

## DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ALVES, Márcia Oliveira <sup>1</sup>

### RESUMO

Esta pesquisa tem objetivo de analisar a descentralização enquanto forma de efetivar a democracia e o controle social na gestão das políticas públicas, para tanto buscou-se entender os fundamentos e a finalidade da descentralização, a importância da participação social na gestão das políticas e o papel dos administradores públicos. O tipo de pesquisa adotado foi a pesquisa bibliográfica, a qual contou com consulta e análise das principais obras da área. Os resultados mostram que a descentralização é a forma mais efetiva de alcance da democracia e da efetividade das políticas públicas, bem como da garantida Constitucional do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Descentralização; Políticas Públicas; Administração Pública.

### ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze decentralization as a way of achieving democracy and social control in the management of public policies. The purpose of this research was to understand the foundations and purpose of decentralization, the importance of social participation in policy management, and the role Of public administrators. The type of research adopted was the bibliographical research, which counted on consultation and analysis of the main works of the area. The results show that decentralization is the most effective way of achieving democracy and the effectiveness of public policies, as well as the constitutional guarantee of the Democratic State of Law.

**Keywords:** Decentralization; Public Policies; Public Administration.

### INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito é definido por um novo modelo, destacando-se como regulador do processo econômico. Assim, a Constituição Federal de 1988 proclama que a ordem econômica tem como base o primado do trabalho com objetivos de justiça social e bem-estar e que cabe aos governos deste Estado a gestão de Políticas Públicas como forma de garantia dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, privilegiando a proteção de direitos individuais, a dignidade da pessoa humana, bem como a finalidade do administrador público para o Estado Democrático de Direito.

Assim a descentralização, a partir dos anos de 1980, constitui-se num princípio ordenador da reforma do setor público, com abrangência nos países de capitalismo avançado e sendo difundida nos países em desenvolvimento. Sua bandeira foi levantada

---

<sup>1</sup> Docente do curso de Administração de Empresas da Faculdade de Ensino Superior do Interior Paulista – FAIP e Mestre em Direito. E-mail: [humanas.alves@hotmail.com](mailto:humanas.alves@hotmail.com)

por países sociais democratas e conservadores, principalmente aqueles com experiências autoritárias, como os da América Latina.

Para atender ao tema proposto, nesta pesquisa, fez-se necessário compreender os fundamentos da descentralização e a finalidade das políticas públicas no Estado Democrático de Direito; As formas e a importância da participação da sociedade na gestão pública; A responsabilidade do administrador público na gestão das políticas públicas.

## **FUNDAMENTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E A FINALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A descentralização enquanto princípio político tem no pensamento liberal uma longa trajetória, sendo enaltecida por liberais e economistas conservadores, quando ligada à idéia de mercado (MELO,1996).

Essa modernização se daria pela eliminação da centralização administrativa – que promove ineficiência e capacidade gerencial, especialmente nas atividades de prestação de serviços e gestão pela promoção de mecanismos geradores de um maior controle democrático sobre o Estado (DURIGUETTO, DEBÓRTOLI, SILVA, 2008).

Na tradição social democrata, a idéia da descentralização também foi acolhida. A respeito destaca-se como:

(...) A idéia de socialismo municipal se constitui numa estratégia importante no início do século nos países europeus, da mesma forma que as virtudes de modelos autogestionáveis também foram apontados por teóricos importantes do movimento socialista, sobretudo no contexto das críticas ao modelo soviético. Em seu conjunto, no entanto, a esquerda sempre privilegiou a centralização e não a descentralização (MELO,1996).

Contemporaneamente, a descentralização vem sendo advogada como forma de democracia direta e de mecanismos de controle social, conforme Mello:

(...) A descentralização é um princípio importante no quadro da renovação do pensamento político de esquerda, sobretudo da chamada nova esquerda pós-industrial, além de ser consistente com a idéia de fragmentação social que informa o chamado pós-modernismo na teoria política (MELO,1996).

Nos governos neoliberais, a ideia da descentralização foi importante enquanto propostas das reformas de governo. Foram constituídos, como importantes veículos de difusão da descentralização, o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (MELO,1996).

Quando se pensa em políticas públicas, rapidamente já se percebe que se trata de políticas de saúde, habitação, educação, assistência social, saneamento e outras. Porém um estudo do processo de gestão deve considerar as chamadas “questões de fundo”, nas quais vamos encontrar as informações sobre as decisões que foram tomadas, as escolhas feitas, bem como os caminhos traçados para a implementação e a avaliação das políticas públicas.

O processo de redemocratização que o Brasil tem vivido nos últimos anos provocou um novo modelo de Estado e um novo desenho do sistema federalista “cujo vetor aponta para a descentralização e para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais, caracterizadas pelo federalismo cooperativo” (STEIN, 1999).

Há pesquisadores que defendem a tese de que a descentralização teve destaque em especial pelas inovações e regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, principalmente a descentralização fiscal, a extensão dos direitos sociais e da sua materialidade em forma de políticas públicas (DURIGUETTO, DEBÓRTOLI, SILVA, 2008).

A Constituição de 1988 trouxe o debate a respeito dos direitos sociais e com ele o repúdio dos conservadores por entenderem que este modelo de Estado seria inadequado ao desenvolvimento pelo chamado “custo Brasil” em função dos benefícios previstos.

Contribui para fazer emergir a consciência dos direitos do trabalho no bojo das lutas sociais. Contribui também para a construção de um novo pacto federativo com a descentralização das responsabilidades para os níveis estadual e municipal e maior aporte de recursos para eles (FALEIROS, 2000).

A ala conservadora do congresso criou um bloco, a que foi dado o nome de “Centrão”, Este bloco se colocou em oposição aos direitos sociais que foram objeto de muitas lutas entre forças políticas. Mas, em linhas gerais, sabe-se que a constituição se colocou como liberal-democrática-universalista, obrigando a sociedade brasileira a um convívio contraditório entre políticas sociais e políticas de mercado<sup>2</sup>.

Entende-se que o debate sobre o papel dos governos na política pública deve partir da compreensão do que cabe aos governos na formulação e/ou implementação, pela visão crítica, afirma-se o encolhimento do Estado e culpabiliza-se a globalização por esta condição. Vai mais longe, ainda, quando atribui a este fato as dificuldades na efetivação da atividade de governar e formular políticas públicas.

---

<sup>2</sup> Op. Cit., p. 49-53.

## DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

A descentralização das Políticas Sociais Públicas foi consagrada como objetivo da organização do sistema de proteção social, antes mesmo da Constituição Federal de 1988. O governo militar utilizou, como uma das estratégias para atingir este objetivo, a criação de Comissões Setoriais. “As referidas comissões eram organizadas em cada Ministério e sua composição contemplava tanto a representação governamental, quanto os membros da sociedade civil, acrescida ainda de especialistas acadêmicos” (GESTÃO DE SAÚDE, 1998).

Embora se saiba que o presidente tenha manifestado sua adesão à política de descentralização, entendeu a sua urgência diante do sofrimento do povo brasileiro. Mas a efetividade desse processo não foi homogênea. Ele configurou-se de formas particulares e diferentes, principalmente por não haver uma política nacional de descentralização que orientasse a reforma das políticas sociais públicas.

As análises a respeito da descentralização são, ainda, bastante complexas. Os problemas relacionados ao tema centralização-descentralização não podem ser tratados com a simplicidade que o termo apresenta. Sendo a centralização a concentração de poder por parte da instância federal, a descentralização, por outro lado, não é simplesmente uma relação inversa. A descentralização total seria o rompimento com a noção de Estado (STEIN, 1999).

Mesmo diante da complexidade sobre a descentralização, para Stein (1999): “Sem dúvida, há consenso quanto à importância de se ampliar e consolidar a descentralização; contudo, são grandes as divergências sobre o seu significado, alcance e limites, como também as formas e instrumentos para concretizá-la”<sup>3</sup>.

Para Duriguetto, Debórtoli e Silva (2008), “[...] uma das razões centrais da proposta de descentralização é a busca da racionalidade administrativa e da eficiência na formação e operacionalização das políticas sociais”.

Acredita-se que, para compreender melhor este processo, há de se localizar o debate sobre um novo paradigma da administração pública, orientado segundo o Consenso de Washington, enquanto diretrizes para a reforma do Estado.

As proposições e implementações de processos de descentralização administrativa e também dos formatos de gestão pública para a área social passam a inserir-se nos debates referentes a alterações do paradigma da

---

<sup>3</sup> Op. Cit., p. 74.

administração pública do modelo burocrático werberiano para o modelo gerencial. Essas diretrizes vão começar a ser materializadas nos processos que envolvem uma reforma geral do Estado, orientada segundo os postulados do Consenso de Washington (DURIGUETTO, DEBÓRTOLI, SILVA, 2008).

A Descentralização pode ocorrer de diferentes formas, segundo Stein (1999), ela pode ser dividida em duas categorias:

A primeira categoria, definida como descentralização intragovernamental, é aquela que ocorre na mesma esfera de governo, “entre os diferentes níveis hierárquicos, com delegação de competência e responsabilidades” e a descentralização intergovernamental, a que ocorre de uma esfera de governo para outra. Pode ocorrer a transferência da União para os Estados e Municípios, como dos governos Estaduais para os Municipais. Já a segunda categoria de descentralização, aqui classificada como a descentralização do aparelho do Estado para a sociedade, ocorre de dentro para fora da estrutura do Estado”. Ganha destaque, nesta forma, alternativas como privatizações; transferência de exploração de serviço público para a iniciativa privada; terceirização de serviços da Administração Pública e a participação da sociedade no planejamento, nas decisões e gestão dos serviços públicos (STEIN, 1999).

No final do século passado buscou-se definir o papel do Estado e um novo contorno administrativo descentralizador. Esta visão adota estratégias como a privatização, terceirização e publicização, bem como sua função reguladora, fiscalizatória e desmonte do Estado protetor. Para o Direito todas as estratégias tomadas com objetivo de diminuir o Estado são privatizações no sentido amplo (GROTTI, 2006).

Atribui-se a estas reformas a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, menos burocrático, pelo combate à corrupção, entre outras. Como forma de solução destes problemas cabe o gerencialismo, portanto, um Estado Gerencial.

Para Grotti (2006), “a redefinição do papel do estado provoca necessidades de definir também a administração pública, e para tanto recomenda-se adotar os seguintes princípios: - desburocratização, transparência *accoutability*, ética, profissionalismo, competência e enfoque no cidadão”. Para o plano de cidadania, está a garantia dos direitos difusos que inclui os direitos do consumidor.

A redefinição do papel da administração pública buscou substituir o modelo de Estado centralizador e autoritário por outro mais democrático que também fosse mais eficiente.

Essa estratégia, aqui, refere-se tanto ao processo administrativo – transferência da responsabilidade das decisões, funções e ações federais para as instancias

estaduais e municipais – sendo sinônimo de eficiência e redução de custos, quanto ao de descentralização na área social, em que se destacam as proposições relativas à transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser simultaneamente realizadas, geridas e executadas pelo Estado, por organizações públicas não-estatais e por organizações privadas, que celebrem com o Estado “contratos de gestão”, “parcerias” (DURIGUETTO, DEBÓRTOLI, SILVA, 2008).

Também são destaque nos anos 1980 e ganham vida os ideais democráticos, com visíveis mudanças do protagonismo dos chamados novos sujeitos sociais nas decisões e na gestão das políticas públicas.

Desde a década de 1980, em que ganharam vida esses processos democratizadores, é possível observar mudanças decorrentes do protagonismo de novos sujeitos sociais saídos das lutas pela reprodução social e transformados em interlocutores no campo de definições das políticas públicas (RAICHELIS, 2015).

Sabe-se que esses novos sujeitos que entraram na cena política foram responsáveis pela redefinição do cenário das lutas sociais no Brasil, contribuindo para importantes desdobramentos das ações coletivas nos anos de 1990.

O processo que mobilizou a aprovação da Constituição de 1988 deu novos contornos e dimensão à coisa pública, contrapondo-se à forma centralizadora e autoritária que prevaleceu por duas décadas na estrutura política do Brasil.

As novas formas de atuação do Estado define-o como regulador, a partir de uma perspectiva de mobilização comunitária. Sabe-se que a mobilização comunitária na solução de problemas não é nova no Brasil, basta pensar nas propostas realizadas nos anos de 1950 como marco da ideologia desenvolvimentista.

“Nessa conjuntura, as ONGs e um conjunto diversificado de organizações sociais têm sido convocadas pelo Estado e pelo empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias, como operadores de programas de combate à pobreza” (RAICHELIS, 2015).

O movimento de parcerias público-privada exige novas e profundas redefinições nas relações Estado-sociedade e diferentes estratégias estatal/público/privado.

A distinção entre sociedade civil – como espaço do privado entre sociedade e poder. A dialética deste processo, no entanto, impõe ao Estado a busca de legitimação da sociedade e a adoção de formas de regulação social e econômica que envolve o confronto e a representação de interesses contraditórios. Isso pressiona o Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade configurada pela luta de classes e permite a constituição de sujeitos coletivos no interior da esfera pública. A nova esfera pública configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Op. Cit., 82-83.

Esse novo espaço público não-estatal, ao mesmo tempo em que aumenta o espaço decisório da sociedade, também contribui para redução da onipotência do Estado. Esta afirmativa é contestada pela linha crítica. Sabe-se que as diretrizes da Constituição de 1988 não podem jamais ficar distantes desta discussão.

Cabe destacar que, no artigo 194, inciso VII se estabelece, como um dos objetivos na sua organização, o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da sociedade, em especial dos trabalhadores, dos empresários e dos aposentados. Reitera-se, no art. 198 e em seus incisos e no 207, o princípio da gestão democrática para a Educação, a Cultura, Família, a Criança, do Adolescente e do Idoso.

Verifica-se intenção constitucional pela busca da gestão democrática e pelo princípio da participação. Estas intenções, quando efetivadas, contribuem para a justiça social, equidade, universalidade, democratização das informações e do fortalecimento do controle social.

A valorização da participação da sociedade civil passou a ser preocupação dos intelectuais acadêmicos “que voltam suas reflexões para as experiências de gestão pública com as novas modalidades de administração popular democrática, ao lado de reflexões que buscaram apreender as relações entre os movimentos populares e as políticas sociais” (DURIGUETTO, 2005). A relação entre movimentos populares e políticas sociais foi:

[...] redimensionada na CF/88, que introduziria novas modalidades de gestão e organização das políticas sociais por meio da garantia da participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas em diferentes níveis político-administrativos. Dentre os canais institucionais de participação social conquistados, destacam-se os Conselhos de Direitos – órgãos paritários de representação governamental e não governamental, responsáveis pela fiscalização das políticas públicas em nível da União, Estados e Municípios<sup>5</sup>.

Sabe-se que a conjuntura constitucional e seus avanços sobre participação, fiscalização, formulação e os próprios direitos sociais foram tensionados pelo avanço neoliberal que busca controle social na gestão e na implementação de políticas públicas com objetivos meramente filantrópicos e voluntaristas. Nesta perspectiva neoliberal, verifica-se a desresponsabilização do Estado e do capital sobre a questão social.

Diante deste contexto surge o que se chamou de Terceiro Setor, compreendendo ser ele:

O emprego da negativa não estatal é para defini-las como uma terceira forma de propriedade, o público não estatal, ao lado da propriedade privada e da estatal,

---

<sup>5</sup> Op. Cit.,p. 89.

que passariam a compor o chamado campo do terceiro setor ou da sociedade civil: associações filantrópicas, grupos e organizações comunitárias, ONGs, ações voluntárias e a chamada filantropia empresarial<sup>6</sup>.

Nesta relação, a sociedade civil transmuda-se em uma esfera pública não estatal, em um setor situado além do mercado e do Estado, em cuja lógica prevalece a filantropia, o voluntariado e a solidariedade. Este conceito da sociedade civil não só é defendida pelo neoliberalismo, sabe-se que sua defesa tem sido feita por intelectuais, por ações práticas entre outras.

A efetivação da participação da comunidade em Conselhos de Direito estão vinculadas ao repasse de verbas em que o Estado fortalece a participação da sociedade na gestão pública.

Hoje se desenvolve o chamado princípio da participação social nos processos de controle e de avaliação de políticas públicas, que é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, adotado já no preâmbulo da Lei Maior de 1988 e reafirmado no art. 1º, além de ter sido reiteradamente expresso em vários setores da Administração Pública, particularmente na parte que referente à ordem social (OLIVEIRA, 2005).

Os conselhos não são órgãos estatais nem meramente comunitários, sendo definidos, portanto, como públicos não estatais. Sua necessidade se dá pela implementação dos direitos sociais. A legislação inclui esses conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, sendo eles constituídos como novos atores paritários e deliberativos.

Embora os Conselhos de Direito sejam garantidos constitucionalmente, sua implementação e efetivação sofrem entraves, principalmente, quanto à representatividade e paridade. “Em relação à primeira deve-se considerar a probabilidade da manutenção do Conselho pelo executivo dos mandados dos conselheiros com o mandato dos prefeitos”<sup>7</sup>

Há um outro conjunto de elaborações sobre o conceito de sociedade civil após 1980, no entanto “estas elaborações vão na direção da denúncia da desresponsabilização estatal na área social e da defesa da ampliação das práticas de interlocução e negociação pública para a criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos” (DURIGUETTO, 2005).

Na gestão pública há fatores determinantes como implementação e avaliação. No que diz respeito à avaliação da implantação das políticas, Silva e Melo defendem que as avaliações de políticas públicas, programas e projetos devem focar de forma privilegiada o

---

<sup>6</sup> Op. Cit., p. 90.

<sup>7</sup> Op. Cit., p. 91.



processo de implantação. Segundo estes autores, o insucesso dos governos para atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas está nas vicissitudes da implantação dos programas governamentais que ocorrem sem uma análise adequada dos resultados e da previsão de obstáculos a serem enfrentados (SILVA, MELO, 2000).

Segundo esses autores em um curto sentido, essa constatação pode ser um truísmo. Embora essencialmente correta, uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implantação como “elo perdido” está ancorada em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Nas análises da visão tradicional, a implantação corresponde a execução de atividades planejadas, com vista à obtenção de metas, recursos e horizonte temporal. Sobre a visão clássica “não considera o *polycy cycle* como um processo. “A implantação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada em que a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo”<sup>8</sup>.

A visão de implementação apresenta, nos dois modelos, que deficitária em seus pressupostos. A respeito escreve os autores:

Essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como um mecanismo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal werberiano é francamente idealizado. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso ao programa ou política<sup>9</sup>.

Uma política pública deve ser vista como engenharia social. Nessa perspectiva não deve haver distinção entre implementação, formulação e população meta. Perspectivas contemporâneas têm apresentado a dimensão política da implantação das políticas públicas.

O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismo de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade (SILVA, MELO, 2000).

---

<sup>8</sup> Op. Cit., p.5.

<sup>9</sup> Op. Cit., p.8.

Na visão da política pública como engenharia social, a sua implementação estará imbricada em estruturas governamentais. Esta estrutura deve estar regulada pelos governos, dando sustentação a aspectos de coordenação, negociação e cooperação. Em estruturas democráticas se verifica o fortalecimento de mecanismos de participação e de controle social. Neste contexto a formulação de proposta para a implementação é substituída por mecanismos deliberativos, engenharia social (anteriormente tratado) e o aprender coletivo.

Assim sendo, entende-se que cabe aos governos submeter-se à Constituição Federal e não o contrário, como se tem comportado alguns governos no Brasil.

## **DA RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Subjetivamente, administração pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e, objetivamente, é a expressão do Estado agindo *in concreto* para a satisfação de seus fins de conservação, de bem estar individual dos cidadãos e de progresso social.

Na amplitude de tal conceito entram não só os órgãos pertencentes ao Poder Público, como também as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração centralizada (entidades estatais) e a descentralizada (entidades autárquicas, fundacionais e empresariais) e os entes de cooperação (entidades paraestatais).

“Ao administrador caberá o grande papel de reformulador e reorganizador das instituições, especialmente pela concreção de ideais e metas definidas no texto constitucional” (OLIVEIRA, 2005).

Para Oliveira (2005), a forma para se alcançarem os ideais e as metas constitucionais da administração pública pode acontecer somente pela gestão pública eficiente, com vontade e transparência, cabendo a luta e organização à sociedade pela necessidade de investimentos pela valorização da vida, da dignidade da pessoa humana. Entende a pesquisadora que a administração pública deve ser acompanhada rigidamente por pessoas com capacidade técnica e moral, que deem atenção às disparidades regionais e à desigualdade social.

Assim, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Finalmente, é

importante ressaltar que “o ato administrativo realizado sem interesse público configura-se desvio de finalidade” (MEIRELLES, 2002).

A Constituição Federal de 1988 inova ao regulamentar, em seu Título III, um capítulo exclusivo para a organização da administração pública, em que organiza enquanto estrutura governamental e, enquanto função, determinando, no art. 37 da Constituição Federal, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça, além de diversos preceitos expressos, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MORAES, 2016).

*Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*

O princípio da legalidade é previsto no art. 5º, inciso II da Constituição Federal. Este princípio se aplica normalmente à Administração Pública, de forma rigorosa, pois se sabe que o administrador público poderá somente fazer o que está previsto em lei, diferentemente da iniciativa privada que não poderá fazer somente o que é proibido. Este princípio coaduna-se com a função do administrador público, que deverá executar o direito, sem atuar para fins próprios e sim para atender às finalidades da lei e da necessidade da ordem jurídica<sup>10</sup>.

Quando afirmamos que os atos administrativos estão jungidos ao princípio da legalidade, este deve ser compreendido como observância a todo o sistema jurídico, partindo da Constituição Federal, que é nossa Lei Maior, suas normas e princípios, é composta também de leis complementares e leis ordinárias, mesmo porque a Constituição de 1988 contemplou atos administrativos infraconstitucionais (OLIVEIRA, 2005).

Para Meireles (2002), significa que o administrador público está, durante sua atividade funcional, sujeito às exigências do bem comum e das exigências da lei. O desvio ou o afastamento resultará em pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal.

Classifica-se o princípio da impessoalidade no mesmo campo da incidência dos princípios da igualdade e da legalidade e por muitas vezes é chamado de princípio da finalidade administrativa. “Este princípio completa a idéia já estudada de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente público, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou” (MORAES, 2016).

---

<sup>10</sup> Op. Cit., p. 302-309.

Para Moraes (2016), para alcançar a efetivação do princípio da moralidade administrativa não é suficiente o cumprimento da estrita legalidade. Neste princípio cabe ao administrador público respeitar os princípios “éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição Federal de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública”<sup>11</sup>.

A conduta do administrador público em desempenho ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, inciso VI da Constituição Federal, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei 8429/92 para que o poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público<sup>12</sup>.

O princípio da moralidade, juntamente com os princípios da legalidade e da finalidade são pressupostos de validade de todo ato da Administração Pública. Neste sentido a moralidade do administrador público está ligada diretamente ao bom administrador que se determina pelos preceitos legais e pela moral comum e da ética (MEIRELLES, 2002).

Um outro princípio, não menos importante do que os já tratados neste estudo, é o da publicidade, que diz respeito à publicação de atos públicos em lugares próprios, como, por exemplo, o diário oficial, para o conhecimento público dos atos da administração pública de interesse público. Por publicidade, compreende-se a divulgação oficial do ato para o conhecimento público e início de seus efeitos externos. A publicidade é requisito de eficácia e moral

A Constituição Federal de 1988 trouxe dispositivos para o controle e a punição dos administradores públicos que não atuem pelo bem comum, ou seja, atuem de forma ineficiente. Assim a emenda constitucional 19/98 passou a pretender garantir maior qualidade nos serviços públicos, seja na administração direta, indireta ou fundacional dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A partir deste momento o administrador público deverá obedecer, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, também a um outro princípio, o da eficiência.

O estudo da administração pública, eficiente, leva ao entendimento de que ela é capaz de executar as ações em defesa do bem comum. Sabe-se que a razão do Estado está

---

<sup>11</sup> Op. Cit., p. 302-309.

<sup>12</sup> Op. Cit., p. 306.

justamente neste objetivo. Assim o princípio da eficiência da administração pública implica a capacidade de efetivação do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação e aproximação dos serviços públicos da população, a eficiência, a desburocratização e a busca da qualidade dos serviços público (MORAES, 2016).

Para Bueno, a ineficácia da administração pública, travestida de não efetividade dos direitos sociais, estão associada à falta de entendimento da sociedade brasileira sobre os direitos sociais como, propriamente, direitos. As razões que levam a esta compreensão são associadas à ausência de leis infraconstitucionais, capazes de concretizar os preceitos constitucionais (BUENO, 2009).

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Este é o mais moderno princípio da função administrativa, advindo da Emenda Constitucional 45/2004 (MEIRELLES, 2002).

Já o poder tem, para o agente público, o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém deverá obrigatoriamente exercitá-lo. Desta forma, no Direito Público, inversamente ao que ocorre com o Direito Privado, que é uma faculdade, o poder de agir é um dever para o agente que o detem, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação<sup>13</sup>.

Cabe ao administrador público o dever de prestar contas, de probidade e da eficiência: - eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade daquele que exerce o cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o qual se avaliam resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal por seleção e treinamento; a improbidade, ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos, caracteriza uma ilegitimidade como os demais que nulificam a conduta do administrador público (MEIRELLES, 2002).

Embora a Constituição Federal seja clara quanto à responsabilidade do administrador público, são grandes os argumentos que buscam afastá-lo da responsabilidade pela efetivação das atuais políticas públicas. Alguns juristas consideram estes argumentos travestidos de uma roupagem que juridicamente, não está correta.

---

<sup>13</sup> Op. Cit.

As políticas públicas visam justamente dirigir a atuação governamental para um fim constitucionalmente previsto e previamente ordenado, sendo, portanto, finalisticamente orientadas para o cumprimento de uma determinada tarefa. No caso dos direitos sociais, a tarefa está erigida em sede constitucional para a concretização de um determinado direito social, como é caso dos direitos à saúde, à educação, ao trabalho, à moradia, dentre outros (OLIVEIRA, 2005).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de redemocratização que o Brasil tem vivido nos últimos anos provocou um novo modelo de Estado e um novo desenho do sistema federalista, no qual a participação da sociedade na gestão das políticas pública é de fundamental importância. Enquanto forma de participação da sociedade estão os Conselhos de Direito, os quais têm objetivo de trazer a participação política da sociedade no processo de tomada de decisão das políticas públicas e na abertura do controle de sua administração.

As análises nos levam a compreender que políticas públicas visam justamente dirigir a atuação governamental para um fim constitucionalmente previsto e previamente ordenado.

Analisando os princípios do administrador público, pode-se concluir que a primeira finalidade da Administração pública é a prestação de serviços com qualidade, eficiência e democracia. O bem comum enquanto finalidade deve ocupar papel central na efetividade da política pública.

Não existem dúvidas quanto à responsabilidade do administrador público pela efetividade das políticas públicas, bem como a finalidade da administração pública pelo atendimento do bem comum, dos princípios democráticos e da realização da Constituição Federal.

A política pública é compreendida como o Estado em ação, e sua efetividade representa a finalidade primeira do administrador público para o Estado Democrático de Direito.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

EWERTON TEIXEIRA BUENO. Da efetividade dos Direitos Sociais. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5083/Da-efetividade-dos-Direitos-Sociais>. Acesso em 21 de outubro de 2016.

DURIGUETTO, M. L. Sociedade Civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 81 p. 93, 2005.

DURIGUETTO, M. L.; DEBÓRTOLI, D; SILVA, I. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 96, p. 7, nov. 2008.

FALEIROS, V. de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, módulo 3. Brasília: UnB/CEAD, 2000..

GESTÃO DE SAÚDE: Curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde: programa de educação a distância – Rio de Janeiro: Fiocruz; Brasília: UnB, 1998.

GROTTI, D. A. M. As Agências Reguladoras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, n. 6, maio/jun. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-6-maio-2006-dinora.pdf>. Acesso em 21 de outubro de 2016.

MEIRELLES, E. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municioal” efeitos perversos da descentralização. Descentralização. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03\\_02.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf). Acesso em 21 de outubro de 2016.

MORAES, A. de. *Direito Constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Atlas. 2016.

OLIVEIRA, A. T. de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005.

RAICHELIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática*. São Paulo: Cortez, 7ª ed, 2015.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. *O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno 48, Unicamp, 2000.

STEIN, R. H. Organização e gestão de políticas sociais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, módulo 3. Brasília: UnB/CEAD, 1999.