



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

As transformações da gestão pública e o governo por contratos: a contratualização das políticas públicas

Changes in public management and government by contracts: the public policy contractualization

Luis Alberto Hungaro

Resumo: Desde a passagem do patrimonialismo ao Estado Liberal, e concomitante ao surgimento do modelo burocrático-weberiano de gestão administrativa, muitas transformações ocorreram no modo como é realizada a gestão pública, especificamente no que tange às políticas públicas. É possível identificar nesse processo histórico a atribuição de novo significado ao contrato administrativo, o qual passou a constituir efetivo instrumento de governo e técnica de gestão pública.

Palavras-chave: gestão pública; contratos administrativos; políticas públicas.

Abstract: Since the passage of the Liberal State, patrimonialism and concomitant to the emergence of the bureaucratic model-weberian administrative management, many transformations occurred in the way is held public management, specifically when it comes to public policy. It is possible to identify in this historical process to assign new meaning to the administrative contract, which went on to be an effective instrument of governance and public management technique.

Keywords: public administration; administrative contracts; public policies.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n2p367-383>

Artigo submetido em: abril de 2016

Aprovado em: julho de 2016

AS TRANSFORMAÇÕES DA GESTÃO PÚBLICA E O GOVERNO POR CONTRATOS: A CONTRATUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Alberto HUNGARO*

Sumário: 1. Introdução; 2. Da gestão pública patrimonialista à gestão burocrática: o desenvolvimento da gestão pública; 3. O ciclo de implementação das políticas públicas e a reforma administrativa: o modelo gerencial da "New Public Management"; 4. As políticas públicas contratualizadas: o contrato administrativo como instrumento de governo; 5. Considerações finais; 6. Referências bibliográficas.

1. Introdução

As técnicas de gestão pública tiveram seu desenvolvimento paralelamente à substituição do patrimonialismo pelo Estado Liberal e, conseqüentemente, pelas demais configurações e correspondentes técnicas de administração estatal. Essas mudanças provocaram importantes efeitos nos aspectos do ciclo de implementação das políticas públicas, os quais transmudaram-se profundamente entre a vigência do modelo burocrático-weberiano de Administração Pública e a atual substancial pactuação de contratos administrativos nesta seara.

A tradicional racionalidade que albergam a implementação das políticas públicas possui estreita relação com a gestão pública e a organização administrativa, o que demanda a análise dos modelos teóricos correspondentes ao seu desenvolvimento, quais sejam: o modelo patrimonialista, burocrático e o gerencial (*management*).

Nesta esteira, percebe-se que a descrição dos modelos de administração e a *New Public Management* possibilitam o esclarecimento de algumas noções quanto ao que conceitualmente pode se apreender por política pública e o seu correspondente ciclo. Neste texto, serão pormenorizadas as fases que compõem a eleição de prioridades pelo Poder Público até a sua efetiva execução, que na oportunidade do modelo burocrático ocorria substancialmente pela atuação direta do Estado, enquanto que a Reforma Administrativa procurou descentralizar essa atividade.

Conforme será exposto adiante, no contexto do *New Public Management* e da influência da técnica privada de gestão no setor público, percebe-se o surgimento do fenômeno da contratualização das políticas públicas, responsável por promover notórias mudanças no ciclo de sua implementação e no método desenvolvido no momento em que o sistema burocrático teve seu ápice, o que será ao fim especificamente tratado.

2. Da gestão pública patrimonialista à gestão burocrática: o desenvolvimento da gestão pública

Antes de se adentrar especificamente a gestão pública propriamente dita, ou os aspectos particulares da forma tradicional de implementação de políticas públicas, pertinente é a tratativa preliminar da Administração Pública sob o ponto de vista das ciências sociais. Isto porque o que se tratará adiante nada

* *Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Graduando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET. Integra o PROPOLIS (Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento da UFPR). É pesquisador no grupo de estudos da Academia Brasileira de Direito Constitucional, denominado Desenvolvimento, Infraestrutura e Direito, sob orientação do Prof. Flávio Pansieri. É membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/PR. Advogado associado no escritório SFT&PA Advogados Associados, com atuação especializada em Direito Administrativo e Direito Tributário.*

mais é do que a organização racional da atividade humana a partir da criação da instituição "Administração".

Nesse ponto, Omar Guerrero, em "La administración pública a través de las ciencias sociales", discute qual seria a necessidade da atividade humana ser organizada, sendo que, consoante Friedrich Hayek, a atribuição de poder ilimitado à organização e a sua própria imprescindibilidade é equivocada, aduzindo-se ao chamado "orden espontâneo".

Omar Guerrero sintetiza da seguinte forma o seu pensamento:

"El punto de análisis parte del problema de si la actividad humana debe necesariamente ser organizada o no. (...) En suma: que se debe advertir sobre la consecuencia de dejarse seducir por el primer modo de ver las cosas, que deriva en la innecesaria limitación de la potencialidad del ser humano, cuando sólo por el reconocimiento de los límites de lo posible es que el hombre desarrolla al máximo sus facultades. (...) El problema central en la primera perspectiva sostiene que las instituciones solo pueden propiciar el logro de los fines propugnados por el hombre, en el grado en que son deliberadamente creadas con tal objeto, y que frecuentemente su mera existencia es la prueba de que fueron creadas con una intención determinada." (GUERRERO, 2010, p. 160-161).

Percebe-se, para o referido autor, que grande parte das instituições sociais, imprescindíveis para o alcance de objetivos pelos cidadãos, teria decorrido de práticas, hábitos e costumes, não sendo originadas da criação humana, o que se distingue do racionalismo construtivista.

Desse equívoco a Administração Pública também não escaparia, pois a teoria da gestão administrativa teria como pressuposto o de que a sua formação seria produto do trabalho humano, instituída mediante normas intencionalmente formuladas (GUERRERO, 2010, P. 163). Dessa maneira, a teoria do "orden espontâneo" determina que as práticas e as instituições não resultariam da ação humana, tampouco representariam efeito de uma ação específica, utilizando-se como exemplo o mercado, surgido espontaneamente e anterior à organização construtivista humana.

A despeito da teoria ventilada por Friedrich Hayek e Omar Guerrero, nota-se a estreita relação entre o desenvolvimento dessa instituição, criada e organizada essencialmente pela ação humana, e o próprio desenvolvimento do Direito Administrativo, configurando-se, consoante Jean Rivero ensina, pela "atividade por meio da qual as autoridades públicas provêm a satisfação das necessidades de interesse público, servindo-se, se for o caso disso, das prerrogativas do poder público." (RIVERO, 1981, p. 18)

Essa atividade, portanto, tem de ser organizada e normatizada, encontrando guarida na figura da Administração para que a satisfação das necessidades públicas e a garantia do interesse público sejam alcançadas pelo Poder Público. Apreendidos esses aspectos iniciais, imperioso destacar que a racionalidade da atividade interna do Poder Público é distinta da implementação de políticas públicas, o que historicamente tornou esta última dificultosa e de pouca efetividade, vindo a se transformar recentemente.

A distinção é elaborada por Egon Bockmann Moreira do seguinte modo: de um lado se tem a atividade de administrar, relacionada às questões imediatas com as quais o governo se depara, típica da máquina administrativa (como licitações, contratação de servidores e etc.), enquanto, de outro lado, há o planejamento de grandes questões econômicas e sociais, em que planos de governo e a fixação de metas a serem atingidas em um determinado período de tempo são estabelecidos a fim de, por exemplo, combater as desigualdades, implementar desenvolvimento econômico etc. (MOREIRA, 2011).

Nota-se que a mudança na forma como as políticas públicas são implementadas possui estreita relação com a gestão pública e a organização administrativa, o que demanda a análise dos modelos teóricos correspondentes ao seu desenvolvimento, quais sejam: o modelo patrimonialista, burocrático e o gerencial (*management*).

Les Metcaífe concede à Gestão Pública, em sua dimensão macro, o significado de consequência natural das relações entre organizações com o fim de proteger as prerrogativas e o avanço dos interesses individuais (METCAÍFE, 1999, p. 92). Para o autor, ao invés de agregar interesses privados predefinidos e buscar compromissos entre parâmetros estruturais estabelecidos, a gestão pública se iniciaria a partir do diagnóstico e da formulação sistemática de problemas em nível macro, bem como no projeto de soluções integradoras baseados no interesse geral e em objetivos coletivos (METCAÍFE, 1999, p. 92).

Assim, o *modus operandi* desta gestão estatal destina-se à proteção de prerrogativas e ao avanço de interesses individuais, solucionando, de forma integradora, problemas em nível macro para o atendimento de interesses gerais e objetivos coletivos. Essa gestão, todavia, acompanhou o desenvolvimento e as características que conformaram os diferentes modelos de Administração Pública, as quais serão descritas a seguir.

A primeira delas, denominada de patrimonialismo, definiu particularmente as monarquias absolutistas, em que o Estado era entendido propriedade do rei. Esse modelo de Administração caracterizava-se essencialmente pela confusão entre os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos utilizados pelo Poder Público para a prática de suas atividades.

Conforme Bresser-Pereira comenta sobre esse inaugural modo de gestão, o nepotismo e o empreguismo eram a norma, o que tornava esse tipo de administração incompatível com o capitalismo industrial e democracias parlamentares do século XIX. Segundo o autor, seria essencial ao sistema capitalista a clara separação do Estado e mercado, de modo que à democracia seria imprescindível a distinção entre sociedade civil e o Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

Isto é, não havia qualquer organização procedimental quanto à atuação administrativa, tampouco quanto ao estabelecimento de diretrizes que guiassem a atividade estatal em relação aos cidadãos.

No contexto brasileiro (recorte geográfico da análise proposta no decorrer deste texto), perceptível é que o sistema patrimonialista tinha sua vigência em 1900, momento em que o Brasil se caracterizava por um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra e de políticos patrimonialistas dominava amplamente o país. Havia um estamento burocrático que dominava o papel político no Império, aos moldes daquele que dominava Portugal e possuía estreitas ligações ao patriarcado rural. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 05).

Fernão Justen de Oliveira comenta que o interregno temporal de vigência desse primeiro modelo no Brasil correspondeu ao período entre a Proclamação da Independência até a Revolução de 1930, momento em que se observou uma estrutura social mercantil-senhorial e a organização política oligárquica. A gestão do Estado, por sua vez, pautava-se substancialmente ao provimento exclusivo de interesses particulares de grupos dominantes da propriedade e da operação dos meios produtivos (OLIVEIRA, 2007, p. 54-55).

A superação do Estado patrimonialista se deu com o surgimento do autoritarismo burocrático-capitalista, iniciado na Revolução de Vargas, que tinha por referência teórica a teoria weberiana. Esse modelo tinha por objetivo a distinção entre a coisa pública e os interesses particulares, encetada

mediante a instauração de excessivo formalismo, especialização de tarefas, hierarquia entre os funcionários e a adoção de um caráter racional-legal para os cargos públicos.

Nesse período, conforme Fernão Justen de Oliveira ressalta, a burguesia industrial nascente amparava seus negócios na mão de obra da classe média, a qual, além de possuir dúplice função tecnológica e burocrática, passou a adotar métodos padronizados e a profissionalização dos cargos para se atingir um caráter racional legal que no período do patrimonialismo não existia (OLIVEIRA, 2007, p. 56).

No entanto, esse sistema puramente burocrático se mostrou lento e caro, isto é, incapaz de atender as complexas demandas dos cidadãos surgidas ao longo do século XX, haja vista a sua aplicação indistinta a todas as atividades do Estado e a fadada contribuição para a ineficiência da atuação estatal na prestação de serviços públicos. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o substancial acréscimo da máquina administrativa produziu desequilíbrio entre os poderes, especialmente entre o Legislativo e o Executivo, decorrentes, segundo a doutrinadora, da grande especialização (organização da carreira), hierarquização (atuação homogênea) e subordinação à lei (DI PIETRO, 2012, p. 12).

Assim, ao invés de se pautar no princípio da eficiência, esse modelo resguardava a impessoalidade e o excessivo controle de meio, o que o tornou insuficiente à gestão administrativa dos típicos Estados Sociais e Econômicos do século XX, no qual as complexas pautas sociais demandavam soluções rápidas e eficientes.

Os novos contornos que o Estado Liberal adquiriu ao longo do século passado podem ser descritos pela crescente assunção de responsabilidades que antes, nos estados tipicamente liberais, não existiam, quais sejam, a provisão de crescentes serviços sociais, como educação, saúde, cultura previdência, assistência e pesquisa social. Além disso, no que tange aos aspectos econômicos, nota-se que este "novo" Estado tinha por objetivo a regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, sendo responsável pela estabilidade da moeda, pelo sistema financeiro e pela implantação de infraestrutura pública estratégica para o desenvolvimento da economia (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11). Todas essas novas responsabilidades assumidas pelo Estado necessitaram de ajustes ao sistema burocrático-weberiano, oportunidade em que outras teorias se desenvolveram, notadamente o chamado gerencialismo.

Antes de se adentrar especificamente ao modelo da "Nova Gestão Pública", surgido a partir da década de 1990, importa destacar que a implantação de políticas públicas pelo Poder Público, dado o ineditismo e a complexidade das questões que surgiram no decorrer do século XX, guiou-se essencialmente pelos programas e planos instituídos por vontade política dos representantes eleitos ao Poder Executivo, baseando-se em normas programáticas elaboradas e típicas das Leis Fundamentais dirigentes. Estas constituições podem ser caracterizadas, por sua vez, como estatuto organizatório capaz de definir competências econômicas e a regulação de um marco político típico dos Estados intervencionistas. Há o estabelecimento, assim, de um programa para que os legisladores e governantes concretizem diretrizes programáticas constitucionais (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2010, p. 27).

Logo, as políticas públicas dependiam em grande medida da ação política, sendo executadas diretamente pela Administração Pública e marcadas, principalmente, pela descontinuidade, haja vista o fato de que a alternância dos representantes no governo retirava o caráter estável e contínuo destas ações. Nesse sentido, importante é o entendimento relativo ao ciclo de implementação de tais políticas, denominado como "policy cycle", bem como as transformações por ele sofridas com o surgimento do modelo gerencial de Administração Pública.

3. O ciclo de implementação das políticas públicas e a reforma administrativa: o modelo gerencial da "New Public Management"

O tópico que ora se inicia pretende destacar algumas noções relativas às políticas públicas e o correspondente ciclo de sua implementação, o *policy cycle*. Isso porque a Reforma Administrativa, que também integra este ponto, introduziu o modelo gerencial de administrar, engendrando-se o aperfeiçoamento de políticas públicas mediante contratos administrativas e o recente fenômeno do "governo por contratos" (GAUDIN, 1999).

Não há uma definição de políticas públicas que seja precisa e universal, sendo adequada a noção de processo de fazer escolhas e os correspondentes resultados. Assim, caracterizam-se realmente como "públicas" em virtude de essas escolhas se basearem nos poderes do Estado e configurarem-se em resposta a um problema percebido.

Imperioso destacar o que Kevin Smith e Christopher Larimer comentam sobre a indefinição desta categoria judicial:

"The bottom line is that there is no precise and universal definition of public policy, nor is it likely that such a definition will be conceived in the foreseeable future. Instead, there is general agreement that public policy includes the process of making choices and the outcomes or actions of particular decisions; that what makes public policy "public" is that these choices or actions are backed by the coercive powers of the state; and that at its core, public policy is a response to a perceived problem." (SMITH; LARIMER, 2009, p. 04).

Nesse particular, é necessário que se dê atenção a duas principais concepções relativas a essa categoria. A primeira é a de Laswell (1958), o qual indica que a análise sobre essa categoria necessariamente implica em responder questões como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Salienta-se também a noção de Peters (1986), o qual a conceitua como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 315).

A caracterização proposta por Peters se torna particularmente interessante para o texto em razão de dois elementos: o primeiro, relativo à soma das atividades dos governos, e o segundo em razão de caracterizar a ação diretamente ou através de delegação, que corresponde especificamente à quarta fase do *policy cycle*.

O primeiro momento deste ciclo é caracterizado pela identificação do problema pelos atores que o reconhecem, o que ocorre de forma subjetiva e interessada, isto é, resultante do entendimento, dos valores, das ideias e dos métodos que essas pessoas elegem. Para tanto, notam-se alguns mecanismos utilizados nessa identificação, quais sejam: busca e análise permanente de informação estratégica e seletiva; participação em redes de gestão, para facilitar o intercâmbio de informações; utilização de órgãos especializados em detectar problemas, dentre outros (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 315).

A inclusão de determinada demanda social na agenda de Estado corresponde, segundo Enrique Saraiva, ao resultado de um conjunto de processos que conduzem, por sua vez, a que determinados fatos sociais ganhem "status" de um problema de ordem pública, isto é, necessidade social que deve ser objeto de debates e de análise pelo maior número de atores políticos, a fim de que seja formulada política pública adequada. A noção de inclusão na agenda, portanto, designa o estudo e a explicitação de processos que conduzem à caracterização de fatos sociais como "problema público", que tenham sido postos, inclusive, em debate pela mídia e pela população em geral. Essa inclusão na agenda justificaria a intervenção

pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas, isto é, escolha pública (*Public choice*) (SARAIVA, 2006, p. 33).

Após a identificação dos problemas, a Administração realiza a sua incorporação na agenda de governo e concede a adequada atenção ao assunto que provavelmente se tornará política e objeto de aplicação de recursos e esforços públicos. Conforme Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 328). A questão fundamental trazida nesse ponto é em relação aos motivos pelos quais alguns assuntos e alternativas são selecionados para deliberação governamental e outros não. A resposta se encontra nos atores sociais, realizadores de pressão para conformação da agenda em sintonia aos seus interesses e valores.

O terceiro momento é o de formulação da política pública, o qual é integrado por uma fase decisória em que os atores políticos influenciam consideravelmente a escolha das alternativas e o esqueleto do plano de atuação estatal. Além disso, caracteriza-se por uma fase formal em que se elegerão as medidas administrativas necessárias para a sua existência. Essa etapa, consoante ensina Enrique Saraiva, é constituída como o momento de planejamento e organização do aparelho administrativo para a execução da política, preparando-se para a colocação em prática do que foi formulado anteriormente (SARAIVA, 2006, p. 34).

Superada essa etapa de formulação, passa-se ao quarto momento: implementação. Meny e Thoenig configuram essa fase como a geradora de atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 332). Por último, nota-se a etapa da avaliação, que seria um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e verificação do estado do problema.

Dentre essas etapas do *policy cycle*, nota-se que importante é o entendimento pleno acerca da terceira etapa deste ciclo, haja vista que o recente estabelecimento de políticas por meio de contratos administrativos, após a década de 90 e paralelamente ao surgimento do modelo gerencialista, promoveu maior delegação de sua execução, o que é feito por meio de contratos de concessão de serviço público e pelas parcerias público-privadas.

Desse modo, nota-se que no decorrer do modelo burocrático de Administração Pública foi desenvolvida a teoria relativa ao ciclo de implementação de políticas, o qual teve por referência uma organização administrativa essencialmente procedimental e pautada na atuação do agente público, utilizando-se de recursos e do aparelho estatal como forma de execução do que foi elaborado.

A Reforma Administrativa vai de encontro a esse sistema estabelecido, de modo que ao final do século XX é possível notar a superação do modelo burocrático, reforçado pelo advento da Emenda Constitucional nº 19/98, resultando na "New Public Management". Essa sucessão de modelo de gestão pública implantou a racionalidade gerencialista ao modelo burocrático-weberiano, até então em prática (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 332). Para Bresser-Pereira, a Reforma Administrativa do Estado, em seu âmbito político, representaria via adequada ao contexto de construção democrática brasileira, pois haveria flexibilização, descentralização e participação dos cidadãos no controle das instituições, rompendo-se com o modelo burocrático (PAULA, 2005).

Emerson Gabardo comenta que são três as principais orientações do modelo gerencialista. A primeira seria de ordem técnica, pois neste modelo priorizava-se o controle de resultados da atividade

administrativa. Em segundo lugar, havia a preocupação de ordem econômica, manifestado em um controle de competição administrada nos serviços públicos e, por último, uma de ordem política, caracterizada pela motivação e participação dos cidadãos no exercício da atuação estatal (GABARDO, 2009, p. 112).

Além dessas orientações, importante destacar que a Reforma promoveu a adoção de algumas metas globais, dentre as quais se encontra o *aumento da efetividade do governo na implantação de políticas públicas (princípio da eficiência)*. Isto é, a descentralização do Estado (fundado no princípio da subsidiariedade) e a maior divisão setorial acabaram por impor limites à atividade estatal, de modo que não mais seria desejável a atuação pública em funções que não lhe fossem próprias (reservam-se os serviços ditos não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços ao mercado para a iniciativa privada) (GABARDO, 2009, p. 112).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define a administração pública gerencial do seguinte modo:

"(...) emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização de economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelhamento do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações." (DI PIETRO, 2012, p. 34).

Elementar a essa transformação, portanto, é a noção de eficiência, elevada ao "status" de princípio constitucional e responsável por guiar a criação de diversos microssistemas normativos, os quais muniram o Estado de instrumentos que permitissem o intento da referida Reforma e a viabilização das mudanças teorizadas.

Diante disso, percebe-se que as alterações promovidas pelo fortalecimento do modelo gerencialista integram a chamada "New Public Management", que é definida por Christopher Hood como a utilização de ferramentas, valores e termos, advindos do setor privado, pelo setor público. Isto é, acredita-se que a gestão do setor privado seria superior aos métodos utilizados pela Administração Pública, o que caracteriza esse modelo de gestão como a "transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e o aumento da eficiência" (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007, p. 02).

Para Christopher Hood, o "New Public Management" surgiu do sincretismo de duas ideias opostas. A primeira, "New Institutional Economics", ajudou a elaborar um conjunto de doutrinas para a reforma da Administração que se baseava, dentre outros elementos, na transparência e no poder de escolha do cidadão, o "user choice". A outra ideia se referia ao movimento de um tipo de gerencialismo no setor público, o qual se fundamentava no profissionalismo da gestão pública a partir do conhecimento técnico e do poder discricionário da tomada de decisões para alcançar resultados.

O fundamento do "New Public Managements" é descrito da seguinte forma:

"One way of interpreting NPM's origins is as a marriage of two different streams of ideas. One partner was the 'new institutional economics'. (...) The new institutional economics movement helped to generate a set of administrative reform doctrines built on ideas of *contestability, user choice, transparency* and close concentration on *incentive structures*."

(...) The other partner in the 'marriage' was the latest of a set of successive waves of business-type 'managerialism' in the public sector, in the tradition of the international scientific management movement (...). This movement helped to generate a set of administrative reform doctrines on the ideas of 'professional management expertise as portable (Martin 1983), paramount over technical expertise, requiring high *discretionary power* to achieve results ('free to manage') and *central* and *indispensable* to better organizational performance, through the development of appropriate cultures (Peters and Waterman 1982) and the active measurement and adjustment of organizational outputs." (HOOD, 1991, p. 05-06).

Em relação à expressão "management", Joan Prats Català a conceitua como o repertório de técnicas de execução de decisões, originadas da empresa privada e de grande influência norte-americana (CATALA, 1999, p. 186). Para o autor, além de uma renovação gerencial das Administrações Pública, necessário é que se promova alteração paralela e coerente do próprio Direito, correspondendo a um processo dialógico e que respeite os princípios do Estado Democrático e Social de Direito (CATALA, 1999, p. 188).

Do exposto, percebe-se que a forma de implementação de políticas públicas, consubstanciada no *policy cycle*, baseava-se em um método de aplicação relativamente rígida, conduzindo a Administração Pública metodicamente à avaliação dos problemas existentes na sociedade, eleição de prioridades, formulação da política pública e sua posterior execução. Esse método de ação do Poder Público, entretanto, mostrou-se tanto insuficiente diante das complexas pautas sociais do fim do século XX e início do século XXI, quanto suscetível às transformações trazidas pelo modelo gerencialista de gestão.

Outrossim, não há razões para que se opere análise perfunctória e eminentemente descritiva das técnicas de gestão pública que redundaram na contratualização das políticas e no surgimento do termo "governança". Principalmente no que tange ao modelo gerencial, deve-se verificar cuidadosamente as propostas por ele trazidas, responsável por encetar mudanças na administração burocrática e dar os contornos da Reforma Administração do Estado brasileiro.

Nesse sentido, muito bem-vindos são os comentários tecidos por Emerson Gabardo em seu livro "Interesse Público e Subsidiariedade". Nesta obra, ao elucidar o caráter manifestamente liberalizante, desestatizante e flexibilizador da Reforma do Estado instituído pelo antigo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), aduz que esse modelo se baseou no princípio da subsidiariedade, possuindo em seu cerne a pretensão de tornar a figura estatal responsável tão somente por fomentar atividades dentro de certos limites de razoabilidade e excepcionalidade (GABARDO, 2009, p. 114). Esse movimento, por sua vez, conduziu à "nova contratualização administrativa", com a suposta ampliação da paridade entre a Administração e o particular para o fim de aumentar a qualidade do exercício do poder dos Estados (ideia europeia de governança).

Ocorre que os contornos balizadores da Reforma Administrativa e a tropicalização da ideia europeia de "governança" (de modo contrário ao significado original atribuído ao termo) serviram de fonte de desprestígio das formas de atuação do Estado brasileiro, ampliando sobremaneira a participação do setor privado em esferas genuinamente públicas (GABARDO, 2009, p. 118). A importação do conceito europeu de governança, por sua vez, transmudou-se e concentrou-se excessivamente na prestação de serviços, sendo capaz de, inclusive, afrontar os tradicionais preceitos de democracia do Estado de bem-estar social vigentes no Brasil.

Nesse contexto, percebe-se que um dos principais corolários do modelo gerencialista, o princípio da eficiência, não tem se integrado à racionalidade própria do setor público, o qual é estruturado em valores muitas vezes conflitivos com essa diretriz tipicamente privada. Conforme destaca Ana Paula, esse

princípio – que vem sendo, até mesmo, relativizado e questionado na esfera empresarial – pode não ter se mostrado, em última análise, útil para lidar com a complexidade da vida política atinente à Administração Pública, além de não contribuir para uma gestão pública democrática e cumpridora dos seus deveres constitucionais (PAULA, 2005, p. 45).

A “mercadorização” dos serviços públicos, decorrentes de sua contínua disponibilização no mercado, muitas vezes em regime de concorrência (MOREIRA, 2003, p. 236), reforçou o novo delineamento dos cidadãos como clientes ou consumidores, sendo este fenômeno consequência lógica do crescimento do modelo gerencial. Ocorre que a lógica consumerista é ambígua aos serviços públicos, pois privilegia o usuário individual em detrimento ao ideário de um interesse público amplo e irrestrito (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 370).

Por último, vale ressaltar que as iniciativas gerenciais tendentes a flexibilizar garantias e prerrogativas dos servidores público também podem ser vistas com maus olhos, tal qual a relativização da estabilidade do funcionário da Administração. Para Angela Cassia Costaldello, essa prerrogativa do servidor, antes de ser um privilégio dos legisladores e governantes, é instituto da garantia da democracia, pois permite que os agentes públicos atuem sem qualquer comprometimento com o governo transitório, pautando-se exclusivamente no atendimento do interesse público (COSTALDELLO, 1999).

Diante do exposto, percebe-se que a Reforma Administrativa e o "New Public Management" conduziram à relativa transformação no chamado "policy cycle", alterando o modo de atuação do Poder Público no tocante às políticas públicas. Com efeito, os contratos administrativos de prestação de serviço público passaram a representar instrumento de governo e de efetivação de direitos sociais, não mais restando unicamente à atuação direta do Estado tal função. Esse fenômeno, de toda sorte, tem de ser visto com a devida cautela, haja vista os efeitos negativos que a importação de valores tipicamente privados pode provocar na racionalidade pública natural da Administração estatal.

4. As políticas públicas contratualizadas: o contrato administrativo como instrumento de governo

Consoante se verificou brevemente no tópico anterior, tem-se que o modelo burocrático de gestão pública foi superado pelo gerencialismo, que, por sua vez, tem como elemento orientador o princípio da eficiência. A condução do Estado brasileiro a essa nova estrutura administrativa gerencial expôs a inaptidão do modelo burocrático em solucionar as complexas pautas sociais apresentadas no final do século XX.

Isso porque, além do evidente despreparo do Executivo, imbuído em disputas políticas e déficit técnico para a efetiva avaliação dos problemas sociais e elaboração de políticas públicas adequadas, perceptível é que o Poder Legislativo não se mostrou preparado e capaz de, cronologicamente, normatizar essa complexa nova realidade que constantemente se transforma.

Esse desencontro entre a estrutura burocrática da Administração Pública e as crescentes necessidades de respostas rápidas e eficientes aos problemas sociais nascentes, resultou na "denominada crise da Administração paralelamente à crise da concepção mesma do serviço público e de sua prestação." (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Nesse passo, percebeu-se a necessidade de implementação de políticas públicas através de uma técnica diferenciada que, além de envolver a extensão cronológica dos contratos administrativos, não seria submetida ao rígido e clássico "policy cycle" elaborado no decorrer da vigência da Administração Pública burocrática (MOREIRA, 2013, p. 11).

O desencontro entre a atuação dos Poderes e a realidade fática é explorada por Egon Bockmann Moreira. O autor informa a existência – e a relação – de diversos tempos, simultâneos e assimétricos, nos quais estamos imbuídos. Para ele, os tempos financeiro, político e econômico possuem diferentes racionalidades cronológicas, configurando-se um desafio à Administração Pública a sincronização desses distintos tempos para o fim de "condução de políticas públicas juridicamente consistentes, muitas delas implementadas por meio de contratos administrativos" (MOREIRA, 2013, p. 03).

Desse modo, o contrato administrativo seria ferramenta capaz de sincronizar as diversas medidas de tempo, perfazendo-se como um instrumento de governo capaz de conduzir a implementação de políticas públicas com aumento de eficiência e com caráter duradouro, o que se concretizou na expressão "governo por contratos".

Egon Bockmann Moreira atribui nova significância ao contrato administrativo:

"Isto é, o contrato administrativo como uma forma, uma técnica de sincronizar as diversas medidas de tempo — o financeiro, político e o econômico — que não mais se submetem, com tamanha facilidade, ao tempo jurídico. Em síntese, o contrato administrativo como instrumento de governo, a permitir a consciência de que é preciso sincronizar os tempos, sentar-se à mesa também com eles — e com isso permitir a compreensão contemporânea dos contratos, que não seja refém do que se passou no 'longo século XIX'" (MOREIRA, 2013, p. 09).

A atuação do Poder Público, pautada no aperfeiçoamento de contratos administrativos, ora tratada com enfoque na implementação de políticas públicas a partir da execução pelo particular, é tratada por Peter Vicent Jones. O autor informa que desde a segunda metade do século XX os contratos vêm sendo utilizados para alcançar objetivos políticos, dentre os quais se destacam tanto a regulação econômica quanto a pactuação com o particular para a prestação de determinado serviço público ao fito de se alcançar determinadas metas (VINCENT-JONES, 2006, p. 15).

A discrepância entre a dinamicidade das relações sociais e a transformação das necessidades públicas, fatores que dificultam a implementação adequada de políticas públicas resultantes do "policy cycle", é verificada por Renato Casagrande e Roberto Freitas Filho. Para os autores, a consecução eficiente de políticas públicas, conceituadas como processos decisórios multidisciplinares, depende de mínima sincronia e sinergia institucional para que se atinja maior efetividade em alcançar os fins pretendidos.

Com efeito, perceptível é que o Poder legislativo atua pautando na lógica de um tempo diferido, tendo sua atividade atropelada pelas decisões de caráter imediato do Executivo, que faz uso do processo legislativo abreviado.

Importante destacar, nesse sentido, o seguinte trecho:

"Ao funcionar segundo lógicas distintas, Executivo, Legislativo e Judiciário operam de forma assíncrona as funções institucionais dos poderes, que ganha visibilidade como o conflito entre os princípios da legalidade constitucional, expresso no caso pelo respeito aos dogmas do processo legislativo e da eficiência da implementação das políticas públicas. Há uma incompatibilidade axiológica intrínseca entre os valores da legalidade constitucional e da realização eficiente de políticas públicas, dados os focos formal daquele e consequencialista deste. A consecução eficiente de políticas públicas que materializam as previsões constitucionais sobre direitos sociais depende de uma mínima sincronia entre poderes, tendo em vista a complexidade desse objetivo" (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2010, p. 32-33).

Nesse contexto surge a contratualização da ação pública, que está diretamente relacionada com o fenômeno da descentralização e da desburocratização, caracterizando-se pela difusão de métodos contratuais focados tanto na renovação da participação social e da consulta pública quanto na coordenação das instituições e entidades sociais que participam da vida pública. Isto é, o Estado aperfeiçoaria contratos de forma contínua com a sociedade, seja com as organizações do terceiro setor, na prestação de atividades de natureza social, seja pela concessão de serviço público para o estabelecimento de políticas públicas consistentes e duradouras, atendendo-se da forma mais adequada a consecução dos seus fins (que, dentre outros, configura-se pela garantia do interesse público e a satisfação de necessidades sociais) (GAUDIN, 1999, p. 28-29).

Licínio Lopes Martins comenta que, em relação à ação social, especificamente com as parcerias entre a Administração e entidades do terceiro setor, no caso as OS e as OSCIPS, tem-se que o instrumento contratual que tem eficácia em relação a terceiros (efeitos normativos) denominado de "contracting out" possibilita a prestação ou gestão de um serviço de natureza social, de modo que a "entidade exterior converte-se, deste modo, num prestador de serviços da responsabilidade da Administração" (MARTINS, 2008, p. 676).

O "contracting out", portanto, é meio em que a Administração confia à entidade exterior o desenvolvimento de atividades coincidentes com aqueles originalmente públicas, como a prestação ou gestão de um serviço de natureza social, financiando-se ou suportando ela própria a totalidade ou parcela dos respectivos custos (MARTINS, 2008, p. 676).

O autor ainda noticia que essa modalidade de contrato manifestaria um processo de transferência de provisão de bens e serviços públicos do Estado para as organizações do terceiro setor, fenômeno este que é correlato e corrobora com a descentralização dos mecanismos de redistribuição de recursos públicos, representando via adequada para o aumento de participação da sociedade civil neste processo (MARTINS, 2008, p. 683).

Ressalta-se que essa nova forma de governar e promover a implantação de políticas públicas ocorreu de forma paralela à desburocratização da Administração Pública, que é tratada por Maria Silva Zanella Di Pietro como privatização. Segundo a autora, é possível constatar o surgimento, após a década de 1990, de novas formas de parcerias entre o Poder Público e os particulares, seja na forma de contratos de gestão e termos de parcerias, com as organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS), respectivamente, seja com o aperfeiçoamento de parcerias público-privadas, concedendo a prestação de determinado serviço público (normalmente que demande complexas obras de infraestrutura) ao particular.

A doutrinadora comenta da seguinte forma o que entende por privatização:

"Como que a confirmar essa ideia de que a privatização é um conceito aberto, constata-se o surgimento de novas formas de parceria, como os contratos de gestão com as chamadas organizações sociais, os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (oscips) e as parcerias público-privadas. Verifica-se uma privatização de atividades estatais e uma fuga crescente do direito administrativo, com suas fórmulas rígidas tradicionais e a busca do direito privado que, por ser utilizado pela Administração Pública, acaba mesclando com o direito administrativo, ficando a meio caminho entre o público e o privado" (DI PIETRO, 2012, p. 07).

Odete Medauar atribui dois significados às novas parcerias e especificamente à privatização. O primeiro (amplo) abrange vários mecanismos de redistribuição de atividades do setor público para o setor

privado, enquanto que o segundo (restrito) "diz respeito à transferência de empresas estatais ao setor privado" (MEDAUAR, 2012, p. 249). A despeito dessa conceituação, a autora indica que a legislação brasileira, com a criação no Programa Nacional de Desestatização de Empresas (PNDE), optou pelo termo "desestatização", significado da transferência de serviços públicos à execução de particulares. O referido Programa teve por objetivo a reordenação da "posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público" (MOREIRA, 2010, p. 23).

A despeito dessas parcerias de ordem social, realizadas a partir dos contratos e termos de gestão, nota-se que a tratativa relativa às políticas públicas, como as de implantação de infraestrutura e a prestação de serviços públicos diversos pelos particulares ganhou reforço a partir da Lei nº 8987/1995 – Lei Geral das Concessões –, promulgada pouco antes do PNDE. A partir desse momento, vislumbrou-se de forma clara a possibilidade de "privatização formal", consistente na desestatização superficial do serviço a ser prestado para manter íntegra a titularidade e a essência serviços (MOREIRA, 2013, p. 23).

Posteriormente, ocorreu a promulgação da Lei nº 11.079/2004 – Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP's) –, mecanismo esse que representa um arranjo econômico-financeiro em que o particular passa a figurar com maior importância para a prestação de serviços públicos, de forma elementar quando estes necessitem de complexa infraestrutura e vultosos investimentos.

A atuação da Administração Pública por meio de contratos administrativos se torna ainda mais relevante quando se adota o seguinte significado em relação ao instituto da concessão de serviço público, atribuído por Marçal Justen Filho e capaz de preencher o conteúdo teleológico da contratualização de políticas públicas:

"(...) concessão de serviço público é um instrumento de implementação de políticas públicas. Não é, pura e simplesmente, uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. Mais ainda, é um meio de realização de valores constitucionais fundamentais" (JUSTEN FILHO, 2013, p. 760).

É no sentido proposto por Marçal Justen Filho que se pretende interpretar a concessão de serviço público e a respectiva implementação de políticas públicas que independam da alternância governamental e da inconstante vontade dos agentes públicos. Em outras palavras, os contratos administrativos de concessão tornam-se instrumento de gestão pública e de governo, os quais superam a racionalidade burocrática típica e inerente do "policy cycle".

Reforça-se a valoração dada às parcerias público-privadas a partir do que Fernão Justen de Oliveira também atribui, o que vai ao encontro da ideia ventilada por Marçal Justen Filho. Para o autor, essa forma de concessão de serviço público seria um processo socioeconômico, destinado à universalização do suprimento de necessidades públicas, que seria feito ao passo em que se mantivessem os benefícios coletivos advindos da estabilidade financeira do Estado. É denominado de processo em razão de que não é a mera aplicação do mecanismo que produzirá os resultados esperados, mas a sua legitimação por assimilação democrática da coletividade.

Fernão Justen de Oliveira sintetiza o que foi dito, aplicando-se especificamente nas parcerias público-privadas, da seguinte forma:

"Equacionar a escalada das necessidades fundamentais a todos os integrantes da sociedade e a manutenção dos benefícios coletivos advindos da estabilidade financeira do Estado está no cerne da ideia de uma parceria público-privada como processo

socioeconômico: a universalização do suprimento de necessidades essenciais das pessoas através de um processo integrado por atribuições compartilhadas ou repartidas entre os agentes sociais mais aptos para desempenhar cada tarefa com máxima eficiência. A noção de parceria público-privada como processo socioeconômico não é aleatória: seus resultados positivos não serão obtidos apenas pela aplicação asséptica do mecanismo instrumental respectivo, mas sim pela legitimação do mecanismo, por assimilação democrática da coletividade, como etapa do aprimoramento civilizatório da nação" (OLIVEIRA, 2007, p. 59-60).

Isto é, os contratos administrativos e concessão de serviço público passaram a permitir a estabilização das políticas públicas eleitas pelo Poder Público e que dificilmente davam resultados de forma consistente e por longos períodos no decorrer da vigência do modelo burocrático. Assim, o contrato administrativo representou técnica apta a "fixar algumas das prioridades de governo e assim blindá-las por 10, 20 ou 30 anos" (MOREIRA, 2013, p. 12). Esses contratos desafiam a racionalidade tradicional dos contratos administrativos e das políticas públicas setoriais típicas de um modelo em que a atuação estatal ocorria fundamentalmente de modo direto.

Nota-se que os contratos administrativos de longo prazo autorizam e possibilitam a concretização do planejamento estatal da econômica, verificado principalmente após a Lei Geral das Concessões (1995). Os contratos administrativos, portanto, passaram a definir algumas das principais políticas públicas do Estado brasileiro, principalmente aquelas relacionadas com a implantação de infraestrutura, as quais passam a perdurar para além do calendário eleitoral em razão de sua fixação em contrato, ou seja, independente do tempo da política.

A dimensão temporal e a assimetria cronológica entre a atuação dos Poderes são superadas pelo aperfeiçoamento de contratos administrativos, cujo objeto é a implantação de políticas públicas a partir da execução do particular, perdurando por longo prazo e atrelando a consistência e efetividade que antes não se auferia. Dessa maneira, na medida em que as políticas públicas assumem outra dimensão temporal, para além do calendário eleitoral e orçamentário, exige-se a convivência e a sincronização dos tempos financeiro e econômico, fazendo com que perdurem escolhas públicas por longo prazo (MOREIRA, 2013, P. 12). Nota-se, portanto, uma nova forma de atuação do Poder Público e de gestão pública, detentora de uma racionalidade contratual e distinta do modelo burocrático-weberiano de ação.

Diante disso, a Administração Pública burocrática é superada pelo modelo gerencialista, provocador da desestatização dos serviços públicos antes prestados essencialmente pelo Estado. As políticas públicas, nesse contexto, deixaram de se pautar essencialmente no "policy cycle."

As políticas públicas acompanharam essa nova forma de atuar da Administração Pública, aqui denominada de "governo por contratos", momento em que lhes foram atribuídas maior consistência e caráter duradouro, haja vista o aperfeiçoamento de contratos administrativos de 10, 20 ou 30 anos.

A técnica contratual utilizada para a implementação de políticas públicas possibilita a sincronização temporal entre as mudanças da realidade social, que constantemente se transforma e altera o que se apreende como necessidade social, e a atuação do Estado, o qual se torna insuficiente diante da falta de sinergia institucional entre os Poderes que guiam e envolvem o ciclo de políticas públicas.

O que se está a ora ilustrar não se trata da defesa do aperfeiçoamento de contratos administrativos imutáveis, capazes de engessar determinada política pública eleita. Pelo contrário, a técnica contratual típica das concessões de serviço público, capazes de executar as políticas antes de responsabilidade

direta da Administração Pública, tem por garantia a constante mutação, mas que independam da alternância política e executem por longo tempo políticas essenciais aos cidadãos.

A ideia é sintetizada de forma única por Egon Bockmann Moreira, o qual afirma que nos tempos modernos a segurança contratual advém da certeza de mudança, isto é, a dinamicidade/plasticidade contratual deve ser caráter essencial aos contratos administrativos, sobretudo naqueles que se destinam a ser instrumentos de governo e, neste caso, meio de implementação (duradoura e constantemente em adequação) de políticas públicas. Merece, portanto, o seguinte destaque:

“Nestes tempos pós-modernos é adequado afirmar que a *segurança contratual advém da certeza de mudança*. A estabilidade dos contratos de longo prazo não decorre da imutabilidade monolítica, mas sim da dinamicidade/plasticidade contratual. Este aparente contrassenso é essencial nos contratos públicos de longo prazo, sobretudo naqueles que se destinam a ser instrumentos de governo. A garantia da mutação contratual reforça a segurança jurídica em setores tão sensíveis a demandas populares e inovações tecnológicas, bem como aos reveses das finanças, da política e da economia” (MOREIRA, 2013, p. 16).

O fenômeno da contratualização da ação pública, portanto, para além da superação do modelo burocrático, representa uma nova forma de atuar da Administração Pública, apta a transformar, na mesma medida, o tradicional método de implementação das políticas eleitas pelo Estado. As políticas públicas, portanto, passam a integrar uma nova dimensão cronológica, em que há maior sincronia entre os tempos legislativos e executivos em virtude do aperfeiçoamento do contrato administrativo, possibilitando a concretização de políticas e a satisfação de necessidades públicas para além do calendário eleitoral (tornando a escolha pública imune às alternâncias de Poder e às pressas de governantes recém empossados em seus cargos).

5. Considerações finais

O artigo descreveu as diferentes modalidades de gestão pública elaboradas desde o Estado Patrimonial, o qual se desenvolveu para o modelo burocrático e, por influência do gerencialismo, resultou no "New Public Management", surgido a partir da década de 1990. Nesse contexto de alteração do sistema burocrático-weberiano ao gerencialista, verificou-se que o ineditismo e a complexidade das pautas sociais surgidas no decorrer do século XX exigiram alterações no método utilizado anteriormente.

Durante a vigência da Administração burocrática, percebeu-se que as políticas públicas dependiam em grande medida da ação política, sendo executadas diretamente pelo Poder Público e sendo caracterizadas principalmente pela descontinuidade, haja vista o fato de que a alternância dos representantes no governo retirava o caráter estável e contínuo destas ações.

As políticas públicas acompanharam essa nova forma de atuar da Administração Pública, as quais passaram a ser executadas pelos particulares a partir de contratos administrativos, fator essencial e responsável por lhes atribuírem maior consistência e caráter duradouro. Essa técnica contratual possibilitou a sincronização temporal entre as mudanças da realidade social e a atuação do Estado, o qual se apresentava insuficiente pela falta de sinergia institucional entre os Poderes que conduziam o ciclo de implementação de políticas.

É possível dizer que alguns dos fundamentos típicos do modelo gerencial (setor privado) foram integrados na racionalidade pública da Administração estatal, havendo certo sincretismo de ambos. Esta integração deve ser vista com cautela, haja vista a possibilidade de afronta aos tradicionais preceitos de

democracia do Estado de bem-estar social vigentes no Brasil, descaracterizando-se os serviços públicos (a partir de sua “mercadorização”) e promovendo a transformação dos cidadãos em clientes ou meros consumidores.

O fenômeno da contratualização da ação pública, portanto, para além da superação do modelo burocrático e das mudanças promovidas pelo gerencialismo e pelo “New Public Management”, representa uma nova forma de atuar do Estado, capaz de atribuir caráter eficiente e eficaz às políticas públicas eleitas, as quais anteriormente eram suscetíveis em grande medida pela mera vontade política e em sintonia aos limitados períodos em que os agentes políticos responsáveis se encontravam no poder.

O contexto político brasileiro atual torna dificultosa a indicação de quais rumos a Administração Pública tomará. No entanto, percebe-se que há grandes chances de que haja o recrudescimento da atuação estatal mediante a pactuação de contratos, principalmente mediante laços de parceria. A questão que deve ser levantada, no entanto, relaciona-se com o correspondente déficit democrático que a implantação de políticas públicas por meio de contratos – atribuindo-os a função de verdades instrumentos de governo – pode apresentar. Isto porque, uma vez ultrapassada a fase preparatória (ou prévia) de elaboração e assinatura de contrato, estar-se-á diante de uma relação contratual bilateral Estado-Particular no qual não vislumbro, pelo menos em primeira análise, espaço para participação popular em matérias que têm por finalidade última a satisfação de valores constitucionais fundamentais dos cidadãos.

6. Referências Bibliográficas

- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, ano 47, volume 120, número 1, Jan-Abr, 1996.
- _____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM E SACHS (Orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em 12/07/2016.
- CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. *O problema do tempo decisório nas políticas públicas*. Brasília, a. 47, n° 187, jul./set. 2010.
- CATALÁ, Joan Prats. *Derecho y management en las administraciones públicas*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. (Coord.). *Lecturas de Gestión Pública*. INAP, Madri, 1999, p. 182 a 197.
- CLARKE, John; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. *Educ. Real*. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.
- COSTALDELLO, Angela Cassia. O regime jurídico dos agentes públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998. *Resenha Eleitoral*, Nova Série, v. 6, n. 1, jan./jun. 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceiras na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceira Público-Privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2012.
- GABARDO, Emerson. *Interesse Público e Subsidiariedade*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.
- GAUDIN, Jean-Pierre. *Gouverner par contrat: l'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999.

- GUERRERO, Omar. *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: FCE, 2010.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Royal Institute of Public Administration*, University of London, vol. 69, Spring, 1991, p. 3-19.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MARTINS, Licínio Lopes. Contrato Público e Organização Administrativa. In: GONÇALVES, Pedro C. (org.). *Estudos de Contratação Pública*. Coimbra: Coimbra ed., 2008.
- MEDAUAR, Odete. Nota sobre a Contratualização da Atividade Administrativa. *Revista de Contratos Públicos*, v. 1. p. 241-249. Belo Horizonte, Fórum, mar.-ago./2012.
- METCAÍFE, Les. Gestión pública: de La imitación a La innovación. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. (Coord.). *Lecturas de Gestión Pública*. INAP, Madri, 1999, p. 79-100.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. *Governando por contratos*. Observatório das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-governando-por-contratos>. Acesso em: 02/08/2015.
- _____. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: GONÇALVES, Pedro Costa. *Estudos de Contratação Pública – IV*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- MOREIRA, Vital. Os serviços públicos tradicionais sob o impacto da União Europeia. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, nº 1. São Paulo: Ed. Fórum, 2003.
- OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria Público-Privada: aspectos de Direito Público Econômico*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.
- PAULA, Ana P. de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECI, Alketa. *Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro*. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>. Acesso em: 10/08/2015.
- RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almeida, 1981.
- SARAIVA, Henrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília. ENAP, 2006.
- SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi et al. (org.). *Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária*. São Paulo: Outras expressões, 2011.
- VINCENT-JONES, Peter. *The New Public Contracting*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006.