

# Novos rumos da administração pública eficiente: participação administrativa, procedimentalização, consensualismo e as decisões colegiadas

**Gabriela Costa Xavier**

Bacharela em Direito pela UFMG e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Pós-graduanda em Direito Público pela PUC Minas. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lotada na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Gerente de Projeto na Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo — Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

**Resumo:** Este trabalho analisa o modelo da administração atual, suas falhas, deficiências e estuda os novos rumos e alternativas para o modelo da administração pública que se conforme às exigências da sociedade moderna hipercomplexa. Com a evolução do Estado, ao longo dos anos, e enfoque nas restrições do modelo burocrático legalista, este estudo visa fomentar a discussão sobre o modelo adotado pela Administração Pública, que clama por reestruturação que propicie uma gestão eficiente, baseada em mecanismos de governança em rede, procedimentalização administrativa, tomada de decisão colegiada, participação democrática, gestão integrada de ações e envolvimento da sociedade.

**Palavras-chave:** Participação procedimental. Consensualismo. Decisões colegiadas. Administração pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da noção de que o homem é um ser social, é possível compreender quão relevante é o interesse público. De forma bastante genérica e segundo concepção aristotélica, pode-se entender a sociedade como um todo orgânico, cuja ordem entre as partes coordena o convívio social, prima pela harmonia e busca alcançar o fim comum da sociedade. Assim, o interesse público é, de certa forma, fator que viabiliza a vida em comunidade, uma vez que busca, por meio da ação estatal, propiciar, o máximo possível, a manutenção de um convívio harmônico e organizado.

Assim, de acordo com as peculiaridades de cada povo e território, o Estado deve assegurar a concretude do bem comum. Desse modo, a Administração Pública, orientada por essa premissa, deve alcançar, da melhor

forma, seu fim último, mesmo que sejam vários os entraves e barreiras que se imponham à sua atuação. Entre as barreiras evidenciadas, inclui-se a própria legislação.

O princípio da legalidade, alicerce da atuação estatal e pedestal da Administração Pública, representa, muitas vezes, verdadeiro entrave para a atuação do agente público na busca pelo atendimento aos anseios da sociedade pluralista atual. O arcabouço legal elaborado conforme o modelo ortodoxo burocrático administrativo não acompanhou as mudanças da sociedade, nem poderia, pois é evidente que a lei não consegue prever todas as situações que são apresentadas no caso concreto. Em uma sociedade pluralista, em que a complexidade e os interesses de vários segmentos sociais são tão diversos, a aplicação massificada da lei genérica não traduz uma atuação eficiente nem atende de forma satisfatória todas as camadas sociais e demandas apresentadas.

Portanto, as constantes mudanças que marcam os processos humanos e a gama de interesses da sociedade atual densificam os desafios do Estado, que deve atender os anseios sociais de forma eficiente. Para tanto, a máquina pública estatal deve acompanhar as mudanças do contexto social e, portanto, modernizar a estrutura gerencial da administração pública.

Este trabalho propõe analisar o modelo da administração atual, suas falhas e deficiências bem como apontar os novos rumos e alternativas para o modelo da administração pública que se conforme com as exigências da sociedade moderna hipercomplexa. Assim, além disso, este estudo visa fomentar a discussão sobre o modelo adotado pela Administração Pública, que clama por reestruturação que propicie uma gestão eficiente, baseada em mecanismos de governança em rede, procedimentalização administrativa, tomada de decisão colegiada, participação democrática, gestão integrada de ações e envolvimento da sociedade.

## 2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO

O Estado, como uma sociedade essencialmente política, deve oferecer os meios adequados para que os fins particulares possam, em certa medida, ser alcançados. Ao mesmo tempo, cabe também ao Estado garantir a mínima preservação da harmonia como forma de manutenção da vida em sociedade, que mediatamente constitui um meio indispensável para a concretização dos próprios interesses individuais. Pode-se dizer que o fim geral é o bem comum, devendo o governante ou o administrador público externar e almejar, por meio de suas ações e comandos, esse interesse público. Leciona Meirelles (1990, p. 81):

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.

Todo poder encontra sua justificação unicamente no bem comum, na realização de uma ordem social justa.

Desse modo, de acordo com as peculiaridades de cada povo e território, deve o Estado objetivar a concretude do bem comum. Entretanto, como é grande a dinamicidade que envolve tanto o Estado quanto o interesse público, a busca pelo bem comum acompanha a evolução da sociedade, de forma que se ajuste e melhor atenda aos anseios e às necessidades existentes em cada contexto. Portanto, para alcançar a definição desse conceito atual, é importante analisar todo o processo evolutivo do Direito Público, haja vista que ele é uma realidade histórico-cultural resultante de um dinâmico percurso que tem por base o passado e apresenta-se, por sua vez, como suporte de referência para o ordenamento jurídico futuro. Assim, sua alusão remete-nos a uma produção cultural longamente sedimentada, perspectivas que não emergiram de forma pronta e definitiva.

Desde os primórdios da antiguidade grega aos dias atuais, diversas foram as mudanças sociais que traduziram alterações na máquina pública estatal. Com o intuito único de apresentar um breve panorama dos constantes movimentos que influíram, mediata e imediatamente, na estruturação da administração pública e, conseqüentemente, no tratamento conferido ao bem público, essa evolução será tratada de forma bastante simples, partindo do estado liberal, iniciado pelo processo revolucionário do século XVIII.

As Revoluções Francesa e Americana apresentaram-se como significativos marcos históricos da radical transformação na regulação do Poder Público na medida em que este passou a ter o dever de obediência a certas normas jurídicas limitadoras de sua própria atuação. Nota-se, assim, a inserção do controle do poder pelos seus destinatários. Tem-se, portanto, o desencadeamento do gradativo processo responsável pela formação do estado de direito, expressada pela primazia da lei, pelo princípio da legalidade e pela positivação das liberdades individuais.

Nesse contexto, o poder absoluto se retraiu perante o domínio dos direitos individuais, que correspondiam às exigências liberal-burguesas de superação do arbítrio estatal, da estabilidade e da previsibilidade, necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas. Nessa fase, a administração pública concentrava sua atuação no exercício do poder de polícia, manutenção da ordem pública, da liberdade individual, da propriedade e da segurança individual, necessárias ao desenvolvimento da atividade econômica. Desse modo, a lógica liberal permitiu a primazia do mercado sobre o Estado, afastando toda a forma de intervenção econômica estatal. Trata-se da Administração Pública submissa à lei.

No decorrer do século XX, as convulsões bélicas, juntamente com as crises econômicas, as rápidas mudanças e os grandes avanços tecnológicos, levaram ao declínio do estado liberal e à estruturação do social. O estado social se pautou na tentativa de proporcionar a materialização quantitativa e qualitativa dos direitos, **não apenas no âmbito individual e político, mas também no social, como ao buscar fundamentos pautados na proteção da dignidade da pessoa humana**, na garantia contra o desemprego, nos seguros contra doenças, na assistência na invalidez e na velhice, no oferecimento de casas populares a juros baixos, etc. Com o estado social, a sociedade torna-se cada vez mais dependente do Estado, e cresce a máquina pública burocrática.

Nesse período, o desastre econômico do liberalismo levou à descrença da autorregulação do mercado, o que fez com que o Estado deixasse de ter uma atuação mínima e negativa. A Administração foi então assumindo o protagonismo na concretização de finalidades sociais, na promoção do bem comum. Ademais, a universalização do sufrágio deslocou o eixo político para as camadas populares, sendo necessária a observância das demandas sociais, o que certamente aumentou a base tributária e a máquina burocrática. A conscientização das camadas mais baixas sobre sua força de trabalho fez com que houvesse um embate entre o poderio econômico da burguesia e o poder das classes trabalhadoras.

Apesar dos inegáveis avanços do estado social, nem todos seus efeitos foram favoráveis, sendo sua crise evidenciada em meados da década de 1970. O esgotamento do “estado prestador” ocorreu, sobretudo, devido à elevação da carga tributária, agigantamento da máquina estatal, ineficiência das intervenções do Estado e constatação da corrupção e do nepotismo dos administradores públicos. Sobre o assunto dispõe Netto (2009, p. 57):

Nesse cenário de crise, o Estado Social, intensamente intervencionista e prestador direto de diversas atividades e serviços, vai cedendo lugar a um estado que se caracteriza por ser Estado Social e Democrático de Direito, isto é, estrutura-se sobre os princípios do Estado de Direito ou juridicidade, da democracia e da sociabilidade, não deixa de perseguir o bem-estar, mas o faz não preferencialmente valendo-se de atividades diretamente desenvolvidas por entidades integrantes do aparato Estatal, privilegia a regulação e a atuação conjunta com a sociedade sobre vários títulos.

A ampliação dos direitos e a real possibilidade de participação popular nas decisões estatais foram de indiscutível importância para a estruturação do estado democrático de direito. Nesse novo paradigma, a sociedade, além de participar, seja de forma direta, seja de forma indireta, das resoluções do Estado, exerce certo controle sobre as atividades estatais, já que essas devem ser orientadas, sobretudo, para o alcance do bem-comum. Nesse contexto, cogita-se a estruturação da administração pública cooperativa, voltada ao consenso em lugar da oposição, exigindo-se a participação social no exercício das funções estatais.

Ademais, ao longo desse processo evolutivo nota-se a proliferação de diversas camadas e grupos sociais distintos. As sociedades do passado, que antes contavam com um número reduzido de grupos diferenciados (nobreza, clero, burguesia, camponeses, operariado e funcionários públicos), com interesses nitidamente diferenciados, contam agora com diversos grupos cujos interesses, não raro, são antagônicos. Vislumbrou-se o início do chamado estado pluralista.

Segundo Batista (2009), a Constituição Federal do Brasil modela um estado democrático de direito humanista, essencialmente social, fundamentado nas justiças social e fiscal e orientado para a persecução do bem comum. Desse modo, o estado democrático de direito foi constituído para satisfazer as necessidades da coletividade e garantir os direitos fundamentais, primando pelo bem comum da sociedade.

### **3 O MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LEGALIDADE E EFICIÊNCIA**

Inicialmente, o modelo da administração pública foi desenvolvido com influxo direto das doutrinas liberal e positivista. Nesse modelo existem normas que organizam, limitam e regulam a atuação de todos, inclusive do próprio poder estatal. Logo, o Estado subordina-se ao direito e sujeita-se às suas normas reguladoras. Nota-se, portanto, a inserção do controle do poder pelos seus destinatários e a proteção do cidadão contra o Estado autoritário.

O direito administrativo, como foi construído, traçou medidas de cunho burocrático, visando a uma atuação administrativa protegida contra o clientelismo, patrimonialismo e outras práticas predatórias. A desconfiança quanto à atuação discricionária do administrador público culminou na estruturação de um modelo de normas e manuais, criando, assim, um padrão preestabelecido de atuação do agente público. Ou seja, para a consecução dos objetivos traçados pelo estado de direito, é necessária uma atuação da administração pública pautada pelos ditames legais, que necessariamente devem visar ao bem comum.

Dessa forma, o arcabouço normativo funciona como parâmetro que deve ser seguido pelo administrador público. Neste parâmetro se encontram traduzidas e impressas as demandas sociais e, conseqüentemente, o bem comum. Em síntese, o servidor torna sua ação legítima ao observar as balizas legais, uma vez que é na lei que se busca o fundamento do que é o interesse público.

Na maioria das situações, o modelo burocrático assim estruturado apresentava-se eficiente nos procedimentos rotineiros; além disso, é dotado de mecanismos de proteção contra a corrupção e, principalmente, é apto a conduzir a atuação da administração pública de acordo com o princípio da legalidade. Desse modo, a regulamentação e elaboração de manuais administrativos funcionaram como escudo contra práticas imorais e clientelistas dentro da máquina pública. Esse modelo tem como base um arcabouço normativo que deve ser estritamente cumprido, conforme previamente estabelecido.

O agente público considerado eficiente era aquele que atuava rigorosamente em observância aos manuais e regulamentos e que, assim, não apresentava nenhum desvio de comportamento que causasse dúvida quanto a sua atuação. Nesse contexto, a Administração Pública não possui margem de discricionariedade suficiente para a tomada de decisão em situações excepcionais não previstas nos regulamentos.

É fácil perceber a finalidade do estado democrático de direito e de todo o seu arcabouço: buscar a concretude do bem comum e almejar a igualdade formal e material, a justiça social, a liberdade individual, a dignidade de seus cidadãos e sua participação na gestão da Administração Pública. Entretanto, nem sempre os meios adotados pelo Estado são adequados ao alcance do bem comum; pelo contrário, muitos deles acabam por levar a estruturas extremamente burocráticas e incapazes de atender os anseios de uma sociedade pluralista.

Na contemporaneidade, a legitimidade do interesse público está diretamente ligada aos aspectos fundamentais do estado democrático de direito, os quais, por sua vez, se encontram intrinsecamente correlacionados, sendo eles: constitucionalismo, republicanismo, participação popular direta, separação dos poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social. Pode-se afirmar que o estado democrático de direito, por meio de leis e normas reguladoras, não só garante a busca do bem comum no mundo jurídico, como também orienta a Administração Pública para que possa concretizar o bem comum em questão. Contudo, as definições legais devem ser capazes de acompanhar a evolução do contexto no qual estão inseridas e a ele se adequarem.

Na sociedade atual verifica-se a existência de inúmeros interesses individuais, os quais nem sempre são convergentes; pelo contrário, muitas vezes são discrepantes e, até mesmo, antagônicos. Logo, cabe ao Estado, como administrador da máquina pública, acolhê-los e processá-los, buscando, assim, prover as demandas da sociedade conforme seus anseios. Certamente, um estado democrático de direitos de caráter humanista e solidário não pode se ver limitado ao estrito cumprimento da lei sem atentar para os reais anseios da sociedade. Na sociedade atual — em que as ideologias e os paradigmas multiplicam-se, e os interesses, não raro, se contrapõem —, é, muitas vezes, inapropriada a adoção de padrões e valores absolutos. Sendo assim, torna-se inquestionável que o modelo ortodoxo burocrático não mais se mostra suficiente para buscar o bem comum. Dessa forma, as definições legais apresentam-se — em situações excepcionais em que a decisão tida como eficiente não se encontra prevista na norma — insuficientes para o atendimento das demandas da sociedade. Desse modo, o modelo burocrático começa a se mostrar ineficiente para bem atender os múltiplos interesses da sociedade pluralista. Dessa forma, surgem as seguintes questões: o Estado, atuando em estrita observância aos ditames legais, pode abrir mão do interesse público? Até que ponto o excesso de legalismo ofende o princípio da indisponibilidade do interesse público?

O Estado não é titular do interesse público e, mesmo atuando segundo o dispositivo legal, não pode ir contra sua própria finalidade como administrador e representante da sociedade. Nesse contexto, deve-se almejar uma modernização da gestão pública que permita a implantação de estratégias que levem à maximização do atendimento ao bem comum, combatendo o chamado “legalismo estéril”.

Ademais, os avanços da sociedade moderna pluralista acarretaram novas demandas de distintos segmentos sociais. Desse modo, o regulamento, que antes era aplicado de forma genérica a todos os cidadãos, passou a ser insuficiente em situações excepcionais que não tinham previsão no texto legal, uma vez que evidentemente os dispositivos normativos, manuais e regulamentos não conseguem prever todas as possíveis situações apresentadas ao agente no caso concreto, nem assim poderia ser, devido às contingências da realidade social.

Portanto, no caso concreto são apresentadas situações diversas das previstas em lei que exigem medidas divergentes das preestabelecidas pelas normas. Nesse contexto, a realidade da sociedade moderna, com múltiplos interesses e desigualdades, impõe a estruturação de um novo modelo de administração que atenda efetivamente os diversos interesses dos vários segmentos sociais.

De acordo com Batista Júnior (2012, p. 2):

De fato o modelo burocrático mais ortodoxo foca suas preocupações nos aspectos “garantísticos” e, para tanto, centra suas atenções nos aspectos jurídico-formais. Entretanto, a realidade complexa da moderna sociedade pluralista desmontou a possibilidade de sucesso do imponente modelo puramente burocrático. A burocracia do Estado Providência, estruturada para uma atuação administrativa prestacional uniforme e impessoal, pensada nos moldes de uma “linha de produção”, segundo o modelo fordista de produção em massa, não se adapta sempre às exigências da moderna sociedade pluralista, de classes trabalhadoras diferenciadas em múltiplos estratos, com interesses, aspirações e modos de vida diferenciados.

Conforme demonstra o autor, o excesso de formalismo e a rigidez legal do modelo burocrático engessam a atuação da Administração em situações excepcionais, advindas dos múltiplos interesses da sociedade, não previstas na norma. Desse modo, considerando as diversas demandas da sociedade plural, a atuação do agente público pautada apenas nos ditames da lei não se mostra adequada e suficiente a todos os casos apresentados. Torna-se necessário que haja certa margem de liberdade decisória para que a Administração Pública possa atuar em situações excepcionais em que o disposto nas leis e regulamentos não leva a decisões eficientes.

É indiscutível que o direito administrativo exige soluções isonômicas. Para tanto, o modelo burocrático em muito contribuiu, na medida em que serviu como um parâmetro de atuação do agente para com a generalidade de situações rotineiras, além de ter servido como um escudo contra a corrupção e a imoralidade administrativa. Entretanto, mesmo propiciando inúmeras contribuições positivas, suas deficiências são inegáveis, uma vez que a Administração, sem a disponibilidade de mecanismos para atuar de modo diverso daquele disposto na lei, muitas vezes toma decisões contrárias ao interesse público, sua finalidade primeira.

Assim, deve-se almejar uma modernização da gestão pública que permita implantar estratégias para maximizar a busca do bem comum. A desburocratização, a descentralização, o alargamento da cidadania, a democratização da administração pública e os constantes canais de participação popular também permitem uma adequação estatal mais otimizada dessa mesma busca.

Portanto, a solução possível e adequada ao atendimento das demandas da sociedade moderna atual é a abertura de certa margem de discricionariedade decisória ao agente público, o que permite à Administração uma tomada de decisão mais eficiente em casos excepcionais que exigem diretrizes diferenciadas daquelas taxativamente previstas em lei. A possibilidade de tratamento diferenciado em situações especiais permite àqueles que estiverem em situações semelhantes tratamento similar, o que certamente coincide com a necessária isonomia na tomada de decisão. Segundo Batista Júnior [(2012?)], essa margem de discricionariedade será modelada com lastro em conceitos jurídicos indeterminados, cláusulas gerais que vinculam tendencialmente a administração pública. Esses conceitos possibilitam a abertura de certa margem de liberdade ao agente público, uma vez que não apresentam uma descrição rígida e fechada da atuação da Administração e, em contrapartida, direcionam sua atuação em prol do interesse público, uma vez que se encontra pautado pela busca do bem comum.

Nos dizeres de Bandeira de Mello (2010, p. 29):

Os conceitos jurídicos indeterminados um núcleo significativo e certo e um halo circundante, uma auréola marginal, vaga ou imprecisa. Daí resulta que haverá sempre uma zona de certeza positiva, da qual ninguém duvidará do cabimento da aplicação do conceito, uma zona circundante, onde justamente proliferação incertezas que não podem ser eliminadas objetivamente, e, finalmente, uma zona de certeza negativa, onde será indisputavelmente seguro que descabe a aplicação do conceito.

Cumpra-se destacar que o tratamento excepcional detalhado refere-se tão somente a situações excepcionais; não se trata de um abandono da legalidade em prol da eficiência administrativa. Ademais, ressalta-se que o princípio da legalidade não se opõe à ideia de maior discricionariedade conferida à Administração Pública. Desse modo, a discricionariedade conferida não afronta os ditames legais, que, em última instância, também almejam o alcance do bem comum. Cabe ressaltar que a discricionariedade conferida à Administração não se refere à arbitrariedade pelo Poder Executivo, uma vez que todos os atos administrativos estão sujeitos ao controle. Portanto, mesmo em situações excepcionais não previstas na lei, o ato administrativo discricionário deve observância aos princípios básicos da atividade administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CRFB/88).

Portanto, a abertura de certa margem de discricionariedade ao gestor público deve implicar, necessariamente, a criação de mecanismos de controle que, concomitantemente, verifiquem a correta aplicação da medida em atendimento ao interesse público e legitimem a decisão tomada. A “flexibilização responsável”, assim, exige a efetividade dos mecanismos de controle.

#### 4 PARTICIPAÇÃO PROCEDIMENTAL

Como já demonstrado, o instrumento legal não consegue esgotar todas as situações apresentadas no caso concreto e, desse modo, a aplicação massificada da lei pode levar ao não atendimento do interesse público. Assim, a abertura de certa margem de discricionariedade ao agente público o torna capaz de ponderar os interesses em conflito apresentados e, em conjunto com os demais atores envolvidos e mediante participação popular, tomar uma decisão mais eficiente.

Entretanto, para além de toda essa concepção da chamada administração pública “ideal”, não devemos nos ater a conceitos utópicos. As propostas e novas ideias devem estar sempre acompanhadas de mecanismos que possibilitem sua execução prática. Dessa forma, surgem as seguintes questões: Como a abertura de certa margem de discricionariedade decisória poderá garantir o atendimento ao interesse público? Quais serão os instrumentos disponíveis ao agente público para que possa conhecer as demandas da sociedade?

Dessa forma, é forçoso estabelecer os procedimentos necessários para que a decisão da Administração Pública seja tomada de maneira democrática, em observância aos princípios da moralidade e da eficiência.

Pode-se dizer que o procedimento é, contemporaneamente, método para a “formação de uma decisão administrativa através de uma seqüência de atos teologicamente orientados, visando ao correto desempenho da Administração” (CARINGELLA *apud* NETTO, 2009, p. 53). Nessa medida, o procedimento funciona como importante meio que legitima a tomada de decisão dentro da margem de discricionariedade conferida ao gestor público, uma vez que o controle destes atos verificará o correto cumprimento dos procedimentos previstos em regulamento.

Tem-se, pois, que uma das principais funções do procedimento é preparar a decisão; e toda essa relação entre Administração e particulares no iter decisório favorece o consenso da questão a ser decidida. A procedimentalização significa a submissão da atividade administrativa a parâmetros normativos vinculantes que guiam seu desenvolvimento, disciplinando a atuação dos agentes envolvidos, sem restringir a atuação da Administração que possui o poder discricionário quanto ao ato decisório final.

Sobre o tema dispõe Netto (2009, p. 65): “A Administração burocrática, que se fechava ao público, é rompida com a procedimentalização e por meio da ideia de co-administração, o procedimento torna-se veículo de democratização e de inserção do cidadão no Estado.”

Ademais, o ministro do Tribunal de Contas da União Benjamin Zymler dispõe que: “Ao criar normas adjetivas, procedimentais, é possível ao Estado legiferante abrir mão de regulação extensiva, valendo-se, portanto, dos conceitos jurídicos chamados ‘fluidos,’ ‘imprecisos.”

O procedimento torna possível a abertura de certa margem de discricionariedade à Administração, sem que essa abertura implique total desordem e descontrole da máquina pública, uma vez que orienta os atos do agente para o correto desempenho da Administração. Ademais, cumpre ressaltar que o procedimento não só orienta e legitima a decisão tomada nas margens de liberdade conferidas ao agente público, como também possibilita maior democratização e ampliação da participação dos cidadãos no exercício do poder estatal.

A procedimentalização e a participação dos cidadãos no processo decisório permitem a apresentação de certa conflitualidade, oposição de interesses entre os atores envolvidos, anterior à tomada de decisão. Dessa forma, no processo decisório o agente possui acesso a uma gama de informações e ponderações de diversos atores, que serão analisadas. As decisões são tomadas no bojo do procedimento das quais os particulares são chamados a participar, tendo a possibilidade de melhor conhecer as razões que levaram à medida tomada. Portanto, o procedimento configura-se como centro de convergência de interesses, porquanto é nele que a informação deve ser recolhida para que se possa decidir. Esse processo culmina na chamada coadministração e na inserção do cidadão no Estado.

Cumpre ressaltar que a interlocução propiciada pelo procedimento, na busca cooperativa dos elementos necessários para que a Administração Pública tome a decisão adequada, permite revelar sua função de consenso e de pacificação social. Desse modo, verifica-se que o desenrolar procedimental participado favorece o consensualismo, a compreensão e o entendimento — pelos particulares da decisão final.

Assim dispõe Netto (2009, p. 74):

Admitindo que, em virtude da abertura cada vez maior das normas e da outorga de amplos poderes da Administração, a legalidade não é suficiente para garantir o interesse público e o respeito à dignidade da pessoa humana, é possível visualizar o procedimento como meio pelo qual a legalidade se concretiza com a possibilidade de controle paulatino e participação no desenrolar da atividade administrativa. O alargamento da atividade administrativa e a maior abertura normativa põem em destaque o processo de formação da vontade administrativa, aos poucos passando a exigir a procedimentalização do processo decisório.

Conforme detalhado pela autora, a procedimentalização da administração pública estabelece um importante mecanismo de participação dos interessados no iter decisório. O procedimento torna a atividade administrativa permeável à participação dos cidadãos e, dessa forma, possui dupla aplicabilidade, uma vez que a Administração também requer essa participação para atingir suas funções. Ou seja, a participação permite aos cidadãos a defesa de seus direitos e interesses perante a Administração e fornece subsídio ao ente estatal para a tomada de decisão que efetivamente atenda o interesse público, propiciando uma boa administração. O procedimento surge como meio de uniformização e orientação da atuação estatal para com os múltiplos interesses sociais.

Assim, o indivíduo pode defender-se, expondo à Administração seus interesses antes de decisão que possa afetá-lo. Trata-se da chamada participação coconstitutiva, na qual o procedimento é instrumento e canal de comunicação entre a Administração e o Administrado. O particular dialoga com a Administração Pública e participa do processo de tomada de decisão, sendo o procedimento estrutura de relacionamento e matriz de interação entre Administração e particulares.



Portanto, o procedimento torna-se veículo de democratização e de inserção do cidadão nas atividades desempenhadas pelo Estado. Trata-se da chamada estrutura integradora de interesses, cujo intuito é chegar à medida decisória. Nessa estrutura, o particular passa a fazer parte da atuação administrativa, trazendo contribuições diversas, novas informações e opiniões, o que torna o processo mais democrático.

Na medida em que as decisões são tomadas no bojo do procedimento das quais os particulares são chamados a participar, cresce a possibilidade de as decisões serem mais aceitas e estarem em conformidade com o interesse público. Ademais, por meio da participação, o interessado vai se relacionando com a Administração e conhecendo os interesses e fatos envolvidos, e o peso da decisão final é diluído ao longo do procedimento. Assim, a participação dos diversos agentes legitima o processo de tomada de decisão e viabiliza a integração democrática dos espaços de discricionariedade.

Feitas essas observações, é evidente que o procedimento administrativo assegura maior eficácia às decisões administrativas. Em síntese, pode-se dizer que o procedimento estabelece a forma adequada aos interesses em jogo, e o controle procedimental verifica o cumprimento do rito preestabelecido.

Porém a participação procedimental não pode ser vista acriticamente, pois apresenta diversos riscos, podendo gerar efeitos indesejados como: multiplicação de formas de participação, redução da eficiência em virtude do prolongamento do caminho da decisão, encarecimento do processo, excesso (prejudicial) de informação para a decisão, etc.

Destacam-se esses riscos quando particulares, privilegiados pela detenção de poderes econômicos, políticos e informacionais, podem tornar a participação injusta e desigual, levando a decisões que privilegiam alguns interessados. Nesse caso, há o “risco da captura”, que revela que a participação pode implicar fragilização do interesse público, pois atores poderosos seriam capazes de influenciar o processo decisório, resultando num injustificado desfavorecimento do interesse público.

Ademais, cabe ressaltar que, para o funcionamento de toda essa estrutura, é imprescindível a participação popular, envolvendo o particular na atividade estatal. Para isso, medidas de inclusão e conscientização do particular devem ser adotadas no intuito de trazer o cidadão para atividade administrativa e inculcar-lhe o compromisso de participação.

Outro risco, demonstrado por Eberhard Schmidt-Assman, é o da inviabilidade de desenvolvimento de todas as atividades administrativas mediante consenso, em pé de igualdade com o particular. Segundo o autor, a Administração não pode deixar que a captura por tais interesses enfraqueça sua atuação. Desse modo, o procedimento deve ser estruturado em estrita observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Ou seja, a despeito da abertura à participação popular, o Estado, como ente defensor dos interesses públicos, possui supremacia frente aos interesses do particular no que tange à medida tomada.

A participação não pode ser um empecilho para a eficiência, porquanto a própria Administração reclama por ela — principalmente em virtude das informações que o particular possa deter — para que não haja erro na tomada de decisão. Entretanto, é possível que a excessiva participação se transforme em um mecanismo impeditivo até mesmo para as atividades administrativas, sendo utilizada para paralisar projetos da Administração.

Desse modo, o procedimento deve prever mecanismos para seu bom funcionamento (definição de número de participantes, formas de participação, etc.). Ou seja, esses efeitos adversos seriam minimizados por meio de uma adequada disciplina procedimental, já que não seria possível a propositura de soluções materialmente contrárias ao interesse público. Portanto, é necessário o estabelecimento de limites materiais

e formais à participação e, desse modo, mostra-se imprescindível estruturar a disciplina procedimental de modo a buscar a solução adequada para o problema.

A despeito dos riscos demonstrados, ainda assim o procedimento e a participação são instrumentos úteis e necessários para a tomada de decisão adequada. Tem-se que a disciplina do correto procedimento administrativo voltado para equilibrar vários interesses apresenta-se como mecanismo apto a minimizar os riscos inerentes à participação procedimental.

## 5 A CULTURA DO “NÃO” E A PARTICIPAÇÃO PROCEDIMENTAL

Os órgãos de controle desenvolvidos sob a concepção do modelo burocrático limitam-se a verificar se há ou não o cumprimento do estabelecido nas normas e nos manuais, que estabelecem deveres e sanções pelo descumprimento de seus dispositivos aos administradores. Caso se verifique algum desvio quanto ao preestabelecido no instrumento legal, são aplicadas sanções ao agente “infrator”, independentemente de este ter buscado, por meio de sua decisão, a solução mais acertada. Assim sendo, tem-se uma atuação do servidor mais preocupada com o cumprimento das regras do que com a real eficiência da decisão para persecução do bem comum.

Nesse contexto, o servidor passa a atuar envolto na atmosfera do “medo” de descumprir os mandamentos legais devido ao receio da punição. Instaura-se, assim, como colocado por Batista Júnior (2012), a cultura do “não”, em que o agente público, na dúvida, responde negativamente às demandas excepcionais não previstas nas normas, com receio de punições, caso infrinja algum dispositivo normativo. A atuação mediana e a aplicação do “não” protegem o servidor dos controles interno e externo, mas implicam, também, prestações ineficientes do serviço público. Desse modo, o modelo passa a privilegiar os servidores que não trazem problemas, aqueles cujo comportamento não foge do preestabelecido, aqueles que se mostram incapazes de propor novas ideias que maximizem a busca pelo bem comum. Em síntese, a “conduta premiada” é aquela que cumpre estritamente o estabelecido nas leis.

O receio do controle e o excesso de legalismo geram um comportamento do servidor para atuar em estrito cumprimento das normas. O modelo estruturado dessa forma inibe atuações eficientes e criativas do servidor, que é impossibilitado de atuar proativamente por receio do controle e punições. Assim, o modelo adotado pela Administração Pública funciona como um fator asfíxiante da proatividade e da criatividade do servidor, que opta por adotar um padrão de comportamento mediano.

O servidor público não é incentivado a desenvolver sua criatividade e, conseqüentemente, oprimido pelo medo, opta por cumprir somente o previsto nas normas. Embora na generalidade dos casos o controle burocrático seja necessário, em situações excepcionais esse controle pode representar um mecanismo que inviabiliza a própria concepção de eficiência administrativa.

Um dos meios possíveis para melhoria da eficiência pública é o aumento da liberdade decisória concedida ao agente público. Em outras palavras, dar certa margem de discricionariedade por meio de conceitos jurídicos indeterminados é um importante mecanismo que possibilita o atendimento dos interesses sociais e a tomada de decisão mais eficiente. Dessa forma, a esse agente é conferido o poder de valoração e escolha diante do caso concreto, sempre com o intuito último de alcançar o bem comum.

Dado o contexto retratado de ampliação da discricionariedade na atuação administrativa, cresce a tendência para procedimentalizar as áreas de conduta da Administração como mecanismo que orienta e legitima o ato administrativo, e torna-se inequívoca a necessidade de controlar a atividade administrativa e dela participar.

Ademais, com o advento do estado democrático de direito, as relações entre o Estado e a sociedade se intensificaram, formando laços de dependência recíprocos, e pouco a pouco o procedimento foi se firmando como antecedente das decisões administrativas. E, por meio do procedimento, a legalidade se concretiza dentro das margens de discricionariedade conferida ao processo de tomada de decisão administrativa.

O aumento da discricionariedade conferida à Administração Pública deve, necessariamente, estar acompanhada de novos mecanismos de controle da atuação estatal. Esse controle dos novos procedimentos adotados seria a medida que torna possível a chamada “flexibilização responsável”, funcionando, ao longo do processo da tomada de decisão, como mecanismo que respalda e torna legítima a atuação do agente público bem como confere a este maior segurança para atuar diante do caso concreto.

Cabe ressaltar, ainda, que sobre as medidas tomadas pelo administrador público incidirá o chamado controle de resultados, pelo qual avaliará a medida tomada e verificará se esta alcançou o objetivo almejado.

Nessa medida, a discricionariedade conferida ao agente deverá, necessariamente, estar acompanhada pelos mecanismos de controle supracitados a fim de verificar se a decisão foi pautada pelo alcance do bem comum.

Por sua vez, o agente, ao atuar dentro da margem de discricionariedade, possui maior responsabilidade pelas medidas por ele tomadas. A decisão colegiada tomada por órgãos de deliberação compartilhada, com participação de diversos agentes administrativos e com as contribuições de particulares através do procedimento administrativo, representa um mecanismo de obtenção de resultados que se traduzem em benefícios efetivos à população.

A tomada de decisão por instâncias de deliberação coletiva aliada ao controle procedimental representa avanços democráticos e ganhos de eficiência, uma vez que a decisão consensual com a participação e contribuição de vários atores torna-os corresponsáveis pela medida tomada. A administração em rede e a gestão compartilhada, em que são vários os atores que participam e contribuem com experiências e conhecimentos diversos, representam um mecanismo de intercâmbio de informações que propicia a tomada de decisão consciente e consensual. Dessa forma, as instâncias de deliberação coletiva funcionam como órgãos de concentração de informações em que devem ser ponderados e valorados os dados apresentados pelos diversos atores, visando, na medida do possível, à tomada de decisão acordada (consensual) com os demais envolvidos. Assim, a criação de instâncias de deliberação coletiva atua duplamente em prol da eficiência administrativa, na medida em que reduz a atmosfera de medo, legitima a tomada de decisão e cria canais de participação popular.

Desse modo, a gestão compartilhada, além de permitir troca de experiências e contribuições de diversos setores atuantes no processo, afasta o agente do comportamento resignado pelo medo, tornando toda a sua atuação mais eficiente, o que conseqüentemente gera inúmeros benefícios para a população. Essa gestão, aplicada em situações excepcionais, em que não há previsão legal, seria um dos grandes avanços do novo modelo de gestão administrativa.

Desse modo, a atuação do órgão de deliberação coletiva será procedimentalizada (forma de organização, número de participantes, forma de participação popular, entidades da sociedade civil organizada, etc.), sendo discricionário tão somente o teor do ato decisório. Entretanto, cumpre ressaltar que este ato decisório não está isento da atuação do controle, pois está sujeito ao controle procedimental e ao controle de resultados posterior, que verificará se a valoração feita pelos agentes corresponsáveis encontra-se em consonância com o bem comum almejado pela sociedade.

A decisão colegiada, com participação de atores diferentes e experiências variadas, dilui a responsabilidade entre os participantes, o que certamente não significa dizer que esta é eliminada. O agente, respaldado

pelo controle procedimental e considerando que a decisão foi tomada em grupo com a participação e corresponsabilização dos demais, sente-se mais seguro para ter um comportamento atuante, proativo, preocupado em gerar efetivos resultados sociais. Liberto da cultura do “não” e respaldado pelos demais atores que compõem o grupo, o agente não tem receio de ouvir o cidadão e atender suas demandas, conforme aprovado pela instância colegiada. O agente se sente seguro e, em grupo, cria canais de comunicação entre o órgão de deliberação coletiva e a população, propiciando, assim, uma gestão efetivamente participativa.

Como já dito, a procedimentalização da atividade desempenhada pela Administração Pública estabelece parâmetros normativos que vinculam a atuação do agente público e funcionam como mecanismo orientador prévio das decisões administrativas. Desse modo, a instituição de um controle pautado nos procedimentos administrativos e nos resultados apresenta-se como a solução viável encontrada para os riscos de insegurança jurídica e quebra da probidade administrativa, gerados pela abertura da discricionariedade. Ademais, a possibilidade de realização do controle procedimental nas decisões favorece a atuação administrativa ativa e possibilita a tomada de decisão eficiente, uma vez que o agente sente-se respaldado pelo ente controlador, que, dessa forma, verifica o correto cumprimento do procedimento e não se limita a punir com base nas minúcias da lei. O controle dos procedimentos, adotado ao longo desse processo, é condição necessária para a flexibilização consciente e responsável da margem de discricionariedade do agente público. A realização do controle nos procedimentos possibilita ao agente “tranquilidade” para atuar, o que, por conseguinte, incentiva uma atuação mais eficiente da Administração. Portanto, o agente precisa estar seguro e respaldado pelo próprio ordenamento para que possa tomar uma decisão desprovida do medo, baseada apenas na busca do interesse público.

## 6 CONCLUSÃO

Todos os fatos descritos demonstram o quão ultrapassado encontra-se o modelo burocrático e como são graves as implicações dele decorrentes, entre elas o não atendimento maximizado do interesse público. É inadiável a adoção de um novo modelo que realmente se conforme com a realidade da sociedade contemporânea. A máquina pública burocratizada encontra-se em declínio, e a estrutura do Estado deve moldar-se para bem acompanhar as evoluções sociais.

Ademais, a ineficiência estatal implica o não atendimento do bem comum, o que gera insatisfação social e, em última instância, a desordem da própria sociedade. Dessa forma, é necessário modernizar, incrementar e implantar melhorias na administração pública, para que possa efetivamente representar os anseios sociais.

O modelo proposto de administração e gestão colegiada desenvolve um novo arranjo institucional, baseado em mecanismos de governança em rede, participação democrática e gestão integrada de ações e informações, por meio da articulação dos diversos atores envolvidos, do controle procedimental, do compartilhamento de informações e do envolvimento da sociedade. Nesse novo paradigma, a sociedade, além de participar direta e/ou indiretamente, das resoluções do Estado, exerce considerável controle sobre as atividades estatais, orientadas, sempre, para o alcance do bem comum.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. 187 p. (Série Pesquisas, 12).

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O controle preventivo procedimental e as soluções especiais para situações extraordinárias. *Fórum de Contratação e Gestão Pública [online]*. Belo Horizonte, v. 11, n. 131, nov. 2012. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/4177/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 maio 2014.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O estado pós-providência brasileiro na era da governança social*. Belo Horizonte, [s.n.t].

\_\_\_\_\_. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

\_\_\_\_\_. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. 575 p.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev.e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição Federal (1988). In: *VADE Mecum RT*. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007. 1.080 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4. ed. São Paulo: Makron, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 314 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. 180 p.

FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FORTINI, Cristiana. *A influência do novo código civil*. Salvador: JusPodivm, 2009.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1992. 636 p.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon, 1984.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 245 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. 733 p.

NETTO, Luisa Cristina Pinto e. *Participação administrativa procedimental: natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 195 p.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Do original inglês: *Capitalism, socialism and democracy*, New York: Harper, 1942. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/blog/capitalismo-socialismo-democracia/>>. Acesso em: 29 maio 2014.

WEBER, Max. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978. v. 1

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema; objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Tradução de Javier Barnés Vázquez *et al.* Madrid/Barcelona: INAP/Marcial Pons, 2003.

ZYMLER, Benjamin. *A procedimentalização do direito administrativo*. In: CICLO DE PALESTRAS, 2003, Brasília, DF, promovido pela Procuradoria-Geral em conjunto com o Centro de Estudos Jurídicos do Ministério Público de Contas do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/MpjTcdf/palestras/palestrazimler.pdf>>.

**Abstract:** This paper analyzes the model of the current administration, its flaws, shortcomings, and the study of new directions and alternatives to the model of public administration that conforms to the requirements of hypercomplex modern society. From the evolution of the state over the years and focusing on the constraints of legalistic bureaucratic model, this study aims to foster discussion on the model adopted by the Public Administration that calls for a restructuring that provides efficient management, based on mechanisms of network governance, proceduralizing administrative, collegial decision-making, democratic participation, integrated management actions and involvement of society.

**Keywords:** Participation in proceedings. Consensualism. Collective decisions. Public administration.