

ano 13 - n. 51 | janeiro/março - 2013  
Belo Horizonte | p. 1-310 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

---

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO &  
CONSTITUCIONAL

A&C

---

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2013 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br  
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados  
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Supervisão editorial: Marcelo Belico

Revisão: Cristhiane Maurício

Luiz Fernando de Andrada Pacheco

Marilane Casorla

Bibliotecários: Izabel Antonina de A. Miranda - CRB 2904 - 6ª Região

Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Virgínia Loureiro

Diagramação: Karine Rocha

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,  
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela  
Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação – Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

**Diretor-Geral**  
Romeu Felipe Bacellar Filho

**Diretor Editorial**  
Paulo Roberto Ferreira Motta

**Editores Acadêmicos Responsáveis**  
Ana Cláudia Finger  
Daniel Wunder Hachem

#### **Conselho Editorial**

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovís Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

#### **Homenagem Especial**

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

# Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável (“gerencial”)

## Rodrigo Pironti Aguirre de Castro

Doutorando e Mestre em Direito Econômico e Social pela PUCPR. Especialista em Direito Administrativo pelo IDRFB. Especialista em Direito Empresarial pela PUCPR. Professor convidado da Universidade de La Plata (Argentina) e Universidade de San Nicolas de Hidalgo (México). Professor da Universidade Tuiuti do Paraná. Conselheiro Estadual da OAB/PR. Presidente da Comissão de Gestão Pública e Assuntos da Administração – OAB/PR. Vice-Presidente do Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas (México). Membro fundador do Instituto de Estudios Avanzados en Derecho Administrativo e do Instituto Brasileiro de Estudos da Função Pública. Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Membro do Instituto Ibero-Americano de jovens juristas. Autor das obras *Proceso administrativo e controle da atividade regulatória* (Editora Fórum, 2005) e *Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial* (Editora Fórum, 2008). Advogado e sócio da banca Pironti Advogados.

## Rodrigo Ochoa Figueroa

Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Diploma de Estudios Avanzados y Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Es ex becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México para realizar estudios de posgrado en el extranjero. Extendió sus estudios de doctorado para obtener el título *Doctor Europeus* en el Instituto de Estudios en Derecho Energético de la Universidad del Ruhr – Bochum, Alemania. Así mismo, ha realizado estancias de investigación en el Centro Europeo de Regulación Económica y Competencia en Madrid, España. Es presidente de la sección México del Instituto Latinoamericano de Estudios Superiores en Derecho Administrativo. Actualmente se desempeña como abogado postulante y como profesor investigador titular en la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y en el Instituto Tecnológico de Estudios Avanzados de Monterrey.

---

**Resumo:** O presente artigo analisa a evolução do consensualismo dentro da gestão administrativa contemporânea. A estrutura administrativa do Estado, calcada na concepção de Estado Social, vem, ao longo do tempo,

sofrendo algumas inclusões conceituais que, longe de afastar o seu caráter providencialista, acrescem seu conteúdo e tornam sua definição cada vez mais complexa e impregnada de vários conceitos distintos. É assim que, após uma verificação da evolução do Estado, aventa-se a necessária distinção entre os modelos burocrata e responsável (“gerencial”), determinando sua aplicação dentro da estrutura atual de gestão administrativa e organizando o seu conceito. O que se busca com essa análise sobre consensualismo é a demonstração da possibilidade de decisões do gestor com vistas ao alcance do interesse público, exaltando sua atuação pautada para os resultados e para efetivação do princípio da eficiência.

**Palavras-chave:** Direito do Estado. Estrutura e modelos de Administração Pública. Gestão administrativa. Consensualismo. Princípio da eficiência.

---

A Idade Moderna, caracterizada pela natural evolução da civilização ocidental e acentuado desenvolvimento social e tecnológico, que conduziram ao processo denominado de globalização — não só da economia como também de todas as facetas da sociedade —, marca o início das transformações do Direito Público no século XXI.

De acordo com Roberto Dromi, quatro são as causas dessas transformações: a) a reconversão da coexistência entre o local e o global; b) a redefinição das regras de convivência social; c) o reconhecimento de novas liberdades fundamentais, e d) a reformulação da organização de poder e de autoridade. Veja-se:

**1. Reversión de la relación de coexistencia entre lo local y lo global.**

La sociedad se articula hoy sobre la base de la convivencia en las aldeas; al tiempo que permanece en un mismo lugar, apoya un pie en la aldea local e otro en la global. Los hombres poseen ahora más espacios comunes e menos fronteras. Ello se verifica en una nueva conciencia de lo que es la sociedad civil, en la mutación del concepto de soberanía, en el dominio de la sociedad del conocimiento, en la propiedad del saber, y en la instalación de dinámicas redes tecnológicas de comunicación e información sin fronteras, que generan un hábitat de transparencia e interconexión.

**2. Redefinición de las reglas de convivencia social.** La sociedad contemporánea vive en la “vacilación” de las nuevas definiciones del Estado y de la formulación de nuevas certezas. El presente impele a pensar el hoy y el mañana. Precisamente es la construcción de la certidumbre la que permite debatir y negociar el diseño de la vida en conjunto, a escala global y a escala local.

En efecto, la reformulación de la ecuación autoridad-libertad ha tenido por consecuencia una renovación de las condiciones en que se vinculan

individuo y Estado, quienes continúan siendo los términos de la relación. No hay una alteración del papel que le toca cumplir al Estado en democracia, como organizador, como aglutinante político de la sociedad. Sin embargo, ha cambiado el modo en que se manifiestan las potestades subjetivas, los derechos de los individuos, debido a una mejor y más amplia comprensión de su dimensión humana y, por ende, social. Como natural consecuencia, el Estado debe dar respuesta a esta nueva realidad, satisfaciendo las crecientes exigencias de una sociedad que se muestra más predispuesta a la solidaridad y que reclama mayor participación.

**3. Reconocimiento de nuevas libertades fundamentales.** La prudencia política, refrendada por la experiencia histórica, permite sostener que no existe mejor forma de defender la libertad que instaurar el Derecho como límite del poder. Así se origina un juego pendular de controles, pesos y contrapesos necesarios para que los ciudadanos y el Estado cuenten con medios idóneos para asegurar el equilibrio entre mando y obediencia.

El titular del derecho es un hombre libre, pero su libertad tiene límites. Quien los niega se convierte en esclavo del azar, la contingencia, el libertinaje. Así como la autoridad sin límites acaba con la libertad, la libertad sin límites es muerte de la autoridad y de la propia libertad.

Los derechos fundamentales derivan de la dignidad del ser humano, destinatario último y principal de la protección del Estado. De ella emánala igualdad esencial de todos los hombres, en tanto seres que disponen de razón y que tienden a un fin propio de plenitud, por su capacidad potencial de acceder a la verdad.

**4. Reformulación de la organización del poder y de la autoridad.** En razón de las modificaciones que se han producido en el relacionamiento internacional y comunitario, y debido reconocimiento de nuevas libertades fundamentales, también es preciso reformular la conceptualización del poder y de la autoridad.

El poder político, atributo esencial de la comunidad política, es la capacidad del Estado, concebida como medio, para conseguir su meta: el bien común. Es una capacidad cualitativa y moral, imprescindible para mantener el orden, causa formal del Estado.

El orden predica obligadamente al poder y al derecho, se expresa en derecho e si organiza como poder. Poder y derecho son atributos esenciales, propio del orden, exigidos por la esencia del ser estatal. En su actuación, poder e derecho especifican una organización y un ordenamiento jurídico que explicitan las relaciones fundamentales entre el Estado y el individuo.<sup>1</sup> (grifos no original)

---

<sup>1</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 10. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004. p. 27.

Com a necessidade de adequação das normas jurídicas a situações cada vez mais ágeis e que demandam uma maior flexibilidade do direito e da própria Administração Pública, torna-se necessária uma reformulação do direito administrativo e um repensar de sua atuação concreta. O efeito desta transformação recai principalmente na tarefa de tornar efetiva a equação política entre os direitos fundamentais do indivíduo e as competências do Estado.

Definido o rótulo com que trataremos esse modelo de gestão, importa sinalizar que a complexidade dos temas versados no direito administrativo requer uma abordagem sistêmica e interdisciplinar, que compreenda os distintos componentes que concorrem para lhe conferir identidade.

É assim, pois, que a reformulação dos modelos de gestão administrativa deve, obrigatoriamente, passar por uma minuciosa análise das normas que regem a Administração Pública.

Neste sentido ensina Roberto Dromi:

La renovación del derecho público a comienzos del siglo XXI alcanza también, y de modo principal, al Derecho administrativo, rama del derecho público encargada de llevar a la praxis las regulaciones funcionales de la Constitución.

El Derecho administrativo del siglo XXI preserva las premisas sociológicas e históricas que le dieron autonomía dentro de la ciencia del Derecho, pero a su vez incorpora elementos que hacen a su vigencia y su especificidad contemporáneas.

El sistema jurídico administrativo es la unidad científica de los valores (la axiología administrativa del "deber ser" y el "para qué"), con las instituciones de gobierno y gestión (la ontología administrativa explicativa de las materias o el qué jurídico), el conocimiento y la comprensión del Derecho (la gnoseología administrativa), y la interpretación en el quehacer jurídico para su aplicación (la hermenéutica administrativa).<sup>2</sup>

Afora toda evolução normal que sofreu o direito administrativo, a noção de consensualidade surge como tendência à nova Administração Pública, como meio eficaz de evolução do modelo de gestão e aplicação eficiente e justa do direito.

A Administração Pública moderna é marcada pelo dinamismo do agir administrativo como instrumento para acompanhar as inovações sociais.

---

<sup>2</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 10. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004. p. 72.

Torna-se, pois, fundamental que o direito administrativo acompanhe essa natural evolução e consiga dar respostas eficientes aos auspícios dos cidadãos, mormente na execução material de políticas públicas.

É nesse contexto que surge a noção de direito administrativo com uma atuação consensual, é dizer, que não deixará de fazer justiça e se pautar pelos princípios constitucionais e aplicará a norma considerando o sistema em que está inserida, questionando seu argumento e objetivo, para que possa, na maioria dos casos, encontrar soluções satisfatórias, eficientes e justas entre a Administração e os particulares envolvidos.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto assevera:

O refluxo da imperatividade e a tendência reequilibradora da afirmação imemorial da coerção são as características do Estado que se vai conformando ao influxo dos princípios mencionados, produzindo conceitos afins, como os de desestatização, despolitização e de deslegalização.

O importante não é chegar-se a um Estado grande, pequeno ou médio, ainda porque este conceito variará de País para País, mas a um Estado suficiente. Para lograr isso é que servem esses conceitos mencionados.

Quanto ao refluxo da imperatividade, no Estado Pluriclasse reconhece-se que ela não só tem limites jurídicos, opostos a seu emprego para evitar abusos, como condicionantes políticos, para que possa ser alcançada maior eficiência administrativa.

No passado, o único limite que atuava era o moral, inspirado pelo sentimento religioso. Com o Estado de Direito, surgiu o limite da legalidade, estabelecido pela lei. Com o Estado Democrático, de feição pluriclasse, afirma-se o limite da legitimidade, dependente do consenso sócio-político.

De um lado assim, as barreiras da ordem jurídica, postas pelos padrões da lei, e, de outro, as da vontade popular, impostas, se possível, permanentemente, através da participação política. Estava feita a distinção entre a democracia clássica, voltada à escolha dos governantes, e a democracia emergente deste final de século XX, voltada à escolha de como se quer ser governado.

Essa segunda forma de participação se vai adensando nos diferentes países: tanto materialmente, conforme seu grau de amadurecimento democrático, como formalmente, na medida em que se multiplicam os instrumentos de coordenação operativa entre sociedade e Estado (associações e parcerias), na linha da consensualidade.

*A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência), propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas*



(*civismo*); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (*ordem*).<sup>3</sup> (grifos nossos)

Nesse passo, a transformação do direito se dá exatamente no sentido de que a atuação coercitiva do Estado far-se-á apenas excepcionalmente, ou seja, quando a consensualidade não puder sobrepujar a imperatividade. Dessa forma, a dialogicidade deve imperar nas relações entre o Poder Público e o privado, respeitados, por óbvio, os princípios gerais do Direito e a razoabilidade desse consenso.

Partindo dessa concepção “inovadora” do Direito, é possível delinear três pontos fundamentais, nos quais a consensualidade pode ser apontada como fundamental na formatação de um repensar do direito administrativo e do modelo de gestão administrativa brasileiro.<sup>4</sup>

O primeiro ponto é a utilização da consensualidade para criação de normas jurídicas e a adaptação das regras impostas à Administração, tornando o modelo de gestão mais eficiente e provedor dos interesses legítimos dos cidadãos.

O segundo aspecto relevante é o aproveitamento do consenso no gerenciamento de interesses públicos, utilizando-se, para tanto, de formas consensuais de cooperação e colaboração.

E, por fim, a possibilidade de solução de conflitos por meio do consenso, de métodos alternativos de reconstituição do *status quo* anterior e satisfação imediata ou rápida do interesse em litígio.

É necessário, pois, o entendimento de que a consensualidade no direito administrativo não quer propiciar arranjos ou escolhas entre o setor público e o privado, mas sim, e tão somente, garantir a máxima eficácia da norma com a utilização de combinações que se revelem mais eficientes para o atingimento do interesse público.

É nesse sentido que se propõe uma nova orientação,<sup>5</sup> complementar à noção burocrática, da Administração Pública, com vistas à eficiência e flexibilidade na gestão administrativa.

<sup>3</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

<sup>4</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto trabalha esta ideia sob a expressão “tipologia da consensualidade” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001).

<sup>5</sup> Essa nova orientação teve sua resposta “na teoria sistêmica, que, aliás, é um vento que sopra sobre todo o pensamento científico, seja na Física, na Biologia, na Administração ou no Direito. São postulados dessa teoria, como já visto, a ênfase em conexões, a relatividade e a incerteza, ressaltando-se, porque mais interessantes para o tema em foco, a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a complementaridade e a ideia de finalidade. Na Administração, como alternativa para transformação do modelo

Ante essa nova proposta de gestão, pode-se afirmar que, em contraponto ao modelo burocrático, no qual existe uma estrutura administrativa centralizada e rígida, preocupada em atender os regulamentos e procedimentos administrativos e com desempenho medido pela observância estrita de normas legais, o modelo gerencial pretende uma descentralização política e administrativa, transferindo recursos para níveis regionais e locais e dotando de autonomia decisória administradores responsáveis em suas respectivas regiões. Da mesma forma, pretende uma organização administrativa com poucos níveis hierárquicos, pautada na confiança limitada e com controle de resultados — obviamente que resultados ótimos de atendimento ao interesse público, pois não se pode reduzir o Estado a mero cumpridor de metas, uma vez que é o interesse público muito mais complexo que isso —, retirando da Administração Pública o sentido autorreferencial e voltando-a ao atendimento das necessidades do cidadão.<sup>6</sup>

Nota-se, portanto, que a estruturação do modelo gerencial é voltada à busca incondicional e à realização máxima da eficiência administrativa,<sup>7</sup> uma vez que pauta o controle de resultados no sentido de qualidade, quantidade, economicidade e oportunidade e, além disso, centra sua atuação na satisfação precípua do “cidadão-usuário”.<sup>8</sup>

A proposta do modelo gerencial é, pois, de horizontalização<sup>9</sup> das relações entre Poder Público e cidadão.

---

burocrático, a teoria sistêmica ganhou o nome de gerencial, por simples influência da linguagem do neoliberalismo. Prova é a constante utilização, na linguagem gerencial, de conceitos próprios da teoria sistêmica, como ambiente, flexibilidade, relação processo-resultados, complementaridade etc.” (MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito administrativo: da rigidez autoritária a flexibilidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2005).

<sup>6</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 11-12, jan./abr. 1996.

<sup>7</sup> Não se está a dizer com isso que o modelo burocrático não tem o objetivo de realizar a eficiência administrativa, pois, em sua essência, toda atuação administrativa visa à eficiência, mas sim que o modelo burocrático necessita realizar de forma vinculada algumas condutas para alcançá-la legitimamente e nisso diverge do modelo gerencial.

<sup>8</sup> “A qualificação do usuário (não cliente, como tratada na linguagem do neoliberalismo) como cidadão é um dado importante, porque traz implícita a ideia de sua participação no planejamento, execução e controle da Administração Pública, participação que é facilitada à medida que os núcleos de decisão tornam-se-lhe mais próximos, por meio da descentralização, da regionalização e da municipalização” (MOREIRA. *Direito administrativo: da rigidez autoritária a flexibilidade democrática*, p. 155).

<sup>9</sup> “A estrutura que, em forma de pirâmide, é o símbolo da administração burocrática, passa à simples condição de meio auxiliar. Na condição de meios, também, são efetivamente situados os recursos humanos, se bem que de forma privilegiada, pois o funcionário não perde a qualidade de cidadão. Seus direitos e garantias são vistos, na nova teoria, como subsidiários dos objetivos ou resultados a alcançar” (MOREIRA. *Direito administrativo: da rigidez autoritária a flexibilidade democrática*, p. 155).

Note-se que o modelo gerencial e a tendência de inovação na gestão da Administração Pública ainda são muito recentes, iniciando suas práticas na tentativa de reduzir os custos e estimular a produtividade e passando a uma descentralização dos serviços,<sup>10</sup> em busca de maior participação do cidadão e melhora na qualidade da prestação estatal.

Há, visivelmente, um anseio pela administração por objetivos, com suas forças voltadas para a noção de planejamento estratégico e flexibilização operacional das atividades, no sentido de viabilizar razoavelmente as necessidades da sociedade e, além disso, uma constante busca pela eficiência substancial, não

---

<sup>10</sup> Atente-se, neste aspecto, aos ensinamentos de Carlos Ari Sundfeld: “O fenômeno de reestruturação dos serviços de titularidade estatal (energia, telecomunicações, saneamento, transportes etc.) está produzindo uma importante alteração no direito administrativo, cujos modelos teóricos devem, em grande medida, ser reinventados. Durante bom período o conceito de serviço público serviu para razoavelmente sintetizar o regime jurídico de exploração dessas diversas atividades. É bem verdade que essa noção veio se modificando no tempo, tornando-se pouco a pouco muito problemática; além disso, por ter sido usada para englobar serviços os mais distintos, com as respectivas especificidades, seu conteúdo jamais foi suficiente para dar conta dos problemas e características particulares de cada um deles. Tratava-se, todavia, de noção útil. Hoje não o é mais, ao menos da mesma forma que antes. Duas razões foram fundamentais para isso:

A primeira é que o conceito ficou excessivamente vinculado a um dado modelo econômico de exploração do serviço, que está sendo abandonado em todo o mundo, no Brasil inclusive, caracterizado especialmente pela exploração monopolista, não-concorrencial, por meio de empresas estatais. Aparentemente, essa mudança poderia ser enfrentada, no âmbito doutrinário, dando-se um novo conteúdo à noção de serviço público, adaptando-o aos tempos e ao novo modelo.

Mas a segunda razão é mais séria, pois põe em dúvida a própria viabilidade de existir um conceito de síntese como o de serviço público foi no passado. Nos primórdios, os serviços em causa eram muito simples, tanto do ângulo tecnológico como no da organização econômica; conseqüentemente, sua disciplina jurídica não era muito complexa, resumindo-se ao tratamento de algumas poucas questões. Mas isso mudou radicalmente: cada serviço estatal, hoje, é objeto de um universo jurídico com peculiaridades muito próprias, não sendo mais viável, portanto, explicar tudo globalmente. É preciso, agora, consultar as normas e verificar como, em relação a cada serviço e situação, manifestam-se múltiplas e sofisticadas competências do Estado (legislativas, administrativas e mesmo jurisdicionais), que têm de ser identificadas analiticamente: habilitar as empresas a atuar no mercado (concedendo, autorizando, permitindo, licenciando, etc.), fixar ou controlar preços e tarifas, obrigar ao atendimento de certas demandas de consumidores, impor limites, encargos e sujeições em função do desempenho da atividade — e assim por diante. [...]

A tudo isso se soma o processo de convergência dos modelos econômicos de exploração dos serviços de titularidade estatal — agora entregues à iniciativa privada e abertos à competição — com as demais atividades econômicas. Evidentemente, isso tende a aproximar também os respectivos modelos jurídicos, retirando da noção de serviço público uma de suas funções, que era a de afirmar a especificidade do regime jurídico” (SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo econômico: serviços públicos e regulação estatal: introdução às agências reguladoras*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 32-33).

apenas a eficiência *stricto sensu*, mas sim aquela que se preocupa com a equidade e com a justiça na orientação de seus serviços e resultados.

Nesse sentido, Luciano Parejo Alfonso<sup>11</sup> esclarece que a administração por objetivos possui os seguintes princípios norteadores:

- a) verificação e atenção às necessidades e a determinação de objetivos destinados à satisfação dessas necessidades;
- b) estratégia: fixação de um plano rígido para o alcance dos objetivos propostos;
- c) planejamento dos programas e a necessária determinação de responsáveis e a reserva orçamentária para cumprir o objetivo;
- d) execução fiel das atividades e atribuições constantes do programa;
- e) controle de resultados, privilégio à eficiência na busca dos objetivos;
- f) estabelecimento de uma metodologia de incentivos para desenvolvimento dos programas.

Tem-se, portanto, que a gestão gerencial da Administração Pública ainda tem muito a conquistar, tanto no tocante à evolução de seus postulados, quanto no avanço aos entraves interpostos pela burocracia. Ademais, Fernando Luiz Abrucio<sup>12</sup> ressalva algumas peculiaridades enfrentadas pela administração gerencial, como por exemplo:

- a dificuldade de equacionar a relação entre as agências autônomas, respectivos ministérios e Ministério das Finanças;
- a escassez de recursos públicos;
- as condicionantes legais impostas à Administração Pública que são superiores às regras de mercado e dela se distanciam vertiginosamente;
- as peculiaridades aplicadas à prestação dos serviços públicos e a obrigatoriedade de observância dos princípios e regras de direito;
- a qualificação dos usuários como cidadãos, sujeitos de direitos e deveres, e não meros clientes ou consumidores;
- e, principalmente, a valorização do conceito de justiça material.

Ponto relevante de toda discussão em torno da administração gerencial reside no fato de dotar a Administração de mecanismos para que a busca da justiça material, por meio da eficiência, seja alcançada. O gerencialismo propõe uma

<sup>11</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y administración: tres estudios*. Madrid: INAP, 1995. p. 89-152.

<sup>12</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. *Cadernos da ENAP*, Brasília, n. 10, 1997.

ideia de crescimento das relações entre Administração e setor privado, utilizando-se, para tal, de formas de colaboração e de tratativas consensuais.

Relativamente à relevância das tratativas consensuais nas relações entre a Administração Pública e os particulares, Odete Medauar ensina que mesmo que informalmente o consenso:

passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. [...]. A administração volta-se para coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.<sup>13</sup>

Almiro do Couto e Silva aduz:

Fenômeno relativamente recente nas relações entre o Estado e os indivíduos na realização de fins de interesse público tem sido a busca de decisões administrativas por meios consensuais. Administração concertada, administração consensual, *soft administration* são expressões que refletem formas de democracia participativa, em que o Poder Público, ao invés de decidir unilateralmente, utilizando-se desde logo do ato administrativo, procura ou atrai os indivíduos para o debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser solvidas mediante acordo. Por vezes esse acordo é estabelecido informalmente, antes de o Poder Público exarar o ato administrativo. Então, o que aparece, juridicamente, é apenas o ato administrativo e não a solução consensual que ficou atrás dele e escondida por ele.<sup>14 15</sup>

<sup>13</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 211.

<sup>14</sup> SILVA, Almiro Couto e. Os indivíduos e o estado na realização de tarefas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 209, p. 64-65, jul./set. 1997.

<sup>15</sup> A democracia consiste, acima e antes de tudo, no oposto da autocracia. Trata-se de sistema político sem um poder personalizado, porque o poder não é propriedade de ninguém. E por esta razão, ninguém pode se autoproclamar governante ou atribuir a si um poder irrevogável (dessa forma, as pessoas que concedem o poder estariam dele abdicando). Os dirigentes devem resultar de uma designação livre e irrestrita daqueles que devem ser dirigidos. Acaso ocorra perversão ou falsificação neste momento, a democracia “morre no parto” (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 198).

Diante de todo esse contexto é que se ressalta uma tendência para a administração concertada, numa tratativa do Estado caracterizada por um contratualismo voltado às “negociações, transações, compromissos, convenções, acordos entre grandes grupos de interesses ou de poder; e, ainda, de relação triangular (não mais binária, Estado-indivíduo) [...]”<sup>16</sup> na qual o Estado “[...] intervém só na qualidade de mediador entre as partes sociais e, no máximo, como garante do cumprimento do acordo”.<sup>17</sup>

Com espeque nessa tendência, Gaspar Ariño Ortiz propõe que o Estado contemporâneo seria um Estado Contratual e aduz:

Do ponto de vista organizativo e institucional, isso significa a substituição do antigo modelo de Estado administrativo-burocrático, hierárquico, unitário, centralizado e gestor direto, por um novo tipo de Administração em que uma multiplicidade de organizações, governamentais, privadas e o que vem sendo denominado “terceiro setor” (público-privado), assumiria a gestão de serviços com financiamento e controle do Estado. Isso não é uma invenção, é simplesmente a volta do antigo sistema da “concessão”, do “concerto” ou da “empresa mista” como forma de realizar a gestão privada das atividades públicas. É também a volta do princípio da subsidiariedade, o qual recebe atualmente novas formulações. Assim, fala-se de uma das características mais importantes do Estado atual: sua condição de “Estado contratual”, apontando a utilização pelo Estado de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar os seus fins públicos.<sup>18</sup>

A concertação administrativa é, pois, metodologia capaz de propiciar aos interessados noções e ponderações sobre o que se pretende realizar, com objetivo de se encontrar uma linha mestra de conduta, comum a ambos os envolvidos. É, pois,

o esquema que consiste em as decisões serem apuradas como resultado de negociações e do consenso estabelecido entre o Estado e as forças sociais interessadas, limitando-se o governo e a Administração a dar força oficial às conclusões alcançadas.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> MEDAUAR. *Direito administrativo em evolução*, p. 109.

<sup>17</sup> MEDAUAR. *Direito administrativo em evolução*, p. 109.

<sup>18</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar. El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica. In: ARIÑO ORTIZ, Gaspar (Org.). *Privatización y Liberalización de Servicios*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1999. p. 26.

<sup>19</sup> MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 57.

João Baptista Machado ressalta que ação concertada ou concertação administrativa é

um método flexível de governar ou administrar em que os representantes do Governo ou da Administração participam em debates conjuntos com representantes doutros corpos sociais autônomos [...] com vistas à formação de um consenso sobre medidas de política econômica e social a adotar.<sup>20</sup>

Nesse sentido, importante ressaltar que na concertação não existe uma relação de subordinação entre a Administração e as entidades parceiras, pois subjacente a ela reside um processo de negociação para a composição de eventuais diferenças entre as partes, aspecto que pressupõe certa autonomia dos parceiros sociais. Por isso emprega-se comumente o termo administração paritária<sup>21</sup> para determinar esta forma de administrar, baseada em “módulos negociais”.<sup>22</sup>

Atualmente, como visto, mesmo nas relações entre órgãos da Administração Pública, que ocupam posições diversas no escalonamento estrutural, seguem-se critérios de colaboração e não somente de subordinação. Note-se, para além desse comentário, que em algumas atividades administrativas entre órgãos distintos e de diferentes níveis hierárquicos a relação de colaboração sobrepõe-se à de subordinação. É, pois, uma tendência concertada das relações hierárquicas *interna corporis* da Administração Pública.

No esteio dessa análise, nota-se que o planejamento indicativo dinamiza a economia e sobre ela exerce função transformadora, uma vez que, onde existia uma *economia dirigida* (prescritiva), passa a ser trabalhada uma *economia orientada*, que possibilita uma maior visibilidade da destinação e aplicação efetiva dos recursos e políticas públicas, o que, por certo, induz maior atendimento dos interesses dos cidadãos.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982. p. 45.

<sup>21</sup> Para maiores esclarecimentos acerca do modelo de Administração paritária, veja-se na doutrina italiana (MASUCCI. *Transformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali: il contratto di diritto pubblico*, p. 65-67).

<sup>22</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *O contrato de gestão na Administração Pública brasileira*. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. f. 15.

<sup>23</sup> LAUBADÈRE, André de. *Direito público econômico*. Tradução Maria Tereza Costa. Coimbra: Almedina, 1985. p. 58-59.

Nas palavras de Jean Rivero,<sup>24</sup> a estrutura atual de gestão administrativa é muito semelhante à do *Ancièn Regimen*, no sentido de que restam atenuadas as diferenças entre o público e o privado, que participam de um mesmo ambiente e seguem formas procedimentais idênticas, como é o caso, por exemplo, de instituições privadas voltadas à prestação de serviços públicos adequados.<sup>25</sup>

A questão é, pois, “quais seriam os objetivos desta flexibilidade?”<sup>26</sup>

Primeiramente, não se pode descurar da noção primeira de gestão gerencial e administração consensual, qual seja, o aprimoramento da máquina estatal e de suas relações com o setor privado no sentido de propiciar maior eficiência no atendimento do interesse público.

Oportunamente, também, é importante ressaltar que a noção de contratualismo atual é pautada pela legitimação da gestão administrativa pela realização justa do interesse público, pelo alcance dos direitos fundamentais dos cidadãos. Afasta-se, portanto, da noção fixa de legalidade estrita, de obediência formal à Lei sem a preocupação primeira de realização do interesse público.

Ante estes novos paradigmas do Estado, Sabino Cassese ressalta que “passam em primeiro plano a negociação em lugar do procedimento, a liberdade das formas em lugar da tipicidade, a permuta em lugar da ponderação”.<sup>27</sup>

Esses conceitos de Administração consensual têm como ponto fulcral a realização do princípio da eficiência na Administração Pública.

Porém, importa frisar que, no direito brasileiro, a eficiência não pode ser vista apenas como “dever irrestrito de reduzir custos e produzir superávits ou aumentar a lucratividade estatal, nem tampouco na condição de diretriz primeira da administração do Estado”.<sup>28</sup> Não é, pois, um princípio que autoriza “a supervalorização, no plano jurídico, dos chamados interesses públicos secundários”.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. p. 23.

<sup>25</sup> Deve o serviço público guardar adequação com a realidade social e tecnológica de sua época, sob pena de sua prestação não atender ao interesse público que busca atingir. Como se depreende da clara lição de Luiz Alberto Blanchet “a palavra adequação não tem sentido autônomo e pressupõe sempre uma relação entre duas coisas, pois nada é simples e isoladamente adequado. A adequação só existe entre duas ou mais realidades. A expressão serviço adequado exige [...] pleno atendimento dos usuários” (BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 49).

<sup>26</sup> MOREIRA. *Direito administrativo: da rigidez autoritária a flexibilidade democrática*, p. 155.

<sup>27</sup> CASSESE. La arena pública: nuevos paradigmas para el Estado. In: CASSESE. *La crisis del Estado*, p. 157.

<sup>28</sup> MOREIRA. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999*, p. 143.

<sup>29</sup> MOREIRA. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999*, p. 143.



A existência do princípio da eficiência, como norma positivada no artigo 37 da Constituição da República, impõe ao intérprete uma análise em prol do cidadão, uma interpretação ampliada de seus direitos, conformando mais uma forma de controle e um dever de probidade da atividade administrativa.

Delimitando de maneira ampla o tema da eficiência administrativa, Emerson Gabardo, em obra primorosa sobre o tema, diverge da possibilidade de redução do princípio da eficiência a mero cumprimento formal de uma atividade, e ressalta:

No Estado Social e Democrático de Direito a eficiência não pode ser reduzida a um “princípio de cumprimento de objetivos formais”. Aliás, ao contrário, parece ser perfeitamente possível argüir a ineficiência de um ato por cumprir suas metas. Seria o caso, por exemplo, da adoção de metas em um contrato de gestão firmado entre entes da Administração, mas que no momento de seu cumprimento não mais estejam de acordo com a eficiência administrativa, que é vetor geral da atividade pública. Exemplo este que poderia estender-se no tocante a própria formulação de objetivos.<sup>30</sup>

E conjugando as lições já referidas, Gustavo Justino Oliveira<sup>31</sup> traz o escólio de Emerson Gabardo quando aventa que “o princípio da eficiência é setorial, pois se refere exclusivamente à Administração Pública, mas está diretamente ligado ao princípio da eficiência do Estado como vetor geral (de caráter ético) do sistema constitucional”,<sup>32</sup> retirando-lhe de seu conteúdo a função meramente legitimadora de novas políticas reformistas, elevando tal princípio a “instrumento jurídico a serviço do regime administrativo consagrado constitucionalmente”.<sup>33</sup>

Além disso, Gustavo Justino Oliveira aduz:

Com efeito, constata-se que, no contexto reformador brasileiro (embora de modo aparentemente mitigado), a entronização da Administração Pública gerencial, fundada na eficiência como meio de maximização de resultados, foi encarada como uma forma de oposição e superação da Administração Pública burocrática.<sup>34</sup>

E complementa:

---

<sup>30</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 143.

<sup>31</sup> OLIVEIRA. *O contrato de gestão na administração pública brasileira*, p. 284.

<sup>32</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 89.

<sup>33</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 17.

<sup>34</sup> OLIVEIRA. *O contrato de gestão na administração pública brasileira*, p. 284.

Em que pesem os argumentos do discurso reformador bresseriano, assevera-se não ser possível consentir que o aparecimento do modelo gerencial visou suceder ao modelo burocrático.

Tampouco se demonstra pertinente equiparar o fenômeno da ascensão de um modelo pós-burocrático de gestão (*in casu*, o gerencial) àquele correspondente à história da eclosão do modelo burocrático de administração pública. Diferentemente daquele, este representou um autêntico movimento reativo, disposto a afastar e a tomar o lugar de modelos patrimonialistas de gestão pública, os quais, além de não promoverem a separação entre a propriedade pública e a propriedade privada, eram caracterizados por um exacerbado personalismo, nepotismo e fisiologismo.<sup>35</sup>

Resta claro, portanto, que o modelo gerencial — voltado à realização da eficiência administrativa — não substituiu o modelo burocrático, mas cumpre papel importante na evolução organizacional da sociedade, inovando e agregando conceitos antes desconhecidos, ou ao menos impensados, à Administração Pública.<sup>36</sup>

Em síntese, o modelo gerencial no Brasil não tem o condão de sobrepor-se — ou de certa maneira excluir — ao modelo burocrático; ao contrário, muito embora já aplicado em vários cenários desse novo contexto de gestão administrativa, tem caráter residual, constituindo-se numa projeção da Administração Pública.

Sinaliza, pois, o modelo gerencial para uma evolução no modelo de gestão dominante, incluindo técnicas e metodologias que agregam e são fundamentais para a eficiência na gestão da coisa pública, dessa forma, não pode — e nem deve — ser entendido como rótulo negativo, tendo em vista algumas ideias aventadas em sua concepção inicial, mas, ao contrário, deve-se ressaltar o seu maior objetivo, qual seja, o de se buscar a realização do interesse público em sua máxima realização.

É nesse contexto, até para que não haja nenhuma confusão com aspectos conceituais e pressupostos prejudiciais do chamado modelo gerencial, que chamaremos de modelo de gestão pública “responsável”. Há, com isso, apenas uma redefinição do rótulo utilizado, para que não haja um preconceito em relação às concepções havidas na tratativa doutrinária do modelo gerencial.

Informa este modelo que a realização do sentido material e eficiente do interesse público deve ser a maior preocupação do gestor da coisa pública; deve

<sup>35</sup> OLIVEIRA. *O contrato de gestão na administração pública brasileira*, p. 284-285.

<sup>36</sup> Neste sentido *vide* ABRUCIO. O impacto do modelo gerencial na administração pública. *Cadernos da ENAP*, p. 41.

ele se preocupar em realizar a justiça em sua decisão, sempre pautado — obviamente — na norma jurídica, porém com vistas à realização máxima do interesse do cidadão (legalidade-juridicidade).<sup>37</sup>

Ora, parece-me que nunca é demais o retorno de políticas públicas efetivas ao interesse público e ao bem do cidadão; o que não se permite é uma desarrazoada e custosa necessidade de agigantamento de ações secundárias em detrimento de ações primordiais da Administração (estas, frise-se, entendidas como aquelas que são tomadas em prol do cidadão).

A gestão administrativa responsável é, pois, um modelo que verifica sim os meios, mas se preocupa precipuamente com a realização dos resultados, do alcance primeiro do bem comum, da realização do interesse público, da máxima eficiência do ato administrativo, em outras palavras, da efetivação da justiça social por meio de uma gestão eficiente.

---

**Short Essay on Consensualism in the Public Administration and the Counterpoint between the Burocratic and the Responsible (“Managerial”) Model**

**Abstract:** This article analyzes the evolution of Consensualism within the contemporary administrative management. The administrative structure of

---

<sup>37</sup> Embora permaneçam o sentido de poder objetivado pela submissão da Administração à legalidade e o sentido de garantia, certeza e limitação do poder, registrou-se evolução na ideia genérica de legalidade. Alguns fatores dessa evolução podem ser apontados, de modo sucinto. A própria sacralização da legalidade produziu um desvirtuamento denominado legalismo ou legalidade formal, pelo qual as leis passaram a ser vistas como justas por serem leis, independentemente de seu conteúdo. Outro desvirtuamento: formalismo excessivo dos decretos, circulares e portarias, com exigências de minúcias irrelevantes. Por outro lado, com as transformações do Estado, o Executivo passou a predominar sobre o legislativo; a lei votada pelo legislativo deixou de expressar a vontade geral para ser vontade de maiorias parlamentares, em geral controladas pelo Executivo. Este passou a ter ampla função normativa, como autor de projetos de lei, como legislador por delegação, como legislador direto (por exemplo, ao editar medidas provisórias), como emissor de decretos, portarias e circulares que afetam direitos. Além do mais, expandiram-se e aprimoraram-se os mecanismos de controle de constitucionalidade das leis.

Ante tal contexto, buscou-se assentar o *princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento*. A Constituição de 1988 determina que todos os entes e órgãos da Administração obedeçam ao princípio da legalidade (*caput* do art. 37); *a compreensão deste princípio deve abranger a observância da lei formal, votada pelo legislativo, e também dos preceitos decorrentes de um Estado Democrático de Direito, que é o modo de ser do Estado brasileiro, conforme reza o art. 1º, caput, da Constituição; e ainda, deve incluir a observância dos demais fundamentos e princípios de base constitucional* (MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 123-124, grifo nosso).

the State, based on the conception of the Welfare State, has over time endured some conceptual inclusions that, far from its providentialist feature, add up its content and makes its definition increasingly complex and impregnated with various distinctive concepts. It is thus, that, after verified the evolution of the State, it is suggested the necessary distinction between the bureaucratic and the responsible ("managerial") models, determining its application within the current structure of administrative management and organizing its concept. What is intended with this analysis of the consensualism is the demonstration of the possibilities of the manager's decisions in order to reach the public interest, exalting its performance ruled for its results and for the effectiveness of the efficiency principle.

**Key words:** State Law. Structure and models of Public Administration. Administrative management. Consensualism. Efficiency principle.

---

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; FIGUEROA, Rodrigo Ochoa. Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável ("gerencial"). A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 187-203, jan./mar. 2013.

---

Recebido em: 02.04.2012

Aprovado em: 11.12.2012