



Crise ou mera metamorfose da Administração Pública? Breves anotações acerca da Reforma Administrativa de 1998

Crisis or simple metamorphosis of the Public Administration? Brief notes about the 1998 Administrative Reform

Erick Silveira Amaral¹

Università di Bologna - Bolonha/ITA

erickadv@yahoo.com.br

Renat Nureyev Mendes²

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) - Montes Claros/MG

renatnureyev@yahoo.com.br

Yury Vieira Tupynambá de Lélis Mendes³

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) - Montes Claros/MG

yurytupynamba.adv@hotmail.com

RESUMO: Este artigo, à luz de uma pesquisa bibliográfica e do método comparativo, pretende refletir acerca e compreender (d)as mutações dos paradigmas da administração pública, além de observar se essas foram meras metamorfoses ou se, diferentemente disso, foram oriundas de uma crise do modelo/paradigma de gestão anterior. Embora exista a lembrança do Estado Patrimonial e da ruptura deste com o Estado Burocrático, o foco deste trabalho será a transição do paradigma burocrático para o paradigma gerencial, através da Reforma Administrativa de 1998, com a EC 19/98. O Estado Gerencial, portanto, terá destaque; as características deste novo modelo serão o objeto do estudo da parte final deste artigo.

* **Editor:** Prof. Dr. Flávio Quinaud Pedron. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4259444603254002>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4804-2886>.

¹ Doutorando em Direito Tributário pela Universidade de Bolonha. Mestre em Direito pela Universidade de Bolonha. Bacharel em Direito pela Universidade de Franca. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5322693965617068>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5110-9108>.

² Mestrando em História Social pela UNIMONTES. Especialista em Didática e Metodologia do Ensino Superior pela UNIMONTES. Bacharel em Direito pela FCJ. Graduado em História pela UNIMONTES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0808010941184480>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6638-3591>.

³ Mestre em História Política pela UNIMONTES. Especialista em Didática e Metodologia do Ensino Superior pela UNIMONTES. Bacharel em Direito pela UNIMONTES. Graduado em Economia pela UNIMONTES. Professor universitário. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4402851849285590>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3809-2767>.

Palavras-chave: Reforma Administrativa. Modelo burocrático. Modelo Gerencial. Princípio da Eficiência. Crise.

ABSTRACT: This article, in the light of a bibliographical research, intends to reflect on and understand the mutations of the paradigms of the public administration, in addition to observing if these were mere metamorphoses or if, differently, they came from a crisis of the previous management model / paradigm. Although there is a remembrance of the Patrimonial State and its rupture with the Bureaucratic State, the focus of this work will be the transition from the bureaucratic paradigm to the managerial paradigm through the Administrative Reform of 1998, EC 19/98. The Management State, therefore, will be highlighted; the characteristics of this new model will be the object of the study at the end of this article.

Keywords: Administrative Reform. Bureaucratic model. Management Model. Principle of Efficiency. Crisis.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1 NOÇÕES GERAIS ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL; 3 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998 E OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTRODUZIDOS PELA EC 19/98; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

SUMMARY: INTRODUCTION; 1 GENERAL NOTIONS ABOUT PUBLIC ADMINISTRATION; 2 PATRIMONIALIST, BUROCRATIC AND MANAGEMENT PUBLIC ADMINISTRATION; 3 THE ADMINISTRATIVE REFORM OF 1998 AND THE MAIN LEGAL INSTRUMENTS INTRODUCED BY EC 19/98; FINAL CONSIDERATIONS; REFERENCES.

▪ INTRODUÇÃO

Inicia-se este artigo chamando a atenção do leitor ao fato de não se ter pretensão de esgotar todos os assuntos referentes à Administração Pública e à sua Reforma (com a Emenda Constitucional nº 19/98) doravante apresentados.

A pretensão é outra. O objetivo será atendido se, ao fim, for possível assimilar como se deu a Reforma Administrativa de 1998, bem como o seu contexto; além de se refletir, à luz de uma pesquisa bibliográfica e do método comparativo, se a supracitada Reforma foi apenas uma mudança natural e necessária; ou se, ao contrário, o novo modelo implantado com a EC 19/98 ascendeu em função de uma crise do modelo de gestão anterior, qual seja, o modelo de Administração Pública Burocrático. Logo, pretende-se entender a Reforma Administrativa através da análise comparativa entre os modelos de Administração Pública.

Busca-se, neste trabalho, portanto, compreender as mutações dos

paradigmas da administração pública, além de observar se essas foram meras metamorfoses⁴ ou se, diferentemente disso, foram oriundas de uma crise do modelo/paradigma anterior. Não obstante haver o reconhecimento do Estado Patrimonialista como o primeiro (e mais extenso) modelo de administração pública na História do Brasil, o foco aqui será a passagem do Estado burocrático (segundo modelo) para o Estado gerencial (terceiro modelo), com a Reforma Administrativa de 1998. Este último merecerá especial atenção.

Este trabalho compreende a didática divisão: I) Noções gerais de Administração Pública; II) Administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial; III) A Reforma Administrativa de 1998 e os principais instrumentos jurídicos introduzidos pela EC 19/98.

1 NOÇÕES GERAIS ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As vozes de Meirelles (1999) e Marinela (2007) são uníssonas em advogar que o estudo da Administração Pública deve partir da definição de Estado. Este, de acordo com as palavras de Braz (2001, p. 34),

constitui-se de um complexo de instituições através das quais uma ou mais Nações se organizam, dentro de um ou de vários territórios, em uma unidade de governo tendente à promoção do desenvolvimento social de forma soberana. Para a existência do Estado é reclamado, além da presença dos elementos que o definem, o reconhecimento de sua independência pelos demais Estados.

Em outras palavras, o Estado, sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (sujeito/titular de direitos e deveres); “é uma nação politicamente organizada, dotada de personalidade jurídica de direito público que contém seus elementos e três poderes” (MARINELA, 2007, p. 14).

A Administração Pública é a ferramenta de que dispõe o Estado para alcançar os seus escopos. São objetivos do Estado promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, sem deixar de se atentar para o *Bem-Comum*, a vontade geral do povo. Para tanto, “deve a Administração Pública nortear-se por planos e programas, que são instrumentos básicos para a consecução daqueles

⁴ O designativo “Metamorfose” será utilizado neste trabalho com o sentido de “mudança”, de “alteração” natural.

objetivos” (PASSAES *et al*, 2015, p. 9).

Administração Pública, portanto, “é a atividade que o Estado desenvolve por meio de atos concretos e executórios, para a consecução, direta, ininterrupta e imediata dos interesses públicos” (PASSAES, 2015, p. 12); ou, ainda, “é a atividade do Estado exercida pelos seus órgãos encarregados do desempenho das funções públicas, dentro de uma relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente” (BRAZ, 2001, p. 127).

Di Pietro (2013), estribada nos dizeres de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, indica duas versões para a origem do vocábulo *Administração*. São palavras da publicista:

Para uns, vem de *ad* (preposição) mais *ministro*, *as*, *are* (verbo), que significa servir, executar; para outros, 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, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em um sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo (DI PIETRO, 2013, p. 49).

Em resumo, “o vocábulo tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar” (DI PIETRO, 2013, p. 49).

Consoante o pensamento de Braz (2001, p. 127), “Administração *lato sensu* é toda atividade destinada a organizar o desenvolvimento das atividades humanas, entendendo-se como Administração Pública as atividades do Estado objetivando a realização de seus fins”. Sobre essa última, podemos entendê-la, ademais, como “todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MARINELA, 2007, p. 18). No mesmo sentido, Reis (2017, p. 200) escreve:

o Estado relaciona-se permanentemente com a sociedade. Dessas relações surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos - instituições burocráticas que prestam serviços públicos, ligados a uma das funções fundamentais: executiva, legislativa ou jurídica. O conjunto de órgãos constitui, formalmente, a Administração Pública.

Outro comentário que se convém fazer é aquele relativo à polissemia da expressão *Administração Pública*. Esta, com as iniciais maiúsculas, tem um sentido subjetivo, formal e orgânico. Ou seja, *Administração Pública*, nesse primeiro

sentido, refere-se aos sujeitos, tais como Entidades (Pessoas Jurídicas), Órgãos e Agentes Públicos. Com efeito, a expressão, grafada desta forma, significa “o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 11).

Já *administração pública* (com as iniciais minúsculas) é sinônimo de função administrativa (prestação de serviços públicos, poder de polícia etc); tem, portanto, um sentido objetivo, material e funcional. Aqui, a expressão “deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado, por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a *função administrativa*” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 11). Além de polissêmica, a expressão *Administração Pública* é analógica, pois os seus dois significados estão relacionados, um com o outro.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL

No Brasil, identifica-se que a Administração Pública “tem sido conduzida ao longo dos anos por modelos de gestão diferenciados. Cada um dos modelos implementados possui características marcantes na gestão pública, influenciando as formas do Estado conduzir a ação pública” (DRUMOND; SILVEIRA, 2012, p. 2).

São eles: a) o *Patrimonialista*, que vai do ano de 1500 até 1930, aproximadamente; b) o *Burocrático*, que se estende de 1930 até a década de 1990; e, por fim, c) o *Gerencial*, implantado com a Reforma Administrativa de 1998, e que ainda está em vigor nos dias atuais.

Passar-se-á, a seguir, a comentar, mesmo que sucintamente, sobre esses três modelos de gestão, que podem ser identificados na História do Brasil. Esses comentários são importantes na medida em que servirão, mais tarde, para se compreender a EC/98, que acabou por alterar o paradigma de gestão, na última década do século passado.

O Primeiro modelo, que durou do descobrimento do Brasil até o início da década de 30 (do século XX), é chamado Patrimonialista, em razão da forma como se dava as relações entre a Metrópole (Portugal) e a Colônia (Brasil).

As relações patrimonialistas são demarcadas pela dominação, porém é sustentada pela aceitação dos súditos diante os soberanos, nesta dominação não se expressa o conflito ou desejo de transformação,

pelo contrário a dependência é aceita como natural. Apesar da origem deste conceito remontar às relações familiares das sociedades patriarcais tais práticas adentraram na gestão pública. Na sociologia weberiana o patrimonialismo caracteriza-se como a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados (DRUMOND; SILVEIRA, 2012, p. 2-3).

Esse modelo perpassou o Império do Brasil e a Primeira República, quando ascendeu o modelo Burocrático, a partir da década de 30. O aparelho do Estado, nesse sentido, funcionou, até o final do oitocentos, como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuíam *status* de nobreza real (KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010, p. 5).

“Pode-se elencar como características do modelo patrimonialista a discricionariedade do dominador (senhor), a inexistência de competência, a meritocracia em segundo plano, prevalecendo indicações e nomeações para funções públicas” (CARDOSO, 2015, p. 69).

O modelo patrimonialista “foi empregado pela nação lusitana no domínio do Brasil, e, com as transformações proporcionadas pelo tempo, modificou-se, mas deixou como herança o próximo modelo a ser analisado, o burocrático, em que a eficiência aparece, só que ainda tímida” (CARDOSO, 2015, p. 69).

A administração pública burocrática traz, em seu cerne, as ideias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por este motivo, são sempre necessários controles rígidos dos processos (KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010, p. 6).

Como já esclarecido, o modelo burocrático de administração pública no Brasil remonta aos anos de 1930 até a década de 1990. “O marco inicial para institucionalização deste modelo é o governo de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, o qual representou a primeira reforma administrativa do estado brasileiro” (DRUMOND; SILVEIRA, 2012, p. 3).

Em contrapartida, surgem disfunções; o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser da administração. Em consequência, o Estado corre o risco de voltar-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, por outro lado, está na ineficiência, na autorreferência, na incapacidade de voltar-se para o serviço aos seus cidadãos. Esse defeito,

entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática, porque os serviços do Estado eram menores. Nesse modelo de administração pública, o Estado concentra esforços para manter a ordem e administrar a justiça, e garantir os contratos e a propriedade (KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010, p. 6).

O modelo burocrático, destarte,

possuía como características determinantes as competências, através das leis ou regulamentos administrativos. A hierarquia de cargos e de instâncias prosperava, havendo clara distinção entre público e o privado, acarretando em especialização e exclusividade do funcionário com a Administração Pública (CARDOSO, 2015, p. 70).

Em 1995, o Ministro Luís Carlos Bresser Pereira assumia, no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Revendo os conceitos do modelo burocrático, na década de 90, buscou-se instaurar um novo modelo, chamado “gerencial”.

A Reforma do Aparelho do Estado surge num contexto de tecnologização e globalização do mundo, em que são atribuídas crescentes competências ao poder público, que por isso precisa buscar condições para tanto, bem como obter efetividade no processo, via busca de novas soluções, medidas inovadoras, bem como novos colaboradores e parceiros (KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010, p. 8).

São características do novo paradigma de Administração Pública no Brasil:

orientação da ação do Estado para o cidadão usuário; o enfoque no controle dos resultados por meio dos contratos de gestão; a ampliação e o fortalecimento da burocracia estatal, valorizando os trabalhos técnico e político, agregados no intuito de formulação das políticas públicas; a separação entre as secretarias de políticas públicas centralizadas pelo Estado das unidades descentralizadas; criação das agências executivas para realização das atividades exclusivas de Estado, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o Estado não se pode envolver; transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; adoção conjunta de controles, seja através dos contratos de gestão ou diretamente pela sociedade; terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, mediante licitações (CARDOSO, 2015, p. 70).

Sobre o contexto que propiciou a implantação do modelo gerencial, tem a citação a seguir:

Objetivando maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, o cenário da Reforma empreendida no Brasil prevê

diferentes estratégias e formas de descentralização dos serviços públicos: via instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 8).

Em outras palavras,

a Administração Pública Gerencial surgiu tendo por fundamento uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, que pensa na sociedade como um campo de conflitos e incertezas, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas. Neste modelo de administração pública, as concepções da sociedade devem ser levadas em conta para que seus interesses sejam respeitados pelo Estado (SILVA, 2015, s/p).

Pode-se perceber, portanto, que, a depender do contexto, adotou-se, no Brasil, o modelo de gestão pertinente. Implantou-se, nos anos 90, o gerencial, modelo que se mantém até os dias atuais. O objetivo com isso seria

diminuir o tamanho da atuação Estatal, porém tornando-o mais forte financeiramente, evitando crises fiscais, que assolaram o país na década de oitenta, bem como a estruturação de sua área de atuação, mantendo um núcleo estratégico de decisões, auxiliadas por uma burocracia capaz e motivada (BRESSER-PEREIRA *apud* CARDOSO, 2015, p. 70).

Em outras palavras, o modelo gerencial emergiu num contexto de saturamento do Estado desenvolvimentista, oportunidade em que, não coincidentemente, o ideário neoliberal ganhou força para a sua instalação. Depois da “década perdida” (anos 1980), agravada a crise fiscal, o Estado Gerencial pareceu oportuno e, em 1998, foi adotado a partir da EC 19, a qual promoveu uma primeira “reforma administrativa” substancial no Brasil.

3 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998 E OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTRODUZIDOS PELA EC 19/98

Existem diferenças entre “Reformas do aparelho do Estado” e “Reformas do

Estado”. Aquelas estão relacionadas às reformas de ordem administrativa, apenas. E estas, por sua vez, referem-se a algo maior, de proporções aumentadas, como alterações políticas, sociais, econômicas *etc.*

As *Reformas do Estado*, por se tratar de fenômeno com maiores proporções, que exige grandes rupturas, aconteceu pouquíssimas vezes na nossa história. Podemos destacar, aqui, três momentos que nos permite perceber essas grandes alterações, quais sejam: i) em 1930, com a implantação da nova República; ii) em 1964, com a implantação do Regime Militar de Segurança; e iii) em 1990, momento da abertura econômica no Brasil.

Já as *Reformas do aparelho do Estado* são comuns nas trocas de governos. Ou seja, já foram feitas em mais oportunidades do que as *Reformas do Estado*. Destacaremos, nessa oportunidade, cinco episódios de (tentativa de) “Reforma do aparelho do Estado”. São eles: a) em 1936, com a criação do DASP; b) em 1967, com o Decreto-Lei 200/67; c) em 1979, com o Ministério da Desburocratização; d) em 1988, com a nova Constituição Federal; e e) em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19/98, que levou a mais recente Reforma Administrativa no Brasil, e, em função disso, será o objeto de nossas reflexões a partir deste momento.

Pertinente neste contexto são as palavras de Bresser-Pereira (apud SANTOS, 2015, n. p.), que disserta sobre o assunto em tela:

As “reformas administrativas” na América Latina costumam ser apenas mudanças *ad hoc* no organograma da administração, que são implementadas no momento em que o novo governo toma posse. Essas são falsas reformas que não envolvem mudanças institucionais significativas. Na verdade, foram apenas duas as verdadeiras reformas administrativas desde a construção dos estados nacionais modernos: a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público e a Reforma Gerencial da Administração Pública.

Para entender a “Reforma Administrativa de 1998”, deve-se, mesmo que sucintamente, comentar as novidades trazidas no âmbito da Administração Pública, pela Constituição Federal de 1988.

É indubitável que a CF/88 é, em termos sociais, demasiadamente avançada, ao menos em comparação com o que se tinha visto até então. Tanto é verdade que a mesma leva a alcunha de “Constituição Cidadã”.

No entanto, em termos de Administração, a Constituição de 1988 é um retrocesso, daí a expressão “retrocesso de 88”. Sobre o assunto, disserta Bresser-Pereira (2015, p. 3):

No plano da administração pública voltou-se, com a Constituição de 1988, aos anos 30, ou seja, à época em que foi implantada a administração burocrática clássica no Brasil. A Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente baseada na ideia do controle por processo e não por resultados e objetivos, quando sabemos que administração pública e também a administração de empresas modernas estão hoje baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança, e no controle dos resultados e não dos processos.

E continua a sua crítica ao modelo que a CF/88 aderiu:

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se deste modo o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 26).

Depois da *Constituição Federal de 1988*, houve a preocupação com a inflação, o que levou, mais tarde, ao *Plano Real* (de 1994); no ano seguinte, tem-se o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (de 1995), plano este que levou, ainda no mesmo ano de 95, ao *Projeto de Emenda Constitucional nº 173/95*, que se transformaria na *Emenda Constitucional de nº 19/98*, aproximadamente três anos depois.

A “EC 19/98” reformou a Administração Pública, proporcionando, inclusive, uma substituição do modelo de gestão desta, que deixou de ser burocrática e passou a ser gerencial. Tentar-se-á, neste momento, tecer alguns comentários acerca das novidades trazidas pela Reforma Administrativa de 1998.

A primeira delas é inserção do *Princípio da Eficiência* no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal de 1988. A Eficiência tornou-se uma das ideias-força das reformas administrativas realizadas em vários países a partir da década de 90 do século passado. “O gerencialismo a aprecia como chave-mestra para alcance dos escopos da Reforma [de 1998]” (CARDOSO, 2015, p. 68).

De acordo com Coelho (2016, p. 77), “a Constituição da República de 1988 já trazia expressamente em seu artigo 37 os princípios que regem a Administração Pública, isto é, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade”. O princípio da eficiência foi, portanto, incluído pela Emenda Constitucional 19/98, que promoveu a reforma administrativa que implantou o modelo gerencial a que se

refere.

Com efeito, “a busca pela eficiência atravessou séculos e mudou a história, sempre no intuito de impulsionar as possibilidades de garantia de excelência na realização dos fins do Estado, de forma concreta, direta e imediata” (CARDOSO, 2015, p. 68).

O vocábulo eficiência liga-se à ideia de ação que leve à ocorrência de resultados de modo rápido e preciso; significa obter o máximo de resultado de um programa a ser realizado, como expressão de produtividade no exercício das atribuições. Eficiência opõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão. Como princípio da Administração Pública, determina que esta deve agir de modo ágil e preciso, para produzir resultados que atendam às necessidades da população (MEDAUAR, 2003, p. 242).

Eficiência “é um princípio jurídico que provoca, para a Administração Pública, um dever positivo de atuação otimizada, considerando-se os resultados da atividade exercida, bem como a adequação da relação entre os meios e os fins que se pretende alcançar” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 119-120).

Como já esclarecido,

No texto original da Constituição aprovado em 1988 não constava este princípio. [Isto] Não significa, porém, que a eficiência administrativa não era exigência constitucional, pois os demais princípios supriam, sim, este. A inserção deste dispositivo veio disciplinar a necessidade de o Estado estar aparelhado com os melhores e mais capazes servidores. E esses servidores não podem ter a certeza da impunidade, a segurança eterna da estabilidade e a tranquilidade de que é imutável e inatingível, a ponto de não cumprir as suas funções, que são unicamente para servir ao público. Afinal, chama-se exatamente ‘servidor público’ porque deve estar unicamente disposto a servir o público, a ser empregado do público, a ter que dar satisfação ao público. O administrador, na figura dos chefes, não é o patrão dos servidores: o povo é o patrão do servidor público, e ao patrão se deve obediência e o servir em continuidade (VELOSO, 2010, p. 70).

Isso especialmente porque “ao Estado são reservados os serviços essenciais ou mesmo monopolizados, sem possibilidade de o administrador procurar por outro prestador de igual serviço” (VELOSO, 2010, p. 70).

Em suma, o Princípio da Eficiência, que passa a ser explícito com a Reforma Administrativa de 98 (EC 19/98), busca produzir os melhores resultados com menores recursos possíveis, o que o faz ser sinônimo de Economicidade, com a adoção da Administração Pública Gerencial.

Outro ponto que merece ser destacado é o que se refere ao Regime Jurídico

Único. A antiga redação do artigo 39 instituía o RJU; com a nova escrita do artigo, feita na ocasião da EC 19/98, houve a quebra do RJU e, conseqüentemente, a implantação de um Regime híbrido.

"*Regime Jurídico Único*" (RJU) seria o regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, das autarquias e das fundações, instituído pela Lei n.º 8.112/90. Com efeito, o RJU regula a relação entre os servidores públicos e a administração. No RJU, cada ente federativo deve optar por admitir apenas um regime jurídico, ou o composto por servidores estatutários, ou por empregados públicos (celetistas), daí o Regime Jurídico ser único, ou um ou outro.

O que devemos destacar, aqui, é que o RJU foi substituído, com a EC 19/98, por um Regime eclético, híbrido, misto.

O termo *subsídio* também "foi introduzido na Constituição Federal pela EC nº 19/98, com o intuito de substituir, para determinadas categorias de agentes públicos, os termos remuneração ou vencimentos" (SANTOS, 2015), "consubstanciando-se em importância salarial retributória de natureza alimentar paga pelo Estado em retribuição de serviços prestados" (MORAES, 1999, p. 63).

Consoante Franco Filho (1998, p. 42),

[...] subsídio pode ser definido como remuneração irredutível devida aos agentes políticos da Administração Pública, representada por parcela única, defeso acréscimo em espécie de qualquer natureza, fixada por lei específica, sujeito à revisão anual, limitado em qualquer caso, pelos valores percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

E completa Santos (2015, n.p.):

Estão submetidos ao regime de subsídio: os membros de quaisquer dos poderes, os detentores de mandato eletivo, os ministros de estado, os secretários estaduais e municipais, bem como os membros do Ministério Público, os integrantes da Advocacia Geral da União, os procuradores dos Estados e do Distrito Federal, os defensores públicos, os Ministros do Tribunal de Contas da União e os servidores públicos policiais.

Além desses, "o artigo 39, §8º da CF/88 prevê que os servidores públicos organizados em carreira poderão ser remunerados mediante subsídios, conforme opção do legislador de cada ente federativo" (SILVA apud SANTOS, 2015, n.p.).

São importantes, ainda, comentários acerca da Estabilidade dos servidores públicos. O art. 41 da CF/88, com sua nova redação pós-reforma de 98, elenca três possibilidades em que o servidor público estável poderá perder o cargo: I) "em

virtude de sentença judicial transitada em julgado”; II) “mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”; III) “mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

Em suma,

A principal diferença entre o texto atual e o antigo, neste particular, está no fato de que, antes, o servidor público estável só perdia o cargo por ter cometido falta grave, definida em lei, e apurada mediante processo administrativo e, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, o servidor estável também pode perder o cargo por insuficiência de desempenho no serviço público (art. 41, §4º da CF/88), ou por excesso de despesas (art. 169, II, §§ 4º a 7º da CF/88) (SILVA apud SANTOS, 2015, n.p.).

Por fim, sobre o *teto remuneratório*, tem-se a citação a seguir:

Uma das grandes preocupações dos autores da reforma administrativa (e um dos maiores temores dos agentes públicos) diz respeito ao limite dos seus salários. Trata-se do problema relativo ao teto de vencimentos, e agora, teto de subsídios.

De acordo com a nova redação do art. 37, XI da CF/88 ninguém poderá receber mais, em espécie, do que o que recebem os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Conforme já é sabido de todos, os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, após as modificações introduzidas pela Emenda nº 19/98, passaram a ser chamados de subsídios, desaparecendo com isso a série de itens que constavam dos contracheques desses (e de todos os outros) magistrados brasileiros, como forma de tentar eliminar as distorções existentes e fazê-los receber um ganho digno e correspondente às suas altas funções (SILVA, 2015, n.p.).

A Reforma Administrativa de 1998, portanto, promoveu uma série de alterações que resultaram na implantação de um novo modelo de administração pública no Brasil: o modelo Gerencial, adotado a partir da EC 19 e que conta com características específicas, muitas das quais já referidas ao longo do texto.

▪ CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional nº 19/98 ficou conhecida como a Reforma Administrativa que instituiu algumas mudanças, principalmente, “no modelo da Administração Pública, substituindo o modelo burocrático pelo gerencial. Acrescentando o princípio da eficiência ao art. 37 da Constituição Federal, no qual

estão presentes os princípios tradicionais” (SANTOS, 2015, n.p.).

A reforma administrativa tinha como escopo a redução da despesa pública, atendendo aos princípios da *economicidade* e *legitimidade dos gastos públicos*. “O modelo adotado, o gerencial, privilegia a obtenção de resultados pela máquina estatal, incentivando a produtividade dos agentes públicos e redução dos controles de procedimentos” (SANTOS, 2015, n.p.).

Vale destacar, ademais, que, apesar da reforma ter sido criticada por alguns doutrinadores,

ela representa um significativo avanço para disciplinar atividade do Estado, com base na qualidade do serviço prestado e com uma efetiva participação do usuário. Certamente que não irá resolver todos os problemas que estão presentes na Administração Pública brasileira, mas representa um instrumento válido no intuito de torná-la mais eficiente, ágil, dotada de economicidade, capaz de gerar resultados gerenciando recursos públicos para atender materialmente o cidadão brasileiro em áreas essenciais (SILVA, 2015, n.p.).

Vê-se aqui, portanto, com “bons olhos” a Reforma Administrativa de 1998, pois, como já se comentou, a Constituição, em termos de Administração Pública, foi um retrocesso, o “retrocesso de 88”. Por isso, importante se fez a Reforma implantada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Por fim, poder-se-ia dizer que a Substituição do modelo Burocrático pelo Gerencial foi uma mera metamorfose jurídico-administrativa? Ou foi algo desenrolado em função de uma crise do modelo anterior (o burocrático)?

Para Medauar (2003, p. 266):

O termo crise, de uso frequente para o direito em geral, para o Estado, para determinadas figuras jurídicas, referido ao direito administrativo expressa a situação de passagem para um novo momento de sua elaboração [...]. Parece habitual a atitude de qualificar como crise a situação de renovação de antigas regras e equilíbrios. Também frequentes se torna a afirmação de que as crises constituem oportunidades de mudança dos sistemas humanos; é na medida em que há crises dos modos de raciocínio assentados que surgem possibilidades de mudança. Este é o significado da crise atribuída ao direito administrativo [e ao modelo de gestão burocrático]: a passagem para um momento de modificação de antigas concepções.

Concordando com o exposto na citação anterior, bem como pelo interessante argumento do “Retrocesso de 88”, optamos por concordar pela terminologia “Crise”. Afinal, até o Ministro Bresser-Pereira (2015, p. 22) leciona que, no início do governo Itamar Franco,

a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Havia, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. A ideologia burocrática, que se tornara dominante em Brasília a partir da transição democrática, assim se manteve até o final desse governo.

Bresser-Pereira (2015) dizia que a crise do Estado burocrático-industrial ou burocrático-desenvolvimentista era fato, só que não havia nenhuma proposta para substituir esse modelo. Essa proposta só veio mais tarde, em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, transformado, *a posteriori*, na PEC 173/95 e, um tempo depois, na EC nº 19/98.

O designativo “Crise”, portanto, parece-nos bastante adequado, pois, até o Ministro Bresser-Pereira (nas referências citadas neste trabalho), insiste na terminologia em pauta. Mais do que uma metamorfose natural, um Direito Administrativo inovado, entende-se aqui que houve a superação de uma crise na Administração Pública, de uma modelo ultrapassado, trazido por uma Constituição que se preocupou em ser “cidadã” em termos sociais, mas falhou em aderir ao modelo burocrático em detrimento do Gerencial, que, inclusive, combinava mais com a sua alcunha de “Constituição-Cidadã”, pois este último chama a sociedade para fazer parte do Estado; ele defende uma Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de ser autorreferente.

REFERÊNCIAS

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

- BRAZ, Petrônio. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Leme: Editora de Direito, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Disponível em: http://bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf. Acesso em: 31 maio 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>. Acesso em: 31 maio 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>. Acesso em: 31 maio 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (Org.). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 31 maio 2015.
- CARDOSO, Lucas Versiani. A Reforma Administrativa de 1998: a efetividade da prestação administrativa à luz do princípio da eficiência. **FAS@JUS - Revista da Faculdade de Direito Santo Agostinho**, Montes Claros, v. 5, n. 1, 2015. Disponível em: https://fasa.edu.br/assets/arquivos/files/Fas@Jus%20v_5,%20n_1_%202015.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. *Compliance* na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, v. 3, n. 1, jul./dez., 2016. Disponível em: <http://revistas.faculadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/103>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Predominância ou coexistência?: Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16042/14869>. Acesso em: 15 jun. 2020.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. **O servidor público e a reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98**. São Paulo: LTR, 1998.

KLERING, Luis Roque; PORSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. In: **Análise: Revista de Administração da PUCRS**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun., 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/8231>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2007.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. São Paulo: Atlas, 1999.

PASSAES, Fernando Mendes; PASSAES, Manoel Fernando; LIMER, Maria Eliane da Costa; ALONSO, Mônica Machado; MARQUES, Rosana; FEITOSA, Sérgio. **Estado, Governo e Administração**. Disponível em: http://www.faculdadedondomenico.edu.br/novo/revista_don/artigos5edicao/3ed5.pdf. Acesso em: 31 maio 2015.

REIS, Jair Teixeira dos. Controle externo da Administração Pública na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, v. 4, n. 2, jul./dez., 2017. Disponível em: <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/185>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SANTOS, Mayara Melo. **A Reforma Administrativa e a instituição do modelo gerencial de Administração Pública no Brasil**. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/>. Acesso em: 13 fev. 2015.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 1, n. 1, 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/34>. Acesso em: 13 fev. 2015.

VELOSO, Waldir de Pinho. **Direito Processual Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2010.

Informações adicionais e declarações dos autores

Declaração de conflito de interesses (conflict of interest declaration): os autores confirmam que não há conflitos de interesse na realização das pesquisas expostas e na redação deste artigo.

Declaração de autoria e especificação das contribuições (declaration of authorship): todas e somente as pessoas que atendem os requisitos de autoria deste artigo estão listadas como autores; todos os coautores se responsabilizam integralmente por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de ineditismo e originalidade (declaration of originality): os autores asseguram que o texto aqui publicado não foi divulgado anteriormente em outro meio e que futura republicação somente se realizará com a indicação expressa da referência desta publicação original; também atestam que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 22/04/2020
- Controle preliminar e verificação de plágio: 27/04/2020
- Avaliação 1: 18/05/2020
- Avaliação 2: 21/05/2020
- Decisão editorial preliminar: 21/05/2020
- Retorno rodada de correções: 25/06/2020
- Decisão editorial final: 25/06/2020
- Publicação: 28/06/2020

Equipe editorial envolvida

- Editor-Chefe: FQP
- Assistente-Editorial: MR
- Revisores: 02

COMO CITAR ESTE ARTIGO

AMARAL, Erick Silveira; NUREYEV, Renat; MENDES, Yury Vieira Tupynambá de Lélis. Crise ou mera metamorfose da Administração Pública? Breves anotações acerca da Reforma Administrativa de 1998. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, Guanambi, v. 7, n. 01, e281, jan./jun. 2020. doi: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v7i01.281>. Disponível em: <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/281>. Acesso em: dia mês. ano.