal. Os objetivos desses princípios são de controlar as atividades administrativas em todos os integrantes da Federação brasileira.

Expressos

- **Legalidade:** Este princípio diz que todos os atos da administração pública devem ser feitos de acordo com a lei. Ou seja, em nenhum momento o administrador público pode se desviar do que a lei diz..

Porém há três casos em que o Princípio da Legalidade pode não ser aplicado: Estado de Defesa, Estado de Sítio e Medidas provisórias

- **Impessoalidade:** O princípio da impessoalidade possui três aspectos que o caracterizam:

1) **Dever de isonomia por parte da administração pública:** Diz que a administração pública deve tratar a todos os seus administrados de maneira igualitária, não fazendo entre eles nenhum tipo de distinção

2) **Dever de conformidade aos interesses públicos:** A lei deve ser cumprida com o objetivo de atender aos interesses da coletividade.

3) **Vedação à promoção pessoal de agentes públicos:** Qualquer obra ou ato da administração pública nunca devem ser feitos com o objetivo de promover um único agente ou terceiros.

- **Moralidade:** Todos os atos da administração pública devem ter cunho moral. Ou seja, deve ser bem visto pela coletividade. Além disso, a moralidade é requisito para que um ato administrativo seja considerado válido. Ou seja um ato imoral é um ato inválido.
- **Publicidade:** Diz que todos os atos da administração pública devem ser publicados em imprensa oficial. A publicidade é requisito para que o ato tenha eficácia. Logo se um ato feito não for publicado para que todos vejam, ele não terá eficácia nenhuma.
- **Eficiência:** Todos os serviços da administração pública devem ser feitos de maneira eficiente.

Direito público

O direito público se refere ao conjunto das normas jurídicas de natureza pública, compreendendo tanto o conjunto de normas jurídicas que regulam a relação entre o particular e o Estado, como o conjunto de normas jurídicas que regulam as atividades, as funções e organizações de poderes do Estado e dos seus servidores.

Por se tratar de um conceito classificatório em relação ao conteúdo da norma jurídica, distingue-se das normas jurídicas de natureza privada.

Divisão entre direito público e direito privado

A divisão entre direito público e direito privado decorre de uma necessidade do estudo do direito, sobretudo em relação ao conteúdo da norma jurídica.

Trata-se da exigência de uma classificação ou de uma tópica jurídica. .

A divisão entre direito público e direito privado também é o eixo para a organização das faculdades de direito e dos programas de graduação e pós-graduação.

Origem da divisão entre direito público e direito privado

A origem da divisão entre direito público e direito privado remonta ao Direito Romano, sobretudo a partir da obra de Ulpiano (Digesto, 1.1.1.2) no trecho: *Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem.* (O direito público diz respeito ao estado da coisa romana, à polis ou civitas, o privado à utilidade dos particulares.)

A divisão também resulta da separação entre a esfera pública e a privada, do lugar da ação e do lugar do labor. Tércio Sampaio Ferraz corrobora o entendimento afirmando que, Quando Ulpiano, pois, distinguia entre jus publicum e jus privatum certamente tinha em mente a distinção entre a esfera do público, enquanto lugar da ação, do encontro dos homens livres que se governam, e a esfera do privado, enquanto o lugar do labor, da casa, das atividades voltadas à sobrevivência..

A tradição do Estado Moderno também representa a distinção a partir da separação entre o Estado e a sociedade. Sustenta-se, assim, que existem, na vida social, duas esferas com diferentes finalidades e regras de funcionamento: por um lado, a esfera privada, em que os indivíduos atuam livremente segundo sua vontade e interesse; por outro lado, a esfera pública, em que os cidadãos decidem de forma coletiva sobre assuntos de interesse geral.^[3]

Direito público só pode ser feito o que está escrito em lei, diferente do direito privado que pode fazer tudo o que não está sendo proibido em lei.

Crítérios para divisão entre direito público e direito privado

Para o fim de analisar e caracterizar a divisão entre **direito público e direito privado**, importa estabelecer uma série de critérios objetivos para compreender a relação jurídica em questão. Destacam-se os seguintes critérios:

- Quanto ao conteúdo da relação jurídica: importa para esse critério verificar qual é o interesse predominante na relação jurídica. De maneira geral, se o interesse tutelado se referir ao particular o domínio será do direito privado, ou caso seja o interesse público será pertencente ao domínio do direito público.

- Quanto ao tipo da relação jurídica: será considerada uma relação jurídica de direito privado quando ocorre uma relação de coordenação dos sujeitos, isto é, quando as partes se encontram em situação de igualdade. Caso contrário, caso seja uma relação de imposição, na qual uma das partes pode sujeitar a outra a sua vontade, será pertencente ao direito público.
- Quanto à forma da relação jurídica: de maneira geral, a norma que apresenta um caráter imperativo (ius cogens) e, portanto, obrigatória para todos deverá pertencer ao domínio do direito público. Ao contrário, caso prevaleça a autonomia da vontade e dos interesses dos particulares será o domínio do direito privado.

Críticas da divisão entre direito público e direito privado e críticas aos critérios da divisão

A dicotomia entre direito público e direito privado tornou-se um lugar comum ao estudo do direito, não conferindo bases sólidas e rigorosas para uma orientação.

As principais críticas da divisão são:

- A divisão entre direito público e direito privado como um conceito abrangente: essa crítica indica a falta de precisão ao distinguir o direito em dois grandes ramos e, ao mesmo tempo, sustenta a necessidade de uma melhor classificação dos ramos dogmáticos capazes de se ajustar às suas finalidades próprias.
- A inexistência da divisão entre direito público e direito privado: essa crítica se baseia na ideia dos direitos metaindividuais, sobretudo tendo em vista a necessidade de especificar os direitos de uma dada coletividade. A compreensão é que a distinção entre interesses públicos de privados, que em certa época era o suficiente para expressar toda a gama de interesses da coletividade, acabou por se tornar insuficiente para abranger o espectro de interesses que a sociedade moderna manifestava.
- A divisão do direito público e direito privado como simplificação do direito como fenômeno jurídico complexo: essa crítica se fundamenta na

simplificação da divisão a partir dos manuais de direito (ou apostilas de cursos preparatórios para ingresso em carreiras públicas). O fato é que nesses materiais de estudo, são apresentados aos estudiosos simplificações de um de um fenômeno complexo como o direito, eliminando as importantes porosidades e a real dinâmica e prática do direito.

A grande maioria das críticas apresentadas se fundamentam a partir da insuficiência de critérios claros para justificar a divisão entre direito público e direito privado.

Destacam-se as seguintes críticas aos critérios apresentados:

- Crítica do critério quanto ao conteúdo da relação jurídica: distinguir a relação a partir do interesse predominante é insatisfatório já que existem inúmeros interesses particulares albergados pela Constituição Federal e integrantes no domínio do direito público (p. ex., proteção dos direitos fundamentais).
- Crítica do critério quanto ao tipo da relação jurídica: a dificuldade desse critério resulta na análise da sujeição das partes, isto porque em muitos casos no direito privado há imposição de obrigações às partes (p. ex, contrato de adesão).
- Crítica do critério quanto à forma da relação jurídica: Em muitas normas de direito privado possuem o caráter imperativo e em outras normas de direito público possuem certo respeito e atenção à autonomia da vontade.

Os ramos do direito público

Compreender o fenômeno do direito público exige identificar fronteiras entre tipos de direitos e obrigações que não são muito bem definidas e necessitam de uma análise cuidadosa. Nesse sentido, é impossível uma indicação precisa dos ramos do direito público.

José Eduardo Faria sublinha sobre esse ponto que, (...) as fronteiras tendem a se tornar mais porosas, e os espaços tradicionalmente reservados ao direito e à política tendem a não mais coincidir com o espaço territorial. Com isso, a

atenção agora se volta à questão da atualidade, do alcance e da efetividade da soberania do Estado.

O direito público, mais que um ramo autônomo, é um conjunto de sub-ramos com especificidades próprias. É possível distinguir os ramos da seguinte maneira:

- Direito público externo (ou direito internacional)
 - Direito internacional público
 - Direito internacional privado
- Direito público interno
 - Direito constitucional
 - Direito administrativo
 - Direito processual
 - Direito penal
 - Direito financeiro e tributário

Direito do Estado

Direito do Estado é expressão utilizada no Brasil como sinônima de direito público.

Entretanto, "Direito Público" é um conceito que adquire normalmente uma conotação mais ampla, utilizado para denominar todos os ramos jurídicos em que o Estado atua como uma parte da relação jurídica, como no caso do direito penal ou do direito econômico. Já o conceito de "Direito do Estado" possui uma conotação mais restrita, abrangendo os setores que são relacionados ao funcionamento e organização do poder público, como o direito constitucional, o direito administrativo, o direito tributário e o direito financeiro. Cumpre ressaltar que, com a constitucionalização do ordenamento jurídico, a divisão entre direito público e direito privado está perdendo força, pois o Estado passou a ter uma participação maior em todos os ramos jurídicos, podendo-se afirmar que todo o Direito interno fundamenta-se na Constituição no modelo atual, logo, que "todo Direito é Público".

Para alguns, Direito do Estado é uma etapa superior do direito público, fixada em instituições permanentes, ao contrário do direito público governativo, vinculado a grupos políticos determinados ou a orientações políticas contingentes, denotando assim um "direito da cidadania". Essa segunda conotação pode ser definida nos seguintes termos:

"O direito público brasileiro tem conhecido transformações importantes. É percebido cada vez menos como o direito especial do poder (direito do Governo) e cada vez mais como o direito garantidor da cidadania (direito do Estado). As normas que o condensam reclamam crescente participação popular em sua produção e vigorosa submissão a critérios materiais de legitimação, como o respeito aos direitos fundamentais e aos valores da democracia, da igualdade e da segurança jurídica" (Paulo Modesto)

Princípios ordenadores do direito público

É possível identificar alguns princípios que ordenam o direito público:

- O princípio da autoridade pública diz respeito à atuação do Estado para resguardar e executar a vontade geral, isto é, o interesse público. Destacam-se dois meios para efetivá-los, primeiro pelo ato unilateral de cumprimento da conduta (normas, sentença ou ato administrativo) ou através da atribuição de direitos. Trata-se de uma relação vertical entre particular e Estado, onde este usa um instrumento previsto no Estado de Direito para atingir um consenso comum do povo.
- O princípio da submissão do Estado à ordem jurídica corresponde ao mecanismo do Estado de Direito, onde o agente público cumpre um dever previsto pelo Direito e não um ato volitivo. Por isso quando o Estado desempenha as atividades legislativas, administrativas e jurisdicionais deve sempre e obrigatoriamente observar a lei.
- O princípio da função é o poder de agir, cujo exercício constitui um verdadeiro dever jurídico, que só se legitima quando atinge uma finalidade, anteriormente prevista. Desta forma tal princípio implica num dever e não numa faculdade de direito, sempre atento a boa-fé, a moralidade, a razoabilidade, e a proporcionalidade.

- O princípio do devido processo é a sucessão de atos e fatos encadeados ordenadamente, visando à formação da vontade do Estado, cujos fins são regulados juridicamente.
- O princípio da publicidade decorre da razão de ser do Estado externa, visto que este desempenha uma vontade geral em nome da sociedade como um todo, logo não há vontade íntima estatal, exceto no caso previsto no art. 5º, inc. LX.
- O princípio da responsabilidade objetiva corresponde a obrigação do Estado de responder por seus atos lícitos ou ilícitos, conforme previsto no art. 37, § 6.
- O princípio da igualdade das pessoas políticas corresponde na distribuição de competências pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com total igualdade e sem hierarquia

O direito misto pode ser caracterizado como o conjunto de normas jurídicas que possuem natureza pública e privada, tais como as regulamentações das relações dos produtores e consumidores ou dos empregadores e empregados.

Trata-se de ramos do direito que assumem ambas as naturezas, próprias do direito social. É o caso do direito do trabalho, direito do consumidor, direito agrário entre outros.

Os autores que se referem ao direito misto não definem satisfatoriamente uma categoria ou uma classificação nova.

Tendo em vista que a categoria mista não auxilia a distinguir o direito público e o direito privado e, ao contrário, acaba produzindo confusão, a doutrina prefere afastar essa classificação.

Noções de Administração Pública

Pretendemos, no presente artigo, apresentar um resumo que dê ao leitor noções de administração pública.

A Administração Pública, observada sob um dos seus possíveis enfoques, diz respeito à estrutura administrativa pública em si, sendo essa composta também pelos serviços por ela realizados e por seus agentes componentes de tal sistema administrativo.

Já serviço público pode ser descrito como o conjunto de atividades exercidas pela administração pública por meio de suas entidades e agentes que, em primeira análise, visa satisfazer as necessidades da coletividade.

Podemos afirmar que tanto a noção de administração pública como de serviço público, assim como seus conceitos, tem se desenvolvido com o passar dos anos, tendo em vista que o próprio entendimento do que seria administração e serviço pública tem alterado-se com constância.

Dependendo da forma administrativa e política de um determinado território, os entendimentos do que é administração e serviço público podem ser diversos.

Em nosso País, a organização administrativa atualmente é realizada com base na técnica da descentralização. Dessa forma, algumas atividades são realizadas diretamente pela administração pública e outras, embora ainda concretizadas pela própria administração, esta o faz por meio de órgãos especialmente criados para tal fim, ou seja, o serviço é realizado de maneira indireta.

Em razão disso, há a divisão, no Brasil, de administração pública direta e administração pública indireta.

Administração pública direta é o conjunto constituído pela totalidade dos órgãos públicos centralizados, ou seja, as entidades federativas União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

Já a administração pública indireta é o conjunto de pessoas jurídicas independentes criadas pelo Estado, como Autarquias Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Devido a tal divisão, os serviços públicos brasileiros também são realizados de maneira descentralizada, de forma que sua concretização pode se dar tanto pela estrutura estatal centralizada, como pelas instituições que, embora criadas pelo estado, não fazem parte de seu “corpo” central.

Tal descentralização, em verdade, é uma transformação do que existia em relação à épocas anteriores. Não há muito tempo, o estado procurava centrar em si tudo o que considerava como sendo serviço de relevância pública. Tendo

em vista que o estado tem estrutura tipicamente burocrática, a realização de alguns serviços não alcançava bom nível de eficácia. Mas tal ineficácia ocorria em razão da estrutura ou por incompetência administrativa?

Nesse cenário, seguiu-se o caminho mais fácil atribuindo-se a ineficácia à estrutura administrativa do estado. Desenvolveu-se, dessa forma, a teoria do “estado mínimo”, fortemente ligado à filosofia “neoliberal”, no qual acredita-se que o estado deve ter em suas mãos somente as atividades típicas e “obrigatoriamente” estatais, de forma que tudo o que puder ser realizado de maneira descentralizada deve o ser.

Em virtude de tal ponto de vista, houve não só a descentralização do estado em si (direto e indireto), mas também a transferência de alguns serviços públicos para “as mãos” da iniciativa privada por meio de concessões. Em alguns casos, o estado segue exercendo determinada atividade juntamente com a iniciativa privada, em outros, porém, a atividade é completamente terceirizada por meio de privatizações.

Há ainda hipóteses em que o exercício de um determinado serviço público é completamente terceirizado e o estado passa atuar na fiscalização e regulação desse serviço. São os casos, por exemplo, da telefonia fixa, móvel, energia elétrica e água.

Nesses casos os serviços os serviços são realizados por empresas públicas ou por empresas do setor privado. Foram criadas, para fiscalização e regulação dos serviços as chamadas agências reguladoras como a Agência Nacional de Energia Elétrica (*ANEEL*), Agência Nacional de Telecomunicações (*ANATEL*), Agência Nacional de Transportes Terrestres (*ANTT*) entre outras.

Interessante notar que os serviços são terceirizados sob a justificativa de descentralizar serviços que, caso fossem realizados pelo próprio estado não o seriam com grande qualidade. Contudo, o que vemos atualmente? A maior parte dos serviços públicos que hoje funcionam em regime de concessão é de qualidade bastante discutível e ano a ano batem recordes de reclamação junto às agências reguladoras. As empresas de telefonia celular são um bom exemplo disso.

Imaginamos, dessa forma, que o que vai fazer um serviço ser ou não bem realizado são as características próprias e forma de administração da empresa prestadora de serviço, não importando se ela pertence à iniciativa privada ou se é exercido pela própria administração pública diretamente.

Dessa forma, a “evolução” ocorrida no serviço público brasileiro, cada vez mais tendente a entregar à iniciativa privada as mais diversas concessões de serviços de interesse público, nem de longe, são garantias de que os serviços serão prestados com qualidade aceitável.

Outro ponto que merece destaque é que, se uma empresa privada se propõe a realizar um determinado serviço por meio de concessão é porque esse serviço dá lucro. Nenhuma empresa participaria de uma licitação para realizar determinado serviço se não acreditasse no potencial financeiro da atividade.

Se não há discussão sobre as potencialidades financeiras dos serviços que hoje são privatizados, por que o próprio estado não realizado tais serviços e fica com os ganhos da execução para si? Logicamente deveria ser criada toda uma estrutura para tanto, mas se o serviço é lucrativo ele acabaria por “se pagar”.

Em verdade, é tamanha a incompetência administrativa dos gestores públicos que é muito mais fácil entregar a execução dos serviços à iniciativa privada, do que assumir as responsabilidades pela execução dos mesmos arcando com os ônus e bônus da atividade.

A Ética na administração Pública.

O tema: Ética é por si só polêmico, entretanto causa ainda mais inquietação quando falamos sobre a ética na administração pública, pois logo pensamos em corrupção, extorsão, ineficiência, etc., mas na realidade o que devemos ter como ponto de referência em relação ao serviço público, ou na vida pública em geral, é que seja fixado um padrão a partir do qual possamos em seguida julgar a atuação dos servidores públicos ou daqueles que estiverem envolvidos na vida pública, entretanto não basta que haja padrão, tão somente, é necessário

que esse padrão seja ético, acima de tudo. A questão da ética pública está diretamente relacionada aos princípios fundamentais, sendo estes comparados ao que chamamos no Direito, de "Norma Fundamental", uma norma hipotética com premissas ideológicas e que deve reger tudo mais o que estiver relacionado ao comportamento do ser humano em seu meio social, aliás, podemos invocar a Constituição Federal. Esta ampara os valores morais da boa conduta, ou seja, na Administração Pública contém princípios como a: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A boa fé acima de tudo também pauta-se como princípios básicos e essenciais a uma vida equilibrada do cidadão na sociedade, lembrando inclusive o tão citado, pelos gregos antigos, "bem viver". Outro ponto bastante controverso é a questão da impessoalidade. Ao contrário do que muitos pensam, o funcionalismo público e seus servidores devem primar pela questão da "impessoalidade", deixando claro que o termo é sinônimo de "igualdade", esta sim é a questão chave e que eleva o serviço público a níveis tão ineficazes, não se preza pela igualdade. No ordenamento jurídico está claro e expresso, "todos são iguais perante a lei". E também a idéia de impessoalidade, supõe uma distinção entre aquilo que é público e aquilo que é privada (no sentido do interesse pessoal), que gera deste modo o grande conflito entre os interesses privados acima dos interesses públicos.

Vemos constantemente nos meios de comunicação que a corrupção no Brasil é um dos principais problemas que cerca o setor público, afetando assim, a ética. Não podemos falar de ética, impessoalidade (sinônimo de igualdade), sem falar de moralidade.

A moralidade também é um dos principais valores que define a conduta ética, não só dos servidores públicos, mas de qualquer indivíduo. O princípio moralidade na administração pública deve abranger a idéia de que o fim é sempre o bem comum, ou seja, compreender que não deve limitar-se às motivações individuais ou particulares e sim da sociedade como um todo. Em algumas situações existe a legalidade mas pode não haver a moralidade, um bom exemplo está na inexigibilidade de licitação, onde em algumas situações permite-se contratar empresas de forma mais livre, mas será que é moral

comprar produtos sem licitação (mesmo a legislação facultando) em empresas de parentes de um prefeito? Pois é, nem tudo que é legal é moral.

Podemos verificar que a ética está diretamente relacionada ao padrão de comportamento do indivíduo, dos profissionais e também do político. O ser humano elaborou as leis para orientar seu comportamento frente as nossas necessidades (direitos e obrigações) e em relação ao meio social, entretanto, não é possível para a lei ditar nosso padrão de comportamento e é aí que entra outro ponto importante que é a cultura, ficando claro que não a cultura no sentido de quantidade de conhecimento adquirido, mas sim a qualidade na medida em que esta pode ser usada em prol da função social, do bem estar e tudo mais que diz respeito ao bem maior do ser humano, este sim é o ponto fundamental, a essência, o ponto mais controverso quando tratamos da questão ética na vida pública.

Freqüentemente constatamos a opinião pública desabonar o comportamento ético no serviço público. A crítica feita pela sociedade, decerto, como todo senso comum é imediatista e baseada em uma visão superficial da realidade, que entre outras coisas, trabalha com generalizações, colocando no mesmo "rol" servidores, gerentes e políticos. De fato, sabe-se que essa é uma realidade complexa e que precisa ser analisada com cautela e visão histórica, recomendando-se tratar cada situação separadamente, dentro de seu contexto e não de forma simplista e apressada.

É verdade que aquilo que a sociedade fala sobre o serviço público é o que se vê na prática através da morosidade, do descaso, do empreguismo, improbidade administrativa, má conservação dos bens públicos é motivo de descrédito da sociedade. A sociedade não tem condições de saber de quem é a responsabilidade, na ausência de tais esclarecimentos faz generalizações distorcidas, impregnadas por preconceitos que definem os funcionários públicos como preguiçosos, incompetentes e procrastinadores, quando, de fato, existem pessoas que agem dessa forma, assim como em qualquer empresa, mas existem também pessoas altamente qualificadas e preocupadas com o serviço público e com o bem comum.

Diferente do que vem sendo posto em prática, as empresas éticas devem estimular e oportunizar o advento da consciência crítica de seus colaboradores, clientes e parceiros, e não impor que eles aceitem o que lhes é apresentado. É um ato humano e ético não aceitar verdades prontas, de forma imposta, mas aquelas que a consciência crítica aponta como aceitáveis. É o ser humano quem deve decidir em quem acreditar. As organizações éticas buscam na prática, se tornar honestas, justas, verdadeiras e democráticas, por uma questão de princípio e não de conveniências na maioria das vezes muito embora esse tipo de agir também traga sucesso e reconhecimento. As empresas éticas devem escolher seus líderes e colaboradores considerando tanto suas qualidades técnicas, quanto éticas. Mesmo sabendo-se que o ser humano está suscetível à falhas, uma boa política de Recursos Humanos, ou uma ótima empresa e banca examinadora no caso dos órgãos públicos diminuem os riscos de práticas lesivas ao patrimônio público.

Além da ética individual a empresa que almeja ser ética deverá refletir seu modo de ser, pois quando se conquista a consideração e a confiança dos colaboradores desenvolve a lealdade e compromisso necessários ao crescimento e estabilidade da organização.

Quando a empresa conquista a confiança e o respeito de seus empregados desenvolve a lealdade e o compromisso com ela. Estudos confirmam que as empresas mais éticas são as mais bem-sucedidas, pois nas últimas décadas elas vêm tomando consciência disso e descobrindo que o ser humano, ou seja, os clientes, colaboradores, sociedade, fornecedores, etc., são as coisas mais importantes na organização, portanto devem agir de forma a fazer com que eles as admire, respeite, ame e não queira substituí-las por outras empresas.

Em meio a tantas alterações em relação à ética na política, a generalização da corrupção tornou-se evidente no setor público, um exemplo recente é a máfia das sanguessugas, mas não se deve esquecer que existem pessoas muito éticas e conscientes em todas as organizações. Como se percebe, há uma cobrança cada vez maior nos últimos anos por parte da sociedade por transparência e probidade, tanto no trato da coisa pública, como no fornecimento de produtos e serviços ao mercado. A legislação constitucional e

a infraconstitucional têm possibilitado um acompanhamento mais rigoroso da matéria, permitindo que os órgãos de fiscalização e a sociedade em geral adotem medidas judiciais necessárias para coibir os abusos cometidos pelas empresas, espera-se que a impunidade não impere nas investigações de ilicitudes.

A falta de ética nasce nas estruturas administrativas devido ao terreno fértil encontrado ocasionado pela existência de governos autoritários, no qual são regidos por políticos sem ética, sem critérios de justiça social e que, mesmo após o aparecimento de regimes democrático, continuam contaminados pela doença da desonestidade, dos interesses escusos geralmente oriundos de sociedades dominadas por situações de pobreza e injustiça social, abala a confiança das instituições, prejudica a eficácia das organizações, aumenta os custos, afeta o bom uso dos recursos públicos e compromete a imagem da organização e ainda castiga cada vez mais a sociedade que sofre com a pobreza, com a miséria, a falta de sistema de saúde, de esgoto, habitação, ocasionados pela falta de investimentos financeiros do Governo, porque os funcionários públicos priorizam seus interesses pessoais em detrimento dos interesses sociais. A mudança que se deseja na Administração pública sugere numa gradativa, mas necessária transformação cultural dentro da estrutura organizacional da Administração Pública, isto é, uma reavaliação e valorização das tradições, valores morais e educacionais que nascem em cada um de nós e se forma ao longo do tempo criando assim um determinado estilo de atuação no seio da organização baseada em valores éticos.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Em português, a palavra "política" se refere tanto ao processo de disputa por cargos e negociação de interesses na sociedade quanto à implementação de ações governamentais específicas, na área de educação, saúde, meio ambiente, redução da pobreza, e outras. Entre as diversas políticas públicas (a econômica, a ambiental, a de ciência e tecnologia e outras), surgiu o conceito de política social como uma tipologia de política pública cujo entendimento se

expressou através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área.

É possível pensar em políticas sociais em termos de três grandes tipos, ou gerações. A primeira geração é formada pelas políticas de ampliação e extensão dos benefícios e direitos sociais. No caso do Brasil, elas se iniciam na década de 30, com a criação das primeiras leis de proteção ao trabalhador e as primeiras instituições de previdência social, e culminam, pode-se argumentar, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que consagra um amplo conjunto de direitos sociais na área da educação, saúde, proteção ao trabalhador, e outras.

A CRFB/88 instituiu oficialmente o sistema de seguridade social no Brasil, baseado no tripé previdência, saúde e assistência social, e através do seu artigo 195, definiu seu financiamento por toda a sociedade através de recursos orçamentários da União, dos Estados e dos Municípios, além das contribuições sociais de empregadores (folhas de salários, faturamento e lucros), de trabalhadores e de receitas de concursos e prognósticos (loterias). Essa normalização teve grande importância no que diz respeito às políticas que integram o sistema, pois a partir da carta constitucional foi reconhecido o direito à proteção social devida pelo Estado como universal (a todo cidadão), independentemente de contribuição prévia ao sistema, e estabeleceu estruturas organizativas de caráter democrático para seu funcionamento (conselhos, fundos, comissões, conferências, e outros).

O sistema de políticas públicas sociais rompeu positivamente com o formato contratual contributivo, ou seja, a proteção social passa a ser incondicional, não dependendo mais de contribuições pessoais que caracterizavam o sistema até então vigente e inscreveu novos direitos sociais para a população, em particular o direito à assistência social para os não-segurados, aqueles que não

estão vinculados ao mercado, e para os segurados que se encontrarem em situação de vulnerabilidade circunstancial ou conjuntural.

Nesse sentido, as diretrizes constitucionais introduziram o modelo de gestão baseado na descentralização político-administrativa, na responsabilidade do Estado e na participação da população na formulação e no controle das ações de atenção à população em todos os níveis de governo. De modo geral, tem-se observado que há pouca reflexão por parte dos poderes locais quanto à sua capacidade de gestão, ou seja, das reais possibilidades das administrações assumirem a organização e condução dos sistemas locais das políticas sociais integralmente, seja nos aspectos políticos, administrativos, ambientais e/ou financeiros.

A incorporação dos poderes locais ao processo de elaboração de estratégias e políticas públicas decorre da consciência de que o Estado não poderá assumir os desafios de proporcionar a integração social, caso não atue como ente público, e que deverá assumir a sua própria democratização. Logo, o fortalecimento dos poderes locais é solidário à construção da democracia. A construção de uma sociedade competente, responsável, comprometida os valores de equidade de justiça social, e que não caia na tentação fácil do populismo e do messianismo político, é uma tarefa de longo prazo, e que pode não chegar a bom termo. Mas não há outro caminho a seguir, a não ser este.

Tipos de Políticas Públicas

As políticas públicas podem ter vários objetivos e particularidades distintas. São muitos tipos de Políticas Públicas e iremos apresentar os principais modelos que auxiliam na compreensão dos conceitos relacionados as Políticas Públicas. A princípio, política pública são as atitudes tomadas ou não pelo governo e os impactos dessas ações e omissões.

Nesse tipo de política, busca-se compreender o que se quer fazer e o que deixou de ser feito. Além disso, podem explicar regras para ação e solução de

possíveis problemas. Sendo assim, as políticas públicas podem ser divididas em três tipos:

- Políticas Públicas Distributivas;
- Políticas Públicas Redistributivas;
- Políticas Públicas Regulatórias.

Políticas Públicas Distributivas

As políticas públicas distributivas possuem objetivos pontuais relacionados ao oferecimento de serviços do estado e equipamentos. Esse caso é financiado pela sociedade por meio de um orçamento público que beneficia grupos pequenos ou indivíduos de distintas camadas sociais. Esse tipo de política possui pouca oposição na sociedade, mas não é dada universalmente a todos.

É muito comum no Brasil o uso desse tipo de política e é bastante desenvolvido pelo Poder Legislativo. Primeiramente porque a camada mais pobre da população brasileira apresenta necessidades individuais e pertinentes devido a falta de recurso para todos e também porque elas representam a força daquele político que troca esse assistencialismo por votos.

Exemplos:



- A doação de cadeiras de rodas para deficientes físicos;
- Oferta serviço para pavimentação de ruas.

Entretanto, nem toda política distributiva pode ser considerada assistencialista, mas no Brasil é muitas vezes usado em época eleitoral. Casos de enchentes, por exemplo, são denominadas distributivas, mas não podem ser chamadas de assistencialista ou clientelistas.

Passaram a aplicar essas políticas de uma maneira mais igualitária após a criação das LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, criada em 1988, que dá sustentação legal a assistência social. Após a criação das LOAS os programas de assistência social devem ser contínuos, os cidadãos devem ter acesso aos serviços, os cidadãos devem exigir os direitos reservados por lei e dá autonomia para os usuários.

Políticas Públicas Redistributivas

Esse tipo de política pública visa redistribuir a renda em forma de financiamento em serviços e equipamentos e na forma de recursos. Nesse caso, as camadas mais altas da sociedade são as responsáveis por financiar as pessoas rendas menores, os chamados beneficiários.

Exemplos:



- Isenção do IPTU para determinados cidadãos em detrimento ao aumento desse imposto para pessoas com maior poder aquisitivo;
- Programas habitacionais para população de baixa renda.

As políticas redistributivas atingem uma grande parte da população e são vistas como direitos sociais. Nesses casos as chances de discordância são maiores, pois a parte da população que é “penalizada”, costuma ser mais organizada politicamente.

Muitos governos realizam a redistribuição desses valores não só na forma financeira, mas também como serviços disponibilizados pelo governo como forma de reduzir a resistência dessas camadas da sociedade.

Políticas Públicas Regulatórias

As políticas regulatórias são criadas para avaliar alguns setores no intuito de criar normas ou implementar serviços e equipamentos. É essa política a responsável pela normatização das políticas distributivas e redistributivas, ou seja, está mais relacionada à legislação. Esses casos atingem pequenos grupos da sociedade e não exatamente um grande grupo social. Ou seja, elas incidem de maneira diferente em cada segmento social. Grande parte da sociedade não tem ciência do que são as políticas regulatórias e muitas vezes só reclamam quando são prejudicados de alguma forma.

Exemplo:



- Limitação das vendas de determinados produtos.

Política e Políticas Públicas

A política é exercida há muitos anos pelos homens e em poucos países no mundo existe uma desigualdade tão grande como a encontrada no Brasil. Onde as pessoas não conseguem exercer sua cidadania e são diariamente confrontadas com a falta de dinheiro, saúde, moradia e educação. A princípio grande parte do governo brasileiro surge com soluções gerais e emergenciais para sanar alguns desses problemas ao invés de implantar políticas públicas no intuito de reduzi-los.

As políticas públicas atualmente não são feitas para cuidar dos problemas e necessidades mais urgentes da população. São usadas como ações imediatas para conquistar o eleitor que não consegue opinar na divisão orçamentária. Os políticos não pensam em ações que mudam uma sociedade para sempre e optam pelo caminho mais fácil ao prometer, ainda em campanha, milhares de resoluções que muitas vezes nem são capazes de cumprir.

A forma despreocupada com que o país é administrado causa descrença na população, pois ela não vê o orçamento sendo investido no que realmente é necessário. Para a esfera pública, o que é realizado hoje para as áreas de saúde, educação e moradia é o necessário para o crescimento da população. Entretanto, muitos municípios sofrem diariamente com a falta de oferta das necessidades básicas garantidas pela Constituição Federal. A implantação de melhorias nas políticas públicas é essencial para aumentar a qualidade de vida dos brasileiros e índices como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Políticas públicas e territoriais em perspectiva: a política para além da gestão

A manifestação popular do dia 20 de junho de 2013 na cidade do Rio de Janeiro, que reuniu 1 milhão e 200 mil pessoas e culminou com uma forte repressão por parte das forças de segurança para dispersar os manifestantes, demonstrou que o povo não admite — e deu demonstrações de sua capacidade política de enfrentamento — dois fenômenos presentes na administração pública brasileira: a rejeição, por parte dos membros dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de maior participação popular no

delineamento das políticas públicas; e, mais grave ainda, a subordinação das políticas urbanas e de ordenamento do território fluminense às determinações do mercado imobiliário, como fica evidente na preparação da cidade para os megaeventos esportivos. O primeiro aspecto pode ser constatado pela identificação da principal bandeira de luta daquela manifestação: a redução dos preços das passagens de ônibus, cujo aumento previsto para vigorar a partir de 1º de junho foi revogado por força das manifestações. O segundo aspecto se evidencia nas tensões implicadas com a atuação do governo do estado na organização da Copa das Confederações. Como no mesmo dia do ato público ocorria um dos jogos da Copa (Espanha vs. Taiti), o governo do estado decretou feriado a partir das 14:00 horas na expectativa de esvaziar a cidade e, por conseguinte, o próprio ato. O efeito obtido, no entanto, foi exatamente o contrário: a cidade encheu-se de cores, de pessoas e de espírito de contestação a tudo o que vem ocorrendo no Rio de Janeiro e no Brasil.

Quanto à preparação da cidade para os megaeventos, cabe observar que, ao contrário das expectativas difundidas pelo governo referente à construção de uma infraestrutura que deixará um legado social para a cidade do Rio de Janeiro, o que vemos de fato é que todos os investimentos estão sendo estruturados com base em um movimento profundamente especulativo e de uso instrumental do território — portanto, sem nenhuma perspectiva que promova qualquer desenvolvimento social. Trata-se de um processo que valoriza o capital corporativo e especulativo (tal como o aplicado no setor imobiliário), cuja resultante previsível está totalmente descolada do que seria de interesse da população.

A esse respeito é importante a crítica produzida por David Harvey, para quem

[...] é possível elaborar uma perspectiva crítica sobre a versão contemporânea do empreendedorismo urbano. Em primeiro lugar, a análise deve focar o contraste entre o vigor superficial de diversos projetos de regeneração de economias urbanas debilitadas e as tendências subjacentes da condição urbana. Deve-se reconhecer que, sob a camuflagem de muitos projetos de sucesso, existem alguns problemas sociais e econômicos muito sérios, e que isso, em muitas cidades, está assumindo um caráter geográfico, na forma de

uma cidade dupla, com a regeneração de um centro decadente e um mar circundante de pobreza crescente (Harvey, 2005: 186 [1989]).

Ao apresentarmos esta edição da revista *Espaço e Economia*, fazemos questão de registrar esse importante fato político para o Rio de Janeiro, pois a maior parte dos artigos aqui publicados está relacionada à execução de políticas públicas e ações que produziram ou estão produzindo mudanças nas práticas sócio-espaciais e, conseqüentemente, propondo novas políticas territoriais. Assim, não poderíamos deixar de enfatizar que uma análise correta dos fenômenos sociais inscritos nesta conjuntura política deve estar ancorada conceitualmente no que estamos denominando *política territorial*. Neste sentido, resgatamos a interpretação de Sanchez i Peres, que sublinha a relação entre política e território ressaltando que território e política formam um par dialético indissociável. Para o autor, deve-se destacar

[...] o fato de que, se, por um lado, as forças políticas dirigem a organização e o ordenamento do território, por outro o território influencia diretamente na política de gestão desse espaço social. Portanto, estamos tratando da relação entre política e território, e consideramos que a base territorial é condição necessária para a existência de toda organização política (Sánchez i Peres, 1991:33-34. Ver também Sánchez, 1991).

Esta formulação contribui para a superação da noção de que o território restringe-se ao espaço delimitado de um determinado poder, poder político que domina e regula o território, que grava no mesmo determinadas relações e sobre o qual exerce, supostamente com exclusividade, a prerrogativa de livre disposição sobre seu uso. Outra contribuição acerca da necessidade de superarmos a limitação desta abordagem é feita por Milton Santos, quando identifica o quanto precisamos avançar politicamente na compreensão do território, revendo as bases do conceito e superando a concepção que afirma o território unificado normativamente como expressão unívoca do exercício de um poder.

Vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos

praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. (...) Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território (Santos, 2005:15 [1994]).

Na contemporaneidade, devemos pensar o território como uma totalidade que expressa muito mais que a delimitação territorial do poder político formal. Concretamente, o território possibilita desvelar as contradições e as tensões sociais que caracterizam os distintos interesses de capitalistas e trabalhadores em uma economia de mercado. Ou seja, trabalhamos com a perspectiva de focar conflitos, pois, ao refletirmos sobre as relações de poder que organizam o território, estamos pensando nas múltiplas e intensas possibilidades abertas pela vida social que, como nos ensina Henri Lefebvre, constituem o processo por meio do qual se produz e se reproduz espaço social (Lefebvre, 1980, 1978, 1976, 1971). Por isso, propomos não nos atermos somente à análise das intervenções do capital corporativo e do Estado na promoção de ações que modificam as formas de organização do território mas, para além disto, pensar também as possibilidades de uso de seus recursos a partir das disputas que delineiam tal organização.

Isto posto, esperamos que a leitura dos textos aqui presentes contribua para ampliar nossa capacidade de crítica às perspectivas circunscritas à mera gestão do território, projetando-nos ao debate das políticas territoriais em seu sentido pleno. De acordo com nossa linha editorial, os primeiros artigos focarão temas e questões mais gerais, no plano teórico e histórico, da Geografia como Ciência Social — que, em grande medida, prepara-se, cada vez mais, para assumir “projeção aplicada”, conforme sugere Fernando Manero (editor da Revista *Polígonos*, Universidade de Valladolid, Espanha [<http://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/poligonos/index>]). Em seguida, apresentamos vários artigos que focarão políticas públicas de caráter regional, enfatizando linhas de financiamento, logísticas produtivas e intervenções econômicas no Rio de Janeiro.

O artigo que abre o número terceiro da *Espaço e Economia* recupera importante e perspicaz abordagem sobre os fundamentos da geografia econômica à luz de um dos principais geógrafos da cena atual: o britânico radicado nos Estados Unidos David Harvey. Assinado por Paul Claval (Universidade de Paris-Sorbonne), *Marxismo e geografia econômica na obra de David Harvey* — conferência de abertura do II Seminário *Espaço e Economia: Políticas Territoriais, Intervenção do Estado e Práticas Sociais na Reestruturação do Espaço*, organizado pelo NUPEE em 2011 — é o diálogo de um dos maiores pesquisadores da história do pensamento geográfico com aquele que vem propondo repensar o marxismo a partir das características assumidas pelo modo de produção capitalista desde a segunda metade do século XX. Reconhecendo tanto os avanços perpetrados por Harvey quanto o que considera limites do marxismo, Claval continua a tensionar — tal como vem fazendo desde os anos setenta (Claval, 1977, 1985, 1987) — os analistas desta corrente de pensamento de maneira transparente e respeitosa: ao mesmo tempo que considera incontornável a interlocução com o marxismo, também faz questão de identificar suas ressalvas diante do mesmo. Se Claval não está de acordo com Harvey no que diz respeito à própria natureza epistemológica do materialismo histórico, nem por isso deixa de reconhecer os sucessos de Harvey acerca do papel central das ideologias urbanas na reprodução do capitalismo (Claval, 2013).

A seguir, um dos principais pesquisadores da obra de Élisée Reclus (1830-1905), o geógrafo italiano Federico Ferretti (Universidade de Genebra) assina “*Eles têm o direito de expulsar-nos*”: a Nova Geografia Universal de Élisée Reclus. Baseado em amplo levantamento bibliográfico e documental, Ferretti mostra a dimensão *avant-garde* da reflexão política de Reclus em pleno século XIX: um dos fundadores do movimento anarquista internacional, Reclus opõe-se de forma categórica ao imperialismo, ao racismo e ao eurocentrismo, renunciando todo e qualquer discurso que situasse o homem branco e europeu em esquemas hierárquicos de explicação da sociedade e da história. Além de revelar a notória atualidade da abordagem reclusiana — aproximando-a, inclusive, de alguns elementos presentes na teoria pós-colonial —, Ferretti desmistifica a ideia de que era praticamente impossível um intelectual europeu

do século XIX não aderir ao imperialismo e ao capitalismo. Seu texto também fornece inúmeros elementos para repensarmos as maneiras pelas quais a história do pensamento geográfico vem sendo narrada, além de sugerir nas entrelinhas algumas interessantes pistas de pesquisa a respeito das formulações de Reclus (Ferretti, 2013 [2012]).

Escritos respectivamente por Carla Hirt (estudante de doutorado do IPPUR) e Silvana Cristina da Silva (UFF), os artigos seguintes enfatizam políticas de financiamento e de planejamento na escala regional latino-americana e aspectos gerais no plano da economia regional. O primeiro objetiva problematizar as políticas de desenvolvimento financiadas e/ou realizadas por meio de parcerias entre o setor privado e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bem como os desdobramentos territoriais de empreendimentos realizados no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como propulsora do desenvolvimento sul-americano. Em *O papel do BNDES nas políticas de desenvolvimento e integração regional*, a autora destaca que muitos desses projetos têm sido duramente questionados por inúmeros sujeitos que declaram que tais obras de infraestrutura, da maneira como foram planejadas, darão continuidade ao processo de espoliação sofrido durante anos pelo continente sul-americano, tendo em vista o impacto territorial local e os sujeitos que serão beneficiados durante a execução e após a conclusão das obras (Hirt, 2013). Por sua vez, *A regionalização do circuito espacial de produção do vestuário no Brasil* promove uma análise sobre o processo de reorganização do circuito espacial de produção do vestuário no Brasil no período atual. Destaca a desconcentração da etapa de produção e a centralização do capital das empresas que comandam os circuitos de acumulação, bem como, a partir desta reestruturação produtiva, a ampliação das formas de subcontratação de pessoal e dos modos como tais processos vêm aprofundando a divisão técnica e territorial do trabalho — cabendo às grandes empresas (compostas por grandes varejistas e marcas) a execução das etapas de pesquisa, concepção, *design*, logística e *marketing*, enquanto às pequenas oficinas é reservada a execução da costura. Em termos metodológicos, Silva destaca a

inserção das grandes empresas no circuito superior da economia e das oficinas no circuito inferior (Silva, 2013).

Na sequência, os quatro trabalhos apresentados constituem importantes esforços visando apreender as mudanças decorrentes do dinamismo econômico no estado do Rio de Janeiro. *Eletrificação e formação do patrimônio territorial da Light na cidade do Rio de Janeiro e no Médio Vale do Paraíba*, de Floriano José Godinho de Oliveira (PPFH/UERJ) expõe breve resgate analítico da contribuição das redes técnicas no desenvolvimento urbano e industrial da cidade do Rio de Janeiro, com forte influência no delineamento de uma base territorial urbana e rural da empresa em tela, que se baseou na produção de um sistema monopolístico de produção e distribuição de energia. A partir da formação dessa estrutura de serviços e de equipamentos públicos, o autor mostra a influência da Light na organização dos serviços de transportes e no impulsionamento do forte caráter especulativo da terra urbana na cidade do Rio de Janeiro (Oliveira, 2013).

Os textos de Regina Celi Pereira, *Estado, território e reestruturação produtiva na metrópole fluminense*, e de Leticia Giannella, *A produção histórica do espaço portuário da cidade do Rio de Janeiro e o projeto Porto maravilha: correspondência entre os grandes ciclos de acumulação capitalista e as morfologias urbanas*, oferecem uma leitura mais contemporânea das mudanças no território do estado do Rio de Janeiro, tanto em termos dos novos padrões espaciais das estruturas produtivas e seus efeitos na reconfiguração da metrópole fluminense quanto das mudanças do padrão de uso da zona central da cidade. Pereira identifica um movimento de reconcentração da base econômica no espaço metropolitano do Rio de Janeiro, já que há um conjunto significativo de empreendimentos que redefinem o papel da metrópole no conjunto da economia do estado. Ela procura reconhecer planos e processos que estão nas bases da dinâmica territorial vinculada à reestruturação econômica, reestruturação esta que reafirmou o papel de comando da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Pereira, 2013). A seu turno, Giannella examina o espaço portuário da cidade do Rio de Janeiro e o processo histórico de sua formação. Para tanto, ela lança mão da correspondência entre os ciclos seculares de acumulação capitalista analisados por Giovanni Arrighi

(mercantilismo, liberalismo, fordismo/keynesianismo e neoliberalismo) e as morfologias urbanas visualizadas na área. O que a autora sustenta é que tal espaço caracteriza-se por ter sido historicamente produzido sem que tenha havido, da parte dos agentes hegemônicos, qualquer olhar para as áreas ocupadas pelas populações que ali vivem e viveram. Tal prática parece repetir-se no decorrer da elaboração e da implementação do Projeto Porto Maravilha (Gianella, 2013).

Sinalizando nossa clara intenção de conversar com a América que fala e pensa em castelhano, é com alegria que *Espaço e Economia* decidiu incluir os resumos de seus artigos também neste idioma, além de acolher seu primeiro trabalho escrito na língua de nossos vizinhos. Trata-se de *Aglomeraciones residenciales de negros libres en Río de Janeiro (Brasil) y en Richmond (Virginia, Estados Unidos) a mediados del siglo XIX*, do historiador colombiano Carlos Eduardo Valencia Villa (UFF). Sua investigação mostra como o *approach* quantitativo é valorizado quando articulado à dimensão espacial. É bastante frutífera a abordagem comparativa entre as cidades Rio de Janeiro e Richmond. Trata-se de pesquisa que ensina os geógrafos a não negligenciarem a escravatura e a abolição no final do século XIX como elementos-chave no processo histórico de ocupação espacial da cidade do Rio de Janeiro. Negros livres se dispersavam pela cidade? Isto nos diz algo sobre o presente, é claro, e os mapas elaborados por Villa com base em fontes censitárias serão assaz elucidativos para a geografia urbana atual (Villa, 2013). Afinal, como bem sabem os historiadores, o passado está longe de ser o passado, mas sim uma janela permanentemente aberta à disposição das inquietações do presente. No momento em que o legado dos escravos africanos tem sido sublinhado entre nós graças às recentes descobertas arqueológicas durante a operação de renovação da zona portuária, o artigo em tela em muito enriquece as relações geografia-história, espaço-tempo, presente-passado.

Destacamos ainda a importante reflexão dos pesquisadores Rosângela Viana Vieira (UFG) e Fábio Marvulle Bueno (UnB) em *Capital fictício e urbanização ou Dos diversos usos do território*. Eles discutem a necessidade teórica da compreensão do arranjo do território, especificamente o território urbano, nas

condições capitalistas atuais — onde a forma fictícia do capital ganha relevância. Na cidade, o processo de urbanização do seu território tanto produz uma expectativa de valorização para diversas frações do capital como sofre influência em sua organização pela presença das mesmas, especialmente a forma acima mencionada. O entendimento da teoria marxiana do valor ressignifica o modo de pensar as coisas do mundo no espaço e, por conseguinte, o modo de refletir geograficamente. Ressignifica porque persiste(m) o(s) desconhecimento(s) tanto do processo intrínseco ao capitalismo quanto das formas e dos conteúdos inerentes às variadas territorialidades concernentes aos movimentos e nos movimentos que constituem a vida. As interações específicas entre a forma fictícia do capital e o uso do território urbano estabelecem metodologicamente a argumentação, especialmente em relação à maneira como as políticas urbanas são influenciadas pelo capital fictício na organização do espaço das cidades. Aos gestores urbanos é dada a incumbência de tornar as cidades atraentes aos fluxos de capital, de criar “chamarizes” para o capital fictício, o que implica uma infraestrutura específica para os grandes negócios financeiros (Vieira & Bueno, 2013).

Administração Pública

A administração pública se refere ao aparelho estatal, ou seja, ao conjunto formado por um governo e seus agentes administrativos, regulado por um ordenamento jurídico (BRESSER PEREIRA, 1995), que consiste no conjunto das normas, leis e funções existentes para organizar a administração do Estado em todas as suas instâncias e tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2015, art. 37).

- O princípio da Legalidade representa uma garantia para os administrados, pois qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

- O princípio da Impessoalidade deve ser observado em duas situações distintas:
 - 1) em relação aos administrados: significa que a administração pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a não serem aquelas que venham privilegiar o interesse público, ou seja, a Administração Pública deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas privadas.
 - 2) em relação à própria Administração Pública: a responsabilidade deve ser imputada ao órgão/pessoa jurídica e não ao agente público.
- Princípio da Moralidade, o ato e a atividade da administração pública devem obedecer não só à lei, mas também à moral. Todo aquele que objetivar algum tipo de vantagem patrimonial indevida, em razão de cargo, mandato, emprego ou função que exerce, estará praticando ato de improbidade administrativa. Exemplos: usar bens e equipamentos públicos com finalidade particular; intermediar liberação de verbas; estabelecer contratação direta quando a lei manda licitar; vender bem público abaixo do valor de mercado; adquirir bens acima do valor de mercado (superfaturamento).
- O Princípio da Publicidade é a obrigação, o dever atribuído à Administração de dar total transparência a todos os atos que praticar, ou seja, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.
- O Princípio da Eficiência busca resultados e visa atender o interesse público com maior eficiência.

A função desses princípios (veja mais em Princípios da Administração Pública) é a de dar unidade e coerência à Administração Pública, em relação direta com o Direito Administrativo, controlando as atividades administrativas de todos os entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A Administração Pública exerce suas funções por meio de seus agentes, órgãos, entes e atividades públicas, garantindo a direta e imediata realização plena dos fins alçados pelo Estado. A Administração Pública sempre será exercida em harmonia com os princípios que regem o

Direito Administrativo, sendo que as ações que os contrariem serão invalidadas. De acordo com a Constituição Federal a instituição, alteração, estruturação e atribuição de competência dos órgãos da Administração Pública devem ser norteadas por lei ou normas regulamentadoras (princípio da legalidade). A função dos princípios é oferecer diretrizes, uma espécie de bússola a ser seguida.

No Direito existe uma diferenciação entre princípios e regras. Analisando tal distinção Madeira (2014, p. 18) pondera que os princípios jurídicos são hierarquicamente superiores as regras e estas não podem ser interpretadas à revelia daqueles. E quando não existe uma regra específica para regular uma determinada situação, deve-se utilizar dos princípios. “Nunca, nos Estados de Direito, invocou-se tanto os princípios, podendo-se mesmo afirmar que se está diante da era principiológica do Direito”. Diante de tais ponderações Madeira (2014, p. 19) afirma então que os princípios jurídicos “representam os valores materiais eleitos pela própria sociedade como justiça, sendo a partir desses valores que esses princípios se erigem [...] um padrão que há de ser observado”. Os princípios jurídicos são preceitos vinculados aos valores fundantes de uma determinada sociedade e expressa, nessa sociedade, sua concepção do que é justo.

Além dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal, a Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo em nível Federal, estabelece outros princípios que devem nortear a Administração Pública, dentre os quais podemos destacar, além dos já conhecidos, os princípios da (art. 2º): finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

A Administração pode assumir duas vertentes: a primeira é a ideia de servir e executar; a segunda envolve a ideia de direção ou gestão. Nas duas visões há a presença da relação de subordinação e hierarquia. Administrar para muitos significa não só prestar serviços e executá-los, como também governar e exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil a coletividade. Administrar significa também planejar e elaborar ações no sentido de enfrentar os problemas vividos diariamente pela sociedade, ou seja,

elaborar Políticas Públicas que possam orientar as ações governamentais. Em suma podemos definir Administração Pública como toda atividade do Estado. Logo, podemos formular conceito próprio partindo da visão de Hely Lopes Meirelles: “O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados” (MEIRELLES, 1994, p.55).

A organização da administração pública brasileira divide-se em administração direta e indireta.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Administração direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas. Abrangendo três poderes políticos estruturais: Poder Executivo, Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

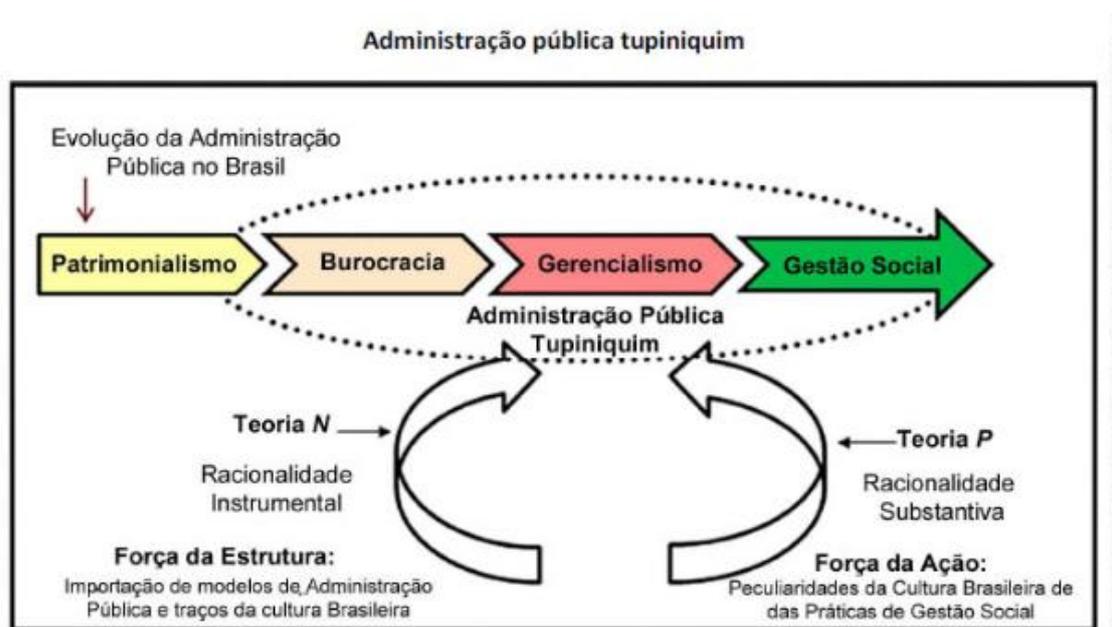
A administração indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à administração direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada. A Administração Indireta, na análise de Hely Lopes Meirelles, é o conjunto dos entes (entidades com personalidade jurídica) que vinculados a um órgão da Administração Direta, prestam serviço público ou de interesse público. Segundo o art. 4º, inciso II, do Decreto-Lei n. 200/67, a Administração Indireta compõe-se das: Autarquia,

Empresa Pública, Sociedade de economia mista, Fundação Pública.



Modelos de Administração Pública

A administração no Brasil aconteceu de diferentes formas, sendo a primeira na época do Império, onde podemos observar uma *administração pública patrimonialista*, tendo o patrimônio do soberano se confundindo com do Estado. Esta fase é marcada pelo nepotismo e grande corrupção no serviço público, indo até a Constituição de 1934. Na Era Vargas, temos a segunda forma conhecida como *administração pública burocrática*, com a finalidade combater a corrupção e o nepotismo, orientando-se pelos princípios da profissionalização, da ideia de carreira, da hierarquia funcional, da impessoalidade e do formalismo. Atualmente, há uma transição para a *administração pública gerencial*, a qual busca a otimização e expansão dos serviços públicos, visando a redução dos custos e o aumento da efetividade e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. Nos dias atuais fala-se ainda de um modelo de *administração pública social*, ou gestão social, como podemos observar no quadro abaixo:



O sociólogo alemão Max Weber nos oferece grandes contribuições para pensar a Administração Pública, principalmente no que diz respeito ao entendimento dos modelos patrimonial e burocrático da Administração Pública. Analisando o modelo patrimonial sob a ótica weberiana, Campante (2003 *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 18) pondera que:

O patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo. Em sua formação mais descentralizada – a organização feudal –, a dominação patrimonial deu vida a uma estrutura social antagônica ao poder absoluto do soberano

Nesse contexto, o adjetivo “patrimonial” designa um tipo de dominação tradicional, caracterizada pela cessão de terras que permitia a manutenção do poder político sobre amplos territórios. Patrimonialismo designa ainda uma tipo de fundamentação do poder político através do poder arbitrário e pessoal do governante e legitimado pela tradição.

Campante (2003, p. 153) destaca sobre este tema a obra de Raymundo Faoro (1998) que procura explicar as mazelas do Estado brasileiro a partir da

estrutura de poder patrimonialista do Estado português que se organizou desde a Independência do Brasil, no Brasil Império e Republicano. Dá-se então um controle patrimonialista do Estado, centralizador, e administrado em prol de uma específica camada política e social. “Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social” (CAMPANTE, 2003, p. 154-155). E no caso do patronato político brasileiro, o patrimonialismo designa os *donos do poder* (FAORO, 1998).

Diferente do modelo patrimonial onde a conduta é arbitrária e a ação estatal desprovida de qualquer previsibilidade, o modelo burocrático é ordenado por leis ou regulamentos administrativos, instituídos por autoridades ou organizações, cujas regras determinam o funcionamento do corpo administrativo, a partir de uma hierarquia de cargos que ordena sistemas de mando e subordinação. Com o tempo o modelo burocrático também foi revelando suas limitações como por exemplo a morosidade e o formalismo do processo burocrático e, de acordo com Oliveira (2013, p. 22): “O desgaste do modelo burocrático, principalmente na segunda metade do século XX, inspirou esforços intelectuais e experiências práticas destinadas a consolidar um novo marco na gestão estatal, conhecido como modelo gerencial de administração pública” (APG). Nessa perspectiva, o modelo empresarial serve como exemplo a ser seguido em busca de mais eficiência, com foco em resultados, metas de desempenhos e orientado para o “cidadão-consumidor”. “O foco no cidadão-consumidor buscou direcionar a atenção dos provedores de serviços públicos para as necessidades dos beneficiários, em detrimento dos interesses da própria burocracia” (OLIVEIRA, 2013, p. 24). Ferreira (2013, p. 39) pondera como a APG se baseia em um modelo de gestão de maior racionalidade gerencial e “um conjunto de medidas direcionadas para o aumento da eficiência e a elevação da produtividade das organizações estatais, valendo-se, para tanto, de mecanismos e técnicas já consagrados na gestão empresarial”.

O foco no cidadão como proposta do APG é ressaltada por Matias-Pereira (2008 *apud* FERREIRA, 2013, p. 44) e dentre suas características

destaca: maior agilidade e velocidade na resposta que deve ser oferecida ao cidadão pelo prestador de serviços; busca da excelência no atendimento e o estabelecimento de padrões e metas de qualidade; canais de comunicação com o usuário; e avaliação da qualidade dos serviços prestados por parte dos cidadãos.

As críticas ao modelo de APG logo se fizeram surgir. Matias-Pereira (2008 *apud* FERRERIA, 2013, p. 49) “parte das suposições que não consegue comprovar, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública”. Ferlie, *et. al.*, (1999 *apud* FERRERIA, 2013, p. 49) destaca, por sua vez, que o ponto de vista competitivo dos mercados é incompatível com o coletivismo e o planejamento dos serviços públicos.

Há ainda o fato de que os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores. Considerar o cidadão como um mero consumidor de políticas públicas revelou suas limitações e o modelo de APG foi substituído por uma outra visão que incluísse o cidadão como parte do processo de formulação de políticas públicas, através de movimentos sociais e populares e a partir de um modelo de gestão participativa, promovendo o engajamento popular e controle social. Esse modelo é o que se convencionou chamar de *modelo societal da administração pública*, que apresenta, de acordo com Oliveira (2013, p. 27) quatro eixos: “uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público”. Oliveira (2013, p. 28-29) ressalta em relação ao modelo de democracia deliberativa novos arranjos institucionais a partir dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (ver mais em Controle Social), que são órgãos vinculados à estrutura administrativa do Estado, compostos por representantes da sociedade civil e do governo, e também os modelos de orçamento participativo e fóruns temáticos.

