

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

GABRIELA MAGNUS

**DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA DO PODER
EXECUTIVO: FRENTE AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO
INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO**

CRICIÚMA, JUNHO DE 2011.

GABRIELA MAGNUS

**DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA DO PODER
EXECUTIVO: FRENTE AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO
INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador (a): Prof. (ª) Msc. Luiz Eduardo Lapolli Conti.

CRICIÚMA, JUNHO DE 2011.

GABRIELA MAGNUS

**DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA DO PODER
EXECUTIVO: FRENTE AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO
INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Administração Pública.

Criciúma, 22 de Junho de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Prof. (a) Luiz Eduardo Lapolli Conti - Msc. - UNESC

Prof. (a) Janete Triches – Msc. - UNESC

Prof. João Carlos Medeiros Rodrigues Junior – Msc. - UNESC

Dedico este trabalho aos meus amados pais que sempre me apoiaram em todas as minhas batalhas, Claudio e Rosimeri e à minha querida irmã Lara.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus que sempre ouviu minhas preces de força e coragem, nunca tendo falhado. Por ter me abençoado com a oportunidade de estudar no curso que sempre sonhei e que sou apaixonada, fortalecendo ainda mais a minha fé.

Aos meus pais, que sempre me apoiaram e incentivaram na busca de meus objetivos, que presenciaram a dura jornada de um universitário, dentre seus altos e baixos, sempre oferecendo uma palavra de amor e gestos de compreensão por saber tratar-se de uma etapa difícil de minha vida. A minha querida irmã, do qual tenho muito orgulho e sei que um futuro glorioso a espera. Ao meu namorado, pelo companheirismo, cumplicidade, paciência e pelos estímulos de crescimento. Amo muito vocês.

Ao meu orientador, Luiz Conti, que me apoiou e orientou este trabalho, o primeiro de muitos que estão por vir. Obrigado pela ajuda e dedicação.

Aos demais colegas que comigo caminharam, e que também desfrutarão do doce sabor da vitória, em especial minhas amigas Franciele e Suéllen.

“Sem sonhos, as perdas se tornam insuportáveis, as perdas do caminho se tornam montanhas, os fracassos se transformam em golpes fatais.”

Augusto Cury, 2004

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar a descontinuidade de políticas públicas, no poder executivo, com o foco direcionado ao princípio da preponderância do interesse público sobre o interesse particular. Onde, com a alternância de poder, diversos programas desenvolvidos nas mais variadas áreas são extintos. Iniciando-se novas propostas, sem levar em consideração o que já foi obtido ou o que está favorecendo a população com as iniciativas já instaladas. Dessa forma, um dos alicerces do Direito Administrativo é o entendimento de que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse particular. Frente a esse princípio, a visão maior do Estado deve ser focalizada na coletividade e na democracia. Com isso, o Estado deve priorizar o bem estar, desconsiderando seu próprio interesse. Assim, é possível que o estudo permita refinar a conceituação do problema e perceber essa questão, que ainda não foi suficientemente explorada. O método utilizado foi o dedutivo, pois o mesmo parte do conhecimento de dados universais para a conclusão de questões mais específicas, se enquadrado também como uma pesquisa pura, tendo em vista que este tipo de pesquisa não se preocupa diretamente em gerar resultados práticos. A abordagem do problema a ser adotada é o do tipo qualitativo, assim, este tipo de pesquisa desenvolver-se-á pelo modo de pesquisa teórico-bibliográfico em material da área de Administração Pública e Direito, a partir de livros de autores renomados, artigos científicos, *web sites* e publicações de entidades da área, com ênfase ao tema em estudo.

Palavras-chave: Descontinuidade. Interesse Público. Democracia. Políticas Públicas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FGV – Fundação Getúlio Vargas

CFRs – Casas Familiares Rurais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO ADMINISTRATIVO.....	12
2.1 A história da Administração Pública.....	12
2.2 A Administração Pública.....	14
2.3 Administração Direta e Indireta	17
2.4 Princípios básicos da Administração Pública	18
2.4.1 Princípio da Legalidade.....	19
2.4.2 Princípio da Moralidade.....	20
2.4.3 Princípio da Impessoalidade ou Finalidade.....	20
2.4.4 Princípio da Publicidade.....	21
2.4.5 Princípio da Eficiência.....	22
2.4.6 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade.....	22
2.4.7 Princípio da Continuidade.....	23
2.4.8 Princípio da Presunção da Legalidade.....	23
2.4.9 Princípio da Auto-executoriedade.....	23
2.4.10 Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	23
2.5 Direito Administrativo	24
3 ESTADO DEMOCRATICO DE DIREITO	27
3.1 O Estado de Direito e a Democracia	27
3.2 A Democracia.....	33
3.2.1 A Democracia Direta.....	34
3.2.2 A Democracia Indireta.....	35
3.2.3 A Democracia Semidireta.....	36
3.3 A Democracia e a Administração Pública.....	37
3.4 Entre a Legalidade e a Administração Pública.....	40
4 DA DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA.....	43
4.1 Conceito.....	43
4.2 Da Prática da Descontinuidade Administrativa.....	45
4.3 A Continuidade e a Descontinuidade Administrativa	47
4.4 A Descontinuidade Administrativa e a Democracia.....	50
4.5 A Descontinuidade Administrativa e o Sistema Político Brasileiro.....	52

4.6 A descontinuidade Administrativa do poder executivo frente ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.....	53
5 CONCLUSÃO.....	57
REFERENCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

A Descontinuidade Administrativa é uma característica muito marcante do setor público, situação essa tão complexa que faz parte de estudos na área da Administração Pública em várias instituições de pesquisa do país. Onde é revelado de um lado como um aspecto perfeitamente normal de qualquer modelo de governo democrático, sendo entendido como a mudança de políticas e práticas públicas decorrentes das eleições e das mudanças de Legislativo ou Executivo. E por outro lado, o uso da expressão já adquire uma tonalidade mais problemática. Ela aparece quando se refere ao mesmo fenômeno, só que às suas manifestações ligadas diretamente aos cidadãos. É essa dimensão que gera o segundo uso da expressão, muito presente no âmbito político e no cotidiano discursivo brasileiro.

Diante desse cenário o objetivo da presente monografia é apresentar, até que ponto, a descontinuidade administrativa do poder executivo fere o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Onde a Administração pública visando o bem comum, o bem estar coletivo e a justiça social, não pode fazer preponderar o seu interesse em detrimento dos interesses da coletividade, como muitas vezes ocorre com a prática da descontinuidade administrativa, sob pena de responder pela omissão ferindo a democracia.

Para cumprir com o objetivo proposto, o trabalho se divide em três etapas: no primeiro capítulo examinar-se-á o modelo da Administração Pública, sendo está dividida em a Administração Direta e Administração Indireta, analisando suas funções e finalidades, estudando os seus princípios básicos e por fim fazendo um breve relato sobre a estrutura do serviço público, para o eficiente funcionamento de qualquer atividade realizada pela administração do Estado.

No segundo capítulo o objetivo será apresentar o conhecimento específico a respeito da realidade estatal, analisando o que venha a ser um Estado de Direito liberal, social e, atualmente, como democrático. Estudando a cultura democrática e a forma de conduzir do governo brasileiro, fazendo uma ligação entre a autoridade da Administração Pública e a democracia existente hoje no presidencialismo Brasileiro.

Já no capítulo final apresentar-se-á o conceito real de Descontinuidade Administrativa, analisando os fatores que contribuem para essa prática enquanto

prática democrática e por fim examinando até onde a descontinuidade administrativa, fere o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

A importância em se pesquisar esse tema é a necessidade de compreender os fatores que levam a descontinuidade administrativa de políticas públicas, onde a cada troca de governo, a Administração realiza ponderações de seus interesses presentes numa determinada circunstância, não levando em consideração práticas e iniciativas já iniciadas e qualificadas como de interesse para o bem comum da coletividade. Levando assim, a prática da descontinuidade administrativa que fere o princípio da preponderância do interesse público sobre o interesse particular.

O método aplicado será dedutivo, em pesquisa do tipo exploratória, também chamada de bibliográfica ou de revisão, tem por finalidade proporcionar a base para mais informações sobre determinado assunto. Sendo a abordagem do problema a ser adotada do tipo qualitativa, ou seja, utiliza dados que não podem ser quantificados, quando o material obtido descreve opiniões e acontecimentos.

Assim, passa-se agora ao estudo da Descontinuidade Administrativa correlacionada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO ADMINISTRATIVO

Inicialmente este capítulo, vai esboçar sobre a Administração Pública Brasileira. Onde começará fazendo um relato histórico do tema em questão, em seguida analisará sua definição, sua origem, seu sentido subjetivo como objetivo, como também sua administração direta e indireta e seus respectivos princípios. Desta forma, por último vai conceituar o Direito Administrativo Brasileiro, sendo um ramo jurídico que disciplina questões referentes a matéria estudada.

2.1 A história da Administração Pública

É no Direito Administrativo, que está reunido todo o conjunto de princípios jurídicos que tratam da Administração Pública, suas entidades, órgãos, agentes públicos, enfim, tudo o que diz respeito à maneira como se atingir as finalidades do Estado, conforme coloca Medauar(2007, p. 39):

[...] grande parte dos estudos de ciência da Administração realizavam-se em conjunto com o direito administrativo. Havia cátedras denominadas “Direito administrativo e ciência da Administração”, e esse mesmo nome intitulava os manuais. Depois, a disciplina de estudo passou a ser somente o direito administrativo; nos manuais desta matéria habitualmente se menciona a ciência da Administração para diferenciá-la do direito administrativo.

Sobre o tema, coloca Meirelles (2005, p. 45) que: “O impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela Teoria da Separação Dos Poderes desenvolvida por Montesquieu *L'Esprit des Lois*, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito.”

Como o Direito Administrativo assume características próprias de ramo autônomo, a Administração Pública exerce suas funções por meio de seus agentes, órgãos, entes e atividades públicas, garantindo a direta e imediata realização plena dos fins alçados pelo Estado. Dessa forma a Administração Pública sempre será exercida em harmonia com os princípios que regem o Direito Administrativo, sendo que as ações que as opõem serão invalidadas(Meirelles, 2004, p. 64).

Assim a origem da Administração Pública deu-se a partir da criação dos primeiros centros urbanos. Segundo Justen Filho (2008, p. 83):

[...] nas grandes civilizações asiáticas que utilizavam a irrigação, no antigo Egito e nas civilizações mesoamericanas e andinas, a adequada distribuição de água de um rio, o cálculo das enchentes anuais, o estabelecimento da periodicidade das colheitas, a realização das grandes obras de irrigação, requeriam uma organização complexa e centralizada para poder surtir efeito. Daí o surgimento da burocracia piramidal dessas civilizações, integrada por funcionários e sacerdotes que, em diversos níveis eram responsáveis por determinados setores da atividade social, respondendo por suas tarefas perante os superiores.

Diante disso, conforme Medauar (2007, p. 60):

[...] os estudos não jurídicos da Administração Pública remontam ao século XVIII, principalmente na Prússia e França. Depois, entre 1866 e 1884, surgiu de autoria de Lorenz Von Stein, uma extensa obra dedicada à ciência administrativa. No entanto, as concepções predominantes no século XIX, em especial quanto à sujeição dos poderes estatais do direito e, por conseguinte, da Administração submetida ao direito, acrescidas do empenho na elaboração do direito administrativo, deixaram em segundo plano os enfoques não jurídicos da atividade administrativa.

No Brasil, a Administração Pública é desenvolvida de acordo com o três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, cada um com suas vontades e competências específicas. Onde correspondem, respectivamente, às funções legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado.

Assim, conforme Medauar (2007 p. 68), por meio do Poder Legislativo é que o Estado formula o direito objetivo, que consiste em regular as relações dos indivíduos entre si e com o próprio Estado, mediante a elaboração de leis. Pela função jurisdicional, no âmbito do Estado democrático consiste em aplicar a lei, a casos concretos, para assegurar a soberania da justiça e a realização dos direitos individuais nas relações sociais. No tocante à função administrativa, o poder executivo pode ser considerado por meio de duas faces distintas, como entidade política e como gestor da máquina administrativa governamental, cabendo-lhe prover à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação das necessidades da comunidade, exercido através do sistema presidencialista, o presidente da república auxiliado pelos ministros de Estado.

Dessa forma, entendeu-se que atualmente, a Administração Pública está cada vez mais sólida, com as mudanças de estruturas organizacionais, o estabelecimento de metas a alcançar, a redução da máquina estatal, a descentralização dos serviços públicos, a criação das agências reguladoras para

zelar pela adequada prestação dos serviços etc. O novo modelo propõe-se a promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo Poder Público aos cidadãos.

2.2 A Administração Pública

A Administração Pública está presente em todos os países do mundo, independente de qualquer que seja sua forma de governo ou organização. Desta forma, a palavra administração conforme Di Pietro(2006, p. 25): “tem sua origem no vocábulo “ad” (preposição) mais “ministro”, “as”, “are” (verbos), com o significado de servir, executar.” Para alguns, envolvendo idéia de direção e gestão. Havendo assim o sentido de relação de subordinação, de hierarquia, demonstrando que a palavra administrar significa não só prestar serviço e executá-lo, mas como também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil, ou seja, traçar um programa de ação e executá-lo. Sendo entendido, em resumo, conforme Di Pietro (2006, p. 28) “como um vocábulo que tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como também a atividade subordinada de executar.”

Ocorre assim, segundo Meirelles (2005, p.79), “Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.”

Assim para Medauar(2007, p. 67):

Administração Pública pode ser entendida de três maneiras. Em uma primeira esfera, como o conjunto de entes ou sujeito de caráter público. Seriam os meios, humanos e materiais, de que dispõe o Estado para aplicação de suas políticas. Em um segundo sentido, refere-se ao conjunto de ações encaminhadas para o cumprimento dos programas de políticas dos agentes governamentais. E enquanto ciência, a Administração Pública se propõe a estudar as condições que permitem ao direito, emanado dos poderes do Estado, concretizar-se da maneira mais eficaz possível, através da atuação dos órgãos administrativos.

Pode-se assim entender de Administração Pública, diversas atividades praticadas por pessoas ligadas diretamente ao direito público ou por aquelas incumbidas a executá-las, onde o resultado dessas atividades gera recursos ao poder público, que este poderá realizar o que é realmente cometido a realizar.

Portanto compreendem-se como os serviços e agentes do Estado, as pessoas coletivas públicas (tais como as autarquias locais), em que estas asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar das populações. Uma pessoa empregada na administração pública diz-se servidor público ou funcionário público.

Existem assim dois sentidos em que se utiliza a designação Administração Pública, quais sejam, um subjetivo e outro objetivo, conforme leciona Di Pietro(2006, p.48):

Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Assim, analisando de forma mais detalhada os sentidos subjetivo e objetivo, verifica-se, o primeiro, que, considerando os sujeitos que exercem a atividade administrativa, a Administração Pública abrange todos os entes aos quais a lei atribui o exercício dessa função.

É nesse sentido o entendimento do professor José dos Santos Carvalho Filho (2002, p. 65) quando diz que “a expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato”.

Assim é importante não confundir, sob o aspecto subjetivo, a função administrativa com os órgãos dos diferentes Poderes do Estado, como o Executivo, Legislativo e Judiciário. Sendo necessário, para não confundir, por em evidência a função administrativa em si, e não o Poder em que ela é exercida.

Conforme é esclarecedora neste aspecto, pela professora Di Pietro(2006, p. 53):

Predominantemente, a função administrativa é exercida pelos órgãos do Poder Executivo; mas, como o regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da especialização de funções, os demais Poderes do Estado também exercem, além de suas atribuições

predominantes – legislativa e jurisdicional – algumas funções tipicamente administrativa (...).

Assim, compõem a Administração Pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. São os órgãos da Administração Direta do Estado.

Porém, não é só. Às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada Administração Indireta do Estado.

De acordo com a citada autora Di Pietro(2006, p. 53), se pode definir a Administração Pública, em sentido subjetivo, como o “conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

Contudo, a Administração Pública no sentido objetivo, corresponde à função administrativa, conforme leciona Di Pietro(2006, p.54) quando diz que “em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”, ou seja, no sentido objetivo, a Administração Pública abrange o fomento, a política administrativa, o serviço público e a intervenção.

Desta forma, conforme Di Pietro (2006, p. 54), em sentido material ou objetivo, a “Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Assim para Medauar (2006, p. 55), a importância da Administração se revela pelo tratamento amplo que hoje recebe a Constituição, inclusive a brasileira. Revela-se, ainda, pela preocupação, quase universal, em modernizá-lo, para que tenha eficiência, atue sem corrupção, não desperdice recursos públicos e respeite o indivíduo, tratando-o como cidadão, portador de direitos, não como súdito que recebe favor.

Conclui-se desta forma que a atividade administrativa é, segundo Meirelles (2005, p. 35): "todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas."

2.3 A Administração Direta e Indireta

A administração pública, como já foi definida, pode ser classificada objetivamente como uma atividade precisa, centralizada e imediata que o Estado executa assegurando os interesses da coletividade. E subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei outorga o exercício de funções da administração do Estado, de forma descentralizada (Morais, 2001, p. 91).

Dentro desse contexto, a Administração Pública pode ser chamada de direta ou indireta. Assim, segundo Di Pietro (2006, p.50), a “Administração Direta refere-se ao núcleo de cada Administração Pública, seja federal, estadual, distrital ou municipal, que corresponde à própria pessoa jurídica política (União, Estado, Distrito Federal, Municípios) e seus órgãos despersonalizados.”

Sendo entendida como aqueles órgãos ligados diretamente a cada poder que ele é vinculado, onde possui competências próprias e independentes entre si, quadro de servidores, estrutura e poderes funcionais, mas não possuem personalidade jurídica. Onde são classificados como próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

Desta forma, conceitua administração direta, Medauar (2007, p 45):

[...] como aquela exercida diretamente pelo Estado através de seus órgãos e seus agentes públicos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), preponderantemente pelo Poder Executivo, para atender as necessidades coletivas e promover o bem estar social.

Já Administração Indireta, conforme Mello (2006, p 63), “é o conjunto dos entes personalizados que, vinculados a um ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público.”

Conclui-se assim, como uma entidade de direito público ou privado composta por personalidade jurídica própria para realizar atividades delegadas pelo Governo de forma descentralizada. Assim, integram a administração indireta as autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista.

2.4 Os princípios básicos da Administração Pública

Para que possamos ter uma correta interpretação das normas que nos determinam condutas obrigatórias, precisamos nos orientar através de princípios básicos, onde este nos trás as interpretações possíveis diante do caso concreto.

Um interprete ou operador do direito não pode ser um mero leitor do texto de cada norma, senão deve fundamentalmente buscar a interpretação que seja justa no caso: ali é onde se aplicam os princípios jurídicos. O princípio exige que tanto as leis como os atos administrativos respeitem seus limites e, além disso, tenham seu próprio conteúdo valorativo. (GORDILLO, 1997, p. VI-34)

Nesse sentido, é por esses princípios que deverão encaminhar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder, formando a essência dos fundamentos da administração, ou seja, os sustentáculos da atividade pública.

Desse modo, o ordenamento jurídico é fundamentado por esses princípios, onde são linhas postuladas que inspiram o sentido das normas, diferenciando de critérios que podem encontrar-se em outros ramos do direito. Assim é o entendimento de Di Pietro (2007, p. 57): “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subseqüentes. [...] são os alicerces da ciência”.

Na mesma linha, define Bastos (2002, p. 40):

Entende-se por princípios aquelas normas de Direito Administrativo que em virtude de seu alto nível da abstração, bem como pela indeterminação das circunstâncias em que devem ser aplicadas, conferem unidade e harmonia a esta seara do direito Público ao mesmo tempo em que determinam as suas diretrizes essenciais.

Portanto, os princípios da Administração Pública, compõem as bases que se aplicam os institutos e as normas jurídicas, onde procuram eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Assim são regras que servem de interpretação das demais normas jurídicas, apontando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei.

Como a Administração Pública está disciplinada pelo ramo do Direito Administrativo conforme será visto neste capítulo, este por sua vez está informado

por determinados princípios, alguns deles próprios de outros ramos do direito público ou outros dele específicos.

Sobre isso, recorre-se à lição de Medauar (2007, p. 127):

Os órgãos e entes da Administração direta e indireta, na realização das atividades que lhes competem, regem-se por normas. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do direito administrativo. Tendo em vista que as atividades da Administração Pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.

Desta forma, entende-se que a Administração Pública está ligada a um conjunto de pessoas e órgãos designados ao exercício da ação executiva do Estado, torna-se inteligível conforme Meirelles(2005, p. 81):

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança pública, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29.1.99. Essa mesma norma diz que a Administração Pública deve obedecer aos princípios acima referidos.

Assim, é por esses princípios que deverão ser modelados todos os atos e atividades administrativas que serão executados pelo poder público. Quem rejeitá-los estará desvirtuando a gestão dos negócios públicos e esquecendo-se o que há de mais importante para a proteção dos interesses sociais. Pela sua importância, é fundamental resgatar algum deles.

2.4.1 Princípio da Legalidade

Princípio da Legalidade: Conforme Meirelles (2005, p. 82): “A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da Lei e às exigências do bem comum, e dele não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Dessa forma, entende-se que este princípio faz com que a Administração Pública seja exercida nos termos de autorização contidos no sistema legal, ou seja, apenas no que a lei autoriza. A legalidade da Administração Pública não se sustenta no contraste da lei, mas conjectura na autorização dela, como uma condição para executá-la.

Nesse sentido, continua Meirelles (2005, p. 82): “ Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.”

2.4.2 Princípio da Moralidade

Princípio da Moralidade: Segundo Cardozo (1999, p. 55), por princípio da moralidade deve-se entender “como aquele que determina que os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica.”

Assim a Administração Pública deve agir com moralidade, ou seja, de acordo com um princípio ético, onde tal princípio constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Validade esta que passa não somente pela distinção do legal, conveniente, justo ou oportuno, mas, sobretudo, por honesto. Dessa forma, em todo ato administrativo, deverá ser considerado a norma jurídica e a ética profissional, pois nem tudo que é legal pode ser considerado honesto. Ao agente público impõe-se a moral administrativa como norma de conduta interna. Deve assim, considerar sempre a finalidade da ação que tem como um resultado o bem comum.

2.4.3 Princípio da Impessoalidade ou Finalidade

Princípio da Impessoalidade ou finalidade: Este princípio referido na Constituição Federal de 1988 (art. 37, caput), segundo Meirelles (2005, p. 85): “O princípio da impessoalidade, nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o

fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.”

Desta forma, entende-se que a Administração Pública deve servir a todos, sem qualquer tipo de preferências e aversões pessoais ou partidárias. A Administração deve se manter em uma posição neutra, sem estabelecer discriminações, em relação aos administrados. Esse princípio é muito utilizado para impedir que sejam criadas situações por antipatias, vinganças ou favorecimentos diversos, muito comuns em concursos públicos e licitações, por exemplo.

Assim entendem Araújo e Nunes Júnior (2001, p 78):

[...] como sendo aquele que determina que os atos realizados pela Administração Pública ou por ela delegados, devam ser sempre imputados ao ente ou órgão em nome do qual se realiza, e ainda devem ser destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilegiamento ou da imposição de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem porventura se dirija. Em síntese, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

2.4.4 Princípio da Publicidade

Princípio da Publicidade: Para que um ato tenha validade é obrigatório a divulgação deste de forma oficial, para que todos tenham seu conhecimento. Assim a Administração Pública tem o dever de manter total transparência de todos os seus atos, inclusive oferecer as devidas informações, onde deverão estar armazenadas em seus bancos de dados, para quando forem solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua.

Nesse sentido é o entendimento de Cardozo (1999 p. 59), com relação ao Princípio da publicidade:

[...] que o da publicidade refere-se àquele que exige, nas formas admitidas em Direito e dentro dos limites estabelecidos constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com vistas a permitir seu conhecimento e controle por toda a sociedade e pelos órgãos estatais competentes.

2.4.5 Princípio da Eficiência

Princípio da Eficiência: Para Meirelles (2005, p.90):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Desse modo, o serviço público deve atender à necessidade para o qual foi criado, buscando um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, ou seja, deve executar uma boa administração.

2.4.6 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade: Conforme Mello (2006, p.63): "Enuncia-se com este princípio que a administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidam a outorga da competência exercida"

Desta forma, como o administrador público deve exata obediência à lei, e tem como dever absoluto a busca da satisfação dos interesses públicos, há que se supor previamente que a prática de atos administrativos estão ligados aos padrões estritos de razoabilidade, ou seja, em plena conformidade com critérios racionais, sensatos e coerentes.

Nesse mesmo sentido, afirma-se também o princípio da proporcionalidade. Como avalia Mello (2006, p. 68) : "Trata-se da idéia de que as conseqüências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidades proporcionais ao que realmente seja demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas".

Em outras palavras, aprecia Cardozo (1999, p. 182 e 183): "os meios utilizados ao longo do exercício da atividade administrativa devem ser logicamente adequados aos fins que se pretendem alcançar, com base em padrões aceitos pela sociedade e no que determina o caso concreto."

2.4.7 Princípio da Continuidade

Princípio da Continuidade: É o entendimento de Cardozo (1999, p. 63): “de acordo com esse princípio, as atividades realizadas pela Administração devem ser ininterruptas, para que o atendimento do interesse da coletividade não seja prejudicado.” Conforme haverá uma apreciação mais cautelosa no trabalho realizado.

2.4.8 Princípio da Presunção da Legalidade e Veracidade

Princípio da Presunção da Legalidade e Veracidade: É o entendimento de Di Pietro (2007, p. 152):

[...] as decisões da Administração são editadas com o pressuposto de que estão conformes às normas legais e de que seu conteúdo é verdadeiro. Este último aspecto incide principalmente sobre os documentos expedidos pela Administração. O art. 19, inc. II, da CF veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recusar fé aos documentos públicos. O pressuposto da legalidade e da veracidade não tem caráter absoluto, cabendo a qualquer interessado, conforme o caso, demonstrar ou invocar a ilegalidade e a inverdade.

2.4.9 Princípio da Auto-executoriedade

Princípio da Auto-executoriedade: Para Meirelles (2005, p. 69), “os atos e medidas da Administração são colocados em prática, são aplicados pela própria Administração, mediante coação, conforme o caso, sem necessidade de consentimento de qualquer outro poder.”

Dessa forma, a Administração Pública pode executar sozinha seus atos quando existir previsão em Lei, independente de qualquer solicitação ao Poder Judiciário.

2.4.9 Princípio da Princípio da Supremacia do Interesse Público

Em fim, o Princípio da Supremacia do Interesse Público, princípio este que está ligado à prática da Administração Pública, de que seus atos devem sempre respeitar e zelar a Lei, para que o interesse público seja realmente alcançado. Dessa

forma, sempre que um ato administrativo for expedido em desconformidade com a lei, ou que não esteja ligado ao interesse público, tem os agentes públicos o dever de revê-los, como decurso do próprio princípio da legalidade.

Assim é o entendimento de Araujo (2001, p 268):

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente colidir. Com fundamento nesse princípio é que estabelece, por exemplo, a autotutela administrativa, vale dizer, o poder da administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Nesse mesmo sentido afirma Mello (2006, p. 67 e 68): “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral do Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência.” Ou seja, é um princípio, onde todo interesse deverá estar vinculado ao interesse da sociedade. Conforme entendimento de Medauar (2007, p.140), “essa expressão pode ser associada a bem de toda a coletividade”.

Dessa forma, sempre quando houver um confronto entre interesses, há que prevalecer o coletivo, assim todos os poderes atribuídos a Administração Pública tem a principal característica de dever, onde não poderá deixar de ser exercido, pois estará caracterizando uma omissão por parte do Estado. Princípio este que terá uma apreciação mais prudente no trabalho realizado.

2.5 Direito Administrativo

Para Hely Lopes Meirelles, “o conceito de Direito Administrativo Brasileiro, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (Hely Lopes Meirelles, 2005, p. 34).

Dessa forma, entende-se que o Direito Administrativo reúne normas do Direito, onde essas determinam à estrutura do serviço público e dos atos da administração pública, para o eficiente funcionamento de qualquer atividade realizada pela administração do Estado.

Conforme menciona, Medauar (2007, p. 29):

[...] em essência, o direito administrativo é o conjunto de normas e princípios que regem a atuação da Administração Pública. Inclui-se entre esses, os ramos do direito público, por tratar primordialmente da organização, meios de ação, formas e relações jurídicas da Administração Pública, um dos campos da atividade estatal.

Assim, o Direito Administrativo está ligado ao ramo do Direito Público Interno, onde este por sua vez regulamenta os exercícios da função administrativa, assim como os órgãos que a desempenham, ou seja, a Administração Pública no Brasil é estruturada de acordo com o Direito Administrativo. Dentro desse contexto, entende-se que a Administração Pública integra a organização estatal. Assim fica claro que os valores do Estado e seu modo de ser e atuar refletem na organização e nos conceitos do Direito Administrativo.

Conforme menciona Mello (2006, p. 66):

O Direito Administrativo encampa a organização administrativa e os atos jurídicos pertinentes à ação de administrar. Desse modo, a expressão “administração”, ou melhor, “Administração Pública” se emprega em dois sentidos: subjetivo, referindo-se à organização, e objetivo, como manifestação de sua ação.

Dentro desse conceito, o Direito Administrativo rege todas as atividades administradas e exercidas pelo Estado. Assim qualquer que seja o Poder que a exerce, ou o ente estatal a que pertença, se a atividade é administrativa, sujeita-se aos comandos do Direito Administrativo. Diante disso, são inúmeras as matérias submetidas pelo Direito Administrativo, conforme Mello (2006, p. 44):

Fixa preceitos sobre a organização administrativa como, por exemplo a divisão em órgãos, vínculo entre os órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta e administração indireta.
Trata dos poderes conferidos às autoridades administrativas.
Cuida dos meios pelos quais a Administração toma decisões, entre os quais os atos, os contratos, o processo administrativo. Disciplina os direitos e deveres dos servidores públicos.
Estabelece normas para a gestão dos bens públicos; a execução de atividades relevantes para a população, os serviços públicos; a restrição ao exercício de direitos dos particulares, o chamado poder de polícia; a reparação de danos causados a particulares por ação ou omissão.

Ainda pertence ao Direito Administrativo, o controle da Administração Pública, onde ela pode ser controlada por si própria ou por outros poderes e instituições. Desse modo o Direito Administrativo, está ligado originariamente à

atuação da Administração perante o Poder Executivo, poder esse do Estado, que nos moldes da constituição de um país, possui a competência de governar o povo e administrar os interesses da coletividade, realizando atividades que satisfaçam fielmente as ordenações legais. Atividades essas que competem a órgão da Administração Pública situados no Poder Executivo

Dessa forma, no que diz respeito ao Poder Legislativo, menciona Medauar (2007 p 49):

[...] sua função típica é a elaboração da lei e a fiscalização do Executivo. Visando propiciar o exercício das atividades dessa função, há, no Legislativo, estrutura administrativa de apoio, ou seja, atividades administrativas do Legislativo visam propiciar o exercício da sua função típica, sem que tenham reflexos imediatos na coletividade.

Assim, o mesmo ocorre no Poder judiciário, onde suas funções são de atuação do direito objetivo e a pacificação social. Para que essas funções se cumpram, é necessária uma administração de apoio, em que se incluem servidores, bens patrimoniais, serviços administrativos, etc. São essas atividades administrativas que permitem a realização da função típica do Judiciário, onde são realizadas de acordo com as necessidades da população.

Dentro do exposto, as atividades administrativas dos Poderes Legislativo e Judiciário, atividades essas que servem de apoio para o exercício de suas funções típicas, regem-se pelo Direito Administrativo.

Conclui-se assim que o Direito Administrativo é uma atividade autônoma do direito público interno, que se concentra no estudo da Administração Pública. Tem por objeto os órgãos, entidades, agentes e atividades públicos. E sua meta é reunir os fins desejados pelo Estado, ou seja, o interesse público.

Diante disso, cabe mencionar a definição de Direito Administrativo, conforme Di Pietro (2006, p. 54), “é o ramo do Direito Público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.”

3 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Este capítulo busca propiciar o conhecimento específico a respeito da realidade estatal, estimulando o interesse às matérias que dizem respeito ao que venha a ser um Estado de Direito na atualidade, que irá se apresentar em certas situações como liberal, social e, atualmente, como democrático. Em seguida, analisaremos com exatidão a cultura democrática e a forma de conduzir do governo brasileiro, descrevendo minuciosamente características que vão além da divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. E por fim, faz-se necessária uma meticulosa ligação entre a autoridade da Administração Pública e a democracia existente hoje no presidencialismo Brasileiro.

3.1 O Estado de Direito e a Democracia

A expressão “Estado de Direito” é atribuída à segunda metade do século XIX, onde os detentores do poder passam a ter seu arbítrio limitado por princípios como o da legalidade, da liberdade e a igualdade individuais, segundo menciona Streck (2008, p. 91):

Com efeito, no plano teórico, o Estado de Direito emerge como uma construção própria à segunda metade do século XIX, nascendo na Alemanha – como *Rechtstaat* – e, posteriormente, sendo incorporado à doutrina francesa, em ambos como um debate apropriado pelos juristas e vinculado a uma percepção de hierarquia das regras jurídicas, com o objetivo de enquadrar e limitar o poder do Estado pelo Direito.

Conforme Canotilho (2010, p. 12):

[...] o Estado de Direito começou por ser caracterizado, em termos muito abstratos, como ‘Estado da Razão’, ‘estado limitado em nome da autodeterminação da pessoa’. No final do século, estabilizaram-se os traços jurídicos essenciais deste Estado: o Estado de Direito é um Estado Liberal de Direito. Contra a idéia de um Estado de Polícia que tudo regula e que assume como tarefa própria a prossecução da ‘felicidade dos súditos’, o Estado de Direito é um Estado Liberal no seu verdadeiro sentido.

Dessa forma, constitui-se o primeiro regime jurídico-político da sociedade, onde surge o Estado de Direito com a formação de um Estado Liberal e com uma necessidade básica de controlar o poder político. Assim, esse sentido de liberalismo que ficou inserido na concepção dos direitos fundamentais, baseou-se na filosofia

política que foi impetrada durante a metade do século XIX, onde tem o propósito de consolidar os direitos naturais:

Esse era o direito de liberdade num dos dois sentidos principais do termo, ou seja, como autodeterminação, como autonomia, como capacidade de legislar para si mesmo, como antítese de toda forma de poder paterno ou patriarcal, que caracterizara os governos despóticos tradicionais. (BOBBIO, 1992, p. 86)

Diante disso, afirma Streck (2008, p. 93) a respeito dessa subordinação das leis que ocorre no Estado de Direito Liberal:

[...] o Estado de Direito, não se apresenta apenas sob uma forma jurídica calcada na hierarquia das leis, ou seja, ele não está limitado apenas a uma concepção formal de ordem jurídica mas, também, a um conjunto de direitos fundamentais próprios de uma determinada tradição.

O Estado de Direito, em seu nascedouro, correspondeu ao Estado liberal, ocupado essencialmente com a liberdade do homem diante da opressão representada pelo poder estatal. Entretanto, ao passar dos anos, certificou-se, que alguns aspectos do Estado de Direito vieram a se diferenciar do contexto de Estado Liberal. Nesse sentido, Streck (2008, p. 94) aponta que, “não basta que um Estado possua uma qualquer legalidade. Indispensável será que seu conteúdo reflita um determinado ideário. Ou seja, para um Estado ser de Direito, não é suficiente que seja um Estado Legal.”

Adiante, continua o mesmo autor (2008, p, 94):

O que se observa, portanto, é que no seu nascedouro o conceito de Estado de Direito emerge aliado ao conteúdo próprio do liberalismo, impondo, assim, aos liames jurídicos do Estado a concreção do ideário liberal no que diz com o princípio da legalidade – ou seja, a submissão da soberania estatal à lei – a divisão de poderes ou funções e, a nota central, garantia dos direitos individuais.

Dessa forma, todo conceito de liberdade e igualdade aplicado pelo Estado Liberal de Direito, buscava desenvolver somente a personalidade individual e o crescimento do capitalismo, acarretando assim um absentéismo em face das garantias e cumprimento dos direitos sociais, que exprimiam um avanço progressivo das necessidades e demandas públicas e sociais existentes na sociedade.

Diante disso, pugnou-se por um Estado Social de Direito, ainda que não tivessem proposto claramente a alternativa do socialismo, permaneceu limitado e definido como um simples modelo avançado do Estado Capitalista, conforme é entendimento de Bonavides (2004, p. 186):

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

Onde o comprometimento era principalmente com o desenvolvimento de garantias coletivas, um Estado calcado em um modelo de bem-estar social. No entendimento de Sundfeld (2006, p. 55), “[...] o Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico).”

O Estado Social transformou permanentemente a estrutural do Estado de Direito, ao tentar resolver o antagonismo entre a igualdade política e a desigualdade social. Isto porque o liberalismo, por si só, não foi capaz de proporcionar uma vida digna aos homens; inclusive, estimulava grandes injustiças, onde não demonstrava nenhuma solução às diferenças sociais. Época essa em que o Estado de Direito Social quase foi rematado.

Como anota Verdú (*apud* SILVA, 2004, p. 115):

[...] o Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transforma-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.

Na mesma linha em relação ao surgimento do Estado Social, entende Bobbio (1986, p. 42):

Da crítica das doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado é que nasceram as exigências de direitos sociais, que transformaram profundamente o sistema de relações entre o indivíduo e o Estado e a própria organização do Estado, até mesmo nos regimes que se consideram continuadores, sem alterações bruscas, da tradição liberal do século XIX [...] Liberalismo e igualitarismo deitam suas raízes em concepções da sociedade profundamente diversas: individualista, conflitualista e pluralista, no caso do liberalismo; totalizante, harmônica e monista, no caso do igualitarismo. Para o liberal, a finalidade principal é a expansão da personalidade individual, abstratamente considerada como um valor em si; para o igualitário, essa finalidade é o desenvolvimento harmonioso da comunidade. E diversos são também os modos de conceber a natureza e as tarefas do Estado: limitado e garantista, o Estado liberal; intervencionista e dirigista, o Estado dos igualitários.

Na verdade, o Estado social, representa uma transformação positiva do conjunto das instituições do Estado liberal, representando um considerável crescimento do Estado em relação à sociedade. Marcando uma forte relação do Estado perante a sociedade.

Assim diante do surgimento um novo modelo de Estado, há certa resistência por parte do Estado Liberal, na medida em que é obrigado a ceder às pressões sociais, ainda que permaneça submisso à lei. Mas agora não se trata de qualquer lei, mas sim daquela lei que tenha como propósito a realização do bem estar social. Streck (2008, p.97), menciona que “[...] esvai-se a noção de legalidade própria do ideário liberal, pois a lei passa a ser utilizada não mais, apenas, como ordem geral e abstrata, mas, cada vez mais, apresenta-se específica e com destinação concreta.”

Com toda a realização do bem estar social que se buscou, o Estado Social ainda não estava perfeitamente apurado pela sociedade, pois necessitava-se de consistentes características, em que determinadas políticas públicas obrigava o estado a agir, fugindo muitas vezes de suas características de Estado Social.

Dessa forma, entende-se que o Estado Social depende do Estado de Direito para atingir seus objetivos, onde todas as necessidades que faltavam fez-se surgiu no chamado Estado Democrático de Direito, onde Carlos Ari Sundfeld (2006, p. 56-57) afirma que “o Estado Social e Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação dos Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social”

Contudo, Bonavides (1999, p. 585) conceitua democracia como:

[...] aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo.

Em sentido idêntico, citando os ensinamentos de Emilio Crosa, José Afonso da Silva (2005, p. 117) avalia a democracia como aquela forma de governo que:

[...] impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento.

Nasce então, o Estado Democrático de Direito, considerado resultado de um processo iniciado pelo Estado liberal que, transcorreu pelo Estado Social de Direito e que, legitimado, transforma-se em Estado Democrático de Direito. Que para Dantas (1989, p. 27), concilia "duas das principais máximas do Estado Contemporâneo, quais sejam a origem popular do poder e a prevalência da legalidade".

Como vimos o Estado Social de Direito garantiu uma democracia a todos, mas de certa forma não impedia a busca pela justiça social e a submissão aos ditames da lei. Neste contexto, explica Streck (2008, p. 97):

É por essas, entre outras, razões que se desenvolve um novo conceito, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do status quo.

Surge assim o chamado Estado Moderno, descrito por Bobbio (1992, p. 100):

Primeiro liberal, no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade; depois democrático, no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação; e, finalmente, social, no qual os indivíduos, todos transformados em soberanos sem distinções de classe, reivindicam – além dos direitos de liberdade – também os direitos sociais,

que são igualmente direitos do indivíduo: o Estado dos cidadãos, que não são mais somente os burgueses, nem os cidadãos de que fala Aristóteles no início do Livro III da Política, definidos como aqueles que podem ter acesso aos cargos públicos, e que, quando excluídos os escravos e estrangeiros, mesmo numa democracia, são uma minoria.

Verificou-se assim uma necessidade de controlar o uso arbitrário por parte do Estado, dessa forma, que o Estado Democrático quer demonstrar os direitos existentes a cada cidadão, produzindo uma nova interpretação as normas do Direito, acrescentando um novo conceito a respeito do próprio significado de Estado Moderno, analisando precisamente o papel de uma Constituição. Nas palavras de Habermas (2003, p. 68):

É que o Direito não somente exige aceitação; não apenas solicita dos seus endereçados reconhecimentos de fato, mas também pleiteia merecer reconhecimento. Para legitimação de um ordenamento estatal, constituído na forma da lei, requerem-se, por isso, todas as fundamentações e construções públicas que resgatarão esse pleito como digno de ser reconhecido.

O Estado Democrático de Direito fica consagrado na vigente Carta Magna de 1988, que, em seus artigos 1º e 3º, deixa transparecer a sua essência:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Assim, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fica claro que o Estado Democrático está baseado no princípio da legalidade, em seu artigo 5º, II. Entretanto, não se trata de uma legalidade formal, mas sim material,

voltada para a realização de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme o já citado artigo 3º.

Dessa forma, a Constituição deve ser analisada como um mecanismo essencial para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, não somente como lei fundamental de um ordenamento jurídico. Conforme colocam os doutrinadores:

Ao inserir a expressão Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988, o constituinte se orientou por uma visão menos individualista de Estado, provocando maior participação dos componentes individuais, em uma perspectiva ascendente de baixo para cima. (ZIMMERMANN, 2002, p. 109)

Não existirá, pois, um Estado democrático de direito, sem que haja Poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos estes temas são de tal modo ligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura. (MORAES, 2002, p. 882)

Portanto, é na Constituição Federal de 1988, que está positivado os direitos fundamentais, limitando e dividindo os poderes, concedendo a Justiça a todos, onde o Estado de Direito Democrático significa que os direitos humanos sejam direitos de todos baseados em deveres de todos e não apenas do Estado.

3.2 A Democracia

A democracia tem seu conceito constituído historicamente, tendo sua origem sem dúvida no entendimento que o governo é do povo, onde esse exercício do povo pelo poder ocorreu de diferentes formas. Nesse sentido escreve Ferreira Filho (2008, p. 81):

Historicamente, o desenvolvimento teórico do conceito de democracia foi resultado da prática de sucessivos e diferentes tipos de governo considerados – e muitas vezes, autoproclamados – democráticos. Assim, de diversos tipos de democracia praticados veio sendo destilado pela doutrina um conceito prático de democracia, que é sempre discutido em contraposição aos ideais teóricos de uma democracia perfeita.

Idéia semelhante é expressa por Canotilho (2010, p. 287), fazendo referência aos comentários de Lincoln:

É conhecida a formulação de Lincoln quanto à “essência” da democracia: governo do povo, pelo povo e para o povo”. Ainda hoje se considera esta formulação como a síntese mais lapidar dos momentos fundamentais do princípio democrático. Designamos aqui a fórmula de Lincoln como um modo de justificação positiva da democracia.

Em suma, a democracia significa um conjunto de princípios e valores próprios, considerado um princípio universal, que, na Constituição Federal de 1988 foi transformada, expressamente, no próprio fundamento do Estado. Dessa forma, ao analisar esse modelo democrático traçado pela Constituição de 1988, disserta José Afonso da Silva (2005, p. 127):

A constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa).

Contudo, a lição de Bobbio (1992, p. 116) merece destaque especial:

Não há boa democracia sem costume democrático, e costume democrático significa ser honesto no exercício dos próprios negócios, leal na troca(e isto é válido também nas relações de mercado), respeitar a si e aos outros, estar consciente das obrigações, não somente jurídicas, mas também morais, que cada um de nós tem para com próximo, da mesma forma como não se deve nunca cansar de repetir em um país, no qual é fraco o sentido da moral e ainda mais fraco o jurídico, enfim, saber distinguir e não confundir interesses privados e públicos.

Dessa forma, a democracia deve valorizar o bem comum ou interesse coletivo, sabendo-o diferenciar do interesse particular e, sobretudo, respeitar esta diferença. Ocorre, todavia, que a democracia não é um sistema completo, onde entendimento está em intenso desenvolvimento. Sendo amplos os seus conceitos, onde podemos citar os considerados conceitos mais puros de democracia, a denominada democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta.

3.2.1 A Democracia Direta

A democracia direta, conforme Ferreira Filho (2008, p. 83), “é aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembléia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase folclórica”.

A esse respeito, a posição de Cunha (2004, p. 50) é esclarecedora:

Quando se fala em governo do povo, alude-se a quem detém a soberania. Quando se fala em governo pelo povo, alude-se a quem exerce as funções do governo, e aí existe referência à democracia direta, em que o governo é exercido diretamente pelo próprio povo, sem intermediários. Entretanto, inexistente forma pura de democracia direta: mesmo onde as leis são feitas diretamente pelo povo (como nas repúblicas atenienses e romana), as outras funções de governo são exercidas por pessoas que recebem mandato do povo. [...] Na prática, porém, não há garantia de que o governo, embora sendo do povo e pelo povo, seja para o povo, de modo a agir sempre tendo em vista o interesse geral, e não interesses particularistas. Também não há garantia de que o governo, embora tencionando defender e promover o interesse geral seja capaz de efetivamente fazê-lo.

Segue na mesma linha a compreensão de Bobbio (1979, p. 47 e 48):

Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por obra de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão.

Vê-se assim que a democracia direta se refere ao sistema onde os cidadãos decidem diretamente cada assunto por votação, fato esse que não seria possível de realizar-se, pois seria necessário reunir, quase que diariamente, todos os cidadãos em assembléia para resolver assuntos do governo e da população. Onde o homem precisaria ocupar-se somente dos negócios públicos para viver a democracia.

3.2.2 A Democracia Indireta

Diante da impossibilidade de utilizar os processos da democracia direta, postulou-se buscar por quem pudesse representar o povo, exercendo em seu nome o poder político. Desta feita, na democracia indireta, o governo é exercido por um representante eleito pelo povo; por isso também chamada de democracia representativa, que é o regime comum de governo nos Estados modernos, como dispõe Bonavides (1999, p.272):

Dizia Montesquieu, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo.

A democracia indireta ou representativa, portanto, é aquela onde o povo é autoridade máxima de um governo, não dirigindo o Estado diretamente, mas por cessão há um representante. Nas palavras de Ferreira Filho (2008, p. 85), a “democracia indireta é aquela onde o povo se governa por meio de ‘representante’ ou ‘representantes’ que, escolhidos por ele, tomam em seu nome e presumidamente no seu interesse as decisões de governo.”

3.2.3 – A Democracia Semidireta

Para Bonavides (1999, p. 274), a democracia semidireta é:

[...] uma modalidade em que se alternam as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta, uma vez havendo no Estado moderno a impossibilidade de alcançar-se a democracia direta idealizada e praticada pelos gregos. O berço da democracia semidireta fora na Suíça, onde se realizavam assembléias abertas a todos os cidadãos que tinham o direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A experiência suíça irradiou-se, então, para todo o continente europeu.

Ao lado da forma representativa do sistema político, admite-se também a utilização dispersa da intervenção direta dos governados em algumas das decisões que usualmente são tomadas pelos seus governantes. Assim, conforme coloca Bonavides (1999, p. 275):

Nesta forma de democracia, a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual esta soberania é exercitada, pertence por igual ao elemento popular no que diz respeito às matérias mais importantes da vida pública. Existem alguns institutos representativos da democracia semidireta que até hoje são conhecidos e praticados: o *referendum*; o plebiscito; a iniciativa; o veto popular e o recall, garantindo ao povo efetiva intervenção e poder de decisão de última instância, definitivo e incontestável.

A democracia participativa, portanto, é apreciada como um modelo que não desconsidera os representantes, mas aproxima a sociedade das decisões. Dessa forma, passa a configurar-se como um continuum entre a forma direta e a representativa.

3.3 – A Democracia e a Administração pública

Na medida em que a noção de democracia passa a ser fundamental para a compreensão do Estado de Direito na atualidade, a própria idéia de Administração Pública passa por uma metamorfose. Afinal, Estado legítimo é aquele que oportuniza ao cidadão a participação ampla, seja pelo debate, seja pelo voto, nos rumos da coisa pública.

Desta forma, compreende-se que o princípio da democracia, tem grande influência sobre as da Administração Pública, conforme afirma Binbenojm (2008, p. 76):

Cabe fazer referência ao influxo do princípio democrático sobre conformação tanto das estruturas como da própria atividade administrativa. Como se adiantou, embora reconhecendo-se a preeminência dos direitos fundamentais no elenco do objetivos de Administração Pública, a eles não se limitam as tarefas administrativas.

Assim, Mello (2006, p. 99) descreve que:

Com efeito, o fato da lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricão) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicada.

Contudo, para não haver interpretação errada do seu verdadeiro significado, a Administração Pública, relacionada ao princípio democrático, não apenas analise a realidade e as políticas existentes naquele momento, é necessário também um conhecimento amplo da população a respeito dos seus direitos e deveres. Onde será a população a principal responsável pela qualidade da Administração Pública, com aptidões e capacidades para que haja um alcance a toda coletividade.

Dessa forma, todos os instrumentos de participação na Administração Pública, estão enfatizados na Carta Magna Brasileira de 1988, conforme é o entendimento de Perez (2004, p. 213):

A Constituição Federal brasileira avançou a mera enunciação dos princípios da Democracia e do Estado de Direito, estabelecendo uma série significativa de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública. É cada vez mais consensual no Brasil assim como em outros países, a preocupação com o princípio da participação na Gestão Pública, assim como a sua eficiência e a legitimidade.

É o que compreende também Binenbojm (2008, p. 77):

Deste modo, como corolário da idéia de autogoverno coletivo inerente ao projeto democrático, devem as estruturas da burocracia estatal e os objetivos de sua atuação ser responsivos à vontade geral do povo, consubstanciada na lei.

Percebe-se que a Administração Pública de hoje usa métodos democráticos para desempenhar suas tarefas sociais, dependendo da energia usada pela sociedade nas intervenções e nas relações da sociedade diante dela mesma. Conforme entendimento de Perez (2004, p. 221), “a administração assume hoje a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, procurando ser mais transparente, distanciando-se dos modelos burocráticos puramente gerenciais e neoliberais.”

Todavia, é apenas com a Constituição de 1988 que se implanta definitivamente a Administração democrática no Brasil, ao tomar a participação e fiscalização social como princípios essenciais, determinando as políticas públicas do nosso país. É essa a opinião de Santos (2005 p. 35), para quem:

A Constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao institucionalizar princípios pautados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil.

Dessa forma, como já citado Estado Democrático de Direito que foi destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. Fazendo com que a Constituição Brasileira de 1988 possa ser considerada a mais democrática de todas as constituições já existentes em nosso País. Aliás, é o mesmo entendimento expresso por Moroni (2005, p. 127), que afirma que:

[...] a Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e Distrito Federal) e locais (municípios). Com a descentralização, também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais – sociedade civil organizada –, criando mecanismos de controle social.

Assim, entende-se que a formação e a atuação do governo está ligada a democracia, que Bobbio (1992, p. 18) caracteriza como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”

Para Oliveira (1997, p. 156):

O Texto Constitucional pátrio, em diversos momentos pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa. Em face disso, teve início, no Brasil, a real democratização administrativa, a ser implementada por intermédio da participação popular na Administração pública.

Diante disso, o sistema constitucional brasileiro, que determina participação dos cidadãos nas decisões do Estado, comprova que os direitos e deveres de todos originados da democracia, destinam-se tanto ao Estado como a todos os indivíduos. A participação política, portanto, é essencial na construção e na consolidação da Administração Pública democrática.

Esclarecedor, neste sentido, é o entendimento de José Ortiz Dias (2000, p. 70):

A clássica, indeterminada e universalista função dos fins estatais como o bem comum, o ‘interesse público’, as necessidades públicas, concretizam-se na atualidade (em sua grande maioria) na satisfação dos direitos humanos e nas liberdades positivas da pessoa. Objetivo primordial das Administrações Públicas em nosso tempo deve ser precisamente a satisfação dos direitos e liberdades fundamentais, sendo missão do Direito Administrativo garantir efetivamente essa satisfação.

Contudo, compreende-se que os poderes atribuídos à Administração Pública têm a característica de poder e dever, onde não podem deixar de ser exercidos, podendo ser caracterizado como omissão por parte da Administração.

3.4 – Entre a Legalidade Administrativa e a Democracia

Para deter legitimidade, a ação administrativa deve se pautar pela legalidade, pela lei, cujas proposições fundam-se no sistema constitucional, garantindo validade. Assim para consolidar essa legitimidade e garantir a sua existência e aplicabilidade é compreendido como um princípio constitucional, que no pensamento de Gasparini (2003, p. 7), o princípio da legalidade:

[...] significa estar a Administração Pública em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei deles, não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação.

Também é entendido por José Afonso da Silva (2005, p. 419) como:

[...] nota essencial do Estado de Direito, designando que toda atividade sujeita-se a lei e esta, por sua vez, é compreendida como expressão da vontade geral, materializada em um regime de divisão de poderes em que tenha sido formalmente criada pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Carta Magna.

A legalidade é, portanto, um princípio que deve ser seguido por todos, segundo aponta Binenbojm (2008, p. 137), na medida em que indica que a atividade administrativa se realiza:

[...] segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade secundum legem), mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição).

Desse modo, é através do principio da legalidade que todos se submetem perante a lei, pois é este que descreve o que é permitido qualquer cidadão a fazer. No Estado Democrático de Direito, entretanto, a legalidade é pautada pela Constituição, na medida em que ela é o corolário da democracia e dos direitos fundamentais.

Assim, a análise da legalidade no Estado Democrático de Direito deve ser realizada sob os ângulos estrutural e funcional da crise da própria noção tradicional de lei, conforme explica Binenbojm (2008, p. 125):

Ao ângulo estrutural, a crise da lei confunde-se com a crise da representação e, mais especificamente, com a crise de legitimidade dos parlamentos. Ao ângulo funcional, a crise da lei é a própria crise da idéia de legalidade como parâmetro de conduta exigível de particulares e do próprio Estado.

Dessa forma, continua Binebonjm (2008, p. 125), atualmente, “não mais se crê na lei como expressão da vontade geral, nem mais se a tem como principal padrão de comportamento reitor da vida pública ou privada.”

Diante disso, vê-se que no Estado Democrático de Direito a legalidade é entendida apenas como uma descrição da lei, conforme é o pensamento de Marcelo Neves (2007, p. 155):

Não se desenvolve a capacidade de conexão generalizada das comunicações como unidades elementares de um sistema operacionalmente autônomo, sobressaindo-se o problema da ilegalidade na práxis constitucional, encoberto tanto pela retórica legalista dos ideólogos do sistema de poder quanto pelo discurso antilegalista dos seus críticos.

Assim, o princípio da democracia entendido hoje por todos é o alicerce para a nova legitimação da Administração Pública, onde o incentivo a participação de todos, dentro de seus interesses individuais ou coletivos. Nesse sentido, assevera Binenbojm (2008, p. 78):

As crises da democracia representativa e da lei forma a alocação cada vez maior de encargos decisórios na Administração Pública, por força de normas legais abertas, bem como a proliferação de autoridades administrativas independentes, não diretamente responsáveis à vontade política de agentes eleitos, impulsionam hoje a tendência quase universal, embora não imune a críticas, ao fomento à participação social nos processos de formulação das decisões administrativas. Tamanha é a sua importância na atualidade que já tem sido considerada uma forma de democratizar as democracias representativas.

O exercício da democracia pode ser, por esse aspecto, considerada como mais proeminente do que a legalidade meramente formal, pois ela assegura que aquilo que é almejado pela coletividade seja mais facilmente alcançado, resultando em uma melhor aproximação com o ideal de interesse público.

4 DA DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

4.1 Conceito

Antes de iniciar um estudo sobre Descontinuidade administrativa, há de se fazer referência a uma aparentemente inexistência de bibliografia que trate o tema minuciosamente. Os diversos conceitos, desprovidos de maiores aprofundamentos, tornam qualquer pesquisa um desafio intenso, que deve ser equacionado, seja para o desenvolvimento de uma organização ou de uma política pública.

Ainda que esse assunto somente aflore com mais intensidade a cada troca de governo, ele é mais comum do que imaginamos. Na verdade, a descontinuidade administrativa não é um fenômeno recente: já em 1822, o naturalista Auguste de Saint-Hilaire, ao notar o péssimo estado de conservação de uma estrada que ligava o Rio de Janeiro a São Paulo, comentava que “começa-se qualquer empreendimento útil, para logo ser interrompido e abandonado. É mais ou menos assim tudo que se empreende neste país” (Miranda, 2004, p. 1). Dessa forma, há muitos anos atrás esse fenômeno já era afamado por alguns estudiosos.

Assim, fica evidente que com a aproximação dos pleitos eleitorais, que a descontinuidade ganha mais ênfase nos comentários da população, nos meios de comunicação e principalmente nos discursos de candidatos e políticos.

Para a Fundação Getúlio Vargas – FGV (2001), a descontinuidade administrativa se refere a um aspecto perfeitamente normal de qualquer modelo de governo democrático: a mudança de políticas e práticas públicas decorrentes das eleições e das mudanças no Poderes Legislativo ou Executivo. Tais mudanças ao haver essa troca de governo, sem dúvida, implicam em modificações nos ministérios e nas chefias de agências, alterando também os rumos de algumas políticas públicas.

Visto por essa perspectiva, a descontinuidade administrativa seria considerada normal e necessária, comum para se referir ao processo de mudança dentro de um modelo de governo democrático. O segundo uso da expressão, entretanto, já adquire uma tonalidade mais problemática. Ela aparece quando se refere ao mesmo fenômeno, só que às suas manifestações ligadas diretamente aos

cidadãos. É essa dimensão que gera o segundo uso da expressão, muito presente no âmbito político e no cotidiano discursivo brasileiro.

Quando [...] um número de cargos de direção, chefia e assessoria é trocado por serem considerados cargos de confiança, pode-se imaginar que o resultado será, no mínimo, uma fase de confusão, até que todos os novos ocupantes dos postos se encontrem enraizados. Mas quando, além disso, há problemas com a qualidade da prestação dos serviços (como há em quase todas as áreas dos serviços públicos no Brasil), críticas às práticas da gestão anterior e falta de clareza institucional sobre as estratégias a serem desenvolvidas, a tendência de perda de rumo organizacional é maior ainda. Somando a esperança inevitável sobre o novo à visão de processos históricos como páginas viradas e à perda da memória institucional estimulada pelo rodízio de cargos, o resultado é uma cisão, proposital ou não, em boa parte das atividades operacionais. É essa situação que, para os servidores públicos e técnicos da área, é conhecida como descontinuidade administrativa. (FGV, 2001, p. 15).

Ainda conforme o entendimento da FGV (2001), junto com as conversas diárias, também são freqüentes os artigos da imprensa na época da troca de governos alertando que vários projetos importantes foram encerrados ou deixaram de ter prioridade, ou relatando os comentários de técnicos e assessores sobre o número de atividades congeladas ou cujos gestores ou técnicos foram dispensados, levando à extinção do programa.

Geralmente, no imaginário social dos servidores, técnicos, assessores e demais atores do terreno público, corre a impressão de que a cada quatro anos, ou a cada troca de dirigente, toda a ação pública se encerra para ser reformulada e iniciada de novo. Independentemente de ser ou não uma descrição adequada do que acontece, virou uma expressão popular do agir público.

Dessa forma a descontinuidade administrativa está mais presente em nossas vidas do que imaginamos, só que esta nem sempre é a preocupação principal no discurso dos governantes em seu desenvolvimento de políticas públicas, como podemos observar: “Temos muitos problemas, é verdade, mas já avançamos em algumas áreas. Atualmente, a descontinuidade de políticas e programas é *inaceitável*. Defendemos, portanto, a continuidade dos programas que deram certo e a não fragmentação das ações governamentais” (CENPEC, 2005, p. 2)

Dentro desse contexto, é claramente comprovado que a “descontinuidade” é o modelo dominante da gestão pública brasileira, assim a preocupação passa a ser a discussão sobre sua validade enquanto prática democrática, sobre as suas implicações e, também, sobre o desenvolvimento de

práticas administrativas que podem acomodar adequadamente sua presença e talvez sobre formas de aumentar a continuidade ou sustentabilidade dos projetos e programas já iniciados, conforme explana sobre o assunto Limana (1999, p. 4): “[...] diversos *[dos atuais]*, pois, mesmo mudando os governos, não mudariam as prioridades locais, mantendo uma linha de continuidade e, desta forma, evitando o desperdício de obras inacabadas”.

Conforme podemos também observar no entendimento de Collares, Moysés e Geraldi (1999, p. 216):

Em aparente paradoxo, a descontinuidade, com seus constantes retornos ao ponto zero, ao tempo zero, é condição essencial para que possa haver o contínuismo, pelas mudanças que se destinam a manter inalteradas as relações de saber e de poder. Em contraste, as rupturas, que são propiciadas pelos acontecimentos, pelas experiências planejadas ou ditadas pelo acaso, constituem a essência da continuidade, ao tecerem novas possibilidades de caminhos por onde a vida possa fluir, nos diferentes e incertos modos de andar a vida.

Contudo, há também situações em que não será descontinuidade a interrupção de alguns serviços públicos, com está previsto na Lei 8.987 de 1995, em seu artigo 6º, §3º, que diz:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

[...]

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações;
- e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Logo, há também a situação de força maior, que conforme Carvalho Filho (2002, p. 424): "pensamos que o melhor é agrupar a força maior e o caso fortuito como fatos imprevisíveis, também chamados de acaso, porque são idênticos os seus efeitos."

Entende-se assim, que os serviços públicos podem ser interrompidos nestas hipóteses, pois caso contrário seria facilmente aceitável a inadimplência dos governantes em interromper a qualquer hora e há qualquer momento os serviços públicos, tornando-se inviável a concessões realizadas.

Diante disso, fica claro o significado da descontinuidade administrativa, como o entendimento proposto por Tânia Tait (2005):

Portanto, os governos devem: (1) sair da mediocridade da descontinuidade administrativa e, aproveitando as ações iniciadas, aperfeiçoá-las e levá-las adiante; (2) lembrar sempre que o governo é passageiro e quem governa é o povo, que merece respeito por ter confiado no projeto e nas propostas de campanha eleitoral; (3) respeitar as instâncias representativas da comunidade que buscam a melhoria em cada área de atuação, em prol do bem comum. Assim, garantir o respeito ao dinheiro público, significa respeitar a população que é, sempre quem “paga conta”, em todas as situações.

Onde na opinião de Mattos (1985, p.109-110), a descontinuidade administrativa é um fator de antidesenvolvimento muito significativo. Alguns de seus efeitos são: o repertório de obras inacabadas, a síndrome de demolição das obras dos governos passados, a pressa associada à superficialidade dos programas e obras públicas.

Por fim, deve ser considerado que esses fenômenos existem e até o momento difícil de ser combatido, pois teria necessidade de haver maturidade política, com medidas que possibilitem aperfeiçoar projetos iniciados, terminar os inacabados, corrigir os que possuem certas mudanças de sentidos, tudo isso sempre com muito respeito a população que é beneficiada por essa continuidade de serviço público.

4.2 A Prática da Descontinuidade Administrativa

Para o senso comum, a prática da descontinuidade administrativa está ligada ao fato de um político ou partido político procurar ampliar seu eleitorado utilizando processos mais ou menos demagógicos, chamado de clientelismo ou nepotismo, que conforme Bobbio (1992) reforça essa vinculação definindo como “concessão de emprego ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela”. Como manifestação da corrupção que se expressa em termos de legalidade ou ilegalidade e só faz sentido quando contextualizada como prática no âmbito do aparelho estatal, o nepotismo está também associado ao conceito de clientelismo, características essas marcantes do setor público brasileiro.

Assim no entendimento de Nogueira (2006):

As características da descontinuidade administrativa ocorre em diversos graus, desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudanças de nome, objetivos ou estratégias ou a interrupção total de atividades, quase sempre em função de critérios políticos e não-técnicos. Acontece em projetos, programas, políticas e/ou em organizações ou instituições como um todo.

Dessa forma, obras iniciadas vão se inutilizando, as necessidades sociais não ignoradas, a educação, saúde, moradia vão sendo prejudicadas, onde há um grande desperdício de dinheiro, causado por um jogo de interesses governamental e irresponsabilidade política.

Essas práticas, comuns nas administrações e nas políticas públicas, dão-se também, desmedidamente, nas políticas sociais. Segundo Farah (2000):

[...] isso ocorre porque existem dificuldades em definir atribuições precisas na área social que acabam gerando ineficiência, regressividade, falta de racionalidade na definição de programas, serviços e clientelas, gerando desperdícios de recursos. Com isso comprometendo a efetividade dessas políticas, o que se acentua em virtude das amplas desigualdades sociais regionais e das precárias definições de atribuições.

Assim, conforme a autora supracitada, os principais pontos a serem analisados para diminuir e até quem sabe eliminar essa prática seria principalmente a vontade política dos governantes, os arranjos institucionais assumidos pelo poder público, haver um incentivo da esfera federal e estadual e os avanços na legislação. Onde no entendimento da autora, havendo essas iniciativas, tenderia a permanecer o desenvolvimento de programas e projetos, na troca de cada governo, evitando a descontinuidade administrativa.

Diante disso, numa pesquisa realizada por Paulics e Maluf (2003) em um caso que ocorre muitas interrupções, que é o da merenda escolar, observou-se que através das parcerias regionalizada, foi minimizado o problema da descontinuidade. Os autores entendem que somente as parcerias com diversos atores sociais podem colaborar para minimizar o perigo da descontinuidade que estes programas de abastecimento freqüentemente são afetados.

Em pesquisa sobre a educação de jovens do campo no Estado de Santa Catarina, mais precisamente sobre as experiências das Casas Familiares Rurais (CFRs), Estevam (2009) conclui que o projeto é desenvolvido por uma rede de parcerias, que envolve entidades governamentais (prefeituras e o Governo do Estado), que respondem por mais de 80% dos recursos, e entidades não-governamentais (associações, sindicatos, entre outras). O projeto, entretanto,

conforme aponta o autor, sofre com a intervenção político-partidária em cada período eleitoral. A intervenção no projeto acontece de duas maneiras: na rotatividade das equipes de professores e na inconsistente linearidade no repasse dos recursos financeiros para a manutenção das atividades. A descontinuidade representa uma ameaça constante ao desenvolvimento do processo de formação dos jovens do campo.

Dessa forma, a rotatividade dessas equipes de professores, motivada pela descontinuidade dos trabalhos desenvolvidos, tem afetado a finalidade do movimento. A dificuldade de manter um quadro profissional permanente leva o projeto a um constante recomeço e as equipes trabalham sempre com medo, pois a mudança de governantes, a cada eleição, significa troca das equipes.

Como se percebe essa prática não é tão simples de se resolver, pois segundo Nogueira (2006):

[...] a realidade é muito mais complexa do que a observada pelo senso comum. A (des)continuidade dificilmente acontece de maneira pura, em seus extremos (completa continuidade ou descontinuidade). Ao longo do desenvolvimento de uma iniciativa é comum aparecer elementos de ambas as situações. Mesmo em casos de forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas desenvolvem mecanismos de autodefesa para garantirem a continuidade.

Diante disso, a prática da descontinuidade administrativa rejeita os avanços conquistados pelo governo anterior, desacatando o modelo democrático existente hoje em nosso país, dessa forma fica essa descontinuidade considerada como uma ação antidemocrática. Onde para se manter, vem driblando as pressões exercidas pelos cidadãos e os partidos políticos concorrentes.

4.3 A Continuidade e a Descontinuidade Administrativa

Para que uma prática administrativa seja consolidada, é necessário que esteja fixada através de princípios, se transformando em pensamentos majoritários. Dessa forma a continuidade de um serviço público está instituída no princípio da continuidade que também é denominado princípio da permanência por Meirelles (2005, p. 610), significa que o serviço público não admite interrupções ou suspensões. E seguindo o entendimento, para Mello (2006, p. 601), esse princípio

consiste na "impossibilidade de sua interrupção [*i.e.*, do serviço público] e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido, do que decorre a impossibilidade do direito de greve em tais serviços."

Di Pietro (2006, p. 74), por sua vez, afirma a essência do princípio em discussão: "Por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar".

Bastos (2002, p. 165), que defende a não interrupção do serviço público, entende que:

O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade. Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes, como é o caso de fornecimento de água, gás, eletricidade. Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do seu fornecimento, ou mesmo cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como o mandado de segurança e a própria ação cominatória.

Assim, o serviço público corresponde a uma necessidade de interesse coletivo, não admitindo interrupções, pois tal acontecimento pode acarretar inúmeras perturbações aos administrados.

Em algumas casos, a continuidade ocorre de maneira completa, onde não poderá ocorrer a descontinuidade, como por exemplo os serviços que atendem necessidades fundamentais da população e as necessidades essenciais para a coletividade. Já para algumas necessidades, que também são importantes, a exigência de continuidade pode ser menor. Isso não significa que poderá haver falhas por parte da administração pública; o atendimento de certas políticas públicas deverá permanecer contínuo, sempre à disposição de toda a população. Por isso, que ao ocorrer à troca de governo, nasce dúvidas sobre se existirá ou não a continuidade das políticas antes desenvolvidas.

Dessa forma, poderá ocorrer também o fenômeno da contínua descontinuidade. Conforme entendimento expressado por Nogueira (2006) pode haver continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política; na prática, os projetos e as políticas se expõem aos dois fenômenos simultaneamente.

Para o autor, a descontinuidade contém elementos de continuidade e a continuidade elementos da descontinuidade, embora muitas vezes, a descontinuidade é vista como regra nas trocas de governos.

Assim ao analisar a expressão continuidade e descontinuidade administrativa, expõe o pioneiro, sobre o assunto, Spink (1987, p. 57):

A expressão 'continuidade e descontinuidade administrativa' refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas conseqüências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas.

Diante disso, nota-se que Spink não faz a associação direta entre continuidade administrativa como algo bom e desejável, nem descontinuidade como algo ruim e indesejável. É importante entender que somente a continuidade não garante não haja ocorrência de riscos, que poderá levar todos a uma acomodação administrativa.

Dessa forma a sugestão de Spink (1987, p. 61), é “[...] buscar mecanismos de preservação da continuidade administrativa, independentemente das mudanças da administração superior”. Onde seria uma ligação entre as trocas de governo e a questão da continuidade.

Sobre o assunto, explica Arosemena (1990, p. 71):

Se fosse possível e garantido eliminar totalmente a influência de fatores negativos através da continuidade, dada a preocupação com a diminuição de riscos e o conseqüente aumento do sentimento de segurança das pessoas e da garantia do máximo de estabilidade, a discussão estaria superada. Infelizmente, a continuidade pela continuidade tem outra face que pode levar à paralisação e ao estancamento, tornando-se, assim, prejudicial.

Contudo, entende-se que é nessas trocas de governo que nasce a descontinuidade, como anota Mendonça (2001, p. 97):

A descontinuidade seria uma das marcas mais notórias da tradição patrimonialista do Estado brasileiro. É um cenário em que pessoal e público se confundem: “Esse poder pessoal [do governante] acaba permitindo a descontinuidade na sustentação de políticas educacionais, mencionada como fator que dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática.

Assim, o fenômeno da descontinuidade, justificaria a preocupação dos governantes em relação aos processos do agir político e do fortalecimento da democracia no Brasil. Estudos comprovam que, desde a Constituição de 1988, aumentou conscientemente ou por omissão, a interrupção de serviços públicos brasileiros. Diante disso, a questão da continuidade ou descontinuidade emerge com um elemento crucial na operacionalização da ação política, seja na compreensão de um resultado de políticas públicas, seja no direcionamento das atividades administrativas.

4.4 A Descontinuidade Administrativa e a Democracia

Ao ouvir falar em descontinuidade administrativa, a primeira impressão que se tem, é a de se tratar de um ato perfeitamente normal dentro de qualquer modelo de governo democrático. Diversas pesquisas apontam a descontinuidade administrativa como parte integrante do processo democrático e de alternância de poder.

Para Nunes (1993, p.305), o governo democrático:

Funda-se na autodeterminação e soberania do povo que, por sua maioria e em sufrágio universal, escolhe livremente os seus governantes e seus delegados às câmaras legislativas, os quais, juntamente com os membros do poder judiciário, formam os poderes institucionais, autônomos e harmônicos entre si, em que se divide o governo da nação, onde todos os cidadãos gozam de inteira igualdade perante a lei.

E é conceituado por Diniz (1998, p.52) como a:

[...]forma de governo em que há participação dos cidadãos, influência popular no governo através da livre escolha de governantes pelo voto direto. É o sistema que procura igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos.

Assim, qualquer mudança ocorrida nas políticas e práticas públicas de um país, em consequência de eleições ou de mudanças no Legislativo ou Executivo, seria esperada pelo povo, pois estes votaram e acreditaram nessas mudanças, que implicaria em uma melhoria na vida da sociedade.

Ocorre que, ao haver essa troca nos governos, é natural acontecer mudanças em geral, onde atividades e programas serão rompidos, desligando-se de

partidos políticos, realidades e políticas públicas realizadas anteriormente. Iniciando de certa forma um projeto novo, sendo necessário ignorar o passado.

Diante dessas mudanças, para a Fundação Getúlio Vargas(2001), esse fenômeno ocorre deixando diversas falhas no desenvolvimento da atividade pública:

Quando essa visão de mundo sobre os limites amplos e pessoais da autoridade do posto público está presente em entidades públicas em que um número exagerado de cargos de direção, chefia e assessoria é trocado por serem considerados cargos de confiança, pode-se imaginar que o resultado será, no mínimo, uma fase de confusão, até que todos os novos ocupantes dos postos se encontrem enraizados. Mas quando, além disso, há problemas com a qualidade da prestação dos serviços (como há em quase todas as áreas dos serviços públicos no Brasil), críticas às práticas da gestão anterior e falta de clareza institucional sobre as estratégias a serem desenvolvidas, a tendência de perda de rumo organizacional é maior ainda. Somando a esperança inevitável sobre o novo à visão de processos históricos como páginas viradas e à perda da memória institucional estimulada pelo rodízio de cargos, o resultado é uma cisão, proposital ou não, em boa parte das atividades operacionais. É essa situação que, para os servidores públicos e técnicos da área, é conhecida como descontinuidade administrativa.

Onde assim, acaba por ocorrer um divisão entre a sociedade e os políticos, conforme é o entendimento de Vieira: Enquanto estes teriam a função de criar um tipo de estrutura resistente às interferências e mudanças decididas pelo governo os políticos deveriam trazer novas prioridades e diretrizes para corresponder a novas preferências de políticas por parte dos cidadãos (Vieira, 1979, *apud* Arosemena, 1990, p. 81).

Dessa forma, Spink (1987), denominou de “paradoxo democrático” a questão da descontinuidade administrativa e de políticas públicas no País. Por mais que a descontinuidade seja caracterizada como negativa e indesejada, ela também pode representar a possibilidade de alternância de poder e de preferência de quem está no centro do processo democrático.

Assim visível que a descontinuidade administrativa tem trazido enormes prejuízos ao desenvolvimento do país, principalmente quando ocorre a descentralização de inúmeras responsabilidades que seriam responsabilidades dos governos, onde na maioria das vezes, as tomadas de decisões são de certa forma clientelista, desperdiçando visivelmente recursos públicos, principalmente na ruptura de programas e projetos sociais e na contingência de desenvolvimento de uma cultura administrativa.

Contudo, entende-se que a Administração Pública brasileira não está pronta para garantir um equilíbrio entre a estabilidade das políticas públicas e as mudanças oferecida nas trocas de governo. Afinal, essa busca por novas prioridades resultam numa ruptura nas práticas já existentes naquele local, interrompendo muitas vezes programas que estavam dando certo. Daí se concluir que se está longe de se chegar a um consenso, ou a equilíbrio entre o verdadeiro significado de continuidade e descontinuidade.

4.5 A Descontinuidade Administrativa e o Sistema Político Brasileiro

Ao estudar a descontinuidade administrativa, verifica-se que ela é prática comum do sistema político brasileiro, causando grandes danos ao atendimento à sociedade, interrompendo projetos e programas no país. Quando se elege um governo, ele desenvolve programas durante seu mandato. Ao vir outro governo, este por sua vez inicia novos programas, ignorando a política administrativa anterior, acabando radicalmente com programas passados ou muitas vezes apenas trocando de nome para poder identificá-lo como uma obra de sua administração.

Sobre o assunto é o entendimento de Nogueira (2006, P. 13):

[...] interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e *engavetamento* de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como conseqüência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições

Para Pimenta de Faria (2003, p. 27) as tradições clientelistas do país reduzam o papel do argumento e do convencimento, de modo que “[...] no universo político brasileiro o conflito é normalmente camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência das relações de tipo clientelista”

Dessa forma, a grande rotatividade dos partidos políticos no sistema político, à frente das administrações representam um quadro de instabilidade e descontinuidade administrativa.

4.6 A Descontinuidade Administrativa do Poder Executivo Frente ao Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado

Conforme já estudado, o conceito de Administração Pública significa o conjunto de órgãos e pessoas destinados a satisfazer os interesses da coletividade, através da ação executiva do Estado, onde a Constituição Federal positivou os princípios gerais norteadores de cada função, considerando todos os entes que integram a Federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Bandeira de Mello (2006, p. 601) expõe de forma didática:

[...]a Administração exerce função: a função administrativa. Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são instrumentais ao alcance das sobreditas finalidades. [...] Quem exerce 'função administrativa' está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade."

Dessa forma, é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que consagra o povo como principal depositário do poder, conforme anuncia o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Conforme Medauar (2007), essa expressão pode ser associada a bem de toda a coletividade.

Assim, entende-se que a supremacia do interesse público sobre os interesses privados significa que o Estado não pode servir unicamente aos interesses de determinadas classes sociais. O bem estar da coletividade deve ser perseguido, nem que para isso os direitos individuais e a propriedade devam ser definitiva ou temporariamente sacrificados. É a essência do regime jurídico-administrativo.

Contudo é o entendimento de Bandeira de Mello (2006, p. 52):

O interesse público é como uma projeção de interesses individuais e privados em um plano coletivo, ou seja, um interesse comum a todos os indivíduos, e que representa o ideal de bem-estar e segurança almejado pelo grupo social.

Adiante, continua o mesmo autor (2003, p. 53):

O interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando

considerados em sua qualidade de membros da Sociedade, e pelo simples fato de o serem.

Na mesma esteira, Binbenjman (2008, p. 96), conclui que:

A Lei Maior é orientada sob o influxo do princípio da dignidade da pessoa humana, do que deflui a necessidade de estabelecer-se proteção ao interesse do indivíduo quando ameaçado frente aos interesses gerais da coletividade promovidos pelo Estado. Em uma de suas dimensões – talvez a mais importante – , o princípio da dignidade da pessoa humana, proclamado como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil pelo art. 1º , inciso III, da Constituição Federal, significa que a pessoa humana é o fim, sendo o Estado não mais que um instrumento para a garantia e promoção dos seus direitos fundamentais.

Entende-se assim que é o Estado a principal ferramenta utilizada para proteção e a promoção de direitos do homem, considerado instrumento de emancipação moral e material dos indivíduos, sendo que o verdadeiro depositário do poder é o povo. Essa noção de interesse público é importante, pois impede que se entenda erroneamente que o interesse público é de interesse exclusivo do Estado. Continuando o entendimento de Binbenjman (2008, p. 83):

[...] o Estado, como entidade jurídica-política, existe para viabilizar, de forma ordenada e racional, a persecução de projetos e objetivos próprios por cada indivíduo, independentemente das “razões do Estado” que a comunidade política possa invocar. A dimensão transindividual, de inegável importância, não dissociada nem necessariamente oposta ao interesses particulares, mas condição necessária de sua fruição em vida social, segundo critérios razoáveis e proporcionais.

Dessa forma, não se pode confundir interesse público com interesse individual do Estado ou com interesse do agente público. Conforme Cristiane Fujita (2007, p. 65):

O interesse individual do Estado como pessoa jurídica, é quando o Estado possui interesses que lhe são particulares, e que são concebidas em suas meras individualidades. Não se confunde também com interesse do agente público, pois o agente não pode se prevalecer de uma conduta que satisfaça seu próprio interesse.

Segundo Marçal Justin Filho (2005, p.70):

[...] a supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade. Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é em decorrência de sua supremacia”. Ou seja, sempre que houver conflito

entre um interesse individual e um interesse coletivo deve prevalecer o interesse público.

Assim, ao estudar a descontinuidade administrativa, verifica-se que há uma utilização incorreta do princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses privado que se transforma em uma grande problemática. Como a Constituição Federal garante a todos, sem exceção, os seus direitos e garantias fundamentais, estão ocorrendo, e não é de hoje uma má aplicabilidade do referido princípio, sem qualquer cautela, de forma desproporcional, o que afronta a Constituição, e causa ao particular, danos de montas incomensuráveis.

Diante disso, é o entendimento de Cláudio Brandão de Oliveira (2006, p. 42):

A interpretação deste princípio deve ser feita com as cautelas necessárias para não legitimar abusos e ilegalidades. A supremacia é do interesse público, e não da Administração Pública. Esta última somente poderá usar de forma legítima os atributos resultantes deste princípio, quando impulsionada por razões de interesse público. É ilegal o uso de prerrogativas atribuídas ao Estado, quando não há interesse público correspondente ou proporcional.

Como é considerado um princípio clássico, a supremacia do interesse público sobre o privado, rege muitos institutos e normas do direito administrativo. Mas vem sendo matizado pela idéia de que à Administração cabe realizar a ponderação dos interesses presentes numa determinada circunstância, para que não ocorra sacrifício de nenhum interesse. O objetivo dessa função, para Medauar (2007), está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios.

Conforme Medauar (2007), se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anular por si próprio; se concluir no sentido da importunidade e inconveniência poderá revogá-los.

Dessa forma, ao haver um corte de programas ou uma interrupção de projetos realizados pela Administração Pública, está havendo, um chamado abuso de poder, ocorrendo um afastamento do interesse público por parte dos governantes, onde estes devem dirigir todo o desempenho da administração.

O abuso de poder é considerado ato de improbidade administrativa que atenta, ao menos, contra os princípios da Administração Pública, conforme a Lei 8.492/92, em seu artigo 11, inciso I: “praticar ato visando fim proibido em lei ou

regulamento [desvio de finalidade] ou diverso daquele previsto na regra de competência [excesso de poder]”.

Assim, a conduta do administrador público deve ser honesta, pautada na boa conduta e na boa-fé, onde todo abuso de poder é considerada uma conduta ilegal e pode ser considerada nula, onde o uso normal do poder é condição essencial de validade de qualquer ato da Administração.

Diante disso é o entendimento de Di Pietro(2007, p. 68): "o usuário tem direito à prestação do serviço; se este lhe for indevidamente negado, pode exigir judicialmente o cumprimento da obrigação pelo concessionário”.

Na visão de Gustavo Binembojm (2008, p. 337): “o referido princípio, porquanto determine a preferência absoluta ao interesse público diante de um caso de colisão com qualquer que seja o interesse privado, independentemente das variações presentes no caso concreto, termina por suprimir os espaços para ponderações”.

Dessa forma, entende-se que essas interrupções de programas e projetos em um governo atrapalham todo o seu desenvolvimento, conforme o projeto que está tendo um resultado positivo este não deveria ser interrompido, principalmente os projetos que seus resultados são de médio a longo prazo, como na saúde, educação, entre outros.

Contudo, para evitar abuso de poder político e econômico nas eleições, todo projeto, obras e ações governamentais que estão dando certo, devem ser criadas uma política de estado, através de uma Lei, conforme Angher e Siqueira(2002):

Lei é espécie de ato normativo com alcance geral que prescreve regra emanada do poder legislativo e promulgada pelo chefe do poder executivo. É uma norma escrita, com forma previamente estabelecida, que cria, modifica ou extingue regras jurídicas.

Por fim, entendesse que a falta de continuidade administrativa provoca o corte de programas e interrupções de projetos, onde essa prática ocorre em todo país há anos, atrapalhando todo desenvolvimento de uma sociedade e ferindo princípio da supremacia do interesse público. Onde através da criação de uma Lei permanente, esses projetos que deram certo terão segurança.

5 CONCLUSÃO

Nesta monografia buscou-se compreender os principais fatores que levam a ocorrência da descontinuidade administrativa do executivo. Dessa forma, a análise empreendida permitiu que se chegasse a algumas conclusões. Onde uma iniciativa pública, ao interromper obras, projetos e programas em uma mudança de governo, poderá ferir o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Princípio este que está ligado à prática da Administração Pública, de que seus atos devem sempre respeitar e zelar a lei, para que o interesse público seja realmente alcançado.

Assim, o objetivo da presente monografia foi cumprido, mesmo o trabalho sendo feito com base em poucos estudos de caso selecionados, onde qualquer tentativa de generalização deve levar em conta que as hipóteses ainda são demasiadamente frágeis e que precisam ser testadas. Idealmente, deve-se confrontá-las com mais casos, variando os contextos e as situações. Deverá ser interessante verificar como as hipóteses aqui propostas se comportam em casos de continuidade administrativa.

No primeiro capítulo, analisou sucintamente a definição de administração pública, onde se pode entender que é através dela que a satisfação das necessidades coletivas estão asseguradas, tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar das populações. Sendo assim fundamentada por princípios jurídicos que inspiram as normas a serem seguidas.

No segundo, demonstrou-se o significado de Estado de direito democrático ligado a administração pública, onde usa de métodos democráticos para desempenhar suas tarefas sociais, dependendo da energia usada pela sociedade nas intervenções e nas relações da sociedade diante dela mesma. E que é perante o princípio da legalidade, que todos se submetem perante a lei, pois é este que descreve o que é permitido qualquer cidadão a fazer, assegurando que aquilo que é verdadeiramente desejado pela coletividade seja facilmente alcançado, resultando em uma melhor aproximação com o ideal de interesse público.

Finalmente é no terceiro capítulo que foi apresentando até onde a Descontinuidade Administrativa do executivo, modelo dominante da gestão pública brasileira, fere o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Onde

o egoísmo, o interesse de se sobressair e ganhar de concorrentes se sobrepõe a todo interesse da coletividade. Podendo ter claro que as iniciativas de continuidade administrativa é considerada exceção nas complicadas formas de ações públicas desatado no setor público, onde são geralmente interrompidas para atender e privilegiar imediatamente as necessidades do novo governo.

Dessa forma, as piores ocorrências de administração pública podem ser encontradas em locais em que poder executivo não permite que o governo que iniciou o projeto, ou a obra, receba os créditos por sua execução. Assim a maturidade política pode revelar a forma de garantir uma continuidade administrativa do executivo, desenvolvendo políticas que possibilitem aprimorar, completar, corrigir e aperfeiçoar projetos já iniciados, respeitando toda população beneficiária desses programas. Destacando que a descontinuidade administrativa do executivo, resulta em desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação de pessoas envolvidas nos projetos, entre outros.

Assim, em relação a questão da descontinuidade administrativa, há muito espaço para pesquisas que relacionam o tema há outros grandes fenômenos da administração pública. Onde o estudo, ganha importância, no objetivo de dar maior visibilidade a questão, apontando as causas da descontinuidade administrativa e tornando possível uma maior participação efetiva da população.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce e SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de. **Dicionário Jurídico**. 6ª ed. São Paulo: Rideel, 2002.

ARAÚJO & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª edição; Revista e atualizada; São Paulo: Saraiva, 2001.

AROSEMENA, A. A. B. **Descontinuidade Administrativa e Cultura Organizacional: o Caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá**. 1990. 271 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª edição; Celso Bastos; São Paulo: 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 49.ed. São Paulo. Saraiva, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria de direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalismo**. 2º ed., revista atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo. Trad. Brasileira de Marco Aurélio Nogueira**. 2ªed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Quais as alternativas para a democracia representativa**. In: **BOBBIO, Norberto et. Al. O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Rio de Janeiro: Almeida, 2010.

CARDOSO, José Eduardo Martins: **Princípios Constitucionais da Administração Pública**; Atlas; São Paulo; 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos: **Manual de Direito Administrativo**; 12ª edição; Lúmen Júris; Rio de Janeiro, 2002

CENPEC. São Paulo: desafios da agenda social. São Paulo. 2005. Disponível em: http://www.cenpec.org.br/nt_04.php. Acesso em 01 maio 2011

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. **Educação continuada: a política da descontinuidade.** *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XX, n. 68, p. 202-219, dez 1999.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Fundamentos de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2004.

DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas.** Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito Administrativo**; 19ª edição; Atlas; São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988** ; 2ª edição; Atlas; São Paulo, 2007

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** São Paulo: Saraiva, 1998.

ESTEVAM, Dimas de O. **Os significados sociais e políticos da formação por alternância**: um estudo de caso em duas experiências no estado de Santa Catarina. Florianópolis: Tese doutorado em Sociologia Política da UFSC, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil.** *Organizações e Sociedade*, v.7, n.17, p 59-86, janeiro/abril 2000. Salvador: UFBA/NPGA. 2000. Disponível em:<<http://www.uts.cc.utexas.edu/>>. Acesso em 15 de Abril. de 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FISCHER, Tânia. **Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira.** *Revista de Administração de Empresas.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1984.

FUJITA, Cristiane. **O Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Interesse Privado** . 05 de junho de 2007. Disponível em : <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=893&idAreaSel=1&seeArt=yes.>> Acesso em 16 de Abril de 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. NÚCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO. **Continuidade e descontinuidade administrativa**: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiro. 2001. Disponível em: <<http://easp.fgvsp.br/pt/node/682>>. Acesso em 05 maio. 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 8ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

GORDILLO, Agustin A. **Tratado de Derecho Administrativo**. 4ª edição; Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1997. 2v

HABERMAS, Jurgen. **Sobre a Legitimação pelos Direitos Humanos**. In: Direito e Legitimidade, Organizadores: Jean-Christophe Merl e Luiz Moreira, São Paulo, Landy Livraria Editora, 2003.

JUSTEN FILHO, Marchal: **Curso de Direito Administrativo**; 1ª edição; Saraiva; São Paulo; 2005.

LIMANA, Amir. O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil. *Scripta Nova*, Barcelona, n. 45 (21), 1 de agosto de 1999.

MATTOS, R.A. **Desenvolvimento de recursos humanos e mudança organizacional**. Rio de Janeiro: LTC, 1985.

MEDAUAR, Odete: **Direito Administrativo Moderno**; 11ª edição; Revista dos Tribunais; São Paulo, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**; 31 edição; Malheiros; São Paulo; 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20ª edição; Revista. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, ago 2001.

MIRANDA, Antonio. **Políticas e Planejamento de Sistemas de Informação no Brasil: um Caminho Tortuoso**. Trabalho apresentado no IV CINFORM - Encontro Nacional da Ciência da Informação, Salvador, 2004

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

MORONI, José Antônio, **Participamos, e daí?**-Artigo publicado pelo Observatório da Cidadania, membro do Colegiado de Gestão do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos – Inesc, 2005. Disponível em: <http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1183&sid=127>. Acesso em 20 de Maio de 2011.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. São Paulo: Dissertação de Mestrado em Administração da Fundação Getúlio Vargas. – 2006

NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Impetus: Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, 1997.

ORTIZ DIAS, José. **El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo: algunas consideraciones de cara al año 2000**. In: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) **El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo**, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

PAULICS, Veronika A. T.; MALUF, Renato S. **Merenda Escolar Regionalizada**. Boletim DICAS - Idéias para a Ação Municipal, nº 168, Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. 2004. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum.

PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

SANTOS, Ailton Dias Dos. 2005. **Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. IEB- Instituto Internacional de Educação do Brasil. São Paulo: Peirópolis.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, *apud* Emili Crosa, Lo Stato democrático.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria do Estado / Lenio Luiz Streck; José Luiz Bolzan de Moraes**. 6 ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4º ed. 7º tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático**. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Ano 7, n. 13, abr 1987.

TAIT, Tânia Fatima Calvi. **A descontinuidade administrativa no setor público**. Maringá, 2005. Professora do Departamento de Informática da UEM. Presidente do Conselho Municipal da Mulher de Maringá. Disponível em www.din.uem.br/~tait/Continuidade-adm.pdf. Acesso em 15 de Maio de 2011.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002.