

Resistências à Gerencialização da Administração Pública:

Comentários sobre as Leis Estaduais 15.340/06-PR e 15.608/07-PR

Walter Guandalini Junior¹

I Introdução

Em 22 de dezembro de 2006, o estado do Paraná publicou a Lei Estadual 15.340, que estabelecia normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos poderes do estado. Inspirada na Lei Estadual 9.433 de 2005, do estado da Bahia, a nova lei promovia importantes modificações no regime jurídico das licitações e contratos administrativos, procurando aumentar a rapidez e a eficiência do procedimento licitatório, mas sem abrir mão do controle burocrático-centralizado sobre as condutas dos servidores. Assim, embora tomasse medidas agilizadoras como a inversão da ordem das fases da licitação e a incorporação do pregão como principal modalidade licitatória, continha os efeitos dessas medidas ao regular minuciosamente procedimentos que eram apenas delineados na lei federal e criar novos prismas para a interpretação de seus dogmas.

Durante o seu breve período de vigência, a lei gerou intensos debates entre as entidades por ela afetadas, especialmente pela grande redução da liberdade e ampliação da responsabilidade do gestor de contratos administrativos. Após fortes pressões políticas, provenientes principalmente dos órgãos com atuação

¹ Advogado da Companhia Paranaense de Energia (COPEL) e professor da Faculdade de Direito Dom Bosco. Mestre em Direito do Estado (UFPR) e doutorando em Direito do Estado (UFPR). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa Direito, História e Subjetividade (UFPR/PPGD). Contato: <prof.walter.g@gmail.com>.

mais voltada ao mercado (empresas públicas e sociedades de economia mista), ela acabou sendo substituída pela Lei Estadual 15.608/07, que mantinha vários dos dispositivos da norma anterior, mas recuava em alguns de seus pontos mais polêmicos (como os limites da dispensa de licitação em razão do valor para sociedades de economia mista, empresas públicas e agências executivas).

É extremamente importante compreender estas modificações sob o aspecto técnico-dogmático, de modo a verificar a sua aplicabilidade, a sua coerência interna e a sua validade em face de outros elementos do ordenamento; igualmente importante, no entanto, é interpretar o sentido geral da nova lei, mapeando a sua localização estratégica e analisando o seu significado político no presente contexto de transição. Este é o objetivo do presente estudo, que pretende examinar de que modo o debate em torno das leis estaduais se posiciona em face da mais forte tendência da administração pública brasileira na atualidade: a gerencialização.

Introduzido no Brasil por Bresser-Pereira nos anos 90 (BRESSER-PEREIRA, 1998), o modelo gerencial de administração representa uma tentativa de se aplicar à gestão pública as inovações da administração flexível, tal como arquitetada pelos teóricos da sociedade pós-industrial. Fundada na premissa básica de que a administração é mais eficiente quando se descentraliza, concedendo aos gestores mais autonomia para a tomada de decisões, a administração gerencial só pode ser compreendida sob a condição de que se compreendam, preliminarmente, o modelo de administração que a antecede e a crise que permite o seu surgimento – afinal, ela não passa de uma inflexão da administração burocrática em crise, que se modifica em uma tentativa de se adaptar à nova realidade econômica mundial. Assim, apenas um exame aprofundado das práticas de poder existentes nos interstícios das novas leis poderá fornecer uma compreensão acurada do seu significado no presente contexto de transição.

Buscando a consecução desses objetivos, este artigo obedecerá à seguinte estrutura: primeiramente, analisaremos o papel desempenhado pela administração burocrática clássica na sociedade de normalização; em seguida, acompanharemos a crise da sociedade de normalização e o consequente processo de instituição de uma nova forma de organização administrativa, perpassada por novas práticas de poder; e, por fim, verificaremos de que maneira a Lei 15.340/06 se posicionava diante desse debate, e os pontos de conflito que existem entre ela e a Lei 15.608/07, trazendo para o seio do direito a ferrenha disputa entre as duas principais concepções sobre o papel da administração pública na atualidade.

2 A administração pública na sociedade de normalização: tendências disciplinares

A gênese da administração pública burocrática está diretamente ligada ao desenvolvimento da sociedade capitalista. Não em virtude de um suposto processo

histórico linear-evolutivo de racionalização, capaz de selecionar pela concorrência natural as condutas economicamente mais adequadas à empresa e à administração moderna, como pretendia Weber (2004), mas principalmente em consequência de um conjunto de práticas difusas empregadas na constituição de corpos aptos a serem utilizados no interior da fábrica (GUANDALINI JR., 2004).

É Foucault o principal analista dessas práticas de poder: segundo o autor, a organização do Estado até o século XVI se fundamentava em um modelo jurídico, que dissolvia o fato da dominação para fazer aparecer, como fundamento do poder político, os direitos legítimos do soberano e a obrigação legal de obediência dos súditos (FOUCAULT, 2000, p. 50). Desse modo, a tecnologia de poder das sociedades de soberania funcionava segundo um binômio jurídico “proibido × permitido”, cominando, pelo descumprimento da regra legal, uma sanção repressora que se exercia diretamente sobre o corpo dos súditos. Afinal, em um regime político cujo suporte era a legitimidade do poder real, a violação da lei representava também um desafio lançado ao soberano, que devia provocar uma réplica capaz de vencê-lo por um excesso que o anulasse – geralmente através do espetáculo público do suplício, demonstração eficaz da enorme dissimetria de forças existente em favor do rei (FOUCAULT, 2002, p. 48).

Essa tecnologia de poder fundada na legitimidade da soberania é correlativa de um regime de produção: a riqueza dos séculos XVI e XVII era constituída por grandes extensões de terras, espécies monetárias e letras de câmbio passíveis de troca (FOUCAULT, 1999, p. 100), o que permitia o seu controle sob a forma menos sofisticada da *apropriação*. Desempenhando as funções de assenhoreamento da produção e controle sobre um território, a tecnologia de poder soberana constituía o rei como detentor de uma série de direitos fiscais que lhe asseguravam o recebimento de parcela substancial da produção e a obediência dos súditos, garantindo o seu domínio sobre um determinado território. Assim, a ação meramente interditoria/repressora sobre as condutas, a simples apropriação das riquezas e o exercício direto do poder soberano sobre o corpo dos súditos e o território eram já suficientes para garantir a sua segurança, o que possibilitava às sociedades do Antigo Regime conviver com uma certa margem de tolerância para com os ilegalismos populares.

Essa tecnologia, no entanto, se mostrou inadequada para reger o corpo econômico e político de uma sociedade em vias de explosão demográfica e industrialização (FOUCAULT, 2002, p. 72). Com o aumento geral da riqueza e o crescimento demográfico, os ilegalismos populares passam a ter como alvo não mais direitos, mas bens, e a pilhagem e o roubo tendem a substituir o contrabando e a sonegação fiscal, que se tornam privilégios da classe dominante. Esses novos ilegalismos não podem ser tolerados pela burguesia comercial e industrial; afinal, com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, as riquezas deixam de ser investidas em terras e espécie monetária para serem investidas em uma materialidade não monetária, constituída por mercadorias, estoques, máquinas e oficinas. A nova forma de acumulação deixa a riqueza diretamente exposta à depredação, pois toda

a “população de gente pobre, de desempregados, de pessoas que procuram trabalho” (FOUCAULT, 1999, p. 100) passa a ter agora um contato direto, físico com a riqueza. As novas formas de distribuição espacial e social da riqueza industrial exigem novas formas de controle social, e o grande problema do poder passa a ser o de instaurar mecanismos de controle que permitam a proteção dessa fortuna.

É nesse contexto que surgem as disciplinas, “métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade” (FOUCAULT, 2002, p. 118), reduzindo a força do corpo como força política e maximizando-a como força econômica. Dissociando o poder do corpo, de modo a tornar o exercício do poder o menos custoso e mais efetivo possível, e ligando-o ao rendimento dos aparelhos no interior do qual se exerce (de produção, escolar, militar, administrativo etc.) para fazer crescer a docilidade e a utilidade dos elementos do sistema, a disciplina permite colocar essa enorme quantidade de riquezas não monetárias nas mãos do proletariado sem deixar de garantir a sua segurança contra roubos e depredações.

A disciplina aumenta as forças do corpo em termos econômicos e de utilidade, e reduz as forças do corpo em termos políticos de desobediência. Desse modo, faz do corpo, por um lado, um instrumento, um meio de produção, uma aptidão passível de ser aumentada e aproveitada; por outro lado, a disciplina inverte em seu favor o aumento de forças que poderia resultar desse procedimento e faz dessa relação uma relação de sujeição estrita, tornando o exercício do poder menos custoso economicamente e mais eficaz politicamente. Através de instrumentos como a vigilância hierárquica, a sanção normalizadora e o exame, a sociedade disciplinar constrói um dispositivo panóptico² extremamente eficaz para a formação de individualidades dóceis, corrigindo os desvios de conduta e adestrando os corpos para que sejam úteis no interior da fábrica.

Mas a disciplina não desempenha sozinha essas funções. Com o desenvolvimento da economia política, a partir do século XVIII, a população deixa de ser vista apenas como conjunto de indivíduos disciplináveis e passa a aparecer também em sua naturalidade, como fenômeno específico e dependente de variáveis passíveis de intervenção (clima, recursos materiais, intensidade do comércio, valores morais etc.). Assim, além da multiplicidade de indivíduos com suas condutas de

² Edifício construído para assegurar a continuidade da vigilância hierárquica, o Panóptico é descrito por Foucault da seguinte forma, a partir do projeto original de Bentham: “na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar. Pelo efeito da contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia. Tantas jaulas, tantos pequenos teatros, em que cada ator está sozinho, perfeitamente individualizado e constantemente visível. O dispositivo panóptico organiza unidades espaciais que permitem ver sem parar e reconhecer imediatamente” (FOUCAULT, 2002, p. 165).

obediência ou revolta, o poder normalizador passa a incidir também sobre a espécie humana: o homem passa a se revelar para o campo político como população, tanto em sua inserção biológica primeira (como espécie), como na natureza menos biológica de suas opiniões, comportamentos e hábitos (como público).

Aparece, então, ortogonalmente articulado ao poder disciplinar, o biopoder, forma específica por meio da qual o dispositivo normalizador se torna capaz de regular a população em sua naturalidade, assegurando a sobrevivência da espécie através de cuidados com o seu meio de vida. Trata-se de um poder que procura obter, “pelo equilíbrio global, algo como uma homeostase: a segurança do conjunto em relação aos seus perigos internos” (FOUCAULT, 2000, p. 297), incidindo diretamente sobre a vida com o intuito de empregá-la em defesa da sociedade.

É claro que todas essas práticas de poder perpassam a construção da administração pública moderna. Afinal, também o Estado necessita de um corpo docilizado e adestrado para realizar as suas finalidades – promover o desenvolvimento de suas forças internas, aumentar o seu poder econômico, político e militar em face de outros Estados, e regular a vida em seu benefício. Constrói para si, então, um aparelho de servidores públicos disciplinados em um corpo burocrático eficiente, organizando um dispositivo de polícia com capacidade para regulamentar em detalhes a vida na cidade; um dispositivo que tem por objetivo fazer com que, sem afetar a ordem do Estado, as suas forças cresçam o máximo possível (FOUCAULT, 2004c, p. 329).

Percebe-se que a constituição de uma administração burocrática é simultaneamente causa e consequência da formação do dispositivo disciplinar-biopolítico: ao mesmo tempo em que esse dispositivo realiza um controle sobre as atividades dos homens, procurando assegurar a sua utilidade como elemento constitutivo das forças do Estado (o que depende da existência de uma organização administrativa burocrática que discipline os indivíduos e governe as populações), precisa também controlar as atividades dos próprios controladores, de modo a assegurar que as práticas de normalização sejam eficazmente exercidas sobre a população (o que depende de uma regulamentação disciplinar e biopolítica da própria administração burocrática). O Estado burocrático é, então, esse Estado marcado pelo regulamento indefinido, permanente, perpetuamente renovado, mais e mais detalhado, não apenas sobre as atividades dos indivíduos, mas igualmente sobre as atividades daqueles cuja função é assegurar a utilidade dos indivíduos. Como afirma Foucault (2004c, p. 348), a grande proliferação das disciplinas locais e regionais a que se pôde assistir desde o fim do século XVI até o século XVIII se destaca do fundo de uma tentativa de disciplinarização geral, de regulamentação geral dos indivíduos e do território do reino, sob a forma de uma polícia de modelo essencialmente urbano – e, podemos acrescentar, cujos regulamentos precisam incidir igualmente sobre administradores e administrados.

Marcada pelas características de impessoalidade, formalismo, hierarquia e devido procedimento, a administração burocrática deve ser compreendida como um

aparelho construído com o objetivo específico de assegurar a utilidade dos “indivíduos-cidadãos” para o Estado, por meio da regulamentação de suas condutas. Naturalmente, este aparelho disciplinante-governante é também disciplinado-governado, na medida em que a microfísica disciplinar e biopolítica difusa em nossa sociedade também incide sobre ele, fazendo com que os “indivíduos-funcionários” desempenhem com eficiência a sua função normalizadora.

Toda a legislação brasileira referente à organização da administração pública, desde a década de 30 (quando se iniciou a sua profissionalização), é perpassada por esse poder normalizador. Não poderia ser diferente com a Lei 8.666/93, que, buscando assegurar simultaneamente o crescimento das forças do Estado (pela economia de recursos financeiros) e a manutenção da ordem interna (pela característica impessoalidade dos rígidos procedimentos estabelecidos),³ normaliza as contratações realizadas pela administração, permitindo a manutenção de recursos públicos nas mãos de um “proletariado estatal” que, adestrado pelo poder disciplinar, deixa de cometer os furtos e desperdícios que poderiam representar um fator de permanente diminuição das forças do Estado.

3 A administração pública na sociedade de controle: tendências gerenciais

Fica claro que os atributos da administração burocrática estão indissociavelmente ligados às práticas de poder de que se apropriou o regime de produção da sociedade industrial. O capitalismo dos séculos XIX e XX foi um capitalismo tipicamente de concentração, para a produção, e de propriedade, e por isso ele precisa de um dispositivo disciplinar capaz de adestrar os indivíduos necessários para o trabalho fabril; as práticas desse dispositivo se espalham de forma microfísica por toda a sociedade, alcançando também espaços como a família, a escola, a prisão e até mesmo a administração pública, capturando-os para torná-los igualmente úteis. Nos últimos 50 anos, no entanto, o capitalismo vem passando por uma aguda transição, de um regime industrial para um regime de produção globalizado e pós-industrial, o que promove uma reorganização radical das tecnologias de poder existentes em nossa sociedade. Como diria Deleuze (1992b, p. 224), o capitalismo de produção do século XIX dá lugar a um capitalismo de sobreprodução, dirigido para o produto, para o consumo e para o mercado; a adaptação da produção e do trabalho à nova realidade econômica depende do desenvolvimento de uma nova tecnologia de sujeição, que substitua o regime de prescrições típico da sociedade disciplinar por novas técnicas, mais flexíveis e sutis, e mais aptas a constituir os sujeitos necessários à reorganização da atividade econômica – o *controle*.

³ O que a lei traduz em linguagem jurídica no *caput* de seu art. 3º, ao estabelecer como objetivos fundamentais da licitação a “seleção da proposta mais vantajosa” e a “observância do princípio constitucional da isonomia”.

Aquela individualidade útil e dócil produzida pela sociedade disciplinar é exatamente o oposto do que se busca produzir com as táticas de controle. Enquanto a disciplina procura transformar as multidões inúteis e perigosas em multiplicidades organizadas e protegidas, o controle deseja criar no próprio sujeito a multiplicidade. A ideia é que o indivíduo não se limite apenas a ocupar um local fixo no espaço quadriculado da disciplina, mas que enxergue a realidade em que vive como um espaço liso no interior do qual seja capaz de ocupar as mais variadas posições.

Além disso, o controle não se preocupa com o comportamento dos indivíduos; assim como as máquinas especializadas do fordismo são substituídas pelas máquinas inteligentes da sociedade pós-industrial, também o indivíduo orgânico da sociedade disciplinar é substituído por um indivíduo nômade, com liberdade para desempenhar suas tarefas como desejar, contanto que atinja o resultado desejado. Dessa forma, em vez de analisar o mínimo movimento do indivíduo, o controle se preocupa apenas com os resultados de suas tarefas, não importando o modo como eles foram obtidos.

Logo, nas sociedades de controle as formas de sujeição do indivíduo não podem mais ser prescrições ou regulações; os instrumentos do poder de controle são variáveis inseparáveis, que formam um sistema de geometria variável e operam em linguagem digital, plurívoca e matizada. Assim se constroem formas de subjetividades mais adequadas à realidade atual, tanto por sua característica versatilidade, cada vez mais exigida pela empresa contemporânea, quanto por sua permanente insatisfação, que promove a constante substituição de seus objetos de desejo e os constitui como sujeitos consumidores. É claro, pois não se deve perder de vista o fato de que falamos, aqui, também de uma transformação no regime econômico, da transição de um capitalismo de *produção* para um capitalismo de *consumo*. Nesse capitalismo de sobreprodução já não é mais tão importante disciplinar o indivíduo ou regular a população. O fundamental não é mais organizar as multidões e torná-las aproveitáveis no interior da fábrica, aumentar a força útil e reduzir a força política, mas garantir a existência de mercado consumidor para a sobreprodução – o que modifica até mesmo as exigências que se faz ao próprio produtor.

O trabalhador que a sociedade de controle deve constituir para si não é mais aquele indivíduo disciplinado e cumpridor de prescrições da linha de série fordista; ela necessita de um sujeito capaz de resolver problemas com liberdade, e que apenas será controlado com relação aos resultados de suas ações; deseja, também, um sujeito modulável, flexível e adaptável, atuando em organizações criadas *ad hoc* para resolver problemas locais e temporários; finalmente, a sociedade de controle depende de um sujeito que seja capaz de se “autocustomizar”, de se transformar de acordo com as funções que precisa desempenhar em cada situação, adaptando a produção às demandas do consumo. É compreensível que modificações tão radicais como as provocadas pela sociedade de controle no processo de constituição de subjetividades acabem por promover também profundas transformações no

modo como o poder político dessa sociedade se organiza juridicamente, gerando uma crise da administração burocrática.

A burocracia foi, durante todo o período industrial, a forma dominante de organização humana. Fundada em uma divisão mecânica de atividades rotineiras, disciplinada por hierarquias verticais rigidamente escalonadas, era o modo mais eficiente de se realizar um número limitado de funções repetitivas em um ambiente previsível como o da sociedade disciplinar. Baseada em instrumentos como a vigilância hierárquica, a sanção normalizadora e o exame, a organização burocrática era capaz de manter o controle permanente sobre os indivíduos, normalizando-os em um sistema comparativo que permitia medir os seus desvios em relação ao padrão fixado e situá-los de forma adequada no interior da multiplicidade. Organizava, portanto, uma estrutura piramidal, com um pequeno grupo supervisor no topo, tendo abaixo de si um desdobramento de departamentos funcionais fixos sob constante vigilância e normalização.

Como ressalta Toffler, a eficiência desse sistema de hierarquia vertical depende de dois fatores, sem os quais está fadado ao fracasso: a realimentação de informação densa e precisa desde a base, e uma relativa homogeneidade nos tipos de decisão requeridos (TOFFLER, 1997, p. 79). Afinal, se os problemas não forem repetitivos e escassos, e se a informação a seu respeito não atingir a cúpula que toma as decisões, os administradores não poderão extrair experiência de seus erros e acertos anteriores. Logo, não serão capazes de padronizar o sistema de respostas aos problemas existentes, condição essencial para a eficiência da organização burocrática.

Na sociedade pós-industrial, a burocracia tende a perder a eficácia, justamente porque desaparecem as condições do seu êxito: de um lado, o aumento da complexidade da sociedade torna necessárias decisões cada vez mais variadas, e os administradores têm de suportar, ao lado da responsabilidade pelo crescente número de decisões técnicas, uma sobrecarga de responsabilidades políticas, culturais e sociais (pois todas elas dizem respeito ao funcionamento da empresa); de outro lado, a realimentação informativa da base à cúpula é cada vez mais inadequada, não por sua baixa densidade, mas justamente porque a imensa variedade de problemas faz com que o conteúdo que chega ao topo da estrutura seja muito maior do que o administrador é capaz de assimilar.

Esses fatores, aliados às tendências de flexibilização da produção, da estrutura da empresa e do trabalho, que por sua vez são consequência de transformações mais profundas no regime de produção de uma economia marcada pela predominância dos setores de serviços e informação, exigem uma reformulação radical da estrutura organizacional não só da empresa, mas também de outras instituições. A burocracia é aos poucos substituída por uma "adhocracia", que se organiza com um núcleo diretor coordenando o trabalho de numerosas unidades laborais semiautônomas e temporárias, capazes de tomar decisões independentemente de autorização superior, e que existirão e deixarão de existir segundo o ritmo de trans-

formações no ambiente que as circunda – ou seja, *ad hoc* (TOFFLER, 1997, p. 65). Na organização adhocrática, cada componente organizativo é modular e prescindível, cada unidade troca ações recíprocas com muitas outras por vias bilaterais não hierárquicas, e as decisões não são mais padronizadas, mas feitas sob medida para cada um dos novos e variados problemas da sociedade pós-industrial (TOFFLER, 1997, p. 72).

Desse modo, como sugere Toffler (1997, p. 81), a forma corporativa pós-industrial deve abandonar a estrutura piramidal hierárquica para assumir uma organização modular, com um arcabouço leve e semipermanente responsável pelas funções principais da empresa, do qual penderá uma grande variedade de módulos pequenos e temporários, com a estrutura de um “móvil”. Esses módulos temporários devem ser flexíveis, podendo ser movimentados, reduzidos, recompostos ou recombinaados em resposta a transformações eventuais do mundo exterior.

Cumprindo a sua tarefa de constituição de subjetividades moduláveis, o poder de controle acaba se espalhando de forma microfísica pela sociedade, atingindo instituições tradicionalmente disciplinares e burocráticas, como a família, a escola, o hospital, a prisão, a fábrica⁴ e, como não poderia deixar de ser, também a administração pública. No Brasil, o principal porta-voz desta reorganização foi Luiz Carlos Bresser-Pereira: Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995 e 1998, promoveu uma série de transformações que aproximaram a administração pública do modelo adhocrático de organização, denominando-a uma *administração gerencial*.

Segundo Bresser-Pereira (1998, p. 41), a administração gerencial almeja conferir maior autonomia ao gestor público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões (inclusive de caráter político) e abandonando o rígido controle burocrático de procedimentos. As suas principais características seriam: (a) é orientada para o cidadão, visto como “usuário” (consumidor) de serviços públicos; (b) pressupõe que a burocracia de Estado é merecedora de grau limitado de confiança, suficiente para permitir que escolha os meios mais apropriados para atingir as metas prefixadas; (c) descentralização, incentivo à criatividade e à inovação; (d) fortalecimento da autonomia da burocracia estatal e valorização de seu trabalho de formulação de políticas públicas; (e) controle de resultados; e (f) novos mecanismos de controle (social direto, por contrato de gestão e por competição administrada).

Percebe-se que se trata de características que aproximam fortemente a administração pública do modelo de administração flexível sugerido por Toffler para a

⁴ Na família, com a crise do modelo familiar tradicional e o surgimento de novas formas de relação familiar, como famílias monoparentais, famílias homoafetivas, facilitação do divórcio etc.; na escola, com novas tendências pedagógicas como o *homeschooling* e a educação permanente; no hospital, com o surgimento do hospital-dia, do atendimento domiciliar, e das novas práticas de tratamento modulável de doenças crônicas; na prisão, com a aplicação cada vez mais comum de penas alternativas e as novas propostas de controle permanente de condenados em regime aberto; na fábrica, com a instituição do *Glizeit* e do trabalho a distância e flexível (GUANDALINI, 2006, p. 103).

empresa pós-industrial. Buscando a construção de uma administração pública que amplie a autonomia decisional dos gestores (por isso, “gerencial”), substitua os controles burocrático-hierárquicos por um controle de resultados, e atenda primordialmente às expectativas de um cidadão-consumidor, os governos brasileiros dos anos 90 sucessivamente realizaram uma reforma institucional que procurou manter nas mãos do Estado apenas um “núcleo estratégico” (formado por atividades ligadas à consecução da lei e das políticas públicas) coordenador de unidades administrativas autônomas ou semiautônomas, capazes de tomar decisões independentemente de autorização superior, e controladas diretamente pela sociedade usuária de seus serviços (ou seja, apenas em função dos resultados). Essas unidades administrativas flutuariam livremente ao redor do núcleo, como o “móvil” sugerido por Toffler, prestando serviços sociais e científicos (administração pública semiautônoma) ou produzindo bens e serviços para o mercado (administração privada regulada) com ampla liberdade de organização e gestão.

Constrói-se, assim, um modelo de administração pública que não se baseia mais na normalização minuciosa das condutas de uma multidão de servidores que devem se esforçar por ampliar indefinidamente as forças do Estado; a partir desse momento, administração competente não é aquela que consegue poupar recursos e manter a ordem em seu interior, mas principalmente aquela que consegue atender com eficiência às demandas formuladas por seus usuários, produzindo resultados adequados. Essas transformações modificam radicalmente a estrutura e a organização da administração pública, que assiste, entre outros deslocamentos, a um intenso processo de privatização, a uma ampliação da autonomia e da responsabilidade dos gestores de médio e baixo escalão, e à criação de agências reguladoras voltadas ao controle de resultados.

Perpassada pelo poder de controle, a administração pública sofre duas reformulações básicas: por um lado, ela deixa de incidir sobre uma população de indivíduos a regulamentar e cuja utilidade é preciso aumentar, para se relacionar com múltiplos grupos de usuários, cujas demandas devem ser satisfeitas para que possam se constituir como consumidores do excesso de serviços ofertado pela sociedade pós-industrial; por outro lado, deixa de tratar os seus funcionários como “produtores disciplinados” e os transforma em “gerentes controlados”, substituindo as práticas normalizadoras de comportamentos por práticas moduladoras de ações, visando à ampliação de sua capacidade de adaptação a situações imprevistas.

4 As Leis Estaduais 15.340/06-PR e 15.608/07-PR: resistências à gerencialização da administração pública

Era de se esperar, neste contexto de transição, que um novo regramento das contratações pela administração pública pudesse sofrer a influência das novas tendências gerenciais. Afinal, em um modelo de administração marcado pela autono-

mia do gestor e pelo objetivo de satisfazer o usuário, parece perder importância a regulamentação minuciosa dos procedimentos a serem respeitados durante a realização dos contratos. Se levássemos o modelo adhocrático às suas últimas consequências, sequer faria sentido a realização de licitação previamente às contratações; satisfeitos os cidadãos com a prestação do serviço, e responsabilizado o gestor por eventuais resultados indesejados (ilegais, imorais, ineficientes) de suas decisões, estariam preenchidas as exigências formuladas pela sociedade de controle à administração pública. Aliás, é mesmo essa a intenção do modelo gerencial de administração: ao propor a privatização das atividades estatais de produção de bens ou serviços para o mercado, pretende libertá-las das amarras da gestão burocrática, permitindo uma administração mais ágil e consentânea com o mercado pela extinção de restrições como o procedimento licitatório, a prestação de contas, a vigilância hierárquica etc.

Não é o que acontece, no entanto. Embora se esforçasse para agilizar o procedimento licitatório, adaptando as práticas da administração às exigências de celeridade de uma sociedade pós-industrial, a Lei Estadual 15.340/06 reforçou ainda mais o controle burocrático sobre as condutas dos servidores públicos, sendo inteiramente perpassada por práticas disciplinares e biopolíticas que, na melhor das hipóteses, atenuavam fortemente as possibilidades de manifestação do poder de controle. E ainda que a Lei Estadual 15.608/07 tenha liberado um pouco as amarras da lei anterior, permanece a mesma tendência geral de reforço das práticas burocráticas de administração.

Essa aparente discrepância pode ser explicada. Acontece que as transformações pelas quais tem passado o capitalismo contemporâneo não se manifestam da mesma forma no centro e na periferia do sistema global; enquanto os países desenvolvidos mantêm uma produção informatizada de alta tecnologia, com alto grau de investimento e altos níveis de retorno, os países situados na periferia do sistema econômico mundial ainda têm suas economias baseadas nas fábricas tradicionais de meados do século XX, que exigem mão-de-obra barata, disponibilidade de matéria-prima e uma população disciplinada.

Embora as fábricas tradicionais do terceiro mundo também incorporem as novas tecnologias da fase pós-industrial, apenas o fazem na medida em que essa incorporação não influencie na dinâmica do próprio processo produtivo, e para aumentar a eficiência de uma produção que não perde o seu caráter industrial. Em outras palavras, o emprego da tecnologia pós-industrial no capitalismo periférico dos países subdesenvolvidos não interfere nas redes de poder que asseguram a continuidade de seu funcionamento, de modo que, nesses países, as relações econômicas, políticas e sociais continuam submetidas ao regime das sociedades de normalização.

Assim, um país como o Brasil se caracteriza como economia predominantemente industrial, organizada no interior de uma sociedade de normalização que se utiliza de técnicas disciplinares para assegurar a utilidade dos indivíduos e das

populações. Encontra-se, é certo, econômica e politicamente subordinado a um grupo de países centrais, cuja economia privilegia os setores de informação e serviços, em um capitalismo de sobreprodução que se utiliza das técnicas de controle para a constituição de sujeitos-consumidores. No entanto, essa subordinação não implica transformação radical do dispositivo de sujeição, até porque a própria relação de dominação internacional exige, para que continuemos cumprindo a nossa função na divisão internacional do trabalho, a organização de nossa economia em moldes disciplinares. Nos encontramos, então, na encruzilhada de um conflito paradoxal: se por um lado existe uma forte pressão internacional pelo enquadramento do país nas práticas de controle típicas das economias pós-industriais, também é muito forte o interesse (nacional e internacional) de assegurar a manutenção de um regime de poder adequado ao capitalismo dependente que existe em nosso país, marcado pela predominância da grande indústria e do trabalho fabril.

É neste contexto que deve ser compreendido o papel desempenhado pelas Leis Estaduais 15.340/06 e 15.608/07. Relacionando-se diretamente à organização administrativa do Estado, encontram-se bem no meio desse jogo de pressões entre os setores que desejam mais flexibilização e liberdade do Estado na contratação de bens e serviços⁵ e os que pretendem a manutenção de uma estrutura de poder burocrática, mais adequada ao ritmo de desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro. Em meio a essa conjuntura, é fácil perceber que a legislação estadual realizou uma escolha política muito clara: pela administração burocrática, pela disciplina, pelo crescimento contínuo das forças do Estado e pela resistência às tendências de gerencialização. É o que se pode extrair da análise de alguns de seus dispositivos, como veremos a seguir.

4.1 O princípio da sustentabilidade ambiental

O primeiro dos elementos a indicar a função política desempenhada pela lei estadual de licitações se encontra logo em seu art. 5º; este artigo, ao estabelecer os princípios básicos do procedimento licitatório, inova ao acrescentar, aos já previstos pela Lei 8.666/93,⁶ os princípios da sustentabilidade ambiental, finalidade, eficiência, celeridade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal, motivação dos atos, justo preço, competitividade e ampliação da disputa.

⁵ Principalmente nas atividades que a administração gerencial considera não deverem estar submetidas ao poder estatal, como o fornecimento de bens e serviços para o mercado – por empresas estatais e de economia mista, por exemplo.

⁶ A Lei 8.666/93 estabelece, em seu art. 3º, que a licitação se destina a assegurar a observância do princípio da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, submetendo-se aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, e outros princípios correlatos. Percebe-se que quase todos foram reiterados pela legislação estadual, não tendo sido expressamente mencionados os princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da probidade administrativa e do julgamento objetivo – que, todavia, permanecem cogentes.

Não é somente o conteúdo da norma que foi alterado; afinal, a principiologia da lei estadual de licitações obedece a uma estrutura específica, construída de forma distinta da estrutura utilizada pela legislação federal, e que acaba por transformar integralmente o sentido geral do procedimento licitatório. A Lei 8.666 se limitava, em seu art. 3º, a indicar os objetivos que pretendia alcançar (isonomia e seleção da proposta mais vantajosa), determinando a submissão da licitação a um grupo de princípios básicos no decorrer dessa busca; a Lei 15.340, por sua vez, já estruturava uma hierarquia axiológica de princípios, posicionando-os de acordo com a posição e a função que ocupam no interior do subsistema, e os classificando em graus distintos de generalidade, como princípios universais e subordinantes,⁷ princípios reguladores da administração pública,⁸ princípios específicos às licitações⁹ e princípios-objetivos.¹⁰ Essa hierarquia axiológica ficou ainda mais clara após as reformas da Lei 15.608, que embora mantenha o conteúdo do art. 5º, modifica a sua redação para o subdividir em três incisos e um parágrafo único, tornando visual a gradação principiológica estabelecida pela norma:

Art. 5º A realização de contratos e convênios, subordinados a esta lei, está juridicamente condicionada:

I – aos princípios universais da isonomia e sustentabilidade ambiental;

II – aos princípios reguladores da Administração Pública, tais como legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, celeridade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal e motivação dos atos;

III – aos princípios inerentes às licitações de vinculação ao instrumento convocatório, justo preço e competitividade.

Parágrafo único. Todos os procedimentos regulados por esta lei devem ter como objetivo a ampliação da disputa.

É claro que a discrepância entre a lei estadual e a lei federal, em si mesma, não possui grande relevância técnico-dogmática. Afinal, a norma especial somente gera a revogação da norma geral naquilo em que forem absolutamente incompatíveis, permanecendo ambas igualmente válidas enquanto puderem regular de forma complementar a mesma situação. Além disso, nenhum dos princípios acrescentados pela legislação estadual representa uma verdadeira inovação ao ordenamento jurídico, como um todo, visto que já haviam sido previstos pela Constituição e se impunham forçosamente à administração pública, independentemente de ulterior previsão legal.

⁷ Os princípios da isonomia e da sustentabilidade ambiental.

⁸ Os princípios da legalidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, celeridade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, devido processo legal e motivação dos atos.

⁹ Os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do justo preço e da competitividade.

¹⁰ O princípio-objetivo de ampliação da disputa, previsto no parágrafo único do art. 5º.

Todavia, embora estes acréscimos não tenham a importância técnica que talvez possam ter outras alterações, modificam radicalmente o sentido político e a aplicação prática do procedimento licitatório, na medida em que constituem um prisma absolutamente inafastável, a ser obrigatoriamente utilizado pelo intérprete durante a atividade de construção de significados a partir do texto normativo.

Aumenta ainda mais o interesse da modificação quando se verifica a inclusão do princípio da sustentabilidade ambiental como “princípio universal e subordinante”, condicionando não apenas a hermenêutica das regras contidas na lei, mas até a interpretação dos demais princípios previstos no mesmo artigo. Assim, todos os princípios enumerados no art. 5º têm o seu significado alterado, são deformados pela *vis attractiva* que exercem a isonomia e a sustentabilidade ambiental, a atuarem como centro de gravidade do próprio sistema principiológico do regime jurídico das licitações.

Desse modo, mesmo construções tipicamente de controle, como os princípios da eficiência, celeridade e economicidade, incluídos no ordenamento jurídico como parte das reformas gerenciais da administração pública dos anos 90,¹¹ têm o seu sentido modificado, subordinando-se necessariamente ao princípio da sustentabilidade ambiental quando de sua aplicação. Assim, a inclusão desse princípio torna a lei estadual um importante ponto de apoio para uma série de práticas destinadas a regulamentar a vida, permitindo uma intervenção sobre a natureza que manipula as tendências da população como espécie biológica e ponto de origem de comportamentos massivos, agindo sobre seu meio de vida de modo a possibilitar a sua utilização como instrumento de redução de riscos e ampliação das forças do Estado.

Em suma, além de permitir a incidência do biopoder com a inclusão da sustentabilidade ambiental como princípio fundador do regime de licitações, a lei estadual ainda atua como um bloqueador das tendências de gerencialização da administração pública, ao reterritorializar princípios típicos da sociedade de controle e os transformar em instrumentos da normalização biopolítica – voltando as armas da sociedade de controle e da administração gerencial contra elas mesmas, e reforçando o caráter normalizador e burocrático da administração pública.

4.2 A alienação de controle societário

Outra regra com importante significado político é aquela prevista no art. 6º, IV, da Lei 15.340, repetida no art. 6º, III, da Lei 15.608,¹² que estabelece a

¹¹ Como a realizada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, por exemplo, que incluiu a eficiência como princípio norteador da administração pública.

¹² A modificação decorre de correção na estrutura do artigo, já que a Lei 15.340 repetia desnecessariamente, nos incisos III e V, o dever de realização de licitação para a alienação de bens da administração pública, enquanto a Lei 15.608 elimina o inciso III e o combina com o antigo inciso V para formar o novo inciso IV, que prescreve o dever de realização de licitação na modalidade de concorrência ou

necessidade de autorização legislativa para as alienações de bens móveis que envolvam alienação de controle societário de empresas de economia mista e empresas públicas:

Art. 6º A alienação de bens a Administração Pública Estadual subordina-se à:

I – existência de interesse público devidamente justificado;

II – prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;

III – autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de empresa de economia mista e empresa pública;

IV – licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

É claro que a regra possui um óbvio teor político-partidário, na medida em que se refere diretamente à política de privatizações posta em prática pelo governo estadual anterior – e especialmente à comoção pública gerada no estado do Paraná pela proposta de privatização da Companhia Paranaense de Energia; no entanto, é preciso superar a obviedade desta constatação imediata em prol de uma reflexão mais aprofundada, que permita alcançar uma compreensão densa sobre o papel desempenhado pela norma no contexto mais geral de resistência à gerencialização da administração pública.

Afinal, um pressuposto inarredável da proposta de gerencialização é justamente a autonomização de setores considerados “não essenciais” para o desempenho das atividades-fim do núcleo-duro estatal – como são aqueles de produção de bens ou serviços para o mercado, comumente prestados por empresas públicas ou de economia mista. Segundo Bresser-Pereira, o motivo principal pelo qual o Estado passou a atuar na área econômica (principalmente em setores de infraestrutura, ou industriais com elevadas economias de escala) no século XX não foi ideológico, mas prático: a necessidade de investimentos pesados demais para o setor privado, e a existência de setores monopolistas que poderiam se autofinanciar graças aos elevados lucros que poderiam ser obtidos. A partir desta constatação, argumenta o autor (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 24):

A recíproca do motivo principal que levou à estatização de certas atividades econômicas – a falta de recursos no setor privado – impôs, a partir dos anos 80, a sua privatização. Agora era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir e, pelo contrário, necessitando dos recursos da priva-

leilão público. Alteração digna de nota é a realizada pelo próprio inciso III do art. 6º da Lei 15.608, que exclui a referência às fundações públicas, prescrevendo o dever de autorização legislativa apenas para a alienação de controle societário de empresas de economia mista e empresas públicas – talvez em razão da menor importância econômica das fundações.

tização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentado muito. Por outro lado, ficou definitivamente claro que a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlada pelo mercado do que pela administração. Além do controle pelo Estado ser considerado ineficiente quando comparado com o mercado, o controle estatal tem ainda o problema de submeter a operação das empresas a critérios políticos muitas vezes inaceitáveis, e a confundir a função da empresa, que é a de ser competitiva e ter lucros, com a do Estado, que na área econômica pode ser a de distribuir renda. Durante muito tempo estatização e privatização foram objeto de um amplo debate ideológico. Hoje esse debate está superado. Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar – dada a crise fiscal – e conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas.

De fato, os sucessivos governos federais da década de 90 deram mesmo a impressão de que havia sido superado o debate acerca da privatização das atividades desenvolvidas pelo Estado no campo econômico, embora a ação política de inúmeras vozes dissonantes jamais tenha permitido que se afirmasse a existência de um verdadeiro consenso sobre o tema. No entanto, desde o início do século XXI esse movimento tem sofrido um forte influxo no Brasil, em um contexto que cada vez mais enfatiza a importância da manutenção de recursos política e economicamente estratégicos sob o controle burocrático do Estado.

As várias crises que têm afetado a economia nacional desde o final da década de 90 (financeira, de aquisição de medicamentos, energética, da aviação civil) parecem ter sublinhado o fato de que o Brasil ainda é um país economicamente organizado segundo um regime de produção industrial, e que, portanto, depende da conservação de uma ampla rede de bens e serviços de base que sejam capazes de assegurar a existência da infraestrutura necessária para a continuidade do desenvolvimento econômico. O regime administrativo gerencial é uma construção típica da sociedade de controle, e depende da existência de um capitalismo de sobreprodução baseado no setor de serviços e informática para gerar os resultados que dele se espera. O regime de produção fabril predominante nos países em desenvolvimento não pode prescindir da existência de um dispositivo de normalização disciplinar e biopolítico, como forma de assegurar o crescimento contínuo das forças do Estado e a sua proteção contra desordens internas.

Percebe-se, portanto, que, ao criar obstáculos à privatização de empresas públicas, a Lei Estadual não representa apenas mais um instrumento da disputa partidária; ela desempenha uma função política muito mais radical, afirmando-se como mais um elemento de resistência da sociedade de normalização em face da progressiva invasão do dispositivo de poder da sociedade de controle, fazendo uma clara opção: por uma administração cada vez mais burocrática e centralizada, em detrimento do projeto gerencial de privatização.

4.3 A redução dos limites da dispensa em razão do valor

Apesar do aparente paradoxo, uma das modificações mais loquazes, dentre as promovidas pela Lei Estadual 15.340 no regime licitatório, decorria justamente de um silêncio do legislador: tratava-se do art. 34, que se referia à dispensa de licitação para a contratação direta do particular pela administração pública. Em uma primeira análise, o dispositivo não chamava a atenção, pois se limitava a transcrever as regras estabelecidas no art. 24 da lei federal, que permitem a contratação direta nos casos em que a licitação for objetivamente inconveniente ao interesse público – em virtude de seu custo econômico, de seu custo temporal, da ausência de potencialidade de benefício ou da destinação da contratação (JUSTEN, 2005, p. 236).

No entanto, um exame mais atento mostra que a transcrição não havia sido completa, visto que o parágrafo único previsto no art. 24 da Lei 8.666/93 não havia sido mencionado no artigo correspondente da lei estadual. Este parágrafo único amplia a possibilidade de dispensa de licitação em virtude do custo econômico, beneficiando sociedades de economia mista, empresas públicas e agências executivas com uma licença para realizar contratações diretas quando o seu valor fosse de até 20% do limite fixado para convites, aumentando a liberdade gerencial dessas entidades, quando comparadas com a administração direta. Ao transcrever as regras sobre dispensa, a Lei Estadual 15.340 simplesmente ignorou a previsão, o que motivou a interpretação de que também as entidades da administração indireta teriam de passar a se submeter ao limite de 10% estabelecido nos incisos I e II de seu art. 34.

Percebe-se que, na verdade, o silêncio do legislador gerou um problema de conflito de normas, devendo-se utilizar o aparato fornecido pela teoria da interpretação para se verificar se permaneceria ou não vigente, após a edição da lei estadual, a previsão do parágrafo único da lei federal.

Em sua já clássica *Teoria do ordenamento jurídico* (1994), Norberto Bobbio explica que quando existe conflito entre norma geral e norma especial deve prevalecer a norma especial (*lex specialis derogat generali*), mas apenas naqueles casos que ela expressamente regule – subtraindo-os à regulação da norma geral e sujeitando-os à nova regra. Desse modo, não existe “revogação implícita” da norma geral pela norma especial; a norma geral permanece válida em todos aqueles aspectos que não tenham sido expressamente regulados de forma diferente pela norma geral, uma vez que nesse caso sequer se poderia afirmar a existência de antinomia a motivar a aplicação hermenêutica do critério da especialidade.

Logo, a se respeitar o rigor da lógica jurídica, a ausência do parágrafo único no texto da lei estadual não representaria a revogação da norma no âmbito do estado do Paraná, continuando vigente o limite de 20% para as contratações diretas por dispensa de licitação realizadas por sociedades de economia mista, empresas

públicas e agências executivas.¹³ No entanto, prevaleceu a lógica política, e na ocasião a Procuradoria do Estado do Paraná emitiu orientação em que explicava que a ausência do parágrafo único não havia sido mero esquecimento, mas opção consciente do Governador do Estado, com o objetivo expresso de se reduzir os limites para a dispensa de licitação em razão do valor. Percebe-se que assim se reduzia a autonomia gerencial do administrador, reforçando-se os mecanismos burocráticos de controle das condutas dos funcionários, em mais uma demonstração de resistência da sociedade disciplinar às tendências de gerencialização da administração pública.

Durante algum tempo, a norma foi aplicada dessa forma, mas gerou uma forte oposição por parte daqueles diretamente afetados pela redução, que a consideravam inadequada aos setores da administração mais voltados à atuação no mercado. Após uma intensa movimentação política, oriunda especialmente das empresas de economia mista submetidas à regra, a restrição foi atenuada, e a Lei Estadual 15.608/07 acabou reincorporando o parágrafo único em seu art. 34, voltando a ampliar os percentuais dos incisos I e II a 20% para sociedades de economia mista, empresas públicas e agências executivas:

Art. 34. É dispensável a licitação:

I – para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto, em norma nacional, para modalidade convite, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto, em norma nacional, para compras e serviços que não sejam de engenharia, na modalidade de convite, e para alienações, nos casos previstos nesta lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

[...]

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo serão de 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas na forma da lei, como Agências Executivas.

Esta disputa, de caráter político-jurídico, demonstra em primeiro lugar que o mais importante não é compreender a letra fria da lei, com base nas técnicas de interpretação jurídica; mais interessante, e acima de tudo mais útil, é exami-

¹³ Em especial diante do parágrafo único do art. 34, que prescrevia expressamente o dever de observância das “demais hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, estabelecidas por normas gerais de competência da União”.

nar o modo como a lei é efetivamente aplicada, e os efeitos práticos decorrentes dessa aplicação concreta na sociedade. Mas demonstra também, além disso, que o conflito teórico entre as duas concepções de administração apresentadas acima (administração burocrática × administração gerencial) é real e presente, influenciando a prática jurídica e a legislação produzida sobre o tema – que recentemente tem optado por um reforço dos aspectos burocráticos da administração pública.

4.4 Os poderes do Governador

Por fim, outra norma que também merece análise, embora não se relacione diretamente às licitações e contratos administrativos, é o Decreto 848/07, emitido pelo Governador do Estado do Paraná em 21 de maio de 2007, e que definia competências na efetivação de despesas no estado do Paraná, em mais uma demonstração legislativa do intenso combate existente entre o projeto gerencial e o projeto burocrático de administração pública na atualidade.

De modo geral, o decreto promovia uma concentração de poderes nas mãos do governador do Estado, que passava a interferir diretamente na realização de despesas superiores a determinados valores, além de ter de aprovar pessoalmente a realização de concursos públicos, o aumento da remuneração de servidores, a aquisição de veículos, imóveis e equipamentos de informática, as proposições de aumento de capital de empresas públicas e sociedades de economia mista etc., como se percebe na transcrição de alguns de seus dispositivos:

Art. 1º Os atos que impliquem na efetivação de despesas na forma do disposto na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com suas alterações, no âmbito da Administração Direta e da Indireta do Poder Executivo e que excedam os valores e competências estabelecidos a seguir, deverão ser submetidos à prévia e expressa autorização do Governador do Estado:

I – os Secretários de Estado e o Procurador Geral do Estado, até R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

II – os Diretores titulares das Sociedades de Economia Mista, o Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA e o Diretor Geral do Departamento de Estradas de Rodagem – DER, até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

III – os Diretores titulares das Empresas Públicas e das Autarquias e o Diretor do Departamento de Administração do Material – DEAM, até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais);

IV – Os Dirigentes dos Órgãos de Regime Especial, o Comandante Geral da Polícia Militar, o Delegado Geral da Polícia Civi e os Superintendentes Regionais do Departamento de Estradas de Rodagem – DER, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Art. 2º Fica também sujeita à prévia e expressa autorização do Governador do Estado, independentemente da fonte de recursos, a realização de despesas referentes:

- a) à abertura de concurso público ou realização de teste seletivo para a admissão de pessoal, ainda que temporário;
- b) ao afastamento de Secretários de Estado ao exterior;
- c) ao aumento da remuneração dos servidores civis ou militares, ativos e inativos, a criação e a transformação de cargos, empregos ou funções e demais atos que resultem em aumento de despesa com pessoal da Administração Direta e da Indireta do Poder Executivo Estadual, dependentes do Tesouro do Estado;
- d) à locação e aquisição de veículos;
- e) à aquisição de imóveis;
- f) à contratação de serviços técnico-profissionais especializados, nos termos da legislação vigente;
- g) à aquisição, locação ou arrendamento mercantil de equipamentos de informática e reprografia;
- h) a cessões por prazo determinado de veículos automotores a municípios e entidades de assistência social.

Art. 3º Fica vedada aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, a prática dos seguintes atos:

- I – o afastamento de servidores civis e militares, ao exterior, da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, para estudos ou a serviço, com ou sem ônus ao Estado;
- II – o afastamento de servidores civis e militares dentro do território nacional, que importe em despesas ao Estado, para a participação em cursos, seminários, congressos, programas, palestras, elaboração de teses e dissertação, de estágio técnico supervisionado, ou outras atividades de estudo.

Ao promover essa concentração das decisões administrativas, o decreto não se limitava a regular mais detalhadamente as condutas dos servidores da administração direta, mas atingia até mesmo as entidades administrativamente mais distantes do núcleo central de poder, a que as propostas de administração gerencial tendem a atribuir uma maior autonomia de organização e atuação. Assim, dispunha expressamente em seu art. 13 que as regras enunciadas no decreto alcançavam até mesmo entidades voltadas à atuação empresarial e instituições de ensino superior:

Art. 13. As disposições contidas neste Decreto aplicam-se, também, à Companhia Paranaense de Energia – COPEL, à Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR e à Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR e às Instituições de Ensino Superior.

Como não poderia deixar de acontecer, as modificações trazidas pelo Decreto geraram fortes resistências entre os setores “semiautônomos” e “regulados” (para nos utilizarmos da nomenclatura gerencial)¹⁴ da administração estadual, que se insurgiram notadamente contra a necessidade de aprovação de despesas superiores a R\$ 50.000,00 (art. 1º, II, do Decreto), que consideraram inviável em atividades voltadas para o mercado, e contra as restrições ao afastamento de servidores para estudos ou a serviço (art. 3º, I e II, do Decreto), que afetavam especialmente as instituições de ensino superior financiadas pelo estado (UEL, UEM, UEPG, UNICENTRO, UNIOESTE, UENP e CINETVPR).

Também este conflito deu origem a modificações no texto do Decreto, que acabou sendo republicado em 31 de maio de 2007, sob o número 897, com poucas, mas essenciais alterações:

Art. 13. As disposições contidas neste Decreto não se aplicam à Companhia Paranaense de Energia – COPEL, à Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, à Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, à Companhia Paranaense de Gás – COMPAGÁS e às Instituições de Ensino Superior.

§ 1º Excetuam-se desta determinação as situações previstas nos artigos 5º, 9º e 10 deste Decreto, no que concerne à Companhia Paranaense de Energia – COPEL, à Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, à Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR e à Companhia Paranaense de Gás – COMPAGÁS.¹⁵

§ 2º As disposições contidas nas alíneas “a” e “c” do artigo 2º deste Decreto aplicam-se às Instituições de Ensino Superior.¹⁶

§ 3º As entidades mencionadas no “caput” deste artigo deverão encaminhar à Chefia da Casa Civil cópias dos contratos, aditivos e demais despesas realizadas.

Percebe-se que o novo decreto representa um recuo da administração burocrática em face das tendências gerenciais, visto que concede às empresas públicas e instituições de ensino superior uma maior liberdade gerencial em face do

¹⁴ Segundo a classificação proposta por Bresser-Pereira (ver *supra*, seção 3), as unidades administrativas desse tipo deveriam ser capazes de tomar decisões independentemente de autorização superior, sendo controladas diretamente pela sociedade usuária de seus serviços. A administração pública “semiautônoma” consiste nos setores de prestação de serviços sociais e científicos (como universidades e fundações), e a administração pública “regulada” consiste nos setores de produção de bens e serviços para o mercado (empresas privadas concessionárias de serviços públicos ou, até o término do processo de privatização, empresas públicas e sociedades de economia mista).

¹⁵ Os artigos citados se referem, respectivamente, a requisições de aeronaves, formalização de convênios (restrição prevista na Constituição do Estado) e transferência de recursos e subvenções sociais.

¹⁶ As alíneas citadas se referem, respectivamente, à abertura de concurso público e ao aumento da remuneração dos servidores.

núcleo estratégico das funções estatais. Não obstante, permanece o caráter geral burocrático da administração pública, já que permanecem as restrições para os demais setores da administração, e mesmo os excetuados do decreto continuam se submetendo ao controle burocrático *a posteriori*, visto que persiste o dever de encaminhar à Casa Civil cópias dos contratos, aditivos e despesas realizadas em suas atividades (art. 13, § 3º).

Assim, o debate realizado em torno dos Decretos 848 e 897 de 2007 é mais um exemplo de resistência da administração burocrática às tendências de gerencialização da atualidade, o que volta a mostrar a sua força e a enorme influência deste combate político sobre o direito administrativo contemporâneo.

5 Conclusão

Após todo esse trajeto, parece ficar clara a importância deste estudo. Afinal, assim como não é possível ao físico compreender os movimentos do oceano apenas observando as ondas na superfície do mar, tampouco é possível ao jurista compreender adequadamente o fenômeno jurídico se não estiver atento às transformações de fundo porque passa a sociedade em que ele está inserido.

A análise cautelosa das transformações recentemente ocorridas na legislação administrativa do estado do Paraná indica que elas são o resultado superficial de uma batalha mais profunda, que não se resume ao imediato do debate jurídico e nem ao cotidiano da disputa político-partidária. Trata-se de um duelo subterrâneo, que diz respeito não somente à quantidade de poderes nas mãos do governador ou à quantidade de liberdade dos servidores, mas à espécie de capitalismo existente no Brasil contemporâneo, às práticas de poder que garantem o seu funcionamento, ao tipo de Estado delas decorrente e à maneira como o Direito regula o Estado assim construído.

Assim, as Leis Estaduais 15.340/06 e 15.608/07 e os Decretos Estaduais 848/07 e 897/07 são um claro indicador das forças vitoriosas nesse conflito: aquelas representantes de um modelo de capitalismo industrial, perpassado por práticas de poder disciplinares e biopolíticas, que constituem um Estado burocrático, completamente regulado por um direito administrativo normalizador.

Porém, a mera existência desta nova legislação indica não apenas a força da administração burocrática no Brasil contemporâneo, mas também a imensa quantidade de recursos que ela emprega para permanecer resistindo às novas tendências de organização do Estado, de tal modo que eles se tornam visíveis até mesmo na superfície ideológica e ocultadora do Direito. Demonstra, assim, que o seu domínio não é incontestado, mas permanentemente confrontado por um modelo de capitalismo pós-industrial, perpassado por práticas de poder de controle, que pretendem constituir um Estado gerencial que seja regulado por um direito administrativo flexível e modulador.

Nesse sentido, a legislação paranaense não traduz apenas a realidade política específica do estado, mas é um exemplo paradigmático do debate que permeia toda a discussão atual acerca da organização administrativa do Estado brasileiro, em um contexto de resistência das práticas que pretendem aumentar continuamente as forças do Estado com técnicas disciplinares e biopolíticas típicas da sociedade de normalização, em face das práticas que pretendem ampliar a circulação do capital e o consumo da sobreprodução de mercadorias com técnicas de controle típicas da sociedade pós-industrial.

Pode-se concluir, então, que a disputa jurídica envolvendo os dispositivos legais analisados traduz uma disputa política mais ampla, entre um capitalismo pós-industrial permeado por práticas de controle, que atribuem maior flexibilização e liberdade à administração estatal, e um capitalismo industrial permeado por práticas de normalização, que mantém uma estrutura de poder hierárquica, mais adequada às práticas de sujeição correspondentes ao grau de desenvolvimento econômico do país. Nessa conjuntura, a legislação estadual é uma das armas de resistência da administração burocrática em face da nova administração gerencial – valendo sempre, porém, uma ressalva: a de que o jurista preocupado com a emancipação social não deve se preocupar em levantar bandeiras e optar por um dos lados desta guerra. É inútil a discussão que pretende descobrir qual dos regimes é mais opressor ou mais liberador, pois é em cada um deles que se enfrentam as sujeições e liberações cotidianas. Como lucidamente expôs Gilles Deleuze (1992b, p. 226 – *sem grifos no original*), ao examinar as diferenças entre o poder normalizador e o poder de controle:

Não se deve perguntar qual é o regime mais duro, ou o mais tolerável, pois é em cada um deles que se enfrentam as liberações e as sujeições. Por exemplo, na crise do hospital como meio de confinamento, a setorização, os hospitais-dia, o atendimento a domicílio puderam marcar de início novas liberdades, mas também passaram a integrar mecanismos de controle que rivalizam com os mais duros confinamentos. **Não cabe temer ou esperar, mas buscar novas armas.**

6 Referências

BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização* – na aurora do séc. XXI. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Hucitec, Anna Blume, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 4. ed. Brasília: UnB, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997.

_____. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n° 45, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, nº 34, 2000.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

DELEUZE, Gilles. Controle e Devir. In: *Conversações, 1972-1990*. Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992a.

_____. *Post-scriptum* sobre as sociedades de controle. In: *Conversações, 1972-1990*. Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992b.

FONSECA, Ricardo Marcelo. *Modernidade e contrato de trabalho: do sujeito de direito à sujeição jurídica*. São Paulo: LTr, 2002.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Nau, 1999.

_____. *Em defesa da sociedade*. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Vigiar e punir*. 28. ed. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. *Le pouvoir psychiatrique*. Lonrai: Gallimard/Seuil, 2003.

_____. *Microfísica do poder*. 14. ed. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2004a.

_____. *Naissance de la biopolitique*. Lonrai: Gallimard/Seuil, 2004b.

_____. *Securité, territoire, population*. Lonrai: Gallimard/Seuil, 2004c.

GUANDALINI JR., Walter. Da ascese à disciplina: a ética protestante e a constituição do sujeito capitalista. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, nº 41, Curitiba: SER/UFPR, p. 115-129, 2004.

_____. *A crise da sociedade de normalização e a disputa jurídica pelo biopoder – o licenciamento compulsório de patentes de anti-retrovirais*. 2006. Dissertação (Mestrado) – UFPR, Curitiba.

_____ et al. Reflexões sobre a reforma administrativa, trabalhista e tributária. *Revista Jurídica Themis/Centro Acadêmico Hugo Simas*, nº 15, Curitiba: JM, p. 169-198, 2004.

HARDT, Michael. A sociedade mundial de controle. Tradução de Maria Cristina Franco Ferraz. In: ALLIEZ, Éric (Org.). *Gilles Deleuze: uma trajetória filosófica*. São Paulo: Editora 34, 2000.

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

JUSTEN, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

TOFFLER, Alvin. *The third wave*. New York: Bantam Books, 1989.

_____. *La empresa flexible*. Barcelona: Plaza & Janés, 1997.

TOURAINÉ, Alain. *A crítica da modernidade*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

WEBER, Max. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. Tradução de José Marcos Mariani de Macedo e Antônio Flávio Pierucci. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.