

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma visão panorâmica

Luiz Carlos dos Santos

A existência marcante de diferenciação entre os objetivos e as estruturas administrativas nas Administrações Públicas de cada nação, de pronto, deve ser ressaltada. Regimes políticos, formações históricas, diferenças culturais, dentre outros fatores balizam as distinções da Administração Pública de cada país.

De igual modo, torna-se imprescindível distinguir as expressões - Estado, Governo e Administração Pública. Em síntese, o Estado é o ente que, necessariamente, é composto por três elementos essenciais: povo, território e governo soberano. Para que o Estado exerça suas funções, cabe manifestá-las por meio dos Poderes do Estado ou funções - Legislativo, Executivo e o Judiciário; estes, independentes e harmônicos entre si, como preconiza, no seu artigo 2º, a Carta Magna atual.

Entenda-se, no sentido principal, precípua, enquanto função legislativa, a elaboração de leis; compete à função executiva, a execução das leis, respondendo a função judiciária pela aplicação das leis aos casos concretos. Frise-se, entretanto, que os Poderes referenciados desempenham cada uma dessas funções, de modo restrito. Assim, o Poder Executivo, também legisla e julga; o Poder Legislativo, também executa e julga e o Poder Judiciário, também executa e legisla; reafirme-se, porém, que esses casos ocorrem de forma secundária, acessória.

Em relação à ação governamental, segundo o administrativista Hely Meireles (2003), governo é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos, do Estado e da manutenção da ordem jurídica vigente.

Quanto à Administração Pública, conforme Alexandre de Moraes (2004), esta pode ser entendida como uma atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativo-executiva do Estado.

Saliente-se que, sob a ótica da operacionalidade, a Administração Pública deve corresponder a um desempenho contínuo, constante, sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, como instrumentos dos quais dispõe o próprio Estado para a concretude das políticas de governo em benefício da coletividade.

De acordo com a literatura da área, a Administração Pública pode classificar-se em: a) num sentido objetivo, referindo-se às atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender efetivamente às demandas da coletividade; b) Administração

Pública num sentido subjetivo, relacionando-se aos órgãos integrantes das pessoas jurídicas públicas - União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas, como assinala Di Pietro (1997).

No tocante à sua organização, conforme o que prevê o Decreto-Lei nº 200/67 (art. 4º), a Administração Direta é composta por órgãos ligados diretamente ao poder central (federal, estadual, municipal ou do distrito federal). São os próprios organismos dirigentes - seus ministérios e secretarias. Enquanto isso, a Administração Indireta compõe-se por entidades com personalidade jurídica própria, que são criadas para realizar atividades de Governo de forma descentralizada: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo que as duas primeiras têm natureza jurídica de direito público e as restantes de direito privado.

Registre-se, ainda, que na Administração Pública no Brasil, existem as Agências Reguladoras e Executivas, fazendo parte da administração indireta - pessoas jurídicas de direito público interno e consideradas como autarquias especiais. Sua função principal é o acompanhamento constante e ativo de pessoas privadas incumbidas da prestação de serviços públicos, sob o regime de concessão ou permissão. As agências reguladoras têm função de acompanhar permanentemente a prestação de serviços públicos, organizar e fiscalizar esses serviços a serem prestados por concessionárias ou permissionárias, com o fulcro de garantir o direito do usuário ao serviço de qualidade, a exemplo de: ANEEL; ANTT, ANAC; ANTAC; ANCINE; ANVS; ANVISA e ANS.

Já as agências executivas são pessoas jurídicas de direito público que podem celebrar contrato de gestão com o fito de reduzir custos, otimizar e aperfeiçoar a prestação de serviços públicos. Seu objetivo precípuo é a execução de atividades administrativas, tendo como exemplo o INBMETRO, a ABIN, dentre outras.

Urge, porém registrar, que ao longo da história da Administração Pública, esta pode ser contextualizada em três fases: administração pública patrimonialista, quando da vigência do Estado absoluto, visto que não havia nenhuma necessidade de os monarcas separarem o seu patrimônio do patrimônio público. Entretanto, com as conquistas políticas e sociais da população, fez-se necessária a separação do patrimônio dos governantes e dos cidadãos; estes, por estarem sujeitos ao pagamento de tributos, passam a exigir garantias das suas liberdades; A administração pública burocrática, nascida na segunda metade do século XIX, visava combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. A adoção desse modelo impôs a reforma do serviço público, passando o Estado a adotar o modelo democrático (século XX), tendo como responsabilidade gerar o bem comum, por meio do atendimento adequado das

crescentes demandas da população e, administração pública gerencial com uma diferença marcante na última década do século passado - parte de princípios e pressupostos com uma visão de vanguarda em relação aos funcionários, estado e sociedade, visão orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, concentrada nas necessidades e perspectivas do cliente-cidadão. Logo, uma administração que exige agilidade, eficiência, eficácia, efetividade, enfim, resultados/desempenho.

Portanto, agora sob a égide da Administração Pública Gerencial, cabe salientar que são mantidos os princípios administrativos basilares - moralidade, legalidade, publicidade, transparência, dentre outros. Mais recentemente surgiu outro princípio constitucional - o da economicidade, ou seja, a eficiência, refletindo em otimização dos recursos públicos, em benefícios/resultados para a coletividade. Enfim, a legalidade combinada com o alcance de efetivos resultados para os cidadãos.

Ligados ao Poder Legislativo é interessante registrar que a Administração Pública conta com órgão de controle externo. Assim, cada esfera conta com o seu: em nível federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) - concernentemente aos Estados, há um Tribunal em cada, na Bahia, por exemplo, existe o TCE-Ba, e nos municípios, também o seu Tribunal de Contas. Por outro lado, cada esfera ainda conta com órgãos de controle interno, tais como, no Estado da Bahia - a Auditoria Geral do Estado (AGE), na União, a Controladoria Geral da União (CGU) e, nos municípios, os correlatos - inspetoria, controladoria ou auditoria, dependendo da denominação que o município adotar.

Finalmente, pontue-se que a Administração Pública Gerencial não alcançou a sua plenitude, dentre outros fatores, pela falta de marcos regulatórios/legais consentâneos com os novos paradigmas dessa modalidade de administrar/gerir. A título de informação, tem-se a Lei 4.320/64 com 44 anos de vigência, criada na fase da Administração Pública Burocrática, caracterizada pela incapacidade do Estado de atender às demandas da população.