V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

GIOVANI DA SILVA CORRALO

MARÍA CRISTINA VAZQUEZ PEDROUZO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, María Cristina Vazquez Pedrouzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-220-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito administrativo 3. Gestão pública. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

Com grande satisfação participamos do V Encontro Internaciona do CONPEDI, realizado em Montevideu entre os días 8 e 10 de setembro de 2016.

Especialmente gratificante foi o congraçamento dos pesquisadores brasileiros e uruguaios das mais diversas instituições de ensino superior, assim como compartilhar da coordenação do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública."

Os pesquisadores uruguaios foram os doutores Alejandro Borche e Sonia Sena, com o tema "Incidencia de las Leyes de Acceso y Protección de Datos Personales en la Gestión de la Administración Pública", e os doutores Miguel Larramendi y Miriam Mora, com o tema "La responsabilidad del Estado en la Constitución Uruguaya".

Na sequencia, os pesquisadores brasileiros apresentaram 13 trabalhos sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo contemporáneo: no que tange ao controle da máquina adminstrativa Carla Luana Silva teceu reflexões sobre a ação popular e o controle da Administração Pública e Alanna Maria Lima da Silva sobre a atuação das cortes de contas e as omissões administrativas nas políticas ambientais diante da inexistencia dos planos de manejo; Giovani da Silva Corralo e Bruna Lacerca Cardoso trouxeram considerações sobre a pós-modernidade e as pactuações administrativas com o terceiro setor e com o empresariado; Luiz Felipe Cirino apresentou considerações sobre a responsabilidade dos juízes no direito brasileiro; sobre as concessões e permissões de serviços públicos Marcus Venício Cavassim e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini discorreram sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, enquanto que Fernando Gonçalves Rodrigues e Marinella Machado Araújo falaram sobre o serviço público e a exigência de ressignificação e Maria Tereza Fonseca Dias com Jairo Boechat Junior apresentaram seus estudos sobre o conflito de interesses públicos e a extinção de concessão minerária no caso concreto abrangido pelo arco metropolitano do Rio de Janeiro; acerca da governança e do planejamento falaram Marcos Pereira Anjo Coutinho e Edimur Ferreira de Faria; na temática das licitações e contratos administrativos Jean Alves apresentou sobre a compliance como meio de controle juntamente com modelos ergonométricos de identificação e Felipe Cesar Lapa Boselli com Thiago André Marques Vieira acerca do desenvolvimento sustentável e o principio da eficiência; Ana Helena Scalco Corazza e Jonas Faviero Trindade falaram sobre a complexidade dos

honorários de sucumbência dos advogados públicos; Diaulas Costa Ribeiro e Kelle Lobato Costa Ribeiro teceram reflexões sobre a reversão de aposentadorias de servidor público septuagenário; Luis Antônio Zanotta Calçada refletiu sobre os principios da Administração Pública na gestão pública; e, por fim, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva e José Heder Benatti apresentaram sobre o usucapião e os bens da sociedade de economía mista com base na jurisprudencia do Superior Tribunal de Justiça.

As pesquisas apresentadas refletem parte do estado da arte das problemáticas concernentes ao Direito Administrativo no Uruguai e no Brasil, das quais foi possível visualizar problemas comuns e que se entrelaçam, o que deve remeter a uma atuação mais concertada dos pesquisadores da América Austral. Uma boa leitura a todos!

Profa. Dra. Cristina Vázquez - UDELAR

Prof. Dr. Giovani Corralo - UPF

A GESTÃO COMPARTILHADA COMO REFLEXO DE UMA GOVERNANÇA PÓS-MODERNA

THE SHARED MANAGEMENT AS A RESULT OF A POST-MODERN GOVERNANCE

Giovani da Silva Corralo [1]
Bruna Lacerda Cardoso [2]

Resumo

O objetivo do artigo é refletir a gestão compartilhada de atividades públicas, imprescindível para uma boa governança no contexto da pós-modernidade. O método utilizado na elaboração deste trabalho é o hipotético-dedutivo. Inicialmente, fez-se uma abordagem conceitual da pós-modernidade e da governança. Na sequência, reflete-se sobre a gestão compartilhada no contexto da Reforma Gerencial da década de 1990. Por fim, analisam-se os fenômenos das parcerias público-privadas e das organizações sociais como instrumentos da gestão compartilhada, a demonstrar a sua derivação e adequação ao atual contexto filosófico e de gestão, conclusão deste estudo.

Palavras-chave: Administração pública, Gestão compartilhada, Governança, Pós-modernidade, Reforma gerencial

Abstract/Resumen/Résumé

The goal of this research is reflects the shared management of public activities, indispensable for good governança in context of postmodernity. It s used hypothetical-deductive method. In this way, is done a conceptual approach about postmodernity and governance. In sequence is reflected the shared management in Brazilian managerial reform of the 90s. Finally, is analyzed the public-private partnership and social organizations phenomena as shared management tools completely adequate to current philosophical and management context, the conclusion of this scientific work.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Gerencialism, Governance, Postmodernity, Shared management

[1] Mestre e Doutor em Direito -UFPR. Professor da graduação e do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado do Mestrado da Universidade Agostinho Neto – Angola.

[2] Mestranda em Direito pela Universidade de Passo Fundo e participante do projeto de pesquisa Observatório de Administração Pública: o poder na função administrativa da UPF.

Considerações iniciais

O presente trabalho científico tem o escopo de analisar a gestão compartilhada de atividades públicas e a sua adequação ao atual contexto pós-moderno e de busca de uma boa governança, que sustentam a concepção de uma nova racionalidade administrativa, focada na atuação em rede com organizações da sociedade civil e com atores econômicos.

Pondera-se, primeiramente, que a pretensão deste trabalho não é estabelecer interpretações definitivas sobre o tema. Apenas há a ambição de construir uma visão diferenciada para os mecanismos que efetivam a gestão compartilhada, a fim de permitir a sua compreensão sob a égide das compreensões filosóficas e de administração que as influenciaram.

Como mecanismos de efetivação da gestão compartilhada são estudados os modelos das parcerias público-privadas (PPP) e das organizações sociais (OS), pois tais pactuações asseguram a autonomia das pessoas jurídicas com a qual se pactua, a possibilitar um verdadeiro agir compartilhado, diferentemente dos outros mecanismos de delegação e contratação existentes no regime jurídico de direito público brasileiro.

Dessa maneira, inicia-se com uma análise geral sobre a governança e o seu conceito no atual cenário da pós-modernidade, o que remete a importantes reflexões interdisciplinares. Na sequência, trabalha-se com a gestão compartilhada e a sua derivação da Reforma Gerencial da década de 90, que trouxe novas perspectivas à gestão pública brasileira. Por fim, faz-se referência sobre os marcos legais das parcerias público-privadas, quando a pactuação for com sociedade empresária, e dos contratos de gestão, quando a contratação for com organizações sociais, explicitando-se os respectivos regimes jurídicos.

Por fim, ratificam-se as parcerias público-privadas e os contratos de gestão com as organizações sociais como mecanismos que efetivam a gestão compartilhada, demonstrando-se a sua importância para uma boa governança, o que é reforçado pelo atual contexto pós-moderno.

Na elaboração e desenvolvimento desse estudo, longe de se buscar uma pureza metodológica, inadequada hodiernamente, utiliza-se o método hipotético-dedutivo.

1. A Governança e a Pós-Modernidade

Bastante polêmica é a questão sobre o atual momento da civilização ocidental. Muitas denominações surgiram para explicar a contemporaneidade deste início de séc. XXI:

modernidade radical (Jürgen Habermas), hipermodernidade (Gilles Lipovetsky), modadenidade reflexiva (Ulrich Bech), modernidade líquida (Zygmunt Bauman), modernidade radicalizadora (Anthony Giddens).[1] Tais considerações significam que a expressão pós-modernidade parece estar longe de um consenso teórico, entretanto, parece ser a mais adequada para perscrutar estes novos tempos, o que não ocorre com a modernidade, que se constitui num insubstituível ponto de partida.

A modernidade se impõe enquanto um fenômeno que tem permeado estes últimos séculos da história humana, especialmente a racionalidade europeia, fundada e alimentada pelos seus preceitos. Pode ser compreendida, paradigmaticamente, como a cultura central do sistema mundial que exsurge após a dominação das américas, como consequência da expansão europeia ocorrida após o séc. XVI, diretamente associada ao eurocentrismo.[2]

De toda a sorte, a modernidade não pode ser resumida à definição de uma época, o que não significa olvidar a importância dos movimentos filosóficos dos séculos posteriores às grandes navegações, como é o caso da Ilustração, propulsora da própria modernidade. O uso do vocábulo moderno usualmente remete à ideia de atualidade, novidade e efemeridade, um período entre duas épocas – de consideração e ruptura do pretérito e de prospecção futura, para as quais se agrega o entusiasmo ínsito à Ilustração.[3]

Ademais, a modernidade rompe com vínculos sociais antigos e remete o ser humano a um forte individualismo, o que não deixa de ser remediado com as redes de proteção e solidariedade do Estado Social do séc. XX.[4] Isso porque a modernidade privilegia o primado da segurança decorrente da ordem, limpeza e beleza, para o qual se requer renúncias instintuais,[5] impostas pela cultura e pela civilização, nem sempre suportadas pelas pessoas, o que acarreta neuroses, pois as pessoas as desenvolvem "porque não pode tolerar a frustração que a sociedade lhe impõe a serviço de seus ideais culturais, inferindo-se disso que a abolição ou redução dessas exigências resultaria num retorno à possibilidades de felicidade."[6] Os espaços necrosados das cidades modernas remetem a um isolamento social e a uma "contração" do tempo, que fomentam a instantaneidade e a descartabilidade.[7]

---

[1] BITTAR, Eduardo C. *O Direito na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2009, p. 131-143.
[2] DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação na Idade da Globalização e da Exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 51-66.
[3]LANCERAS, Patxi. Modernidad. *Diccionário interdisciplinar de hermenêutica*. OSÉS, Andrés Ortiz; LANCEROS, Patxi (Org.). Bilbao: Universidade de Deusto, 2001, p. 566-570.
[4] BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, eBook Kindke, 2012, p. 93-150.
[5] BAUMAN, Zygmnut. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p. 8-11.
[6] FREUD, Sigmund. *O Mal-Estar na Civilização.* Rio de Janeiro: Imago, 1997, p.39.
[7] CHESNEAUX, Jean. *Modernidade-Mundo*. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1996, p.17-40.

O individualismo, ao lado de uma historiografia indutora de uma ideia de progresso civilizacional inelutável e de uma racionalidade instrumental, forja o âmago da modernidade, cimentada na tríade indivíduo-história-razão. Há, hodiernamente, uma saturação destes elementos, o que conduz a uma recomposição, sem um marco temporal estanque, mas que denota profundas transformações de uma nascente pós-modernidade, marcada pelo "retorno ao local, a importância da tribo e da montagem mitológica".[8] Esta falta de um marco temporal pode ser associada à fragmentação "do tempo em uma série de presentes perpétuos", como também à "transformação do tempo em imagens".[9]

O localismo se entrelaça com o tribalismo, a contrariar universalizações e a fortalecer os vínculos pessoais, de localidade e de proximidade, em grupamentos cada vez menores, porém, com vínculos salientes. Não é sem razão que um dos expoentes da pós-modernidade – Jean-François Lyotard – afirma a incredulidade deste tempos pós-modernos aos metarrelatos e metanarrativas, constantes na modernidade.[10] Mais do que isso, estes tempos pós-modernos afirmam a liberdade individual e suas idiossincrasias, o que significa abrir mão de parcela da segurança vivida nos tempos pretéritos, sob a égide da desregulamentação, do prazer e da espontaneidade.[11]

De qualquer forma, talvez seja impossível buscar uma coesão na pós-modernidade, seja porque a sua afirmação enquanto metarrelato significaria a sua identificação com os discursos modernos, seja porque "a unidade deste novo impulso – se é que tem alguma – não se funda em si mesma mas em relação ao próprio modernismo contra o qual ela investe. "[12] Entretanto, um traço comum naqueles que estudam este fenômeno é a sua associação com a atual fase do capitalismo avançado, cimentado numa sociedade de consumo.[13]

Estas reflexões acabam por impactar no mundo do direito. Um dos primeiros juristas a (re)pensar a sua construção jusfilosófica em face destes novos tempo foi José J.G. Canotilho, no prefácio à segunda edição da sua consagrada obra *Constituição Dirigente e Vinculação ao Legislador*, para quem era visível o mal-estar do constitucionalismo dirigente no contexto cultural e político da pós-modernidade. Dentre as razões, que remetem a uma série de problemas a serem desenvolvidos, está a condição de metanarrativa emancipatória do

[8] MAFFESOLI, Michel. *Notas sobre a Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Atlântica, 2004, p. 12-21 e 22.
[9] JAMESON, Fredric. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP: São Paulo, n. 12, 1985, p. 26.
[10] LYOTARD, Jean-François. *A Condição Pós-Moderna.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, p. xvi.
[11] BAUMAN, 1998, p. 8-11.
JAMESON, Op. Cit., p.17. Na sequência, ao buscar uma identificação da pós-modernidade: "a emergência de novos traços formais na vida cultural com a emergência de um novo tipo de vida social e de uma nova ordem econômica – chamada, frequente e eufemisticamente, de modernização, sociedade pós-industrial ou sociedade de consumo, sociedade dos mídia ou espetáculo, ou capitalismo multinacional. "
[13] Idem, 1985, p. 26.

dirigismo constitucional, enquanto uma má utopia; a centralidade do Estado e do direito; e o repouso no dogma do Estado soberano.[14]

Também é possível compreender a crise do direito em tempos pós-modernos em razão da ineficácia sistêmica do direito, seja em resposta às demandas sociais, seja pela sua falta de representatividade. O contexto brasileiro apresenta estes sintomas com uma contracultura do direito oficial, excesso de normas jurídicas, ineficácia das decisões, descrédito institucional, falta de transparência dos entes públicos, falta de participação social, deficiências do processo legislativo, cultura da litigiosidade, impunidade, ineficiência, burocracia estatal, dentre outros.[15]

Recentemente, José J.G. Canotilho se referiu aos novos tempos como a terceira modernidade e salientou que as constituições se encontram em fase de superação por um novo direito, um misto de direito fiscal, regulador, administrativo, bancário e constitucional, a relevar o papel da sociedade e dos agentes econômicos. Aliás, não há mais como separar o direito da economia; a espacialidade nacional da transnacional; a atuação estatal da atuação privada. Mais do que isso, o jurista lusitano remete este novo contexto à governança, ou seja, faz da governança um imprescindível elemento destes novos tempos.[16]

Os estudos sobre a administração pública também relevam a governança como um fenômeno dos tempos atuais, seja enquanto uma das ondas de transformação da própria espacialidade administrativa-estatal – ao lado do movimento internacionalmente chamado de Nova Administração Pública,[17] seja como uma etapa posterior a esta, em outras palavras, um estágio posterior, focado numa maior legitimidade da atuação estatal.[18]

A palavra governança passou a ter um conteúdo próprio a partir do início da década de 90, especialmente com as construções do Banco Mundial, a remeter à ideia do manejo em conjunto do poder numa sociedade para a utilização dos recursos econômicos e sociais em busca do desenvolvimento.[19] Neste mesmo sentido exsurgem as diversas expressões que

---

[14] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. v-xii.
[15] BITTAR, 2009, p. 211-212 e 232-245.
[16] CANOTILHO, J. J. Entrevista. *Site Público Portugal*. Disponível em: <https://www.publico.pt/politica/noticia/a-nova-modernidade-ultrapassa-o-estado-e-a-constituicao-1729821?page=-1>. Acesso em: 03 mai.2016.
[17] BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009, p. 9.
[18] KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2011, p. 15 e 57-58.
[19] WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa*: From Crises to Sustainable Growth. Washington: The World Bank, 1989. Disponível em: <http://wwwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2014; WORLD BANK. *Managing development:* the governance dimension. Washington: The World Bank, 1991. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/R

remetem a esta centralidade conceitual da governança: complexos mecanismos, processos, relações e instituições de articulação de interesses;[20] rede de relações para o exercício do poder;[21] rede interorganizacioinal de atuação, numa ideia de interdependência;[22] compartilhamento do poder;[23] elaboração e execução coletiva de normas;[24] interação dos agentes estatais, econômicos e sociais;[25] participação e interação nas escolhas do governo;[26] interação dos atore privados, estatais e públicos não-estatais.[27]

Discorrer sobre a governança no setor público necessariamente requer a superação das concepções e práticas de atuação unilateral da administração pública. Significa compreender a dimensão da participação da sociedade civil, dos cidadãos e dos atores econômicos nos diversos processos que envolvem a gestão dos recursos de uma sociedade. Mais do que isto, requer a articulação da participação com outras importantes dimensões, como é o Estado de Direito, a *accountability* e a transparência.

A governança, desta forma, remete a uma nova foram de se elaborar, executar, monitorar e avaliar as diversas políticas públicas, numa permanente articulação com os diversos interesses em jogo. Ultrapassa-se a exclusividade do espaço estatal para se atuar em prol do interesse público, o que inclui atividades concretas, a remeter, também, a novas

---

endered/PDF/34899.pdf>. Acesso em: 05 maio 2014; WORLD BANK. *Governance and Development. Washington*: The World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em: 02 jan. 2013.

[20] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Reconceptualizing Governance*, 1997, p. 9. Disponível em: <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

[21] KJAER, 2011, p. 3.

[22] RHODES, R. A.W. *The New Governance*: Governing without Government. Political Studies, XLIV, p. 652-667, 1996, p. 653-660. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014.

[23] CARIÑO, Ledivina. *The Concept of Governance*. From Government to Governance (UN Public Administration Network), 2004, p. 1-4. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/monograph-worldcog-chap1.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2014.

[24] STOCKER, Gerry. *Governance as theory*: five propositions. International Social Science Journal. Vol. 50, 2002, p. 17. Disponível em: <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2014.

[25] HYDEN, Goran; COURT, Julius. *Governance and Development*. World Governance Survey Discussion Paper 1, 2002, p. 130. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4094.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2014.

[26] PUNYARATABANDHU, Suchitra. *Commitment to good governance, development and poverty reduction*: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels, 2004, p. 1. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2004_4.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2014.

[27] GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. Disponível em: <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013; MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 113.

pactuações que concretizem a gestão associada de interesses públicos, seja com a espacialidade pública não estatal, seja com os atores das mais diversas atividades econômicas.

2. A gestão compartilhada no contexto da reforma gerencial

O regime jurídico de direito administrativo está alicerçado no princípio da legalidade,[28] constituído por normas que disciplinam o funcionamento e a organização da administração pública. As reformas, que eventualmente ocorrem na Administração, têm o condão de interferir diretamente no regime jurídico de direito público[29], pois toda a alteração na estrutura implicará em mudança na ordem jurídica que a embasa.

Comumente, os movimentos que transformam a administração pública brasileira advêm de contextos internacionais[30]. Diz-se isso, pois as duas grandes reformas administrativas no Brasil[31], operadas no século XX, foram desenvolvidas a partir desses contextos. É preciso uma análise mais profunda.

No decorrer do seu desenvolvimento, a espacialidade administrativa brasileira passou, basicamente, por três modelos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Até o final da década de 30, o modelo vigente era o patrimonialista, regulado por articulações do poder público com as classes das elites locais. Nesse modelo, não havia distinção entre esferas pública e privada, o que autorizava uma ocupação do que era público-estatal pelo privado.

O ponto de partida para o surgimento do modelo burocrático no Brasil, que substituiu o patrimonialista[32], foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)

---

[28] Nesses termos, a Administração pública, observando o princípio da legalidade, que define os contornos e limites de sua atuação, somente poderá fazer o que estiver previsto na ordem jurídica. Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 19; ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 75; DI PIETRO, Maria Zylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 97; MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 140-141; NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 65; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 230-231.

[29] "O regime de direito público consiste num conjunto de normas jurídicas que disciplinam poderes, deveres e direitos vinculados diretamente à supremacia e à indisponibilidade dos direitos fundamentais. " Cf. JUSTEN FILHO, Op. Cit., p. 145.

[30] HACHEM, Daniel Wunder. A concepção de gestão pública norte-americana e sua (in)compatibilidade com a realidade socioeconômica dos estados latino americanos em desenvolvimento. In: *Revista do Direito da UNISC,* Santa Cruz do Sul, nº 41, nov-dez, 2013.

[31] A primeira grande reforma administrativa foi a reforma burocrática e a segunda foi a reforma gerencial. Cf. NOHARA, Op. Cit., p. 22.

[32] Para Émerson Gabardo, a burocracia brasileira não substituiu completamente o modelo anterior, posto que ela não se desvencilhou totalmente das práticas patrimonialistas. Cf. GABARDO, Émerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 34.

em 1938.[33] No entanto, fala-se em um atraso do Brasil na ascensão desse modelo, já que nos países europeus esse fenômeno foi desenvolvido no decorrer do séc. XIX[34].

Em razão disso, afirma-se que a burocracia brasileira, observando as influências dos modelos externos, baseou-se na "hierarquia do serviço, que deve ser realizado de forma impessoal, segundo regras racionais, afastando-se de sua seara o arbítrio ou capricho." [35] Para Norberto Bobbio, baseado em Max Weber, a burocracia é o "tipo mais puro de poder legal", com base num aparato burocrático. Logo, ela é o "modo formalmente mais racional de exercício do poder." [36]

A burocracia, no entanto, mostra-se problemática quando não consegue suprir, isoladamente, todas as necessidades da administração pública.[37] É preciso considerar que, apesar da crítica à administração burocrática, esse modelo não é do todo descartado, já que o Estado Democrático não pode afastar-se completamente de algumas de suas características básicas.[38]

É essencial, desse modo, (re)pensar esse modelo, sob pena de constituí-lo num poder invisível, sem maiores preocupações com os resultados, manejado por um corpo burocrático intocável, que pode ser "chamado, com muita propriedade, de o domínio de ninguém."[39]

Em razão disso, o esgotamento do modelo burocrático repercutiu inicialmente nos países centrais nas duas últimas décadas do século XX, em especial na Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia, com o objetivo de tornar os burocráticos Estados Sociais mais eficientes.[40] Impulsionado por esses países, surgiu um movimento que passou a ser denominado New Public Managment – nova gestão pública -, com as seguintes características: a) absorção e utilização de princípios e instrumentos da gestão privada na gestão pública; b) descentralização, especialmente via processo de criação de agências; c) privatização de setores alvo da intervenção estatal na atividade econômica; d) competição no setor público

[33] NOHARA, Op. Cit., p. 22.
[34] BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *In: Revista de Administração de Empresas.* Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, v. 50, jan-mar, 2010, p. 112-116. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia_estado_social_reforma_gerencial.pdf>. Acesso em 05. jan. 2015, p. 5.
[35] NOHARA, 2012, p. 28.
[36] BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 148.
[37] BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. In: *Revista de Administração Pública.* Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, v. 42, mar-abr, 2008, p. 392.
[38] "[...] no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração burocrática e gerencial. " Cf. BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995, p. 51.
[39] ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 24.
[40]BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 112-116; BRESSER-PEREIRA, Op. Cit., p. 393.

para alcançar a eficiência; e) instituição de instrumentos de aferição da eficiência e eficácia governamental; g) empoderamento dos cidadãos que participam do controle da atuação estatal, focado em resultados[41].

Seguindo essa linha, o Brasil, pensando em substituir e/ou aprimorar o modelo burocrático existente, implantou, na década de 90, uma reforma na administração pública, que foi articulada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e alicerçada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A proposta sugerida, que visava implementar o chamado modelo de gerência pública[42], buscou a diminuição do tamanho e atuação da espacialidade estatal, através das privatizações e das pactuações com o terceiro setor; a mudança no controle burocrático para o controle baseado em resultados e suas comparações[43]; e a flexibilização na relação com os servidores públicos, visando proporcionar um ambiente que comportasse maiores rendimentos.[44] Além disso, buscou-se absorver os instrumentos de gestão da iniciativa privada, adequando-os ao setor público-estatal.

A busca pela eficiência administrativa é algo extremamente presente nesse movimento.[45] Além do mais, a inserção do princípio da eficiência[46] no *caput* do art. 37 da Constituição, trazido explicitamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, simboliza essa busca paradigmática por uma mudança na gestão pública brasileira.

Contudo, além da Emenda Constitucional 19/1998, importantes alterações infraconstitucionais progrediram no sentido de solidificar os objetivos do modelo gerencial, algumas delas resultantes da própria reforma gerencial, outras advindas de alterações bem

---

[41]BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 401.

[42] Por mais que o Decreto-Lei 200/67 tenha operado no caminho de uma maior descentralização da administração pública brasileira, não se defende a sua inclusão como uma efetiva reforma administrativa, uma vez que ainda esteve demasiadamente ligada ao modelo burocrático.

[43] A responsabilidade nos sistemas burocráticos ocorre por normas exaustivas, supervisão hierárquica e auditorias, o que muda no modelo gerencial, a preponderar os resultados/objetivos, a competição administrativa e a responsabilidade social. Cf. BRESSER-PEREIRA, Op. Cit., p. 401.

[44] Ibid., p. 391- 397.

[45] "É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de 'gerencial', baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade Democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. " Cf BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995, p. 6.

[46] O princípio da eficiência norteia toda a administração pública e está diretamente ligado à ideia de ação, determinando que a administração atue de modo rápido e efetivo, a fim de proporcionar a realização das necessidades da população. Por força dele, a administração pública deverá adotar os métodos menos restritivos (relação ponderada entre custo e efetividade) a fim de que consiga o melhor resultado com o menor custo. Cf. MEDAUAR, 2013, p.132; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. OLIVEIRA RAMOS, Dora Maria de. BATISTA DOS SANTOS, Marcia Walquiria. D'AVILA, Vera Lucia Machado. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos.* 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 49; GABARDO, 2002. p.81-90.

posteriores, mas a observar o mesmo intuito, a mesma *ratio*. Como exemplos citam-se a Lei 9.637/98, que regulou as Organizações Sociais; a Lei 9.790/99, que disciplinou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; a Lei Complementar 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei 11.079/2004, que regulou as Parcerias Público-Privadas; a Lei 11.107/2005, que normatizou os consórcios públicos e os contratos de programa.;[47] e a Lei 13.022/2014, que dispõe sobre os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação.

Destes diplomas, convém destacar as Leis nº 9.637/98 (que regulou as Organizações Sociais) e a nº 11.079/2004 (que regulou as Parcerias Público-Privadas) que são, a título exemplificativo, as que demonstram a implantação da gestão compartilhada do serviço público, a resguardar, consideravelmente, a autonomia da pessoa jurídica com a qual se pactua. Não se trata, simplesmente, de uma delegação de atividades ou serviços, mas de um agir compartilhado, em conjunto, o que diferencia e especifica estes marcos regulatórios.

A gestão compartilhada, nesses casos, consiste em uma articulação do Estado com entidades públicas não-estatais a fim de concretizar políticas públicas, através de contratos de gestão; ou a realização de parcerias público-privadas, com as sociedades empresárias, também vinculadas à concretização de políticas públicas, usualmente com a necessidade da realização de obras de infraestrutura.

Essa gestão associada de interesses públicos demonstra nitidamente os reflexos das ideologias pós-modernas, que, no contexto da globalização e da boa governança, sustentaram a concepção de uma nova racionalidade administrativa, que prima pela atuação em rede, concertada, seja com os atores da sociedade civil organizada, seja com os atores econômicos.

3. As organizações sociais e as parcerias público-privadas: fenômenos que refletem o atual contexto filosófico e de gestão.

Diante do novo enfoque trazido pela Reforma Gerencial, especialmente pela primazia da atuação em rede, tornou-se necessário que o Estado buscasse novas formas de pactuação com parceiros privados a fim de proporcionar atividades públicas mais qualificadas.

A gestão compartilhada, no âmbito desse estudo, especialmente em razão do resguardo à autonomia das pessoas jurídicas com quem se pactua e do compartilhamento da gestão, refere-se especificamente às situações regulamentadas pelas Leis 9.637/98 e 11.079/2004, que

[47] Observa-se que o art. 241 da Constituição Federal foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

positivaram, respectivamente, os contratos de gestão com as organizações sociais e as parcerias público-privadas.

O Estado, a sociedade e o mercado podem ser compreendidos em setores. O primeiro setor é o Estado, que desenvolve atividades públicas tendo por objetivo a consecução do bem comum. O segundo setor é a iniciativa privada, conformada pelo mercado, que desempenha sua atividade privada direcionada para obter lucro e adquirir riquezas. O terceiro setor[48], por sua vez, é aquele constituído por organizações sem fins lucrativos, não governamentais, cujo objetivo central é executar serviços de caráter público. Isto é, são "entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos. " [49]

Os dois mecanismos de concretização da gestão compartilhada referem-se, precipuamente, à pactuação do primeiro com o terceiro setor, no caso das organizações sociais; e à pactuação do primeiro com o segundo setor, no caso das parcerias público-privadas. Por partes, ora.

As organizações sociais, que fazem parte do terceiro setor e são disciplinadas pela Lei 9.637/98, são entidades da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, que recebem um título qualificativo conferido pelo Estado. Com efeito, esse título possibilita que as entidades recebam determinados benefícios estatais para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse público, da comunidade,[50] tais como saúde, educação, cultura e pesquisa científica.[51]

Assim, após a concessão da qualificação de organização social para uma entidade da espacialidade pública não estatal, é possível a celebração de um contrato de gestão com o Estado, o qual viabilizará o fomento, fixará atribuições, responsabilidades, metas de desempenho e obrigações das partes, sempre sob fiscalização intensa do poder público[52]. A qualificação de uma entidade como organização social requer que o seu conselho de administração possua, no mínimo, 50% de representantes do poder estatal e da sociedade organizada, o que reforça, ao mesmo tempo, um efetivo controle e o compartilhamento da gestão, sem deixar de resguardar a autonomia institucional da entidade da sociedade civil.

---

[48] Alguns autores referem-se as entidades do "terceiro setor" como "paraestatais", porque atuam ao lado do Estado, não visam substitui-lo, mas sim colaborar com este no desempenho de suas atividades. Ainda, há quem as chame de "entidades públicas não estatais", pois embora prestem serviços de interesse público, não integram a Administração Pública. Cf. DI PIETRO, 2015, p. 412.

[49] Ibid., p. 413.

,[50] CARVALHO FILHO, 2014, p. 547-549; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 153-154.

[51] ROCHA, Silvio Luis da. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 84.

[52] CARVALHO FILHO, Op. Cit., p. 538-546; FIGUEIREDO, Op. Cit., p. 155-159.

Por outro lado, instituídas pela Lei nº 11.079/2004, as parcerias público-privadas foram criadas com a finalidade de fazer com que a iniciativa privada realize investimentos na área de infraestrutura, especialmente quando o Estado, sozinho, não conseguisse efetivá-los.[53] Deste modo, as parcerias público-privadas são contratos administrativos de concessão, celebrados sob o regime de compartilhamento de riscos, onde o objeto será a execução de serviço público precedido ou não de obra pública. A remuneração é mediante tarifa paga pelo usuário e/ou contraprestação pecuniária do parceiro público, que somente ocorrerá após a efetiva oferta do serviço pelo parceiro privado, responsável pelo investimento, construção, operação ou manutenção da obra ou do serviço, a receber, em contrapartida, garantias de rentabilidade e exploração econômica do poder público.[54]

Os contratos forjados no âmbito das parcerias público-privadas devem obedecer aos requisitos estabelecidos pelo marco legal destacando-se: o contrato de prestação de obras ou serviços não ser inferior a R$ 20 milhões; ter duração mínima de 5 anos e no máximo 35 anos e licitação na modalidade de concorrência[55]. Além disso, é imprescindível citar as modalidades legais de parcerias público-privadas: concessão administrativa e concessão patrocinada.

A concessão patrocinada é a concessão de serviços[56] ou obras públicas na qual a remuneração dar-se-á pelo parceiro público (contraprestação pecuniária) e um adicional de tarifa cobrado dos usuários pelo parceiro privado[57]. A concessão administrativa, por sua vez, é a concessão de serviços públicos ou obras públicas, onde a administração é a usuária direta ou indireta do serviço, sendo a remuneração paga somente pela administração pública.[58] Ao lado

---

[53] GARTENKRAUT, Michael. Inovações e Estruturas dos Contratos: aspectos institucionais e econômicos da PPP. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (Coords). *Parcerias Público-Privadas*: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 324.

[54] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*: Concessão, Permissão, Franquia, Parceria Público-privada e outras Formas. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006. p. 161; MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, Formas de Prestação de Serviços ao Público e Parcerias Público-Privadas: Demarcando as Fronteiras dos Conceitos de "Serviços de Relevância Pública" e "Serviços de Exploração Econômica" para as Parcerias Público-Privadas. In: Carlos Ari Sundfeld (Coor.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 480-481.

[55] Artigos 2º, §4º, inciso I; 5º, inciso I; e 10º da Lei 11.079/2004. Cf. BRASIL. *Lei nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 28 jan. 2016.

[56] "Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direto Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. " CF. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direto Administrativo. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 650.

[57] RIBEIRO Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 65.

[58] RIBEIRO; PRADO, 2007, p. 70.

do compartilhamento da gestão há o compartilhamento dos riscos do empreendimento, razão pela qual há um fundo garantidor instituído para este fim.[59]

Tanto no caso das organizações sociais, como das parcerias público-privadas, é possível evidenciar que não se trata de uma simples delegação de serviço, mas de um agir compartilhado entre o Estado e o particular, via associação e assunção conjunta dos riscos, que ora é parceiro privado sem fins lucrativos, ora é sociedade empresária. É este um dos principais motivos que diferenciam os contratos de gestão das organizações sociais das outras pactuações possíveis com organizações da sociedade civil – termo de parceria, termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação.[60] No mesmo sentido encontram-se as diferenças das parcerias público-privadas com as demais concessões de serviços públicos.[61]

O modelo ideológico da reforma gerencial, que preconizou o Estado mais voltado para o mercado e para a gestão, tornando as administrações públicas menos onerosas e, em geral, mais eficientes[62], teve o objetivo de construir novas práticas orientadas por estratégias de gestão específica: competitividade, flexibilidade, descentralização, gestão associada e controle de resultados.[63] As influências do contexto pós-moderno remete a "uma diversificação crescente de seus elementos constitutivos. O novo Estado traz para si as vantagens do setor privado."[64]

Em virtude destas características, ambos os mecanismos – parcerias público-privadas e contratos de gestão com organizações sociais – foram criados como instrumentos concretizadores da gestão compartilhada de serviços e atividades públicas, que derivou, por sua vez, dessa nova maneira de administrar o estado, que é a gerencial. Mais do que isso, é imperioso articular o contexto da Reforma Gerencial da década de 90, a boa governança e o atual contexto pós-moderno, que, embora sem um marco temporal estanque, tem causado profundas transformações na sociedade contemporânea.

---

[59] A repartição objetiva de riscos é uma das diretrizes a serem observadas nas parcerias público-privadas – art. 4º, 5º e 14 da Lei 11.079/2004.

[60] Os termos de parceria são disciplinados pela Lei 9.970/99, enquanto os termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação encontram-se na Lei 13.019/2014.

[61] A lei geral das concessões é a Lei 8987/95.

[62] KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. In: *Revista de Administração Pública*. vol.40. n.3. Rio de Janeiro. May/June 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008 > Acesso em: 23 de maio de 2016.

[63] ZANARDINI, Isaura Monica Souza. A Reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da Pós-Modernidade. In: *Revista Perspectiva*. vol. 25, no. 1. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina. Maj/Jun 2007. Disponível em: < https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/1637> Acesso em: Acesso em: 23 de maio de 2016.

[64] MARRAFON, Marco Aurélio. *Constituição e Poder: federalismo, direito e política*. Vol. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 91.

O Estado, nesta quadra da história, não pode agir como o único detentor do poder na sociedade, gerindo-o unilateralmente e de forma estanque, marco da própria modernidade. É imprescindível reconhecer os importantes agentes da sociedade civil e do mercado e, mais do que isso, fazê-los protagonizar, de forma compartilhada e multilateralmente, ações que atendam aos interesses maiores da coletividade. Eis o liame entre a administração gerencial, a boa governança e a pós-modernidade, que, não obstante as suas diferenças, se entrelaçam em novas formas de compreensão da contemporaneidade, mais complexa, forjada por diversos atores, legítimos para pactuar com o poder público e, não obstante os seus fins primários – públicos não estatais ou mercadológicos – encontram-se em condição de contratar e assumir o compartilhamento de atividades de interesse público.

Considerações finais

Com base nas considerações feitas é possível alcançar as seguintes considerações finais:

I – Compreender a pós-modernidade requer que se passe pela própria modernidade, que se desenvolve a partir do séc. XVI, juntamente com o eurocentrismo, resultante da dominação das américas, e com o impulso dado pela Ilustração. Como consequência desta nova forma de se compreender a sociedade e o ser humano, impulsiona-se um individualismo sem precedentes na história, ao mesmo tempo em que se afirma a necessidade de segurança, bem como a ideia de progresso, associada a uma racionalidade instrumental. Impera a tríade indivíduo-história-razão.

II – Os tempos pós-modernos transmutam os pilares forjados no decorrer de séculos, a elevar a individualidade a um patamar sem precedentes. Prima-se pela liberdade. Desconstroem-se as metanarrativas. O localismo e o tribalismo se enredam a reforçar as vinculações pessoais e de proximidade. Expecta-se a alienação numa sociedade de consumo que corrói a própria vida.

III – Estes novos tempos impactam o direito e, consequentemente, o constitucionalismo que se forja a partir da metade do séc. XX, calcado num ideal de dirigismo, atualmente uma utopia tão questionável quanto a centralidade do Direito e do Estado e o dogma da soberania deste último. A carência de eficácia do sistema jurídico também pode ser compreendida como um sintoma da pós-modernidade.

IV – Os tempos atuais remetem a uma nova articulação do direito com a economia, do espaço local do transnacional, do Estado e do capital privado. É neste contexto que José J. G. Canotilho assevera o tempo da governança, a respaldar incontáveis estudos que a apontam

como uma característica da nova gestão pública ou até mesmo um novo estágio da própria administração. De toda a sorte, comunga-se da ideia que na governança impera uma gestão compartilhada, em rede, interdependente, a remeter a uma articulação permanente do Estado com a sociedade e com os diversos atore econômicos. Mas não se esgota nestas considerações, pois a governança também requer *accountability*, transparência e um adequado Estado de Direito.

V – A administração pública brasileira sofreu transformações no decorrer dos tempos. De início, marcada pelo patrimonialismo, o que dominou o período da colonização e adentra até a Velha República, quando, na década de 30 do século passado se busca implementar o modelo burocrático. Na década de 60 implementa-se uma reforma descentralizadora, que não altera substancialmente a máquina pública. Somente em meados da década de 90 que exsurge a reforma gerencial, com o intuito de superar a burocracia, com os seguintes objetivos: diminuição do tamanho do Estado com as privatizações e pactuações com a sociedade civil; controle administrativo com base em resultados; flexibilização do regime funcional dos servidores públicos; absorção de instrumentos de gestão oriundos da gestão privada. A busca da eficiência plasmou este modelo gerencial.

VI – Dentre as várias leis que moldaram a reforma gerencial e/ou se encontram em sintonia com a sua *ratio*, estão as leis que disciplinam os contatos de gestão com as organizações sociais – Lei 9.637/98 e as parcerias público-privadas – Lei 11.079/2004. As características marcantes destas leis, que as diferenciam das demais que possam se assemelhar, é a busca da gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, no primeiro caso, e o Estado e os atores econômicos, no segundo. Ao mesmo tempo, tais pactuações resguardam a autonomia de cada ente contratante.

VII – Os contratos de gestão com as organizações sociais remetem a uma participação efetiva de representantes do Estado e da sociedade no conselho de administração destas entidades, em percentual não inferior a 50%, o que mostra o compartilhamento da própria gestão, não obstante a autonomia do ente pactuante, integrante da espacialidade pública não-estatal, conhecida como terceiro setor. É o os que distingue das demais formas de pactuação com a sociedade civil.

VIII – As parcerias público-privadas, sejam concessões administrativas ou patrocinadas, denotam um compartilhamento de gestão e de riscos entre o Estado e os respectivos atores econômicos, diferentemente das outras formas de concessão previstas no regime jurídico de direito público.

IX – É neste contexto que se demonstra a atualidade e a adequação a estes novos tempos dos contratos de gestão com organizações sociais e das parcerias público-privadas. Numa pós-modernidade, fragmentária, forjada por diversos atores remete-se à necessidade de se efetivar uma boa governança, o que requer uma atuação concertada com os atores sociais e econômicos. A governança se entrelaça como um fenômeno destes novos tempos, da mesma forma que os contratos de gestão e parcerias público-privadas se enquadram como formas de instrumentalização de uma boa governança numa pós-modernidade naturalmente complexa. Não se subtraem as diferenças entre os setores estatais, do mercado e da sociedade, mas erguem-se pontes que as minimizam e as aproximam para uma atuação cada vez mais concertada para atender aos reclamos sociais de uma administração pública eficiente e eficaz.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014;

ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994;

BAUMAN, Zygmnut. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998;

_____. *Confiança e Medo na Cidade. Rio de Janeiro:* Jorge Zahar Editor, eBook Kindke, 2012;

BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009;

BITTAR, Eduardo C. *O Direito na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2009;

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000;

BRASIL. *Lei nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 28 jan. 2016;

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995;

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. In: Revista de Administração de Empresas.* Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, v. 50, jan-mar, 2010, p. 112-116. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Democracia_estado_social_reforma_gerencial.pdf>. Acesso em 05. jan.2015;

_____. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. In: *Revista de Administração Pública.* Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, v. 42, mar-abr, 2008;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Entrevista. *Site Público Portugal*. Disponível em: <https://www.publico.pt/politica/noticia/a-nova-modernidade-ultrapassa-o-estado-e-a-constituicao-1729821?page=-1>. Acesso em: 03.mai.2016;

_____. *Constituição dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001;

CARIÑO, Ledivina. *The Concept of Governance. From Government to Governance* (UN Public Administration Network), 2004. Disponível em:<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/monograph-worldcog-chap1.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2014;

CARVALO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014;

CHESNEAUX, Jean. *Modernidade-Mundo*. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1996;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015;

_____. OLIVEIRA RAMOS, Dora Maria de. BATISTA DOS SANTOS, Marcia Walquiria. D'AVILA, Vera Lucia Machado. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos.* 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001;

_____. *Parcerias na Administração Pública*: Concessão, Permissão, Franquia, Parceria Público-privada e outras Formas. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006;

DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação na Idade da Globalização e da Exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2000;

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003;

FREUD, Sigmund. *O Mal-Estar na Civilização*. Rio de Janeiro: Imago, 1997;

GABARDO, Émerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002;

GARTENKRAUT, Michael. Inovações e Estruturas dos Contratos: aspectos institucionais e econômicos da PPP. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (Coords). *Parcerias Público-Privadas*: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005;

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. Disponível em:

http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013;

HACHEM, Daniel Wunder. A concepção de gestão pública norte-americana e sua (in)compatibilidade com a realidade socioeconômica dos estados latino americanos em desenvolvimento. In: *Revista do Direito da UNISC*, Santa Cruz do Sul, nº 41, nov-dez, 2013;

HYDEN, Goran; COURT, Julius. *Governance and Development*. World Governance Survey Discussion Paper 1, 2002. Disponível em:<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4094.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2014;

JAMESON, Fredric. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP: São Paulo, n. 12, 1985;

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014;

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. In: *Revista de Administração Pública*. vol.40. no.3. Rio de Janeiro. May/June 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008 > Acesso em: 23 de maio de 2016;

KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2011;

LANCERAS, Patxi. Modernidad. *Diccionario interdisciplinar de hermenêutica*. OSÉS, Andrés Ortiz; LANCEROS, Patxi (Org.). Bilbao: Universidade de Deusto, 2001;

LYOTARD, Jean-François. *A Condição Pós-Moderna*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998;

MAFFESOLI, Michel. *Notas sobre a Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Atlântica, 2004;

MARRAFON, Marco Aurélio. *Constituição e Poder: federalismo, direito e política*. Vol. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016;

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010;

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direto Administrativo*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006;

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, Formas de Prestação de Serviços ao Público e Parcerias Público-Privadas: Demarcando as Fronteiras dos Conceitos de "Serviços de Relevância Pública" e "Serviços de Exploração Econômica" para as Parcerias Público-Privadas. In: Carlos Ari Sundfeld (Coor.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007;

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012;

PUNYARATABANDHU, Suchitra. *Commitment to good governance, development and poverty reduction*: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels, 2004. Disponível em:<http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2004_4.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2014;

RHODES, R. A.W. *The New Governance:* Governing without Government. Political Studies, XLIV, p. 652-667, 1996. Disponível em:<http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2014;

RIBEIRO Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007;

ROCHA, Silvio Luis da. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2003;

STOCKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. Vol. 50, 2002, p. 17-28. Disponível em:<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2014;

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Reconceptualizing Governance*, 1997. Disponível em:<ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014;

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. A Reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da Pós-Modernidade. In: *Revista Perspectiva*. vol. 25, no. 1. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina. Maj/Jun 2007. Disponível em: < https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/1637> Acesso em: Acesso em: 23 de maio de 2016;

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em:<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em: 02 jan. 2013;

_____. *Managing development:* the governance dimension. Washington: The World Bank, 1991. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2014;

_____. *Sub-Saharan Africa*: From Crises to Sustainable Growth. Washington: The World Bank, 1989. Disponível em: http://wwwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2014;