



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

ÁLLYSSON ALBUQUERQUE ANDRADE

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: o
dever de eficiência do Administrador da *res publica***

CAMPINA GRANDE – PB
2010

ÁLLYSSON ALBUQUERQUE ANDRADE

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: o
dever de eficiência do Administrador da *res publica***

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba, como um dos pré-requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, obtendo nota **10,00 (DEZ)**. Sob a orientação da prof^a Me. Melissa Gusmão Ramos.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

A553a Andrade, Álysson Albuquerque.
Administração pública brasileira [manuscrito]: o dever de eficiência do administrador da res publica / Álysson Albuquerque Andrade. – 2010.
48 f.
Digitado.
Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2010.
“Orientação: Profa. Me. Melissa Gusmão Ramos, Departamento de Direito”.

1. Administração pública I. Título.

21. ed. CDD 351

ALLYSSON ALBUQUERQUE ANDRADE

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: o
dever de eficiência do Administrador da *res publica***

Aprovada em 14 / 12 / 2010.

Banca Examinadora



Prof.^a. Mse. Melissa Gusmão Ramos / UFPB
Orientadora



Prof. Hélio Santa Cruz Almeida Junior/ UEPB
Examinador



Prof. Amilton de França / UEPB
Examinador

DEDICATÓRIA

Em especial, dedico este trabalho a minha mãe, Veralúcia Batista de Albuquerque, pela dedicação, amor e paciência.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Criador do Céu e da Terra, a quem agradeço por cada dia vivido.

À Veralúcia, mãe adorável, amor incondicional e puro. A João, avô, pai, educador, orientador. À minha avó Antônia (*in memoriam*), saudades não cabem mais no meu peito. Aos meus tios Floro, Jair e Andrade, pela presença e apoio. Aos meus primos e primas e demais familiares.

À Luísa, ao meu lado em mais uma conquista. Agradeço por toda paciência nesse momento laborioso de produção de TCC. Por todo amor, alegria e confiança. Amo você. À Edilene, José (companheiro), Manoel, Gabriel e à vovó Nyedja, pessoa maravilhosa que Deus quis que eu chamasse de avó. Vocês são família agora.

Aos meus amigos. Aqueles que sempre estiveram, realmente, ao meu lado na hora da diversão, na tristeza, rindo dos problemas e em cada vitória. Não há como deixar de mencionar pessoas marcantes em minha vida, como: Diego Nóbrega, Emilia, Helder Alexandre, Pedro Júnior, Pedro Netto, Davi, Sizenando, Genielson, Arsénio, Cadu, Heli, Carlos, Jeanine, Edmilson, José Rafael, Mariana Hupsel, Marcella Larissa, Akemi, Petrus... UFA! Graças a Deus, agradeço por tanta gente especial em minha vida e por tantos outros que vou cativando no dia-dia.

À minha orientadora, Melissa Gusmão Ramos, por ter aceitado o desafio desse trabalho e ter conduzido com tanta paciência, objetividade e sabedoria. Aos professores, Hélio Santa Cruz Almeida Junior e Amilton de França, por aceitarem estar na banca de avaliação deste trabalho e pelas contribuições dadas.

Aos colegas e companheiros que fiz durante o estágio do Tribunal de Justiça da Paraíba, no Fórum de Esperança - PB, quanto aprendizado e momentos divertidos eu tive com vocês. Ao Dr. Jailson Shizue Suassuna, Juiz da 1ª Vara de Esperança – PB, por todas as oportunidades e orientações que a mim foram dadas. A Leandro Luiz, estagiário e companheiro, que muito me ajudou e instruiu.

Reitero aqui minhas palavras, sendo este um trabalho individual e muitas vezes solitário, de que não se pode empreendê-lo sem a ajuda dos que nos cercam e querem bem. A todos que colaboraram direta ou indiretamente para a concretização deste sonho. Para vocês, ofereço estas páginas.

“É uma experiência eterna de que todos os homens com poder são tentados a abusar”. BARÃO DE MONTESQUIEU

RESUMO

As atividades da administração pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo. Este ramo do Direito é marcado, sobretudo, pelos deveres jurídicos impostos ao administrador da Administração Pública brasileira. Descrever e analisar os deveres impostos ao administrador público no âmbito de suas funções e a sua importância dentro da dinâmica da administração pública é o objetivo deste trabalho. Perquirir-se-á a atuação do administrador da *res publica*, frente à necessidade de adequar a eficiência a sua forma de trabalho, percorrendo os motivos que levam os administradores públicos brasileiros a apresentarem conduta contrária aos deveres que lhe são impostos, tendo como consequência a ineficiência em suas funções. Analisar-se-á os deveres impostos aos administradores públicos brasileiros e sua aplicabilidade estabelecendo pontos de reflexão e indagação sobre a atuação do gestor público frente ao que lhe é esperado no desempenho de suas funções. Far-se-á uma revisão bibliográfica abordando o conceito e a caracterização da Administração Pública brasileira e uma análise dos modelos de administração pública utilizados, sobretudo no Brasil. Apresentar-se-á o conceito de agente público, seguido de uma descrição e análise dos deveres impostos ao administrador da *res publica*, com base nos conceitos e comentários doutrinários e legais. Por fim, analisar-se-á a atuação do administrador público, frente à necessidade de adequar a eficiência a sua forma de trabalho e conclui-se com uma breve apresentação das considerações gerais do trabalho realizado, além de sugestões para estudos futuros. A pesquisa realizada é de caráter exploratório e bibliográfico.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Poderes-deveres do administrador. Eficiência.

A B S T R A C T

The activities of government are disciplined primarily by administrative law. This body of law is marked mainly by the legal duties imposed on the administrator of the Brazilian Public Administration. Describe and analyze the duties imposed on the public administrator as part of its functions and its importance within the dynamics of public administration is the goal of this work. We will explore the acting administrator of the public resources, facing the need to adapt efficiency to the way they work, covering the reasons why Brazilian administrators public make the conduct contrary to the duties imposed on it, resulting in the inefficiency in your functions. It will examine the duties imposed on Brazilian administrators public I and its applicability by establishing points of reflection and inquiry into the actions of public officials ahead to what is expected in the performance of their duties. Far will be a literature review addressing the concept and the characterization of the Brazilian Public Administration and a review of public administration models used, especially in Brazil. It will present the concept of public servant, followed by a description and analysis of the duties imposed on the administrator of public resources, based on the concepts and doctrinal and legal reviews. Finally, we will analyze the performance of the public administrator, against the need to adapt efficiency to the way they work and conclude with a brief presentation of the general considerations of the work, and suggestions for future studies. The research is exploratory and literature.

KEYWORDS: Public Administration. Powers and duties of the administrator. Efficiency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
EC	Emenda Constitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	19
1.1	CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
1.2	NATUREZA E FINS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
1.3	DIFERENÇAS ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO.....	22
1.4	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO.....	23
1.4.1	Administração Pública Patrimonialista.....	23
1.4.2	Administração Pública Burocrática.....	24
1.4.3	Administração Pública Gerencial.....	26
2	O AGENTE PÚBLICO COMO ADMINISTRADOR DA RES PÚBLICA:	29
2.1	AGENTE PÚBLICO: CONCEITOS E CATEGORIAS.....	29
2.1.1	Agentes Políticos.....	30
2.1.2	Agentes Administrativos.....	31
2.1.3	Agentes Honoríficos.....	31
2.1.4	Agentes Delegados.....	32
2.1.5	Agentes Credenciados.....	32
3	DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO E A EFICÁCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	33
3.1.	DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.....	33
3.1.1	Dever-Poder de Agir.....	33
3.1.2	Dever de Eficiência.....	34
3.1.3	Dever de Proibidade.....	34
3.1.4	Dever de Prestar Contas.....	36
3.2	A ATUAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO NA BUSCA PELA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	36
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi inovadora em relação às Cartas Magnas anteriores, quando regulamentou um capítulo específico para a organização da Administração Pública, definindo a estrutura governamental e suas funções. Vale lembrar que nenhuma Constituição do mundo traz as principais normas de Administração Pública no seu texto como trouxe a Constituição de 1988.

Já são 22 (vinte e dois) anos de uma administração pública direcionada para a consecução de metas e programas do Estado, assumindo funções necessárias aos serviços públicos e desempenho sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Os anos 90 deram ao Brasil um fôlego maior à reforma do Estado, nesse contexto, a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 promoveu diversas mudanças no sentido da modernização do aparelho estatal. Buscou-se também, o foco na qualificação dos agentes públicos, com a criação de várias escolas de governo, direcionadas à formar e aperfeiçoar, administradores públicos que atendam os deveres relacionados à sua função de gerir a *res publica*.

A lei impõe ao administrador público alguns deveres específicos, preordenados a assegurar que sua atuação efetivamente se dê em benefício do interesse público, impostos pela moral administrativa e exigidos pelo interesse da coletividade. Embora outros tipos de deveres administrativos sejam mencionados, optamos por analisar apenas os frequentemente descritos pela doutrina. A doutrina majoritária enumera em 04 (quatro) os deveres impostos ao agente público, quais sejam: o Dever-Poder de Agir, o Dever de Eficiência, o Dever de Probidade e o Dever de Prestar Contas

Através desses deveres o administrador público deverá orientar suas ações, buscando sempre atender à finalidade da administração, direta ou indireta, a qual faz parte.

A Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 acrescentou aos Princípios Constitucionais da Administração Pública o Princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF/88), que impôs ao agente público o encargo de realizar suas atribuições com maior agilidade, perfeição, qualidade e orientada pelas modernas técnicas administrativas, sendo que, pode perder o cargo se não se mostrar eficiente.

Destarte, o dever de eficiência é sem dúvidas, um dos mais importantes e necessários na atuação do administrador da *res publica*. Talvez, por possuir uma obrigação intrínseca mais direcionada ao resultado, mas por ser nesse dever que o administrador público analisa a execução de suas atividades, buscando a excelência dos serviços oferecidos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

A administração pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente. O Brasil é um país de dimensões continentais, com 8.514.876,60 km² distribuídos em território heterogêneo, composto por 27 Unidades da Federação e 5.565 (cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco) municípios. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil apresenta atualmente uma população de 190.732.694 habitantes, a quinta nação mais populosa do planeta, ficando atrás apenas da China, Índia, Estados Unidos e Indonésia, respectivamente. (IBGE; 2010)

Como se vê, o Brasil apresenta um contingente populacional de níveis continentais, isto representa mais necessidades e, naturalmente, mais atendimentos públicos. Além disso, os administrados – a população brasileira a quem são destinados os serviços públicos - passaram a exigir mais, reivindicando seus direitos e, conseqüentemente, os deveres da administração pública.

Esses milhões de administrados se veem insatisfeitos com os serviços prestados por seus governantes e respectivos órgãos gestores. Saúde, educação, habitação, segurança, são entre outros, os setores mais carentes e sucateados.

A educação oferecida pelo poder público encontra vários problemas e dificuldades: milhares de prédios sucateados, insuficiente quadro de professores, poucos recursos didáticos, baixos salários, greves, violência dentro das escolas, aliado ao desempenho fraco e desmotivado dos alunos. Este quadro é consequência do baixo índice de investimentos públicos neste setor. O resultado é a deficiente formação dos alunos brasileiros.

No Brasil é grande o déficit habitacional, são milhões de famílias que não possuem condições habitacionais adequadas. Nas grandes e médias cidades é muito comum a presença de favelas e cortiços. Encontramos também pessoas morando nas ruas, embaixo de viadutos e pontes.

Embora a geração de empregos tenha aumentado nos últimos anos, graças ao crescimento econômico, devemos enxergar nas análises frias e realistas dos indicadores

sociais e financeiros, que ainda existem milhões de brasileiros desempregados. O crescimento da economia brasileira durante as últimas gestões, não foi o suficiente para gerar os empregos necessários no Brasil.

Isso sem falar em outros problemas estruturais como a própria reforma agrária, transportes públicos, malha rodoviária e ferroviária, distribuição de renda, incentivos fiscais e tributários, fome.

Para que um Estado consiga implantar e desenvolver políticas públicas que de algum modo minimizem esse cenário, faz-se necessária a ação de pessoas capazes e preparadas. O Administrador da *res publica*, como agente público responsável pelo gerenciamento dos serviços e ações direcionadas à população, deve buscar meios cada vez mais modernos e adequados de solucionar problemas estruturais do nosso País. A eficiência é um termo que explicita todas as características fundamentais para o alcance desses resultados, pois além de um princípio a ser seguido, caracteriza-se por ser um dever de executar uma boa administração, com presteza, perfeição e rendimento funcional. Abrange os aspectos qualitativos e quantitativos do serviço, avaliando seu rendimento efetivo, custo operacional, utilidade para a população e para a administração. Envolve o aspecto administrativo, econômico e técnico.

No entanto, o cenário da administração pública brasileira nos mostra que cada vez menos os interesses da população são tratados como prioridade fundamental. O agente público, encarregado de gerir os bens e os serviços que devem ser destinados ao povo brasileiro, toma decisões que não são pautadas na eficiência administrativa, devido a uma incapacidade gerencial compatível com a lentidão, ao descaso, a negligência e a omissão, que se tornaram características habituais da administração pública brasileira, com raras exceções.

Diante do exposto, surge a problemática deste trabalho representada através da seguinte questão:

- **Quais os princípios e normas impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro ao administrador público? De que forma eles se relacionam com o a eficiência exigida pela prestação administrativa?**

Em busca por respostas para a problemática, essa pesquisa está atrelada a alguns objetivos.

O objetivo geral deste trabalho consiste em fornecer um estudo sobre a Administração Pública no Brasil, descrevendo os deveres do administrador público, deveres esses reguladores e obrigatórios para o satisfatório funcionamento dos serviços públicos, além de analisar a atuação do administrador público em busca da eficiência e da melhoria contínua da organização e dos serviços oferecidos pela Administração Pública.

Tendo em vista o objetivo geral e o alcance dos seus resultados, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) Conceituar e caracterizar Administração Pública;
- b) Analisar os modelos de administração utilizados no mundo e no Brasil;
- c) Conceituar e classificar o agente público, administrador da *res publica*;
- d) Descrever e analisar os deveres impostos ao administrador público no âmbito de suas funções; e
- e) Analisar a atuação do administrador da *res publica*, frente à necessidade de adequar a eficiência a sua forma de trabalho, percorrendo os motivos que levam os administradores públicos brasileiros a apresentarem conduta contrária aos deveres que lhe são impostos, tendo como consequência a ineficiência em suas funções.

A administração pública é direcionada através de princípios constitucionais contidos no art. 37 da CF/88, que merecem ser observados obrigatória e permanentemente para que se faça um bom gerenciamento dos bens públicos. Tendo em vista que as atividades da administração pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.

Além da observância dos princípios administrativos, o ordenamento jurídico também impõe que o administrador público, no que se refere ao desempenho de suas funções, fique atento a certas normas de cumprimento obrigatório. Trata-se dos deveres do administrador público, a saber: Dever-poder de Agir; Dever de Eficiência; Dever de Probidade; Dever de Prestar Contas.

Inúmeros desafios de ordem econômica, social e de desenvolvimento, são enfrentados pela administração pública Brasileira. Garantir que os fundos públicos gastos nas organizações e nos planos de governo estão obtendo o maior benefício possível, convencer ao público de sua transparência e de sua moralidade e probidade administrativa,

assim como o uso de adequadas e eficientes práticas administrativas, são alguns exemplos desses desafios. As ações dos administradores públicos devem ser direcionadas à eficiência, eficácia, e numa relação de comprometimento e transparência, também devem buscar uma maior aproximação com os beneficiados dos serviços oferecidos – o povo.

A escolha do tema, administração pública, se justifica pela importância e necessidade que se teve de uma estruturação e organização de todo o aparelhamento do Estado, na consecução dos objetivos do Governo, para os serviços públicos em geral, visando à satisfação das necessidades coletivas. A reforma administrativa trazida pela Constituição Federal de 1988 trouxe enormes benefícios e foi capaz de não somente organizar a administração pública, como também direcionar as ações dos agentes públicos, responsáveis diretos pela tomada de decisões.

Os conceitos e as práticas dos deveres administrativos são bastante discutidos em artigos, livros e trabalhos acadêmicos, onde são apresentadas críticas e soluções que provam que o cumprimento estruturado e permanente desses deveres é capaz de gerar desenvolvimento, perfeição técnica, economicidade, coordenação, controle, entre outros atributos responsáveis por uma administração pública e eficiente e funcional.

Uma análise acerca dos deveres impostos aos administradores públicos brasileiros e sua aplicabilidade mostrar-se-á de grande valia, pois irá estabelecer pontos de reflexão e indagação sobre a atuação do gestor público frente ao que lhe é esperado no desempenho de suas funções. O estudo, ora em foco, também fornecerá as possíveis causas que ensejam uma administração ineficiente e burocratizada, geralmente causando uma estrutura passível de corrupção.

Outro fator para a escolha do tema e que se apresentou como determinante, foi o de colaborar para o desenvolvimento dessa área de estudo, não só para os estudantes de direito, mas também de outras áreas afins ao tema, a qual ainda carece de muito mais pesquisas e trabalhos acadêmicos.

Dessa forma, este trabalho se justifica pela necessidade de uma análise sobre até que ponto o correto e permanente cumprimento desses deveres são capazes de impulsionar o desenvolvimento do Estado, e quais os reais benefícios para o administrador e para os beneficiados, analisando-se a legislação e a doutrina.

A pesquisa fornece o conhecimento necessário para o estudo, mostrando os caminhos a serem seguidos, assim como os procedimentos que deverão ser escolhidos. De

acordo com Santos (2000, p. 157) “é por meio da pesquisa que se pode alcançar e dominar novos conhecimentos de forma metódica”.

Para alcançar os objetivos propostos à pesquisa, buscar-se-á observar o cumprimento dos deveres administrativos por parte do administrador público e sua atuação pautada na eficiência, através de trabalhos realizados na área, por livros, legislação aplicável, artigos, revistas e outros documentos. A partir daí serão registradas as principais informações de todo o fenômeno, que posteriormente serão descritas e analisadas à luz das teorias apresentadas na fundamentação teórica desse trabalho, concluindo com as contribuições e com a comprovação do objetivo geral proposto. Cervo & Bervian (1996, p.49) chama de descritiva a investigação que “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los”. Dessa forma, o tipo de pesquisa utilizado nesse trabalho será a descritiva.

Será também uma pesquisa de caráter exploratório, por possibilitar um melhor aprimoramento e entendimento do tema. O produto desse tipo de pesquisa proporciona ao pesquisador a descoberta de enfoques, percepções e terminologias novas para ele, contribuindo para que o seu próprio modo de pensar seja modificado.

O embasamento desse estudo será construído através de uma pesquisa bibliográfica, que possibilitará a elaboração dos fundamentos teóricos da pesquisa. É denominada bibliográfica, pois segundo Santos (op. cit.,) é feita com base em documentos já elaborados, tais como livros, periódicos, como jornais e revistas, além de publicações, como artigos científicos e resenha.

Foram consultados vários livros da área e sites na internet, assim como artigos e revistas, com o propósito de se obter através dessas fontes, o embasamento teórico adequado que possibilite o agrupamento de idéias, para que as mesmas possam ser tratadas e analisadas de forma a responder à questão levantada.

Quanto ao desenvolvimento, este trabalho estará distribuído em três capítulos, obedecendo a seguinte ordem de organização:

No que diz respeito ao capítulo 1, ele permitirá ao leitor conhecer o objeto de estudo, onde far-se-á uma revisão bibliográfica abordando o conceito e a caracterização da Administração Pública brasileira e uma análise dos modelos de administração pública utilizados, sobretudo no Brasil;

No capítulo 2 será apresentado o conceito de agente público, além de analisar a classificação proposta pelos eminentes doutrinadores da área.

No capítulo 3, realizar-se-á uma descrição e análise dos deveres impostos ao administrador da *res publica*, com base nos conceitos e comentários doutrinários e legais. E por fim, analisar-se-á a atuação do administrador público, frente à necessidade de adequar a eficiência a sua forma de trabalho;

Concluiremos com uma breve apresentação das considerações gerais do trabalho realizado, além de sugestões para estudos futuros.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

1.1 CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administrar consiste na arte de alcançar objetivos utilizando-se da sinergia da capacidade de outras pessoas. A administração é repleta de teorias formuladas ao longo da história, onde cada evento ocorrido nas organizações foi observado, analisado e explicado, transformando seus estudos em aprendizagem e contribuições valiosas para teorias ainda em formação. Seja qual for a finalidade, a administração é praticada todos os dias, nas mais diversas formas de organização, seja ela privada ou pública, com fins lucrativos ou não.

Na visão de Chiavenato (2005) o administrador tem na administração o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos. Complementa ainda, ressaltando que “[...] a tarefa básica da administração é a de fazer as coisas por meio de pessoas de maneira eficiente e eficaz”. (op. cit., p. 05)

As formas mais primitivas de administração surgiram antes mesmo das grandes empresas e corporações, através das instituições religiosas, militares e governamentais.

Durante muitos séculos as normas administrativas e a organização pública ficaram a cargo da Igreja Católica, e não dos Estados, como o que acontecia em Roma e Atenas. Havia uma hierarquia de autoridade, um estado-maior e uma coordenação funcional, comandadas por uma única pessoa, o Papa. Por ser bem sucedida, serviu de modelo para diversas organizações.

As Organizações Militares deixaram como contribuição para as teorias administrativas, a organização linear, o princípio da unidade de comando e a escala hierárquica, a centralização do comando e a descentralização da execução. Outra grande contribuição foi o princípio de direção, relacionado ao soldado (na empresa, ao funcionário) e a sua consciência sobre as suas funções. Aqui surgiu o pensamento estratégico e a necessidade de disciplina e planejamento, acreditando-se que o incerto deveria ser esperado, mas o planejamento deveria reduzir o seu impacto.

Todas essas contribuições somaram-se às pesquisas e teorias de economistas, engenheiros, empreendedores e administradores, exercendo impacto fundamental sobre todas as características da administração pública ao longo dos anos.

Definir o que vem a ser a administração pública pode não ser uma tarefa das mais fáceis, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos campos em que são desenvolvidas as mais variadas atividades administrativas.

Podemos então, analisá-la sob duas óticas diferentes, ora no sentido amplo, ora no sentido estrito.

Ensina Meirelles (2005, p. 83) que administração pública “[...] é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito, e da Moral, visando ao bem comum”. Nessa ótica trazida pelo eminente doutrinador administrativo, poderíamos afirmar que administração pública em sentido amplo seria o próprio Estado, composto pelos Três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Cada poder da administração desenvolve uma função específica e principal, ou seja, o Executivo administra a res publica, o Legislativo edita leis e o Judiciário exerce a função jurisdicional. Entretanto, também são dotados das outras funções, o Executivo detém funções de editar leis, como no caso das Medidas Provisórias, e julgar processos, como no caso das decisões proferidas em seus processos administrativos. Enquanto isso o Legislativo, exerce também a função de administrar, em se tratando da administração de sua gestão de pessoas, por exemplo; e a função de julgar, como no caso do crime de responsabilidade. E, no Judiciário, podemos verificar a função administrativa na admissão, demissão e promoção de seu pessoal, assim como na edição de seus Regimentos Internos e Instruções Normativas, está manifestada sua função legislativa.

A administração pública em sentido estrito, no entendimento de Alexandrino e Vicente (2010), só inclui os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo.

Por esta análise temos a administração pública como sendo todos os órgãos e entidades que integram o poder Executivo, partindo deste conceito a classificação da administração em direta e indireta. A administração direta é composta pelos órgãos Estatais propriamente ditos, como as prefeituras, os governos dos Estados e do Distrito Federal e a

Presidência da República. Já a administração indireta é composta pelas autarquias, as sociedades de economia mista, empresas públicas e as fundações públicas.

Quando se refere à administração pública é mais comum entre os doutrinadores, atribuí-la ao seu sentido estrito, isto é, aos órgãos do Poder Executivo. Desta forma, utilizaremos ao longo deste trabalho a análise sob a ótica estrita, onde a administração pública funciona como uma espécie de “braço do governo” e, através dos seus órgãos, executa os serviços públicos com a finalidade de satisfazer as demandas da sociedade. (MARQUES, 2009)

1.2 NATUREZA E FINS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na lição de Meirelles (op. cit., p. 84),

[...] a natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido na função ou no cargo público, todo o agente do poder assume para a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque de outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

Da citação acima podemos estabelecer um paralelo entre a administração privada e a administração pública. Enquanto na administração particular o administrador recebe do proprietário/empresário as ordens e instruções de como administrar as coisas que lhe são confiadas, na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis e regulamentos, dentro da moral da instituição. Ocorre daí o dever irrecusável de o administrador público agir segundo os preceitos do Direito e da Moral administrativa, pois são justamente esses preceitos que, efetivamente, expressam a vontade do titular dos interesses administrativos – o povo – e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do múnus público que lhe é confiado.

O próprio Meirelles (op. cit.) define os fins da administração pública, resumindo-o em um único objetivo, qual seja o bem comum da coletividade administrada, em que toda a atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo.

Não há como pensar em administrar a *res publica*, buscando como finalidade outra diversa do interesse coletivo. Se o administrador se afasta ou desvia, acaba por trair o mandado ao qual está investido, pois a população – administrados – o instituiu apenas para que atinja o bem-estar social. Será considerado ilícito e imoral todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade, configurando-se desvio de finalidade.

1.3 DIFERENÇAS ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e administração são termos que são sempre confundidos e andam juntos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam.

Segundo Alexandrino e Vicente (op. cit., p. 16) a expressão governo, no âmbito do direito administrativo, usualmente é empregada para designar “o conjunto de órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado”. Este conceito de governo compreende uma das funções da administração pública em sentido amplo na definição de Alexandrino e Vicente (op. cit.), que abrange os órgãos do governo, que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa.

Conforme se constata, a noção de governo está diretamente relacionada com a função política de comandar, coordenar, direcionar e fixar planos e diretrizes de atuação do Estado, que são denominadas de políticas públicas.

Administração pública, nesse caso, não pode ser confundida com governo, pois corresponde ao aparelhamento de que dispõe o Estado para a mera execução das políticas do governo, das políticas públicas, estabelecidas no exercício da atividade política. (ALEXANDRINO e VICENTE, op. cit.)

A administração pública não pratica atos de governo, pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia, segundo a competência do órgão e de seus agentes. Comparativamente, podemos dizer que Governo é atividade política, discricionária e de conduta independente, enquanto que a administração é atividade executória, normalmente vinculada à lei e norma técnica e de conduta hierarquizada. (MEIRELLES, op. cit.)

Governo é política, administração é execução.

Usaremos uma distinção no que se refere à expressão administração pública. A palavra **Administração** (grafada com maiúscula) significa não a atividade de execução, mas os **órgãos** responsáveis pelas políticas e planos de atuação, podendo ser entendida como sinônimo de Governo; ao passo que **administração** (grafada com minúscula) é o conjunto de **atividades** preponderantes executórias de pessoas jurídicas de Direito Público ou delas delegatárias, gerindo interesses coletivos, na persecução dos fins desejados pelo estado.

Meirelles (op. cit.) usa também essa mesma distinção, para quem os vocábulos grafados com minúsculas referem-se à atividade administrativa em si mesma.

1.4 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

No entendimento de Matias-Pereira (op. cit., p. 112), a administração pública “[...] é um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços, comissionados ao governo para o interesse da sociedade”. Para que um governo obtenha sucesso na execução de suas políticas públicas é necessária a adoção de um modelo de gerenciamento, que irá conduzir e ajudar o administrador da *res publica* a tomar decisões mais precisas e eficientes.

São três as formas de atuação ou modelos de administração pública: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Cada um desses modelos foi fruto de reformas administrativas que visavam, principalmente, organizar e tornar mais eficiente a execução dos serviços prestados pelo Estado e destinados à população. Vejamos em detalhes cada um desses modelos.

1.4.1 Administração Pública Patrimonialista

No modelo de administração patrimonialista, a distinção entre o que é público e o que é privado, não é feita de forma precisa em um sistema de gestão ou governo. Neste sistema o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados recompensas, concedidos por nepotismo, a título de troca de favores políticos. Como o

termo (patrimonialista) sugere, o Estado acaba se tornando um patrimônio de seu governante.

Originalmente, Max Weber o definiu para demonstrar o domínio privado de governantes, onde o tesouro do Estado se confundia com o do monarca ou de seu corpo funcional, separação esta em que se apoia a forma burocrática moderna. (MARTINS, 2009)

Esse tipo de administração foi característica comum em governos absolutistas europeus do século XVIII. Seguindo o modelo português, a administração patrimonialista inicia sua história no Brasil Colônia, sendo utilizado também no Brasil Reino e Brasil Império – pelo período de 1530 a 1930.

Na vigência do Estado absoluto, a administração podia ser patrimonial, dada a não necessidade de os monarcas separarem o patrimônio público do seu patrimônio. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, com a ascensão do Estado liberal e conquistas políticas e sociais da população, se fez necessária uma mudança. A sociedade civil – que paga impostos e passa a exigir garantias das suas liberdades – impõe a separação entre o patrimônio dos governantes e dos cidadãos. (MATIAS-PEREIRA, op. cit.)

São críticas quanto ao modelo patrimonialista de administração pública a privatização do Estado, a corrupção e o nepotismo, que favorecem para a prática do controle do órgão público por parte dos soberanos.

1.4.2 Administração Pública Burocrática

O modelo de administração burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo gerados pelo modelo patrimonialista. Momento em que o liberalismo supera o absolutismo. (MATIAS-PEREIRA, op. cit.)

Inicia-se a fase do Estado de Direito, conquistado após muitas lutas históricas e políticas. O soberano se torna submisso aos Estatutos do Parlamento.

A administração pública burocrática se torna apegada ao controle da forma de proceder, sem se preocupar em questionar se toda a atividade desempenhada gera resultados pelo menos aceitáveis. Segundo Matias-Pereira (op. cit., p. 113) “pregava os princípios do

desenvolvimento, da profissionalização, idéia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo”.

A administração pública agora deveria ser pautada em normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito e baseada em legislação própria que define com antecedência como a organização deve funcionar. Para isso, “torna-se necessário o controle rígido dos processos e do ingresso à carreira pública, com regras na admissão, controle nas compras, visando evitar abuso **ineficiência** e incapacidade”. (MATIAS-PEREIRA, op. cit., p. 113, grifo nosso)

No Brasil, a administração burocrática tem início na segunda República, na Era Vargas e prossegue até a quinta República, portanto, no período de 1930 a 1985. Importante salientar que, no final deste período, ocorre a administração do Estado autoritário-burocrático, durante os anos de 1964 a 1985, quando predomina o militarismo.

O Presidente Getúlio Vargas optou pela adoção de um modelo que pautasse pelo controle minucioso das atividades-meio. Buscou referências no modelo burocrático idealizado por Max Weber, acreditando que a burocracia, dado seu caráter rígido e hierarquizado poderia ordenar a máquina administrativa. Havia uma desconfiança grande nos administradores públicos, que pouco eram eficientes e buscavam a todo custo a garantia do poder do Estado. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

Como o agente público está totalmente voltado para dentro da organização, para as regras e regulamentos internos, o efeito social é desastroso. O cliente (população), não é contemplado com um atendimento público qualificado. O sistema burocrático não possibilita ao administrador a capacidade de decisões rápidas, justamente por seus controles excessivos e formais, tornando praticamente inviável o atendimento ágil e eficiente.

O leigo, em geral, costuma criticar o aparelho burocrático, devido a sua forma rígida de administração e lentidão nos processos. Na verdade, a crescente racionalidade do sistema burocrático tende a gerar efeitos negativos, que podem diminuir drasticamente a eficiência de uma organização ou sociedade. Mas, tudo tem mais a ver com a preocupação exagerada nos processos e o erro de não orientar toda a atividade para a satisfação das necessidades do cidadão, principal objetivo da administração pública.

O aumento da insatisfação da população e a incapacidade do Estado burocrático de atender as necessidades de maneira satisfatória acabam por dar início ao processo de

transformações, com a introdução da reforma da gestão pública, que busca agora transformar o modelo de Estado burocrático em Estado gerencial. (MATIAS-PEREIRA, op. cit.)

São críticas atribuídas a esse modelo, normas e regulamentos em excesso, controle exagerado de processo, hierarquia, centralização, meritocracia, formalidade das comunicações, impessoalidade nas relações e a resistência à mudanças.

1.4.3 Administração Pública Gerencial

O enfoque gerencial da administração pública emerge na segunda metade do século XX, na Grã-Bretanha (Thatcher 1979) e nos EUA (Reagan 1980), como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo de administração burocrática. Surge como uma solução para os problemas gerados pelos desgastes do modelo anterior.

Nos anos 80, após a crise do endividamento internacional, torna-se visível a questão do ajuste estrutural. Já nos anos 90, a ênfase é transferida para a reforma do Estado, em especial a administrativa.

Na lição do eminente Chiavenato (2008, p. 112), o modelo gerencial é melhor entendido considerando o cenário em que foi concebido,

[...] no plano econômico, dada a crise do petróleo na década de 1970, esgotaram-se as condições que viabilizavam a manutenção do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), onde prevalecia o entendimento de que cabia ao Estado proporcionar uma gama enorme de serviços à população, respondendo esse por saúde, educação, habitação etc. A partir daí, começa a ser difundida a idéia de devolução ao setor privado daqueles serviços que o Poder Público não tem condições de prestar com eficiência (privatizações), devendo o Estado desenvolver aquilo que cabe intrinsecamente a ele fazer (Diplomacia, Segurança, Fiscalização, etc). Ou seja, o que propôs, na verdade, foi a quebra de um paradigma, a redefinição do que caberia efetivamente ao Estado fazer e o que deveria ser delegado ao setor privado[...].

Tal forma de administrar propicia um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática, pois, não são negados todos os seus métodos e princípios. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial.

Na análise de Marques (2009, p. 36),

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por intermédio de políticos eleitos – controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Da citação acima podemos observar a diferença que existe entre a administração gerencial a burocrática, quando no entendimento do significado de interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. A preocupação primeira do modelo gerencial foi o incremento da **eficiência**. O usuário do serviço público é visto como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. O nível de qualidade dos serviços públicos é medido, entre outras formas, pela sua capacidade de atender às necessidades da população.

Segundo Marques (op. cit.), a administração gerencial relaciona o interesse público com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado. Contrapõe-se ao modelo burocrático na medida em que se fundamenta nos princípios da confiança e da descentralização da decisão. Para isso, são necessárias formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, descentralização das funções e incentivos à criatividade.

A questão da transparência para a ter lugar de destaque, no momento em que a corrupção aparece como fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança do Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. Ainda mais no Brasil, onde a corrupção ganha contornos cada vez mais alarmantes. (MATIAS-PEREIRA, op. cit.)

Na realidade, o gerencialismo se apoia na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como na admissão de pessoal segundo critérios rígidos, no sistema de remuneração estruturado, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A diferença existe na maneira como é feito o controle, que passa a se concentrar nos resultados e não mais nos processos em si, procurando, ainda, garantir a autonomia do agente público para atingir tais resultados.

No Brasil, o chamado ‘modelo gerencial’ começa a ser implantado em 1995, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a edição do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” e com os delineamentos básicos propostos na obra do ex-Ministro Bresser Pereira.

Segundo Alexandrino e Vicente (op. cit.), o Brasil vivenciava uma série de alterações constitucionais e legais com o objetivo de implantar entre nós um modelo de administração pública, fundado, em tese, no princípio da eficiência, no intuito de substituir o padrão burocrático, cuja ênfase recaía sobre o princípio da legalidade.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 foi o mais importante instrumento legitimador da almejada reforma da Administração Pública no Brasil e desde a sua promulgação as relações Estado-agentes públicos, Estado-agente econômicos e Estado-terceiro setor são gradualmente implementadas, por meio da edição de leis e atos infralegais regulamentadores das diretrizes inseridas na Constituição pela referida emenda.

2 O AGENTE PÚBLICO COMO ADMINISTRADOR DA RES PUBLICA

2.1 AGENTE PÚBLICO: CONCEITOS E CATEGORIAS

Na definição de Alexandrino e Vicente (op. cit., p. 124),

[...] considera-se agente público toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública.

A expressão agente público, como se observa, tem um sentido amplo, pois vem a englobar todos os indivíduos que, a qualquer título, venham a exercer uma função pública, remunerada ou gratuita, permanente ou transitória, política ou administrativa, atuando como prepostos do Estado – Administração Pública.

Os cargos são lugares criados no órgão para serem providos pelos agentes, que investido neles, exercerão suas funções na forma legal, como bem elucida Meirelles (op. cit., p. 73-74) que bem define agente público,

[...] são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo.

O cargo é lotado no órgão e o agente é investido no cargo. Portanto, na estrutura e organização da Administração Pública distingue-se nitidamente função, cargo e agente. Dessa feita, o agente público, pessoa física, não deve ser confundido com a figura do órgão

administrativo, centro de competência despersonalizado. (ALEXANDRINO e VICENTE, op. cit.)

Não se deve confundir o gênero agente público com algumas de suas espécies no âmbito do direito administrativo, como servidor público e empregado público. São agentes do Estado desde as mais altas autoridades da República, como os Chefes do Executivo e os membros do Legislativo e do Judiciário, até os servidores que exercem funções subalternas.

Vários são os doutrinadores que classificam os agentes públicos. Usaremos a classificação proposta por Meirelles (op. cit.), adotada da mesma forma por Alexandrino e Vicente (op. cit.), que dividem em 05 espécies ou categorias os agentes públicos brasileiros.

- Agentes políticos;
- Agentes administrativos;
- Agentes honoríficos;
- Agentes delegados; e
- Agentes credenciados

2.1.1 Agentes Políticos

Agentes políticos são os que compõem o governo, “integrantes dos mais altos escalões do Poder Público, aos quais incube a elaboração das diretrizes de atuação governamental, e as funções de direção, orientação e supervisão geral da administração pública”. (ALEXANDRINO e VICENTE, op. cit., p. 126)

Possuem além da liberdade funcional no desempenho de suas atribuições, prerrogativas e responsabilidades disciplinadas pela Constituição Federal ou leis especiais, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para exercer determinada função.

Meirelles (op. cit., p. 76) ensina que os agentes políticos,

[...] exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência.

São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição.

Como exemplo, temos os Chefes do Executivo (Presidente de República, Governadores, Prefeitos), seus auxiliares imediatos (Ministros, Secretários de Estado e de Município); os Membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados, e Vereadores); Membros do Poder Judiciário (Magistrados em Geral); Membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os Membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os Representantes Diplomáticos.

2.1.2 Agentes Administrativos

Os agentes administrativos, segundo Alexandrino e Vicente (op. cit., p. 127), “[...] são todos aqueles que exercem uma atividade pública de natureza profissional e remunerada, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico estabelecido pelo ente federado ao qual pertencem”.

Em geral são investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e, excepcionalmente, por contrato de trabalho ou credenciamento. Ocupam cargos públicos, de empregos públicos e de funções públicas nas Administrações direta e indireta das diversas unidades da Federação, nos três Poderes.

Não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais, são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos ou responsabilidades profissionais, dentro do órgão ou de entidade que servem, conforme o cargo ou função que estejam investidos. (MEIRELLES, op. cit.)

Podem ser classificados em **servidores públicos concursados**, que são os agentes administrativos sujeitos a regime jurídico-administrativo, de caráter estatutário, titulares de cargos públicos de provimento efetivo e de provimento em comissão (art.37, II, CF/88); em **empregados públicos**, que são ocupantes de empregos públicos regidos pela CLT, por isso chamado de celetistas; e, **temporários**, que são contratados por tempo determinado para atender uma necessidade temporária de excepcional interesse público, não possuindo cargo, tampouco emprego público, com vínculo contratual e não trabalhista (art. 37, IX, CF/88).

Entre os doutrinadores é comum utilizar a expressão servidores públicos em sentido amplo, englobando os estatutários e os empregados públicos.

2.1.3 Agentes Honoríficos

Agentes honoríficos são pessoas físicas, nomeadas ou convocadas para prestar serviço certo ao Estado, escolhidos por sua condição cívica ou capacidade profissional. Não possuem vínculo estatutário ou empregatício, em geral não recebem remuneração, vez que configuram o chamado *múnus público*. Somente para fins penais equipara-se aos funcionários públicos.

São exemplos mais citados de agentes honoríficos, segundo Meirelles (op. cit., p. 79), “[...] a função de jurado, ou de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outras dessa natureza”.

2.1.4 Agentes Delegados

São particulares que recebem a incumbência de exercer determinada atividade, obra ou serviço público e o fazem em nome próprio, assumindo a responsabilidade do ato, sob atenta fiscalização do poder delegante. (ALEXANDRINO e VICENTE, op. cit.)

Não constituem servidores públicos, não atuam em nome do Estado, apenas colaboram com o Poder Público, sujeitando-se, porém, no exercício da atividade delegada, à responsabilidade civil objetiva e ao mandado de segurança.

O Estado na conduta desses agentes tem responsabilidade subsidiária, pelos atos funcionais daqueles desde que a vítima prove a insolvência do agente delegado.

Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, e demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo. (MEIRELLES, op. cit.)

Assim como acontece com os agentes honoríficos, somente para fins penais equiparam-se aos funcionários públicos.

2.1.5 Agentes credenciados

Os agentes credenciados, última categoria analisada de agente público, na definição de Meirelles (op. cit.) “são os que recebem incumbência da Administração para representá-la

em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante.

É o que ocorre, por exemplo, com o médico credenciado para prestar serviço profissional no posto de saúde ou um artista brasileiro que vai representar o País em um determinado evento internacional.

São considerados funcionários públicos para fins penais.

3 OS DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO E A EFICÁCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

3.1 DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

As atividades desenvolvidas e gerenciadas pela Administração Pública, devido sua especificidade, devem se pautar pela observância das normas legais, bem como pelos princípios que a norteiam.

Além da observância dos princípios administrativos, o ordenamento jurídico impõe que o administrador público, no que se refere ao desempenho de suas funções, observe certas normas de cumprimento obrigatório.

Trata-se dos deveres do administrador público, que no entendimento majoritário de Meirelles (op. cit), seguido por Alexandrino e Vicente (op. cit.), podem ser divididos em quatro deveres principais:

- O dever-poder de agir;
- O dever de eficiência;
- O dever de probidade; e
- O dever de prestar contas.

São os encargos daqueles que gerem bens e interesses da comunidade. São estabelecidos em lei, determinados pela moral administrativa, exigidos pelo interesse público.

3.1.1 Dever-Poder de Agir

Segundo Meirelles (op. cit., p. 100) “o poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo”. O dever-poder de agir do administrador da *res publica* é hoje pacificamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência.

Pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal. O poder administrativo é insuscetível de renúncia pelo seu titular, devendo ser obrigatoriamente exercido pelos titulares. Em casos de omissão do agente, diante de situações que exigem a sua atuação, caracteriza abuso de poder, que poderá ensejar responsabilidade civil da administração pública, pelos danos que porventura decorram da omissão ilegal e autoriza a obtenção do ato omitido por via judicial, notadamente por mandado de segurança, se lesivo de direito líquido e certo do interessado.

3.1.2 Dever de Eficiência

Com a mudança na forma de gerenciar a *res publica*, a excelência na prestação de um serviço tornou-se um requisito indispensável a ser seguido pelo administrador público.

Conforme afirma Alexandrino e Vicente (op. cit., p. 216-217), o dever de eficiência

[...] traduz-se na exigência de elevado padrão de qualidade na atividade administrativa, na imposição de que o administrador e os agentes públicos em geral tenham sua atuação pautada por celeridade, perfeição técnica, economicidade, coordenação, controle, entre outros atributos. É um dever imposto a todos os níveis da administração pública.

A eficiência é o dever de executar a boa administração. O agente tem o dever de executar suas atividades com presteza, perfeição e rendimento funcional. Vai além do conceito do princípio da legalidade. Exige resultados positivos e satisfatório atendimento das necessidades públicas.

Como princípio da Administração Pública foi inserido na Constituição Federal brasileira em 1998, através da Emenda Constitucional de número 19 (expresso no *caput* do art. 37). Tratava-se de uma preocupação não só com a produtividade do agente público, mas também com o aperfeiçoamento de toda a máquina administrativa.

A EC 19/98, pautada no modelo de administração gerencial, trouxe também a possibilidade de perda do cargo do servidor público estável em razão de insuficiência de desempenho (art. 41, § 1º, III); o estabelecimento, como condição para a aquisição da estabilidade, de avaliação especial de desempenho (art. 41, § 4º); a exigência de participação do servidor em cursos de aperfeiçoamento profissional como um dos requisitos para a promoção na carreira (art. 39, § 2º), entre outros.

3.1.3 Dever de Probidade

O administrador público deve pautar sua atuação em consonância com o princípio da moralidade administrativa e deve ser imposto a todo e qualquer agente público.

Na lição de Meirelles (op. cit., p. 104),

[...] o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos. (...) Assim, o ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos também fica sujeito a invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improbidade, que é uma ilegitimidade como as demais que nulificam a conduta do administrador público.

Deve ser entendido como o dever que todo administrador público tem de pautar suas atividades no estrito cumprimento dos princípios da honestidade e moralidade pública.

Os atos de improbidade estão relacionados com enriquecimento ilícito, prejuízos ao erário público, atentados aos princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência).

A Lei 8429/92 é responsável por regulamentar todas as questões referentes aos casos de improbidade administrativa. Nesse caso, vejamos Brasil (1992),

Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei, [...].

A própria Constituição Federal do Brasil afirma que,

Art.37 [...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, op. cit.)

Como se vê, a Constituição Federal estabelece sanções políticas, administrativas e penais, como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento de danos ao erário público.

3.1.4 Dever de Prestar Contas

Constitui dever do administrador público a prestação de contas referente à gestão dos bens e interesses da coletividade e segundo Alexandrino e Vicente (op. cit., p. 218) “decorre diretamente do princípio da indisponibilidade do interesse público, sendo inerente à função do administrador público, mero gestor de bens e interesses alheios, vale dizer, do povo”.

Todo agente político ou administrativo tem o dever de prestar contas dos seus atos, sejam atos de governo, administrativos, ou de gestão financeira. A regra aplica-se a todo aquele que gere dinheiro ou administra bens e interesses públicos, incluídos os particulares que recebem recursos públicos de qualquer espécie, para gestão ou aplicação.

As leis administrativas, quando exigem a publicidade dos atos e contratos da Administração, estão a indicar que o administrador público deve contas a toda sua atuação aos administrados.

Segundo Meirelles (op. cit.) a regra é universal, quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. A prestação de contas é feita ao órgão legislativo de cada entidade estatal, através do Tribunal de Contas competente.

3.2 A ATUAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO NA BUSCA PELA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Nos modelos administrativos anteriores ao gerencial, pouca ou nenhuma preocupação havia com a eficiência da atuação do administrador público ou da eficiência na prestação dos serviços à sociedade.

Na administração patrimonialista o agente público, responsável pelo gerenciamento dos bens públicos, não tinha compromisso algum ou quando o tinha, agia com interesses próprios sempre buscando vantagens. Geralmente eram corruptos e não obedeciam as ordens de quem governava, com uma hierarquia confusa e complexa e atribuições mal delimitadas, não havia condições alguma de se falar em eficiência na administração pública desse período.

Na administração burocrática, quando houve a separação dos bens de quem governava com os bens do Governo, ocorreu uma profissionalização da função, agora o administrador da res publica, para que exercesse seu cargo, deveria ser legalmente investido através de concurso público.

Surgia o administrador burocrático, que se ocupava apenas em fazer cumprir as determinações, pelo comodismo que a administração burocrática lhe permitia, não exigindo nada mais que acompanhar os procedimentos pré-estabelecidos, morosos e rotineiros.

Devido ao excesso de formalismo, ao apego exagerado aos procedimentos internos e a falta de foco no cumprimento da obrigação de prover as necessidades da população, que o agente público não conseguiu ainda assim exercer suas funções com eficiência.

Com a administração gerencial, surge o administrador público que tem o dever de administrar com eficiência e não apenas fazer o que for possível para alcançar os resultados. O certo é que os rumos começam a ser mudados quando administração começa a ver o cidadão como cliente dos seus serviços. Assim, o objetivo de controlar todos os processos administrativos, como queria a administração pública burocrática, estava satisfeito e as necessidades do cidadão-cliente eram atendidas.

Com a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, que introduziu no texto constitucional o princípio da eficiência entre os princípios da administração pública, que o agente público se viu na obrigação e dever de realizar suas atribuições com maior agilidade, perfeição, qualidade e orientada pelas modernas técnicas administrativas, podendo até mesmo perder o cargo se não se mostrar eficiente.

Assim se apresenta o art. 3º da EC 19/89,

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

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 e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1998)

Na mesma linha da Emenda, o art. 2.º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da administração pública, juntados ao da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público. Aduz o art. 2º da referida Lei,

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (BRASIL, 1999)

O foco na qualificação dos agentes públicos, com a criação de várias escolas de governo, tem sido um dos destaques desse processo de modernização. O site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dispõe de todas as instituições participantes da Rede Nacional das Escolas de Governo.

Como princípio a eficiência assume duas vertentes, uma de organizar e estruturar a máquina estatal e outra, de regular a atuação dos agentes públicos buscando que estes tenham o melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados.

Com relação ao modo de atuação do agente público, a eficiência atribui dois aspectos essenciais para que haja o melhor desempenho possível de suas atribuições; uma acerca do modo de organizar e executar ações na administração pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (procedimento); e, de sempre exercer suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela moralidade e impessoalidade (princípios).

Entre outras atribuições, o administrador público é vinculado ao incremento da consciência dos custos e, portanto, deve estar atrelado a uma rígida especificação de objetivos e controles. Com a descentralização administrativa, o processo decisório passa a ser mais flexível e muito mais importante para o administrador.

A Política Nacional de Gestão de Pessoas, apresentada pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, definiu através da Secretaria de Recursos Humanos, órgão ligado ao Ministério do Planejamento, o perfil necessário ao novo Gestor Público,

[...] liderança, planejamento e pensamento estratégico, conhecimento de administração pública gerencial, implantação e gerenciamento de mudanças, análise e gerenciamento de conflitos, negociação coletiva, motivação e obtenção de compromisso de pessoas e equipes, conhecimento sobre desenvolvimento de sistemas de recursos humanos, delegação de responsabilidades e cobrança de resultados, gerenciamento de recursos financeiros e legislação de recursos humanos. (BRASIL, 2005)

No entanto, o que ocorre hoje em dia, é um administrador da *res publica* ainda desmotivado por principalmente ter que se submeter à decisões erradas, eminentemente políticas, que levam a imperfeição do serviço e ao prejuízo aos cofres públicos. Além do mais, no âmbito organizacional, é obrigado a conviver com políticas e procedimentos ultrapassados, excesso de burocracia, entre outras morosidades, que ainda se fazem presentes em muitos dos processos na administração pública brasileira e, com a falta de seqüência nos planos de ações decorrente das constantes trocas de chefias.

Não que sejam motivos para tais práticas, mas todo esse cenário em que vive o administrador público, propicia a corrupção, incompetência e ineficiência.

Mas, a dúvida que permanece é o que acontece na administração pública brasileira, que favorece tanto a corrupção e a ineficiência no serviço público?

Como bem sabemos, pela legislação vigente, o ingresso no serviço público é feito através de concurso público, os quais têm ampla divulgação e apresentam números elevados de inscritos por vaga, sendo que são exigidos vários requisitos para o cargo que será exercido, inclusive escolaridade específica. Logo, podemos concluir que os que são selecionados são capazes, competentes e idôneos, portanto são servidores qualificados para prestarem serviços aos cidadãos.

Infelizmente a estrutura organizacional brasileira, contempla cargos comissionados visando atender compromissos políticos assumidos em campanhas eleitorais, em função de acordos entre partidos, aos quais é permitida a nomeação de funcionários sem concurso público e ainda na maioria das vezes sem requisitos quer de escolaridade ou técnicos para ocupar os mesmos. Os funcionários que ocupam estes cargos são exonerados dos mesmos quando há uma mudança de Gestão, o que ocorre após as eleições, mas os cargos continuam

existindo e serão ocupados por outros funcionários, indicados novamente por partidos políticos ou pela nova Administração.

Os cargos de diretores, coordenadores, gerências, entre outros deveriam ser indicados pelo governante, mas com a condição de serem funcionários públicos concursados, atendendo requisitos de escolaridade e técnicos para desempenho do cargo. Se isso fosse realidade, a possibilidade de ocupar cargos comissionados de direção, pelos funcionários públicos concursados, motivaria e mobilizaria os mesmos para com a gestão pública, criando comprometimento e participação, além de garantir à administração eficiência e competência.

Outro ponto negativo consiste no comprometimento da despesa pública com a criação de novos cargos comissionados, que deveria ser feito quando há necessidade da Administração Pública visando ampliação dos serviços e nunca para atender indicações políticas.

Há autores, como Marques (op. cit.) e Matias-Pereira (op. cit.), que defendem a tese de que todo o problema da ineficiência da administração pública no Brasil se deve ao engessamento do aparelho estatal, com o retrocesso promovido pela Constituição Federal de 1988, que entre outras regras burocráticas, determinou

[...] a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, institui a obrigatoriedade de regime jurídico único aos servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e ainda retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a Administração Direta. (MARQUES, op. cit., p. 40)

Além desses fatos citados, houve também um fracasso da descentralização e flexibilização da administração pública, o encarecimento da máquina administrativa, com o aumento dos gastos com pessoal e bens e, a crescente ineficiência dos serviços públicos. Todos esses fatores só contribuíram para o desprestígio da administração pública.

Na visão de Marques (op. cit.), três são as dimensões que analisam o problema da ineficiência da administração pública brasileira, a primeira delas é a institucional-legal, que está relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance da eficiência administrativa; a segunda é a dimensão cultural, explicada pela coexistência de valores patrimonialistas e

burocráticos com os valores gerenciais na administração pública brasileira; e, por fim, a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas e tudo que envolva os processos e procedimentos.

Acreditamos ser possível, apesar das dificuldades, promover a mudança da cultura administrativa e reformar a gestão do Estado brasileiro, enquanto vai sendo providenciada a mudança do sistema legal.

Apesar de tantos entraves e disfunções, há casos na administração pública que ajuda a reforçar a esperança de que é possível um administrador público promover uma mudança fundamental na gestão do Estado. O artigo “saem os Políticos, entram os Gestores”, publicado pela Revista Exame (2007), traz casos de iniciativas do governo em busca de novas e eficientes estratégias para mudar o rumo da gestão pública no Brasil.

Um caso interessante é o do atual Governador de Minas Gerais, Antonio Augusto Anastasia, que já foi vice-governador do Estado de Minas no governo de Aécio Neves. Como bem ressalta o artigo, Anastasia faz parte de uma nova e ainda restrita geração de administradores públicos que tem ajudado a modificar a forma de governar no país. Com formação especializada e adepto de métodos de gestão até pouco tempo exclusivos da iniciativa privada, ele pode ser localizado na base de mudanças que estão ocorrendo em diversos estados.

Segundo a própria matéria, a razão de esse tipo de gestor assumir um papel estratégico nos últimos anos foi uma imposição da realidade. Com a estabilização econômica, a crise financeira dos estados ficou mais visível. Somada à Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001, que impede o aumento indiscriminado de gastos, a situação obrigou os governadores a procurar alternativas para gerir de modo mais eficiente.

Os resultados dessa nova forma de gestão, orientada para o profissionalismo, comprometimento e acima de tudo direcionada à população, refletem nos dados apresentados pela própria matéria. Alguns números chegam a resultados satisfatórios, por exemplo, “a parcela dos cidadãos atendidos por coleta de lixo passou de 17% em 2002 para 66% em 2006. Hoje, quase 90% dos alunos do Ensino Médio na rede pública têm acesso à internet. As vagas nas prisões foram triplicadas”. (EXAME, op. cit.)

A busca da eficiência, seja no setor público, seja no privado, é uma espécie de batalha interminável. Exemplos como os dos novos gestores são animadores, mas ainda

representam a minoria. Quando o restante dos estados tiver empreendedores com essa consciência, o país estará muito melhor.

São vários os fatores que explicam a ineficiência administrativa que ainda persiste no nosso governo, muitos são históricos (corrupção, clientelismo, nepotismo), outros são estruturais (péssimas condições de trabalho, a falta de incentivos à produtividade, de um plano de cargo e carreira que beneficie várias classes), mas os mais importantes são os funcionais, ligados à falta de capacitação, profissionalização, comprometimento e remuneração condizente com a função exercida.

Cabe agora à Administração Pública continuar procurando meios que possam acabar com todos esses entraves e, aos gestores públicos se faz necessário dar as efetivas respostas à população, no sentido de garantir a prestação de serviços públicos de qualidade e excelência, há tanto tempo postos em segundo plano pelos administradores públicos brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da eficiência contribui para a modernização da administração pública, na medida em que cria novas perspectivas e direitos para os administrados, que poderão exercer a sua cidadania de forma plena, desde que lhes sejam garantidos instrumentos de participação e controle da máquina administrativa. Quando fora acrescentado por inteligência pela Emenda Constitucional nº 19/98, entre os princípios da administração pública, sem dúvida, foi um momento histórico para o direito administrativo brasileiro.

Um dos objetivos da EC 19/98 foi mudar a mentalidade do servidor, implementando uma atuação idêntica a que é executada no setor privado, de maximização dos resultados, redução dos custos e satisfação do cliente (que nesse caso é a sociedade), tudo isso utilizando os meios de que se dispõe.

O dever de se formar um agente público eficiente, para que este proporcione a satisfação das necessidades do cidadão em consonância com a legislação, virou um dos objetivos basilares da administração pública.

A sociedade evoluiu e o cidadão agregou aos seus conhecimentos os seus direitos, tendo a globalização como marco definitivo nesta evolução intelectual. O cidadão passou a exigir mais, reivindicando seus direitos de serviços públicos mais excelentes e de qualidade. O administrador público deveria gerir da melhor forma os bens e os serviços públicos e ainda atuar com ética, transparência e eficiência.

Como bem analisamos, a administração pública brasileira evoluiu numa perspectiva histórica através de três modelos básicos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Estas três formas se sucederam no tempo, mas nenhuma delas foi totalmente abandonada, com heranças presentes ainda nos dias de hoje, como a corrupção, o nepotismo, a falta de preparo intelectual e, ainda, a falta de estrutura tecnológica.

A administração pública de aproveitar as experiências já acumuladas e repensadas da administração das empresas privadas, tais como os minimizadores de custos e os enfatizadores da eficiência na prestação dos serviços administrativos.

Para isso, não basta promover reformas de estrutura e de funcionamento seguindo parâmetros da administração privada, é preciso mudar a mentalidade dos administradores públicos, para que não mais se considerem os senhores da coisa pública, como se não tivessem outra obrigação que a de meramente desempenhar as rotinas burocráticas para terem cumprido seu dever funcional.

É necessário que o administrador público perceba que é seu dever realizar um atendimento de qualidade, bem como, é um direito do cidadão ter este tipo de serviço público à sua disposição.

Somente assim, definitivamente, o princípio da eficiência sairá dos contornos teóricos e fará parte da prática, existindo, realmente, na consciência daquele que dá vida à administração pública: o agente público, administrador da *res publica*.

Todos os aspectos acima mencionados nos levam à necessidade de capacitação permanente desse profissional. Levantamos a necessidade de discussão sobre a importância de estabelecimento de perspectiva de uma carreira profissional que incentive ao crescimento e constante aperfeiçoamento. Em vários países, sobretudo os europeus, o gestor público, antes de ingressar na atividade, deve passar por uma escola preparatória de pelo menos dois anos. Esta é a diferença porque no Brasil ainda há muita corrupção, despreparo e falta de agilidade na implantação das políticas públicas.

Observamos que a insatisfação dos servidores públicos com as atividades desempenhadas é imensa, já que não visualizam um horizonte em relação a facilitação de programas de capacitação, tendo em vista a necessidade do contínuo aperfeiçoamento profissional. Em geral, não são avaliados periodicamente no seu desempenho e potencial, formando mais um empecilho a uma remuneração compatível com o cargo exercido.

O resultado deste quadro atual é desastroso para a sociedade que observa o uso dos recursos públicos de uma forma ineficiente, sem objetivar a redução dos desperdícios, das falhas, dos erros, gerando a insatisfação dos clientes-cidadãos, que almejam exercer direitos por cumprirem seus deveres, como exemplo, pagando seus impostos.

O desafio para os administradores será o de usar os recursos fiscais do Estado de modo mais eficiente, pois é fundamental combater o desperdício. A administração pública pautada na eficiência deve ser capaz de criar condições de avançar para a maturidade econômica e a eliminação da pobreza extrema.

Por fim, cabe destacar que o princípio da eficiência não é um conceito jurídico, mas eminentemente econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo.

Cabe neste contexto a sugestão para um estudo mais detalhado acerca desse profissional para um melhor conhecimento de suas necessidades e interesses de maneira que possam ser coadunados aos interesses do Estado e principalmente, da população. Provado está que para um efetivo crescimento do profissional e da organização, se faz necessário que ambos, funcionário e organização tenham seus interesses atendidos.

Levantamos aqui uma discussão acerca da necessidade de continuidade nas atividades e projetos desenvolvidos pelas organizações, o que em muitas situações é interrompido quando da troca de governos, pois trocando o primeiro escalão ocorre a troca da média gerência o que acaba por acarretar diversos níveis de prejuízo para a Administração Pública e cidadãos. O impacto que causa a troca de comando do governo não implica na troca da missão dos governantes, que é administrar os recursos oriundos do cidadão em prol dele próprio.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União n. 191-A, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 10 de setembro de 2010.

_____. Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Organização da Administração Pública Federal**. Diário Oficial da União, 27/02/67. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>> Acesso em: 10 de setembro de 2010.

_____. Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998. **Princípios e Normas da Administração Pública, Servidores e Agentes Políticos**. Diário Oficial da União, 05/06/98. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm> Acesso em: 11 de setembro de 2010.

_____. Lei Nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Diário Oficial da União, 03/06/92. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>> Acesso em: 11 de setembro de 2010.

_____. Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999. **Regula o Processo Administrativo no Âmbito da Administração Pública Federal**. Diário Oficial da União, 11/03/99.

Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>>
Acesso em: 18 de setembro de 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização**. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2007 – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Política Nacional de Gestão de Pessoas**. Governo Federal, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/casacivil/foruns/static/arquivos/apresent_sm.pdf>
Acesso em: 14 de novembro de 2010

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. São Paulo: MAKRON Books, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. São Paulo: Campus, 2008.

EXAME. **Saem os políticos, entram os gestores**. Ed. 890. São Paulo: Abril, 2007. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0890/economia/noticias/saem-os-politicos-entram-os-gestores-m0126132>>
Acesso em: 14 de outubro de 2010.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 29 de novembro de 2010.

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública - Uma Abordagem Prática**. Rio de Janeiro: EDITORA FERREIRA, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão. **A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira**. 2009. Disponível em: <http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_02.pdf>
Acesso em 02 de agosto de 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed.. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. ed. Atualizada com a EC n. 52/06 – São Paulo: Atlas, 2006. 972 p.

PEREIRA, Jose Matias. **Manual de Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Textos selecionados de métodos e técnicas da pesquisa científica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000.