COORDENAÇÃO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AUTONOMIA GERENCIAL. CONTRATO DE GESTÃO. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. A GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO)*

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO**

1. O Estado em mudança. 2. Ressurgimento da sociedade como elemento político. 3. O foco administrativo no cidadão. 4. As características de ética e eficiência. 5. Experiências contemporâneas de modernização da administração pública. 6. A coordenação gerencial na administração pública. 7. A cooperação gerencial na administração pública. 8. A colaboração gerencial na administração pública. 9. Considerações finais sobre a administração consensual.

1. *O Estado em mudança*

Não se estará introduzindo nenhuma novidade, senão que apresentando a real dimensão do que venha a ser o repensar do Estado e da sociedade neste fim de século, ao se afirmar que a definição dos desafios dos novos tempos, no cenário global que se vai construindo sobre os escombros da deterioração dos velhos *sistemas econômicos nacionais* ideologizados e do envelhecimento do próprio *sistema político mundial* belicista e confrontativo, parte da essencial compreensão desses dois tópicos para enfrentar as conseqüentes tarefas de *reorganizar os Estados nacionais* e de *administrar a sua inserção no processo de globalização*, ambas dependentes da

* Exposição no Seminário "*A Emenda Constitucional da Reforma Administrativa*", da Escola Superior de Advocacia "Orlando Gomes", Salvador, Bahia, 19 de novembro de 1998.

** Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Professor Titular da Universidade Candido Mendes, Membro da Academia Internacional de Direito e Economia e Diretor do Instituto Atlântico.

reformulação do próprio conceito de Estado e da transfigurada natureza de suas relações internas e internacionais.

Tal é o aquecimento dos debates e das pesquisas sobre o desenvolvimento e o devir dos Estados nacionais que a prestigiosa Universidade de Nancy vem de dedicar uma nova revista trilíngüe ao *estudo da evolução da Nação e do Estado*, sobretudo na Europa.

É nesse contexto planetário de fervilhar de idéias que se situa o problema da renovação da administração pública: *como a reforma da máquina do Estado* e, mais particularmente, *que tipos de reformas* devem refletir essas novas relações entre o Estado e a sociedade; eis a referência central para a compreensão da Emenda Constitucional nº 19/98, notadamente quanto aos tópicos cujo estudo foi solicitado para serem discutidos neste importante seminário: *administração pública e autonomia gerencial; contrato de gestão; organizações sociais; a gestão associada de serviços públicos: consórcios e convênios de cooperação*, transcritos no subtítulo.

Como se pode perceber, esta empreitada demanda uma nova, mais extensa e profunda compreensão da *interação* entre Sociedade e Estado e um decidido avanço no aperfeiçoamento do diálogo e da colaboração entre esses dois atores, ou seja, em termos técnicos, do desenvolvimento dos específicos *canais institucionais de participação* na administração pública: na *tomada de decisão*, na *execução* e, não menos importante, no *controle de resultados*.

Desses três canais institucionais mencionados, cabe aqui tratar em especial da abertura dos canais de *participação na execução administrativa*, o que se desdobra em inúmeras modalidades de relações de colaboração Estado-sociedade, hoje também denominadas de "parcerias".

Como se desenvolverá adiante, observa-se em curso um nítido temperamento dos aspectos tradicionalmente mais autoritários da ação administrativa do Estado, fenômeno agudamente observado por M. S. Giannini ao dedicar um Capítulo de sua já clássica introdução ao *Tratado de Direito Administrativo*, obra coletiva dirigida por Giuseppe Santaniello, ao surgimento, nos ordenamentos jurídicos contemporâneos, das administrações de direito privado sob direção pública.[1]

2. *Ressurgimento da sociedade como elemento político*

Desde logo, colaboração e parcerias exigem *equilíbrio* entre colaboradores e parceiros, ou seja, a definição de um relacionamento não mais absolutamente desigual e supraordinado entre Estado e sociedade.

Ora, a concepção hegeliana deificadora do Estado havia servido como inspiração e justificação para uma longa era de fastígio desta instituição, que se anunciara,

1 MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Trattato de Diritto Amministrativo*, Pádua, CEDAM, 1988, especificamente o Capítulo 22, sob o título "*Nos ordenamentos de hoje: administrações de direito privado, direções públicas*", p. 117 e ss. (t. do A.).

então, no correr do século dezenove, como predestinada a tornar-se a tutora absoluta das sociedades humanas, tidas como imbeles, egoístas e desagregadas, por ter sido considerada como a *única solução de organização de poder a que parecia capaz de imprimir coerência, unidade de propósito e, sobretudo, ética* na satisfação de um conjunto caótico e tumultuário de interesses desarmônicos, quando não abertamente conflitantes.

Mas, paradoxalmente, seria essa aparente fragilidade apontada nas *sociedades*, a *pluralidade de interesses*, a fonte de seu imanente poder difuso, que acabaria por se tornar incrivelmente potencializado pela explosão das comunicações, ao ponto desses inumeráveis pólos de interesses ganharem definição e passarem a reclamar e a obter *sua reaparição no cenário político*, não mais como um epifenômeno, de interesse apenas de antropólogos e de sociólogos, mas como um *elemento essencial de uma renovada relação de poder, pluralista e substancialmente democrática;* um protagonista recém-chegado e muito bem-vindo de um novo diálogo político Sociedade-Estado.

E foi o pluralismo da sociedade que, na consagrada expressão de Massimo Severo Giannini, transformou o Estado monoclasse, tradicionalmente manifestação de dominação hegemônica, em *Estado pluriclasse*, um novo conceito de concentração de poder construído sobre uma cópia caleidoscópica de consensos, formados a partir dessa imensa riqueza ebuliente de miríades de interesses políticos, econômicos e sociais em permanente interação.[2]

É nesse renovado Estado pluriclasse que o *indivíduo* deixa de ser um dado estatístico das democracias formais, aquele eleitor periódico, esquecido e abandonado nos interregnos eleitorais, para tornar-se o *centro de todo processo político*, como seu autor, ator, espectador e destinatário, permanentemente valorizado em todas as suas etapas e não apenas nas épocas de campanha política.

3. *O foco administrativo no cidadão*

A transição da *administração burocrática clássica*, herdada da tradição continental européia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a *administração gerencial moderna*, fortemente influenciada pela postura pragmática das megaempresas, assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, *desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão*, do mesmo modo que, antes, a transição da *administração regaliana e patrimonialista*, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado.

Em conseqüência dessa mudança, o Estado não administra nem, como no passado remoto, *para o Rei e para seus áulicos*, nem, como no passado recente, *para ele próprio, o Estado, e suas classes privilegiadas*: altera-se o enfoque para

2 M. S. GIANNINI, *Trattato de Diritto Amministrativo*, Pádua, CEDAM, 1988, p. 61 e ss.

passar a administrar para o cidadão os *interesses públicos* que lhe são confiados pela ordem jurídica.

Observe-se, entretanto, que, no curso desse processo histórico, o próprio *conceito de público* também evoluiu além da dicotomia romanista, ao ponto do *interesse público* ter deixado de ser monopólio do Estado, para prolongar-se num espaço do *público não-estatal,* um conceito que ainda está se formando, mas já se apresenta suficientemente amplo para abrigar várias novas formas de ação e de entidades voltadas à administração dos *interesses gerais*, fazendo com isso proliferar os chamados *entes intermédios.*

Em comum, porém, todas essas entidades, estatais, intermédias e privadas, cada uma em seus respectivos campos de atuação, que ainda estão sendo gizados pela ordem jurídica, têm uma crescente obrigação de desempenhar satisfatoriamente seus específicos cometimentos. Em outros termos: há denominadores comuns e exigências muito semelhantes para que qualquer uma delas gerencie a prestação de serviços à sociedade, o que torna menos importante a natureza jurídica do ente prestador e, por vezes, até a definição do regime a que se sujeita, salvo se uma determinada prestação de serviço deva vir necessariamente suportada pelo exercício da coerção estatal.

A consciência dessa realidade faz ruir barreiras e repensar princípios e métodos em termos de ética e de eficiência.

4. *As características de ética e de eficiência*

O conceito de *competitividade do setor público* gera um novo elenco de diretrizes administrativas para a gestão dos interesses públicos gravitando em torno de dois valores centrais: a *ética* e a *eficiência.*

Relativamente à diretriz *ética*, uma boa síntese de *deveres funcionais* nela centrados se encontra no documento denominado "Sete Princípios da Vida Pública", constante do conhecido Relatório Nolan, apresentado pelo Primeiro-Ministro Britânico ao Parlamento em maio de 1995. São eles: *interesse público, integridade, objetividade, responsabilidade (accountability), transparência, honestidade* e *liderança.*

O *interesse público* continua sendo a finalidade da administração estatal embora, como indicado, já se reconheça que, em muitos casos, o Estado já não mais deve ser seu monopolista.

A *integridade,* prescreve o Relatório Nolan, decorre da *independência* dos exercentes de cargos públicos face a quaisquer indivíduos ou organizações que possam influenciá-los no cumprimento de seus deveres.

A *objetividade* sobreleva a importância de decidir apenas com base no *mérito,* não tendo em vista senão a busca dos resultados positivos que possam e devam ser alcançados na gestão da coisa pública.

A *responsabilidade*, tanto perante o Estado quanto perante a sociedade, envolve a submissão dos entes, dos órgãos e dos agentes públicos a quaisquer tipos de fiscalização que sejam necessários: externa ou interna, formal ou informal, permanente ou periódica.

A *transparência* resulta da necessária motivação das decisões, da abertura do acesso às informações, do contraditório e da aceitação da participação popular na forma e pelos meios que sejam compatíveis com um razoável nível de eficiência.

A *honestidade*, no caso, funcional, impõe ao agente público o dever de declarar eventuais impedimentos e de proteger de todo modo o interesse público, ainda que isso lhe possa causar prejuízos pessoais.

A *liderança*, por fim, importa numa atitude dos agentes públicos em apoio desses princípios, principalmente pelo exemplo.

No tocante à segunda diretriz referida, a *eficiência*, abandona-se a idéia de que a gestão da coisa pública basta ser eficaz, ou seja, consista apenas em desenvolver *processos* para *produzir resultados*. A administração pública gerencial importa-se menos com os *processos* e mais com os *resultados*, para que sejam alcançados com o *menor custo*, no *mais curto lapso de tempo* e com a *melhor qualidade* possíveis.

A esse desejado aumento de eficiência se tem denominado de "modernização", embora ele só possa ser perceptível, como um todo, ao cabo de um itinerário de reformas administrativas, na medida em que venham a ser perfeitamente identificados e, assim, tratados adequadamente, os diferentes *setores* a cargo da administração estatal, o que envolve, eventualmente, a "privatização", ou seja, a devolução de alguns deles à sociedade, para que sejam geridos por entidades privadas, nesse espaço em expansão do *público não estatal*.

Não obstante as simplificações e as sínteses didáticas aqui empregadas, não deve ficar a impressão de que esse itinerário se cumpra linear ou homogeneamente: na verdade, *à lógica operacional necessária, sempre precede a opção política possível*, com todas as perplexidades e irracionalidades a esta inerentes, produzindo, em conseqüência, experiências boas e más, satisfatórias ou insatisfatórias, lentas ou precipitadas, tudo segundo os respectivos contextos técnicos e políticos em que têm lugar.

Convém, por isso, deitar-se uma rápida vista d'olhos sobre algumas dessas experiências mais significativas.

5. *Experiências contemporâneas de modernização da administração pública*

As experiências internacionais têm todas um denominador comum de fato: a *crise do Estado*. As várias doutrinas explicativas chegaram depois, analisando todas as suas expressões — *política, econômica* e *social* — que, fatalmente, terminam por desembocar numa *crise administrativa*.

A expressão *política* sintetizou-se na derrocada do mega-Estado de inspiração hegeliana, imaginado por tanto tempo como indispensável tutor e responsável pela nação; a expressão *econômica* caracterizou-se pela falência do modelo keynesiano, que se apoiava no pleno emprego e nas inefáveis atividades "estratégicas"; e a expressão *social* transpareceu como o envelhecimento da concepção robsoniana do *Welfare State*, que confiava ao Estado a responsabilidade pela felicidade das pessoas.

A *administração pública*, colhida nessa tríplice crise, não teria como deixar de refletir esses câmbios e a busca de novos rumos. E foi isso que efetiva e sucessiva-

mente veio a ocorrer nos países que se dispuseram a enfrentar os desafios de pensar e de executar as necessárias mudanças em seus respectivos contextos nacionais e num novo modelo comunitário de nações.

Os fundamentos teóricos já tinham sido lançados, bastando relembrar as obras de alguns dos mais proeminentes cientistas sociais deste século, como Bobbio, Buchanan, Crozier, Friedman, Hayeck, North, Popper, Von Mises e tantos outros do mesmo calibre, ricas de análises, de justificativas e de caminhos abertos para orientar as reformas do Estado que, um após outro país, seriam seguidas. Como o substrato comum desses fundamentos estava na recuperação e na ampliação da *liberdade* e da *dignidade humanas*, esmagadas por longos e sombrios decênios de submissão a ideologias e experiências despóticas, estatizantes e autoritárias, explica-se por que, em seu conjunto, acabaram sendo bisonhamente interpretadas apenas como um simples ressurgimento de premissas do liberalismo clássico, o movimento de idéias que a partir do século dezoito nos havia lançado as bases para a afirmação das liberdades do homem e do cidadão, do constitucionalismo e do estado de direito, passando a ganhar, por isso, uma denominação genérica e vaga de *neoliberalismo.*

Por certo, os nostálgicos do estado-forte, das velhas ideologias salvacionistas e, porque não, das *nomenklaturas* dirigistas, reforçados pelos ingênuos e inevitáveis conservadores do *status quo*, passaram estranhamente a contestar e a repudiar este reflorescimento do espírito da liberdade, simbolizado no assim apelidado *neoliberalismo*, sem verdadeiramente compreendê-lo e até de modo não muito diferente do que já haviam feito os seus antecessores históricos, os absolutistas e autocratas. O preocupante é que reagiram horrorizados, como se estivessem defrontando a anarquia, o fim do Estado e o reino do caos, o que poderia levar-nos a considerá-los, por isso, até em virtude da mesma simetria com o passado, como áulicos renascidos de um *neo-autoritarismo.*

Mas, ao que tudo indica, com o esgotamento da fatídica era das ideologias,[3] o problema de há muito deixou de situar-se na estratosfera das digressões teóricas. Alinhar-se dogmaticamente quer a neoliberais quer a neo-autoritários é um exercício que, além de equivocado, é igualmente desimportante para responder ao ingente desafio de formular a adotar soluções práticas, eficientes e legitimadas com vista a atender as crescentes necessidades dessas sociedades humanas, cada vez mais conscientes e, por isso mesmo, demandantes.

Hoje, tanto devem ser *racionais* as escolhas públicas do *que fazer* (políticas) quanto as do *como fazer* (administrativas), pouco importando sua amarração ou inserção em cerebrinos sistemas políticos extravagantes e ideologias teoricamente preconcebidos.

Mas, se todas as nações, em maior ou menor grau, com distintas ênfases, oportunidade e ritmo, vêm promovendo suas *reformas de Estado* na linha da racionalização das escolhas públicas, foi, possivelmente, na *Inglaterra,* com pioneirismo, que as experiências sobre o tipo de *administração pública* mais adequado às novas demandas de sociedades cada vez mais conscientes e exigentes ganharam o seu mais

3 Ref. DANIEL BELL, *The End of Ideologies.*

importante laboratório de *técnicas gerenciais* aplicáveis às atividades estatais, principalmente pelo trabalho desenvolvido por Dereck Rayner, que ficou encarregado de executar a reforma administrativa naquele País.

Do outro lado do Atlântico, nos *Estados Unidos da América*, não obstante os esforços envidados pelas administrações Reagan e Bush, os resultados foram mais modestos, embora se houvesse dado destaque a um conceito até então estranho à gestão pública, a *produtividade*, como se encontra nos trabalhos de Ukeles e Pollit.

No *Japão* e na *Suécia*, os processos de reforma administrativa, tal como descritos por Michel Crouzier, visaram ao *consenso* dos atores envolvidos e, com isso, registraram-se mais êxitos que em todos os esforços de mudanças verticalizadas, até então realizados por imposição hierárquico-burocrática.

Mas, possivelmente, os analistas políticos e os cientistas da administração pública, que amanhã se debruçarem sobre os modelos de reforma executados neste século, destacarão o da *Nova Zelândia*, promovida entre 1984 e 1994, como uma das mais bem conduzidas do planeta. Nem por outro motivo, esse País logrou ostentar, a partir de então, uma das maiores taxas de geração de empregos e de prosperidade geral em todo o mundo.

O exemplo é particularmente valioso porque a Nova Zelândia partiu de uma situação muito semelhante à brasileira, com o Estado presente em todos os setores da economia de alguma importância e responsável pela formulação da "política de bem-estar" da Nação. Em dez anos, as transformações foram tão cuidadosamente executadas que acabaram se tornando um exemplo acadêmico, como sua própria Ministra das Finanças, Ruth Richardson se encarregou de divulgar ecumenicamente.

Finalmente, para não alongar demasiadamente esta resenha de interesse meramente exemplificativo, convém voltar os olhos à experiência latino-americana, em que se destacam o *Chile* e a *Argentina*, países que, além de se terem adiantado na América Latina no equacionamento e na execução dos problemas da reforma administrativa, lograram produzir excelentes trabalhos, como os de Tomasini, no Chile, e, enfrentando especificamente o problemático campo jurídico, os de Gordillo e Dromi, na Argentina.

6. *A coordenação gerencial na administração pública*

Nessas experiências, dois vetores de maior importância foram o aproveitamento indireto, no aparato administrativo público, dos *modelos de gestão* desenvolvidos espontaneamente pela sociedade e, principalmente, o aproveitamento direto das extraordinárias *potencialidades gestoras* dos entes da sociedade através de ações conjuntas com o Estado.

Com efeito, a redescoberta das possibilidades da *coordenação de ações* para o gerenciamento da Administração Pública, valendo-se das múltiplas formas de *interação* e de *atuação agregada* dos próprios órgãos já existentes no aparelho do Estado entre si, e desses com as miríades de entidades da sociedade civil organizada, têm rasgado um vasto e riquíssimo campo de experiências gerenciais, em que institutos

antigos vão se remodelando e novos vão sendo criados com vistas à maior *eficiência* e à maior *visibilidade* da gestão dos interesses públicos.

Nessa linha, no *âmbito interno* da Administração Pública, desenvolveu-se e aperfeiçoou-se o antigo conceito de *cooperação*, tanto valendo-se das formas clássicas dos *consórcios* e dos *convênios*, quanto através dos novíssimos *contratos de gestão*, na verdade, *acordos para a realização de programas específicos de administração pública*, por isso mesmo mais adequadamente denominados de *acordos de programa*, voltados a ampliar a *autonomia gerencial* dos órgãos públicos e a estimular a *gestão associada* de serviços públicos, para superar os avelhentados emperramentos da hierarquia burocratizada.

Por outro lado, no *âmbito externo* da Administração Pública, desenvolveu-se e aperfeiçoou-se o conceito de *colaboração*, tanto através de *contratos de gestão*, inclusive sob a forma de *acordos de programa*, extensíveis a entidades privadas, quanto de simples *convênios*, voltados a estimular a *gestão em parceria* de serviços públicos.

Assim, esquematicamente:

- COORDENAÇÃO Gerencial da Administração Pública
  - COORDENAÇÃO (âmbito interno)
    - Autonomia Gerencial
      - Contratos de gestão*
    - Gestão Associada
      - Consórcios públicos
      - Convênios de cooperação
  - COLABORAÇÃO (âmbito externo)
    - Gestão em Parceria
      - Convênios
      - Contratos de gestão*
    - Gestão Admitida
      - Reconhecimento

(*Acordos de programa)

No Brasil, após um período de discussões e de maturação, talvez insuficiente, não só para uma boa *familiarização técnica* com os novos conceitos mas, principalmente, para sua *adequada harmonização e adaptação à ordem jurídica constitucio-*

nal vigente, a recém promulgada Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, à Constituição de 1988, que, entre outros assuntos, "modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas", *vem proposta como um marco da transformação da administração pública burocrática para a gerencial*, no contexto mais amplo da reforma do Estado brasileiro.

No plano positivo há três referenciais que merecem ser destacados.

Primo, a nova redação dada ao artigo 37, *caput*, que ajunta aos *princípios administrativos já expressos*, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, também a *eficiência*.

Secundo, o novo parágrafo 8º, acrescido ao mesmo artigo, que admite a ampliação da *autonomia gerencial, orçamentária e financeira* dos órgãos e entidades da administração direta e indireta através de contratos de desempenho, a serem firmados entre seus respectivos administradores e o Estado, em que serão fixadas metas de *eficiência* a serem alcançadas.

Tertio, o novo art. 241, que prevê a edição de leis federal, estaduais, distrital-federal e municipais, conforme o caso, para disciplinar a *cooperação* entre essas entidades, autorizando a *gestão associada* de serviços públicos através de *consórcios públicos* e *convênios de cooperação*.

Segundo a sistemática expositiva adotada, examinar-se-á a seguir a *coordenação gerencial da Administração Pública*, em cada uma das duas vias através das quais se executa.

A primeira via estudará sistematicamente as técnicas que visam a incrementar as potencialidades de uma entidade ou de um órgão administrativo público por meio da *cooperação*, no âmbito interno do próprio aparelho do Estado, consideradas as suas diferentes descentralizações políticas e administrativas.

A outra, estudará as técnicas que visam a ampliar as potencialidades de uma entidade ou de um órgão administrativo público por meio da *colaboração*, buscada no âmbito externo do aparelho do Estado pela associação consensual com entidades privadas da sociedade civil.

7. *A cooperação gerencial na administração pública*

A *cooperação gerencial na Administração Pública* se apresenta sob duas modalidades: pela ampliação da *autonomia gerencial* de órgão ou entidade da administração direta e indireta, inclusive de sua própria gestão financeira e orçamentária, mediante *contrato de gestão*, e pela *gestão associada* com outros órgãos ou entidades da própria administração, direta e indireta, mediante a pactuação de *consórcios públicos* e de *convênios de cooperação*.

Quanto à ampliação da *autonomia gerencial, orçamentária e financeira*, a Emenda Constitucional nº 19/98, em seu art. 3º, acrescenta o § 8º ao art. 37, admitindo que a *lei*, de cada entidade da federação em causa, possa autorizá-la mediante *contrato*, a ser firmado entre administradores do ente ou órgão interessado e o Poder Público, com a fixação de um *programa* de metas de desempenho a serem

atingidas durante determinado prazo, sob controles e critérios definidos, inclusive de remuneração do pessoal.

A denominação, aplicada pela burocracia brasiliense, de *contrato de gestão,* não é feliz, pois, na verdade, não há prestações recíprocas envolvidas ou interesses antagônicos a serem compostos contratualmente entre o administrador e o Poder Público mas, apenas, um *acordo,* em que se *programa* uma atuação conjunta, visando aos mesmos resultados de *interesse comum.*

Melhor ficaria, por isso, a denominação *acordos de programa* que, na lição do monografista Rosario Ferrara, são *pactos* em que dois ou mais sujeitos públicos podem livremente dispor sobre normas de atribuição de poder, ou seja sobre *competência,*[4] daí a justificação do seu conterrâneo e outro ilustre doutrinador da matéria, Ernesto Sticchi Damiani, para quem a harmonização pactuada da ação pública é uma imposição da própria multiplicidade de centros de decisão,[5] tese, enfim, que tem em Massimo Severo Giannini seu altamente autorizado expositor.

Quanto à *gestão associada,* também é a Emenda Constitucional nº 19/98 que rege a matéria em seu art. 24, que deu nova redação ao art. 241 da Constituição, para determinar que as entidades da federação *a* disciplinem por meio de lei os *consórcios públicos* e os *convênios de cooperação,* bem como a *transferência* total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços entre elas repassados.

Novamente está-se diante de outras duas modalidades de *acordos:* os *consórcios* e os *convênios,* neste caso, ambos a serem ajustados entre *entes federados* (art. 241, CF). Os consórcios, pressupondo, segundo doutrina assente, competências iguais dos pactuantes e os convênios, competências diferentes.

Quanto à natureza jurídica dos três instrumentos aqui tratados, *acordos de programa, consórcios* e *convênios,* são espécies do *pacto* o gênero que congrega as espécies consensuais dos *contratos* e dos *acordos em geral.* A distinção entre esses tipos se aperfeiçoou desde o fim do século dezenove, muito devendo-se à doutrina alemã precisar-lhes as diferenças.[6]

Definem-se duas diferenças lógicas entre os contratos (*Vertrag*) e os acordos (*Vereinbarung*): na *estrutura* e na *função.*

A distinção *estrutural* se refere ao *conteúdo da vontade* conformadora de cada instituto: no *contrato,* cada parte pretende um resultado diverso, enquanto no *acordo,* todas se voltam ao mesmo resultado.

A distinção *funcional* diz respeito ao *interesse* a ser satisfeito por um ou por outro instituto: no *contrato,* as partes têm interesses contrapostos e afinal os compõem, mediante concessões recíprocas, para, satisfazê-los através de *prestações*

4 ROSARIO FERRARA, *Gli Accordi di Programma,* CEDAM, Pádua, 1993, p. 87.

5 STICCHI DAMIANI, *Attività Amministrativa Consensuale e Accordi di Programma,* Milão, Giuffrè, 1992, p. 25.

6 K.BINDING, *Die Grundung des norddeutscherBunBJes,* in *Festgabe für B. Windscheid,* Leipzig, 1889, ps. 67 e ss.; G. JELLINEK, *System der subjektiven Rechte,* Freiburg, 1892, p. 193 e ss.; H. TRIEPEL, *Völkerrechte und Landesrechte,* Leipzig, 1899, ps. 45 e ss.; G.A. WALD, *Die Vereibarung als Rechtsfigur des öffentlichen Rechte,* in *Archiv des öffentlichen Rechts,* Vol. 59, 1928, ps. 161 e ss.

mútuas, ao passo que no *acordo*, as partes têm interesses comuns, ajustando, para satisfazê-los, *prestações convergentes*, integrando suas vontades e seus meios.[7]

O Direito Público, em seu ramo Administrativo, absorveu ambas as categorias, a princípio, como se sabe, mantendo suas características privatistas originais e, depois, pouco a pouco, desenvolvendo variantes publicistas até chegar aos institutos hoje bem definidos do *contrato administrativo* e do *acordo administrativo*, ambas, as modalidades básicas empregadas pela moderna administração consensual.[8]

Observe-se, em reforço, que o *contrato administrativo*, além das distinções clássicas referidas, estrutural e funcional, apresenta outra nítida e importante diferença do *acordo administrativo* sob o critério *teleológico:* enquanto o *contrato administrativo* tem sentido *finalístico*, pactuado para atender direta e concretamente um interesse público específico cometido ao Estado através de uma prestação da parte privada, o *acordo administrativo* tem sentido *instrumental*, pois é ajustado para *coordenar* a atuação das entidades acordantes, em regime de *cooperação* ou de *colaboração.*[9]

Em outros termos: no *contrato administrativo*, o ente estatal realmente exerce, embora em parceria e através da prestação do contratante privado, uma *função pública* que lhe é própria, ao passo que no *acordo administrativo*, o ente estatal apenas dispõe como pretende exercê-la em concurso com outras entidades, sejam públicas ou privadas.

Por fim, outra distinção relevante entre esses dois institutos, tão comum e indevidamente confundidos,[10] diz respeito à *patrimonialidade*, um interesse presente nos contratos mas ausente nos acordos. É sempre útil recordar que o contrato é a expressão do direitos subjetivo dos contratantes de criar obrigações recíprocas, ao passo que o acordo é a expressão do poder jurídico dos acordantes de disporem como atuarão no exercício de seus respectivos poderes e faculdades;

Lamente-se que parte da doutrina brasileira do Direito Administrativo se haja apegado demasiadamente a certas classificações da vertente gaulesa e relegado o avanço metodológico no campo dos acordos administrativos. Até mesmo quanto à nomenclatura dos atos da Administração Pública, ainda prevalece o entendimento restrito de que a expressão *ato complexo* designa apenas os atos administrativos de *complexidade interna*, ou seja, nos quais concorrem *vários órgãos do mesmo ente* e, por isso, seriam apenas *atos unilaterais.*[11]

7 Nem por outra razão o acordo é também denominado de *ato união* ou de *ato complexo.*

8 Em nosso *Curso de Direito Administrativo*, o tratamento desses dois institutos tem mantido suas respectivas identidades, com as referidas características distintivas, desde sua 1ª edição, em 1970, à atual, 11ª edição, de 1998, p. 136.

9 A coordenação é gênero na qual se inserem a cooperação, ajustada entre entes públicos, e a *colaboração*, entre entes públicos e privados (v. n. *Curso de Direito Administrativo*, 11ª edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1998, ps.134 e 197).

10 Como exemplo, o art. 116 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

11 A acepção restrita encontra-se acolhida e divulgada na pena ilustre de HELY LOPES MEIRELLES, a quem tanto deve o progresso do Direito Administrativo no País (*Direito Administrativo Brasileiro*, S. Paulo, RT, 14ª edição, ps. 147 e 148).

Acepção mais lógica e mais ampla é a que envolve os atos de *complexidade externa*, ou seja, aqueles nos quais concorrem *várias entidades* e, por isso, são *atos bi* ou *plurilaterais*.[12]

Não é de se estranhar, portanto, que sem um seguro enquadramento doutrinário, os institutos do consórcio, do convênio e, agora do acordo de programa não se tenham aperfeiçoado satisfatoriamente e acabem confundidos com os contratos administrativos, não obstante tão distintos.[13] Com efeito, todos os tipos de atos administrativos complexos pactuados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, por não serem contratos, mas expressões de vontade do Poder Público dispondo sobre sua próprias competências constitucionais, não podem ser limitados nem condicionados por lei federal.

Recolha-se, sobre o tema, a adequada advertência de E. Sticchi Damiani: "seria seguramente equivocada a afirmação de que o poder assim exercitado, que é *poder administrativo funcionalizado*, seja reconduzível à esfera da autonomia negocial".[14] Em vista do exposto, reduzir o conceito do ato administrativo complexo ao do contrato administrativo, é admitir por inferência que a União possa interferir sobre a autonomia administrativa das demais unidades políticas para escolher o *modo* em que deverão elas exercer suas respectivas competências em prossecução dos interesses públicos que lhes foram cometidos constitucionalmente.

Assim, pode-se resumir os conceitos dos atos administrativos complexos[15] referidos:

O Convênio

É um ato administrativo complexo em que uma entidade pública acorda com outra ou com outras entidades, sejam públicas ou privadas, o desempenho coordenado, por cooperação ou por colaboração, de atividades convergentes para a satisfação de um interesse público de competência e responsabilidade administrativa da primeira.

O Consórcio

É um ato administrativo complexo em que uma entidade pública acorda com outra ou outras entidades públicas, da mesma natureza, o desempenho coordenado, por cooperação, de atividades convergentes para a satisfação de um interesse público de competência e de responsabilidade administrativa comum.

12 UGO BORSI, *L'Atto Amministrativo Complesso*, Torino, 1903, ps. 203 e ss.

13 A respeito da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, referida em nota supra, a União invadiu a reserva constitucional de auto-administração das unidades políticas da Federação (art. 18, CF), a pretexto de exercer a competência constitucional para baixar normas gerais sobre *contratação administrativa* (art. 22, XXVII, CF).

14 E. STICCHI DAMIANI, *Attività Amministrativa Consensuale e Accordi di Programma*, Milão, Giuffrè, 1992, ps. 110 e 111.

15 Complexidade externa.

O Acordo de Programa (Contrato de Gestão)

É um ato administrativo complexo, em que uma entidade pública acorda com quaisquer outras pessoas, jurídicas ou físicas, públicas ou privadas, o desempenho coordenado, por cooperação ou por colaboração, de atividades convergentes para a satisfação de um interesse público que seja, pelo menos, de competência e de responsabilidade administrativa da primeira e permaneça sob sua supervisão.

Esta última modalidade permite, assim, que a Administração Pública flexibilize sua atuação adotando o *gerenciamento por objetivos*, que, embora sejam de interesse público, admitem a coordenação consensualmente programada com atividades de terceiros que convirjam para os mesmos resultados.[16]

A admissibilidade de todas as categorias de atos administrativos complexos, *convênios, consórcios* e *acordos de programa (contratos de gestão),* se funda no *princípio organizativo* fundamental da *autonomia político-administrativa dos entes da Federação* para disporem livremente sobre órgãos, funções e modalidades de ação de que se valerão para exercer sua competência administrativa, sem outras restrições ou condicionantes que aquelas estritamente previstas na própria Constituição (arts. 1º e 18).

Nas hipóteses de *cooperação,* ajustadas entre entes públicos por via de *consórcios* ou de *convênios*, uma forma de agilizar a atuação conjunta pactuada e aumentar-lhes a eficiência gerencial, atendendo, assim, ao novo princípio cardeal da administração pública inserido no art. 37, *caput*, da Constituição, é a *personalização de um ente executor específico para o acordo.*[17]

Com efeito, a cooperação, conceptualmente entendida como a *atuação coordenada entre entidades públicas*, comporta, tanto quanto na atuação isolada de qualquer delas, as mesmas opções quanto ao *modo de execução,* desde que não vedadas, ou seja, executar *diretamente*, ou *indiretamente,* seja por *delegação legislativa* ou por *delegação administrativa*, o objeto da ação conjunta pactuada.

Assim, ao disporem sobre *como* exercerão em conjunto suas respectivas competências administrativas, as entidades públicas que acordarem entre si soluções cooperativas das espécies *conveniais* e *consorciais* poderão, no ato complexo que as instrumentar, definir qualquer dos seguintes modos de execução: 1º) — *diretamente*, sem delegação, atuando através de seus próprios órgãos; 2º) — *indiretamente,* por outorga ou delegação legislativa, valendo-se de entidades públicas (autarquias) ou privadas (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações) de sua

16 Para aprofundamento do tema, além das referências já feitas, recomendam-se as seguintes obras específicas: G. BERTI, *Dalla unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa,* in *L'accordo nell'azione amministrativa,* Atti convegno Fornez, Roma, 1988; B. CARAVITA, *Gli accordi di programa,* in Azienditalia, 1990, 9; G. P .CARTEI, *Gli accordi di Programma del diritto di programma e procedimento amministrativo,* in Il Diritto dell'Economia, Milão, 1990; e M. L. TORCHIA, *Accordi di programma e ricerca cientifica,* in Politica del Diritto, 2, 1991.

17 Em nosso Curso de Direito Administrativo damos ênfase a esta característica dos atos administrativos complexos que consiste na *personalização* de um novo ente, da mesma forma que os atos complexos privados o podem fazer e até com maior razão (op. cit., 11ª ed., 1998, p. 136).

criação, e 3º) — também *indiretamente*, mas por delegação administrativa, através de entidades do setor privado, sob regime contratual (concessões e permissões) ou unilateral (autorizações e reconhecimentos).

Portanto, tudo o que têm a fazer as entidades públicas em relação de cooperação gerencial é definir com clareza, no instrumento do consórcio ou do convênio, o modo e o regime em que pretendem exercer em conjunto suas respectivas competências.

Se a decisão acordada entre os consorciados ou conveniados públicos for a *execução direta*, nenhuma providência haverá de ser tomada no instrumento de acordo senão definir a repartição das ações previstas entre as partes.

Se a decisão acordada for a *execução indireta*, por outorgados ou delegatários legislativos, as partes consorciadas ou conveniadas deverão prever, considerando a *natureza* das ações comuns programadas (poder de polícia, serviços públicos, ordenamento econômico, ordenamento social ou fomento público), que tipo *adequado* de entidade, pública (autarquia) ou privada (empresa pública, sociedade de economia mista e fundação) deverá ser instituído para executar concertada e o mais eficientemente possível aquelas atividades.

Finalmente, se a decisão acordada for a *execução indireta* por delegatários administrativos, as partes públicas consorciadas ou conveniadas deverão prever no instrumento do acordo qual deverá ser o ente executor comum que preferirão, do mesmo modo que na hipótese anterior, adequado à natureza das ações comuns concertadas: se um concessionário ou permissionário (delegação contratual) ou se um ente autorizado ou reconhecido (delegação unilateral).

Observe-se, todavia, que se a preferência recair na instituição de uma *autarquia*, de uma *empresa pública*, de uma *sociedade de economia mista* ou de uma *fundação*, como ente executor comum do acordo, será obrigatória a participação de Poder Legislativo de cada entidade política pactuante em razão da reserva legislativa estabelecida no art. 37, XIX, da Constituição Federal, para *criar* autarquia ou *autorizar a criação* de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação. Distintamente, vale remarcar, na hipótese de decidirem, as entidades políticas consorciadas ou conveniadas, pela instituição de *associações civis* executoras, será desnecessária qualquer participação dos respectivos Poderes Legislativos.

Em detalhe procedimental, para que se proceda à instituição de uma autarquia bi ou multi municipal, bi ou multiestadual ou outras modalidades federativas mistas possíveis, bem como de empresas públicas, sociedades de economia mistas e fundações com características semelhantes, será necessário, *em princípio*, que cada entidade política cooperadora processe em seu respectivo Poder Legislativo um projeto de lei *co-instituindo* a autarquia ou *co-autorizando* a empresa pública, a sociedade de economia mista ou a fundação, em que se defina de modo uniforme a competência, a forma de gestão mista, a duração, o patrimônio, o regime de pessoal, os controles incidentes e outras peculiaridades reputadas como importantes para caracterizar a entidade executora comum.

Disse-se *em princípio*, porque todas essas definições poderão eventualmente vir a ser extremamente *simplificadas* ou até mesmo *dispensadas*, desde que a *lei*, a que se refere o art. 241 da Constituição Federal, venha a dispor sobre o *processo de instituição conjunta* dessas entidades executoras de consórcios e

convênios públicos, atendendo, através de outras alternativas, as reservas legais do art. 37, XIX, CF.

Assim é que, apenas à guisa de sugestão, essa futura lei poderia, por exemplo, autorizar que municípios que viessem a acordar a captação, tratamento e adução de água em comum, pudessem prever, no instrumento do *consórcio administrativo* que celebrassem, que seria suficiente processar apenas *uma lei* (criadora ou autorizativa, conforme o caso) por uma das partes designada para este fim, ficando sua eficácia comum pendente da ratificação legislativa das demais entidades políticas acordantes.

Essa ou qualquer outra solução simplificadora, não importa qual venha a ser adotada com esse espírito, *estará seguindo e cumprindo a linha principiológica da eficiência administrativa*, na medida em que propicia e facilita a ação concertada de entes públicos, integrando e potenciando, nos *pactos de cooperação* administrativos, em benefício dos administrados, meios e recursos públicos sabidamente cada vez mais escassos e limitados.

8. *A colaboração gerencial na administração pública*

A outra figura de *coordenação gerencial administrativa*, que vem a ser a *colaboração gerencial na administração pública* se executa também sob duas modalidades: pela *gestão em parceria* com entidades privadas, mediante a pactuação de *convênios* ou de *contratos de gestão* (*acordos de programa*), e pela *gestão admitida* de entidades privadas em certas atividades de interesse público.

A *gestão em parceria* se ajusta através de dois institutos já examinados acima: um, tradicionalmente usado para este fim específico, que é o *convênio*, e outro, de recente previsão legislativa, no art. 5º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, o *contrato de gestão* (*acordo de programa*).

A *gestão em parceria* amplia ainda mais as possibilidades do *convênio* tradicional, perfazendo-se através de *ato administrativo complexo*, impropriamente denominado de "*contrato de gestão*", mas na verdade, um simples *acordo de programa*, que tanto pode vir a ser pactuado *com* ou *sem delegação* de atribuições do *Poder Público*, caracterizando-se, porém, por sua necessária presença como *supervisor* da execução do programa compartilhado.

A modalidade, do assim denominado "contrato de gestão" (acordo de programa) recebeu, com a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que criou o Programa Nacional de Publicização, uma específica *alternativa institucional* padronizadora dos requisitos formais e materiais para a celebração e execução dos acordos a serem ajustados sob o *regime público administrativo* nela previsto, com vistas à *publicização*, por via de *transferências administrativas*, de atividades desenvolvidas por pessoas jurídicas de direito privado qualificadas como *organizações sociais*.

Foram assim estabelecidos como requisitos *formais* para essas transferências administrativas de execução:

1. a *qualificação específica* do parceiro privado como *organização social* (art. 2º);

2. a celebração do *contrato de gestão (acordo de programa)* discriminando atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social (art. 5º);

3. a submissão da execução do contrato de gestão (acordo de programa) à *fiscalização* do órgão ou entidade supervisora (art. 8º).

E, como requisitos *materiais*:

1. a especificação do *programa de trabalho* a ser desenvolvido pela organização social, com suas metas e prazos de execução (art. 7º, I);

2. a previsão dos *critérios objetivos de avaliação de desempenho*, mediante indicadores de qualidade e produtividade (art. 7º, I, *in fine*);

3. a estipulação de *limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens* de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais (art. 7º, II).

Como se pode observar, a disciplina outorgada às *organizações sociais*, instituídas originariamente pela Medida Provisória nº 1.501, de 9 de outubro de 1997, convertida na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, inaugura um novo e mais amplo quadro para a atuação coordenada entre Estado e sociedade na execução da atividade administrativa nobre do *fomento público* no Brasil, ao incentivar a criação de *entes intermédios* pela própria sociedade para desenvolverem atividades concentradas em seis setores específicos de interesse público definidos em âmbito federal: o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, a proteção e preservação do meio ambiente, a cultura e a saúde (art. 1º).

Como a livre associação já está garantida na Constituição (art. 5º, XVII), quaisquer entidades vocacionadas ao interesse público podem ser constituídas sem mais formalidades que as exigidas para as associações civis em geral; a diferença, porém, oferecida pela Lei, está na possibilidade de poderem, essas entidades criadas com especial atendimento aos *requisitos* nela previstos, *se habilitarem à qualificação como organização social* (art. 2º).

Essa *qualificação* tem a natureza jurídica de um ato administrativo unilateral de *admissão*, a ser *outorgado discricionariamente* sempre que a solicitação da associação habilitante for aprovada por dois órgãos federais quanto à *conveniência* e *oportunidade* dessa admissão ao novo *status* previsto em Lei (art. 2º, II).

Mas, uma vez outorgado, o reconhecimento já não mais poderá ser discricionariamente revogado, podendo apenas ser *cassado* em processo regular de *desqualificação,* desde que nele comprovado o descumprimento de obrigações assumidas pela associação (art. 16), a invalidade ou a perda das condições essenciais à qualificação obtida (art. 2º, I), entre as quais destaca-se a inexistência de fins lucrativos (art. 1º).

O *ato de reconhecimento* a ser editado, que qualifica as entidades privadas como organizações sociais, as declara de *interesse social e utilidade pública* para todos os efeitos legais (art. 11) e as habilita a se associarem ao Poder Público em parcerias para fomento e execução de atividades de interesse público (art. 5º).

A denominação utilizada, *contrato de gestão*, já se ressaltou acima, é inadequada, uma vez que a natureza jurídica das relações que se estabelecem entre o

Estado e a organização social *não são contratuais*. Com efeito, não são pactuadas *prestações recíprocas*, resultantes do sinalagma, voltadas à satisfação *de interesses de cada uma delas em separado*, senão que ambas as partes ajustam *prestações concorrentes*, dirigidas à satisfação *de um mesmo interesse público que lhes é comum*.

Observe-se ainda que esta modalidade específica de ajuste entre o Poder Público e entidades privadas foi regulada, pela Lei citada, exclusivamente para a União, uma vez que a competência para legislar sobre atos administrativos complexos, como também se expôs, insere-se na autonomia política e administrativa de cada ente da Federação. Nada impede, porém, que os Estados, Distrito Federal e Municípios adotem soluções semelhantes, bem como diversifiquem-nas, formalizando outras modalidades de colaboração gerencial com a utilização do instituto dos contratos de gestão (acordos de programa).

Caberá, porém, às demais unidades federadas, se lhes interessar, suplementar a legislação federal editada sobre organizações sociais nas matérias de competência privativa da União, tais como as *regras gerais* baixadas sobre licitações e em matéria financeiro-orçamentária, para adaptá-las às suas respectivas necessidades administrativas, especialmente de fomento público e às suas peculiaridades, regionais e locais, quanto à ampliação do espaço público e expansão de parcerias com o setor privado.

Finalmente, cabe lembrar que nada impede, que em ambos os tipos de acordo, sejam *convênios* ou *contratos de gestão* (*acordos de programa*), participem também, na qualidade de *cooperadoras*, quaisquer outras entidades públicas que possam ter interesse em coordenar suas ações para lograr objetivos de interesse comum. De modo especial, remarque-se, a partir da exitosa experiência européia, os *acordos de programa* são instrumentos que se prestam privilegiadamente para congregar entes diversos, públicos e privados, com vistas à realização de empreendimentos complexos de interesse público, sempre que necessitem de impulso, direção e supervisão da entidade política especificamente competente para o fomento público em certa área ou setor de atividade.

Quanto à *gestão admitida*, que vem a ser a segunda modalidade de *gestão por colaboração*, tal como sistematizada no quadro acima oferecido, tem como instrumentos atos administrativos de *reconhecimento* de entidades privadas que voluntariamente se disponham a *colaborar* com o Estado no atendimento de certos interesses públicos, em geral em atividades de escala reduzida. As entidades privadas, genericamente denominadas *entidades de colaboração*, ou designação equivalente, relacionam-se com o Poder Público em *regime administrativo unilateral*, definido por lei, como, exemplificativamente, no caso de associações de moradores de bairros, de favelas, de conjuntos habitacionais, ou de instituições mantenedoras de albergues, lactários, clínicas, hospitais, asilos, creches, educandários, entidades esportivas e inúmeras outras formas associativas instituídas com fins assistenciais ou de fomento.[18]

18 V. n. *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 330.

9. *Considerações finais sobre a administração consensual*

Este último quartel de século se tem caracterizado pelo refluxo da *imperatividade* e um temperamento da afirmação imemorial da *coerção* como instrumento da ação administrativa do Estado, acompanhados, paralelamente, pela despolitização de vários setores da ação humana.[19]

Nos Estados contemporâneos se vai reconhecendo que a *imperatividade* não só deve ater-se a *limites jurídicos*, para evitar abusos, como a *condicionantes políticos*, para que se possa alcançar maior eficiência administrativa.

No passado, o único limite à coerção era o *moral*, um critério de *licitude* inspirado no sentimento religioso; com o Estado de Direito, desenvolveu-se o limite da *legalidade*, estabelecido pela lei; e, ultimamente, com a afirmação planetária do Estado Democrático, de feição pluriclasse, entroniza-se o limite da *legitimidade.*

Assim é que, de um lado, *a ordem jurídica*, e de outro, *a vontade popular*, apresentam-se como os balisamentos contemporâneos do exercício da coerção, já se acenando com a definição de novos desdobramentos no sentido da moralidade, quiçá no caminho de uma *juridicidade plena*, em construção no próximo milênio.

No momento, porém, difunde-se a preocupação com a cabal afirmação da *legitimidade*, dádiva da revitalização da democracia neste final de século, que passa a se aferir, cada vez mais e permanentemente, através da *participação política*, seja pela *escolha dos governantes,* seja, um passo mais adiante, pela *escolha de como se deseja ser governado.*[20]

Essa nova e mais rica forma de participação progride e se adensa na medida em que se multiplicam os instrumentos de coordenação operativa *sociedade-Estado* (*parceria*), na linha da *consensualidade*, desiderato que vem ganhando foros de princípio para a administração pública.

Assim, *a consensualidade, como alternativa à imperatividade*, passa a ser uma opção preferível sempre que possível, ou seja, desde que não seja necessária uma aplicação concreta do poder coercitivo.

Por certo, a consensualidade, praticada por via da participação política, vem modificando as linhas de atuação do Estado na legislação na administração e na jurisdição, mas é na atividade da administração pública, seguramente, que se desdobra o campo mais propício, mais aberto e mais diversificado para a afirmação do consenso como método preferencial de *decisão* e de *execução.*

Como a administração pública tanto pode ser exercida por via da *subordinação* como da *coordenação*, a opção dependerá da natureza da ação e da circunstância. A administração pública *subordinativa* é unilateral, hierarquizada e linear, sendo esta a sua manifestação tradicional e exaurida, enquanto a administração pública *coordenativa* é multilateral, equiordinada e radial, sendo a que apresenta manifestações novas e em expansão.

19 "Com l'avvento dello Stato pluriclasse si assiste — potrebbe dirsi — ad un temperamento degli aspetti più autoritative dell'azione amministratia", op. cit. de MASSIMO SEVERO GIANNINI, p. 117.

20 Referência a JEAN RIVERO.

Nessas distinções, portanto, se radicam as justificativas da preferência que se vem difundindo pela via da *coordenação*, sintetizáveis nas seguintes razões, que encerram este trabalho:

1- pelo potencial criativo e operativo dos entes da constelação social (*colaboração*);

2- pelo potencial criativo e operativo dos próprios entes da constelação estatal (*cooperação*);

3- pela redução de custos para o Estado e sociedade (*economicidade*);

4- pela simplificação da máquina gestora do Estado (*racionalidade*);

5- pelo reforço da máquina reguladora do Estado (*publicização*);

6- pela renovação das modalidades de prestação de serviços a cargo do Estado (*modernização*);

7- pelo atendimento às demandas reprimidas após o fracasso dos modelos de Estado monoclasse do Welfare State e do Socialista (*legitimidade*);

8- pela racionalização da atribuição de competências ao Estado (*subsidiariedade*); e

9- pela racionalização da distribuição de competências dentro do Estado (*subsidiariedade*).

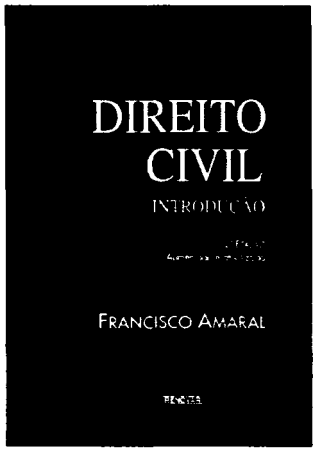
Por todo o exposto, é preciso prosseguir, sem preconceitos, mas com o devido cuidado, na transição em curso. Uma regra prática a ser seguida, como uma oportuna aplicação do princípio da subsidiariedade, será buscar-se, doravante, o esgotamento das alternativas consensuais, mais baratas e mais ágeis, antes de recorrer às impositivas.

De resto, é preciso sobretudo respeitar a criatividade, a espontaneidade e a velocidade das mutações sociais e não manietá-las, reprimi-las ou forçá-las em esquemas teóricos cerebrinos, quase sempre mesquinhos, de duvidosa eficiência e invariavelmente obsoletos, tão logo postos em prática.

Direito Civil

Introdução

Francisco Amaral



São reunidos aqui os princípios, conceitos e categorias fundamentais que formam a Teoria Geral do Direito Civil. Seus objetivos são: a) iniciar no estudo e na doutrina do direito civil; b) orientar no conhecimento da técnica jurídica, procurando integrar o conhecimento científico com a prática de nossos tribunais; c) contribuir para a formação jurídica do aluno, por meio de um processo interdisciplinar que possa facilitar a compreensão do fenômeno jurídico; d) suscitar uma reflexão teórica sobre a necessidade de mudança no sistema de direito civil.

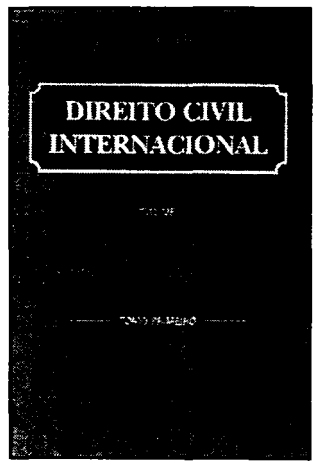
Ref. 0194 **Cartonado** **624 págs.**
Form. 16x23 **1998** **2ª ed.**

Direito Civil Internacional

Volume I — A Família no Direito Internacional Privado
Tomo I — Casamento e Divórcio

Jacob Dolinger

O Direito Internacional Privado acompanha os grandes ramos do direito nas suas dimensões internacionais, que se materializam sempre que as relações humanas têm conexão com mais de um sistema jurídico, nacional ou pessoal.



Ref. 0140 **Encadernado** **420 págs.**
Form. 16x23 **1997**