

ano 14 - n. 57 | julho/setembro - 2014  
Belo Horizonte | p. 1-262 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL

A&C

 EDITORA  
**Fórum**

© 2014 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 através 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 – 16º andar – 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.

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

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Revisão: Lourdes Nascimento  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos  
Diagramação: Luiz Alberto Pimenta

Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), 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 publicação está catalogada 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  
Daniel Wunder Hachem  
Ana Cláudia Finger

#### 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 (FGV-SP)  | Luis Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai) |
| Carlos Ayres Britto (UFSE)  | Marçal Justen Filho (UFPR)   |
| Carlos Delpiazzo (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)  |
| Clovis 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 Luis 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 Luis 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)

# O Estado em Rede na lógica do “Direito Administrativo” vivo<sup>1</sup>

Ana Luiza Gomes de Araujo

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora dos cursos de graduação e especialização da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Gerente do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho.

Evaristo Caixeta Pimenta

Mestre em História pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador bolsista do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho.

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto

Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora nos cursos de graduação, especialização e mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Diretora-Geral da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Maria Isabel Araújo Rodrigues

Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Professora dos cursos de graduação e especialização da Escola de Governo. Coordenadora do Colegiado de Graduação da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

---

Resumo: A expressão “Direito Administrativo vivo”, que ficou célebre nos ensinamentos do Professor Paulo Neves de Carvalho, foi utilizada para definir o Direito que se faz aberto, consciente dos valores sociais em voga, não limitado à “letra fria da lei”. Tal conceito é abordado neste artigo à luz da concepção do Estado em Rede, que se relaciona às diversas formas de integração de órgãos e entidades no desempenho de políticas públicas que englobem maior participação democrática. O presente trabalho visa analisar de que maneira o Estado em Rede concretiza a lógica do Direito Administrativo vivo, levando ao diálogo e à democratização da atuação pública.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Governo do Estado de Minas Gerais. Estado em Rede. Governança. Paulo Neves de Carvalho.

Sumário: 1 Histórico da reforma administrativa brasileira e o Choque de Gestão adotado em Minas Gerais – 2 O Estado em Rede – 3 A mobilização do conceito de Estado em Rede no terceiro estágio da reforma administrativa do Estado de Minas Gerais – 4 Breves notas sobre o Direito Administrativo vivo – 5 O Direito Administrativo vivo nas palavras de Paulo Neves de Carvalho – 6 Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> Este artigo é produto das atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto de Implantação do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho, financiado pela FAPEMIG.

## 1 Histórico da reforma administrativa brasileira e o Choque de Gestão adotado em Minas Gerais

A reforma do Estado, empreendida na década de 1990, que teve como importante documento condutor o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), pode ser interpretada como uma resposta à crise do Estado que se aprofunda, a partir da década de 1980, e possui, segundo Bresser-Pereira, pelo menos três vertentes principais: a crise fiscal; a crise no modo de intervenção do Estado no sistema econômico e social; e a crise do modelo burocrático de administração.<sup>2</sup> No caso específico brasileiro, acrescentou-se aos argumentos disseminados, o diagnóstico do “retrocesso burocrático”, atribuído à Constituição da República de 1988, responsável por uma Administração Pública demasiadamente normatizada, que levou ao encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa e ao aumento da ineficiência na prestação de serviços públicos.<sup>3</sup>

Mal saído da ditadura militar, o povo brasileiro, em um curto intervalo de tempo (não mais que sete anos), se viu diante da propagação da ideia de que o Estado se encontrava em tal profunda crise, que o único e preciso remédio seria justamente uma gradativa e densa reestruturação daquela Constituição “cidadã”, que, de tão “generosa”, se transformara em entrave ao desenvolvimento econômico do país.<sup>4</sup>

A alternativa para a superação desta crise financeira e de desempenho apresentou-se como a transformação do Estado e a revisão de suas funções, papéis e mecanismos de funcionamento. Essas transformações foram consolidadas na Reforma do Estado, cujo objetivo foi conferir ao Estado maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, a partir da promoção da gestão mais eficiente dos recursos públicos e da garantia dos direitos sociais e necessidades dos cidadãos.<sup>5</sup>

A reforma gerencial, inserida no contexto da reforma do Estado, apresentou-se como alternativa à superação da crise do modelo burocrático, mediante a introdução, no âmbito da Administração Pública, de mecanismos de gestão característicos da administração de empresas privadas. De maneira geral, a reforma gerencial tinha

<sup>2</sup> PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

<sup>3</sup> BRASIL. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995.

<sup>4</sup> PINTO, E. G. Por uma Administração Pública (gerencial ou não) mais accountable no Brasil: entre outras coisas, uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. In: Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”, 15., 2001, Caracas, 2001.

<sup>5</sup> FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: Petrucci, Vera; Schwarz, Leticia (Org.). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Brasília: Editora UnB, ENAP, 1999, cap. 2, p. 63-96.

por objetivos: reduzir os custos do Estado, auxiliando no alcance do ajuste fiscal; e modernizar as formas de administrar os recursos públicos, no intuito de tornar o Estado mais eficiente e voltado ao atendimento das demandas da sociedade.

É preciso questionar, todavia, se o modelo adotado na gestão privada é, de fato, mais eficiente, e ainda, se o conceito de eficiência da gestão privada é apropriado à gestão pública. Ana Paula Paes de Paula alerta que as metas governamentais não se reduzem a lucros e perdas, uma vez que envolvem a necessidade de satisfação de interesses diversos, o que as torna mais complexas e às vezes até mesmo conflitantes.<sup>6</sup> Sendo assim, a elaboração de metas eficientes, no âmbito da gestão pública, deve necessariamente considerar a ótica social, afastando a aplicação de juízos puramente econômicos à atividade administrativa. Ensina Justen Filho

quando houver incompatibilidade entre a eficiência econômica e certos valores fundamentais, deverá adotar-se a solução que preserve ao máximo todos os valores em conflito, mesmo que tal implique a redução da eficiência econômica. [...] A aplicação dos recursos estatais e o exercício das competências estatais deverão assegurar a todos a obtenção de vantagens equivalentes e o respeito a seus direitos fundamentais.<sup>7</sup>

Apesar dessas considerações relativas à eficiência administrativa, que agrega ao conceito de eficiência econômica a órbita social, entendeu-se que para enfrentar a crise de governabilidade e de governança e a falta de recursos:

O aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Corte de gastos — inclusive pessoal — aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial [...]<sup>8</sup>

De acordo com Roberto Nogueira e José Santana, tais processos de reforma, característicos da primeira geração, negligenciaram a relevância da gestão de pessoas, a partir do momento em que enfatizaram de forma excessiva a necessidade de diminuir o aparato de Estado e também o combate à burocracia.<sup>9</sup>

Constatou-se, todavia, que as mudanças nas legislações e constituições, as revisões na estrutura organizacional e nos processos, e a utilização de tecnologias avançadas não são suficientes para mudar de forma profunda e intensa o funcionamento das organizações públicas. Exige-se, ainda, a internalização dos princípios

<sup>6</sup> PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, M. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 183.

<sup>8</sup> ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. Cadernos ENAP; n. 10, p. 7.

<sup>9</sup> NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. Human Resource Management and public sector reforms: trends and origins of a new approach. IPEA, texto para discussão nº 888. Brasília, junho de 2002.

gerenciais nos servidores públicos e a participação destes nos processos de mudanças. Essa participação ocorre por meio da transformação das condutas e comportamentos dos indivíduos e do alinhamento destes às demandas da sociedade, refletidas nas demandas das organizações públicas.

Tal preocupação manifestou-se no âmbito do Estado de Minas Gerais, que, a partir do ano de 2003, iniciou um processo de reforma administrativa que perdura até os dias atuais.

## 1.1 Reforma da Administração Pública mineira – O Choque de Gestão

O cenário mineiro em 2003 apresentava inúmeras semelhanças em relação ao contexto federal que inspirou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Eram nítidos o déficit financeiro, a limitada capacidade de investimento público, a baixa capacidade institucional e a necessidade de mudança no modelo de gestão administrativa. Com o intuito de lidar com tal situação, a Administração mineira adotou, a partir de 2003, um conjunto de medidas de rápido impacto que visavam não apenas o ajuste fiscal, mas também o desenvolvimento econômico, político e social do Estado em bases sustentáveis no longo prazo, que foi denominado “Choque de Gestão”.

Nesse sentido, procurou-se implementar um modelo de “gestão capaz de respostas mais rápidas, mais focado no cliente/beneficiário, orientado para resultado, flexível e transparente”,<sup>10</sup> substituindo a preocupação com os meios pela centralidade dos fins e priorizando, em última instância, a modernização do Estado.

Objetivando o alcance de melhores resultados para a máquina administrativa, o aumento dos recursos públicos e a sua utilização mais eficiente, o governo mineiro estabeleceu que o Choque de Gestão atuaria em quatro frentes de trabalho: crescimento de receita; redução de despesa; reestruturação de processos de trabalho; e gerenciamento de projetos públicos.

Além da busca pelo ajuste fiscal, o Choque de Gestão introduziu também um conjunto de medidas inovadoras, no intuito de aplicar novos padrões comportamentais e de provocar mudanças na cultura organizacional, direcionando-a para os resultados e pela busca por eficiência. O Choque de Gestão, em Minas Gerais, foi dividido em três gerações.

A primeira geração do Choque de Gestão ocorrida entre 2003 e 2006 teve por objetivo principal o ajuste fiscal, controle das contas públicas e o enfrentamento do sucateamento da máquina administrativa.

---

<sup>10</sup> VILHENA, R. et al. O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 30.

A política de contratualização de resultados, por meio do Acordo de Resultados, começou a ser adotada em 2004. O Acordo de Resultados é um instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual. Em contrapartida, tais órgãos e entidades têm sua autonomia e flexibilidade ampliada, por meio de contratos de gestão, bem como incentivo pecuniário aos servidores de suas equipes, na forma de prêmio de produtividade, em troca do compromisso prévio com o alcance dos resultados pactuados. Vale dizer, a autonomia é concedida em troca de resultados.

A segunda geração do Choque de Gestão, compreendida entre 2007 e 2010, foi denominada Estado para Resultados, e buscou, por meio da revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e do estabelecimento de áreas de resultado prioritário, correlacionar o planejamento estratégico de longo prazo à gestão pública para resultados. Foi revisto o modelo do Acordo de Resultados, que passou a contemplar duas etapas. Na primeira etapa, compreendeu-se a pactuação de metas finalísticas entre o Governo (Acordante) e as Secretarias e entidades vinculadas (Acordadas), e na segunda etapa compreendeu-se o desdobramento dos resultados pactuados para cada organização entre as equipes de trabalho, buscando-se esclarecer para cada servidor o seu papel ou contribuição na política de contratualização, para o alcance dos resultados, o que é muito benéfico, na medida em que favorece o engajamento dos servidores.

A terceira geração do Choque de Gestão, iniciada em 2011, foi denominada Gestão para a cidadania, tendo por foco principal a adoção do conceito de Estado em Rede, que pressupõe nova forma de governança, pela articulação dos órgãos e entidades do governo estadual com as esferas municipais e federal, prevendo o trabalho integrado das diversas áreas temáticas para a execução de programas e a regionalização das ações governamentais, com a participação da sociedade civil. Constatou-se ao longo do processo de implementação do Choque de Gestão a necessidade de se alinhar as ações do governo com as expectativas da sociedade e também de se melhorar a percepção da sociedade acerca dos resultados gerados pelo governo.<sup>11</sup>

A próxima seção do trabalho será destinada à análise do conceito de Estado em Rede e sua inserção e implementação no âmbito das políticas do Choque de Gestão.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, J. T. A Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI: uma análise aplicada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.



## 2 O Estado em Rede

De acordo com a consagrada análise de Manuel Castells, as sociedades contemporâneas experimentam um processo de transformação estrutural, especialmente nas dimensões econômica, cultural e institucional. Para o autor, esse fenômeno manifestou-se de forma embrionária nos movimentos libertários dos anos 1960; avultou-se com o colapso da União Soviética, no interlúdio entre as décadas de 1980 e 1990; e, dali em diante, aprofundou-se em face do alargamento da globalização e do acelerado desenvolvimento das tecnologias da informação. Tais mudanças teriam conduzido a humanidade na direção de uma nova era, uma Era da Informação.<sup>12</sup>

No que toca à esfera econômica, assinala Castells que o próprio capitalismo passa por um processo de revisão que se caracteriza, em linhas gerais, pela busca de flexibilidade de gerenciamento, descentralização das empresas, fortalecimento do papel do capital, declínio do movimento trabalhista, desregulação estatal seletiva dos mercados e desmonte do Estado do Bem-Estar Social. Tais transformações estruturais do capitalismo teriam resultado do esgotamento do modelo keynesiano de crescimento capitalista cujos limites foram atingidos em meados dos anos 1970 e cuja crise manifestou-se de forma mais evidente com o subsequente descontrole inflacionário.<sup>13</sup>

A revisão do capitalismo ocorre, assim, no bojo da emergência de um novo modelo de desenvolvimento: o informacionismo. Enquanto o industrialismo, então predominante, visava ao crescimento da economia, isto é, à maximização da produção, o informacionismo volta-se para o desenvolvimento tecnológico e para as consequentes acumulação de conhecimento e ampliação da capacidade de processamento da informação. Esse novo sistema econômico e tecnológico, que pode ser entendido como um capitalismo informacional, distingue-se pela integração global dos mercados financeiros e economias mundiais em um “sistema interdependente que funciona em uma unidade em tempo real”.<sup>14</sup>

A transição para uma era pós-industrialismo tem sido marcada, igualmente, por profundas mudanças culturais na estrutura social. São essas, essencialmente: o fim, ou ao menos a não reprodução, do patriarcalismo nas relações familiares; a emergência das mulheres no mercado do trabalho; as modificações nas relações entre trabalhadores e empregadores; a reestruturação das instituições e organizações empresariais; o fortalecimento de movimentos ambientalistas, feministas, homossexuais e raciais, bem como o ressurgimento de movimentos comunais e

<sup>12</sup> CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 1. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>13</sup> Ibid., p. 39; 55.

<sup>14</sup> Ibid., p. 40; 56-57.

fundamentalistas — políticos e religiosos — na esteira da fragmentação dos movimentos sociais tradicionais.

Em virtude das inflexões econômicas e culturais sublinhadas, o mundo converteu-se num constante fluxo de riquezas, poder, imagens e decisões estratégicas. Criaram-se, outrossim, “redes globais de intercâmbios instrumentais [que] conectam e desconectam indivíduos, grupos, regiões e até países, de acordo com a sua pertinência na realização de seus objetivos processados na rede”.<sup>15</sup> O poder dos fluxos tornou-se, por conseguinte, mais importante do que os fluxos de poder. As redes passaram a constituir, portanto, a nova morfologia social das sociedades contemporâneas, de modo que a “difusão da lógica das redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura”.<sup>16</sup> Aliada ao novo paradigma da tecnologia informacional, a organização social em rede se disseminou em meio à estrutura social, formando o que Castells chamou de Sociedade em Rede.<sup>17</sup>

De acordo com a definição de Castells, rede é um conjunto de nós interconectados, sendo o nó um ponto no qual uma curva se entrecorta. Os nós da sociedade em rede são, assim, os mercados de bolsas de valores; são os conselhos nacionais — como o Conselho Europeu; são as organizações criminosas e as instituições que “lavam” os seus recursos financeiros; são os subsistemas da mídia global, etc. A arquitetura das relações entre redes, no contexto das atuais tecnologias da informação, possibilitam a operação das mesmas em velocidades alucinantes. As redes são, fundamentalmente, estruturas abertas e capazes de se expandir indefinidamente, integrando novos nós e, eventualmente, novas redes, desde que haja uma interface comunicacional — valores e objetivos, por exemplo.<sup>18</sup>

A configuração em rede da estrutura social afetou, conseqüentemente, as ferramentas organizacionais e institucionais de governança, que tem se mostrado cada vez mais insuficientes ou inadequadas em relação ao atual cenário. À vista disso, os sistemas políticos mergulharam em uma perceptível e acentuada crise estrutural de legitimidade. Isso ocorre porque as organizações e instituições de governança relacionam-se frequentemente a escândalos políticos, pois são dominadas por grupos de interesses — resultantes de financiamentos de campanhas eleitorais; porque a mobilização da mídia e do marketing levam os partidos a usarem financiamentos ilegais e, muitas vezes, a recorrerem à corrupção no âmbito do Estado.<sup>19</sup> Cumpre lembrar que as crises de governança e de legitimidade alimentam-se mutuamente.

<sup>15</sup> Ibid., p. 41.

<sup>16</sup> Ibid., p. 565.

<sup>17</sup> Ibid., p. 98-99; 467-468; 525-526; 572.

<sup>18</sup> Ibid., p. 565-566.

<sup>19</sup> CASTELLS, Manuel. *Global Governance and Global Politics*. In: *Political Science & Politics*. Cambridge University Press, 2005, p. 10.

Assim sendo, não causa surpresa que as bases da governança tenham sido abaladas, pois os sistemas políticos atuais ainda são baseados em formas organizacionais e estratégias políticas da era industrial. Eles tornaram-se politicamente obsoletos e, por causa disso, emergiu a perceptível crise da democracia na era da informação.<sup>20</sup> A crise de legitimidade das instituições políticas reflete-se especialmente na rejeição da população em relação aos partidos políticos estruturados e na profunda desconfiança conferida aos mecanismos da democracia representativa. As consequências mais imediatas desse fenômeno são as aberturas conferidas à atuação dos “salvadores”, isto é, o vazio demagógico. Em verdade, as instituições e organizações tradicionais têm sido cada vez menos aptas a estabelecer vínculos com as vidas e valores das pessoas. Há um aprofundamento do distanciamento entre o cidadão e o Estado, vazio que não pode mais ser preenchido por meios tradicionais como sindicatos, movimentos sociais e, tampouco, pela representação política.<sup>21</sup>

É importante considerar o fato de que os abalos sofridos pela governança estatal destacados por Castells não dizem respeito estritamente a uma crise do Estado.<sup>22</sup> O autor refere-se mais especificamente a uma crise experimentada pelo Estado-Nação, que é uma das possíveis configurações em que o Estado pode se manifestar — assim como o Estado Absolutista, que o precedeu. Nesse sentido, a crise do Estado-Nação, que está intrinsecamente relacionada à crise multidimensional concernente à conformação de uma Sociedade em Rede, não sinaliza necessariamente para a superação do Estado, mas sim, para a formulação de uma nova configuração do mesmo. A reação do ente estatal aos problemas de governança materializa-se, destarte, no desenho de um novo sistema institucional adaptado ao atual contexto.

A nova estrutura do poder que emerge dessa adequação é controlada por uma geometria em rede balizada pelo compartilhamento de autoridade, responsabilidade e soberania em um arranjo institucional que não possui centro, mas nós. Essa nova configuração do Estado, que Castells denomina Estado em Rede, também é marcada pela flexibilidade de procedimentos de governança e pela maior diversidade de tempos e espaços na relação entre governos e cidadãos. O Estado em Rede procura superar, a um só tempo, as dificuldades impostas pela crise de legitimidade das instituições políticas e pela obsolescência das ferramentas de governança da era industrial. Talvez a União Europeia seja o exemplo mais notório dessa forma emergente de Estado.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 2. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 287.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 418.

<sup>22</sup> CASTELLS, 2000; 2005, *passim*.

<sup>23</sup> CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 3. Fim de Milênio. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 406; CASTELLS, 2005, *op. cit.*, p. 11; 15.

### 3 A mobilização do conceito de Estado em Rede no terceiro estágio da reforma administrativa do Estado de Minas Gerais

Os grandes desafios atuais da Administração Pública referem-se, pois, de um lado, à necessidade de institucionalização de meios que possibilitem que o Estado responda de maneira satisfatória às suas competências e serviços, e, de outro, à superação da capacidade limitada do administrado em interferir nos rumos da Administração Pública, seja para torná-la mais eficiente e eficaz, seja para resguardar-se de eventuais distorções fomentadas por interpretações autoritárias do Direito Administrativo.

Contemplando a “crise do Estado” diagnosticada nos anos 1980 e o “retrocesso burocrático” que se entendeu resultar da Constituição Federal de 1988, o Presidente Fernando Henrique Cardoso e sua equipe dedicaram-se com bastante empenho e energia à concretização de uma agenda reformista orientada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995. Todavia, não obstante tenha obtido resultados louváveis em muitos aspectos, esta ampla e sofisticada tentativa de modernizar e racionalizar a Administração Pública brasileira não logrou o êxito esperado, sobretudo no que concerne à questão do papel de coordenação do Governo Federal nas reformas das administrações estaduais. Para Fernando Abrucio, o governo FHC avançou pouco nesse quesito em virtude de alguns equívocos, sendo que um deles:

[...] foi a predominância exacerbada do fiscalismo, que prejudicou uma visão mais acurada do processo de reforma do Estado nos governos estaduais. Além disso, os comandantes de Brasília erraram em alguns diagnósticos porque não estabeleceram uma rede federativa mais forte com as Administrações subnacionais — é o velho vício do insulamento.<sup>24</sup>

Verifica-se, portanto, que o atual estágio civilizatório exige bem mais do que uma mudança na forma do Estado. Faz-se necessária, por sua vez, a edificação de “uma Governança participativa e [de] renovados processos de autonomia individual e coletiva, quer no âmbito do Estado, quer na relação Estado-sociedade-Cidadão”.<sup>25</sup> Trata-se, assim, de incluir a sociedade e o cidadão no processo de autodeterminação com vistas à concretização da desmonopolização do poder e da flexibilização

<sup>24</sup> ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, SEGES, 2002, p. 236.

<sup>25</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Minas Gerais: modelagem do Estado em Rede: as dimensões funcional e cidadã – desafios da agenda do Direito Administrativo – Direito Disciplinário: um ramo autônomo nascente? Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP, v. 1, 2012. Não Paginado. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/7607>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

da hegemonia estatal de modo a romper com as matrizes autoritárias e a ampliar o espaço público.<sup>26</sup>

Seguindo esta orientação, o Governo de Minas Gerais implementou, na terceira etapa da sua reforma administrativa e sob o nome de Estado em Rede, inovações nas metodologias de acompanhamento da ação governamental, assim como iniciativas que visam a promover avanços no plano de governança direcionada para a cidadania.<sup>27</sup> Buscou-se, assim, extrapolar o sentido tradicional de reforma administrativa empregado à exaustão no Brasil — muito afeiçoado à promoção de modificações na forma do Estado — por incontáveis administrações, ao passo que se pretende reconsiderar a essência da estrutura estatal à luz das problemáticas do século XXI, mas sem perder de vista as idiosincrasias das realidades brasileira e mineira. O modelo proposto, que é essencialmente transversal, mantém, todavia, os propósitos norteadores das etapas anteriores da reforma — equilíbrio fiscal, qualidade dos gastos públicos e foco nos resultados — e tem como principais diretrizes:

[...] a melhoria dos indicadores sociais, humanos, econômicos, institucionais e administrativos; a colaboração institucional e a intersetorialidade nos âmbitos governamental e extragovernamental; e a eficiência e o compartilhamento da gestão, com a incorporação da participação da sociedade civil organizada. Esta última é pressuposto para a legitimação, a transparência e a eficácia da gestão governamental.<sup>28</sup>

O Estado em Rede dá forma, portanto, a:

[...] uma arquitetura político-administrativa de difusão de poder decisório da esfera pública em uma rede articulada de Governança, na qual o ente estatal compartilha sua autoridade internamente e com instituições, instâncias, organizações e atores diversos, locais, regionais, nacionais e supranacionais, públicos e privados, conexiados por pontos nodais que sustentam múltiplas relações de distensão do poder em lógica pluricêntrica.<sup>29</sup>

Essa nova arquitetura da Administração Pública estadual sustenta-se sobre alguns pilares, quais sejam: a governança, que, embora centrada no Estado, mantém-no nas órbitas de indutor do desenvolvimento e de árbitro dos conflitos não disciplináveis; a territorialidade, em oposição às lógicas desterritorializadas e em atenção

<sup>26</sup> Ibid., Não Paginado.

<sup>27</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Transparência e responsabilidade na gestão pública. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 81, p. 69, 2011. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1335.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

<sup>28</sup> Ibid., p. 69.

<sup>29</sup> Ibid., p. 61.

às dimensões locais da sociedade humana, sem, no entanto, perder de vista as globais; a prerrogativa regulatória do Estado; a contratualização de resultados nas prestações públicas; bem como a densificação da noção de interesse público.<sup>30</sup>

Há, ainda, outros aspectos fundamentais do Estado em Rede. Um deles é o papel de destaque conferido à transparência administrativa, cujo propósito ultrapassa a divulgação de demonstrativos orçamentários. Busca-se, mais do que isso, pautar o controle da Administração Pública pelo interesse público, pelos valores, princípios e ética republicanos. A transparência torna-se, assim, um remédio para a desconfiança estrutural da sociedade em relação aos traços de patrimonialismo — moléstia persistente na Administração Pública brasileira —, posto que diminui a opacidade das instituições públicas.<sup>31</sup> De forma inovadora, o Estado em Rede emprega instrumentos de governança participativa e de consulta pública para promover a transparência da gestão pública.

Outro aspecto chave é o controle, que, por sua vez, apresenta-se conceitualmente ampliado de modo a extrapolar a esfera da fiscalização. Esse processo, iniciado nas etapas iniciais do Choque de Gestão, valeu-se de auditorias de processo, observatórios, avaliações de desempenho, comitês estratégicos, entre outros instrumentos. Todavia, o Estado em Rede coroa esta noção ampliada do controle com a incorporação de comitês regionais participativos e de câmaras multissetoriais, em consonância com o objetivo de promover uma gestão democrática e compartilhada do Estado de Minas Gerais.<sup>32</sup>

Alguns princípios básicos do Estado em Rede merecem igual destaque: a subsidiariedade, responsável pela orientação da descentralização do poder na direção dos cidadãos; a flexibilidade, que fomenta no Estado um caráter negociador e aberto a mudanças; a coordenação, que proporciona integração e unificação administrativa; a participação democrática, que integra a cidadania ativa ao sistema administrativo e ao ciclo de políticas públicas; a transparência, já assinalada anteriormente; a incorporação de avanços tecnológicos, fundamental para a inovação administrativa; o aprimoramento dos agentes, a ser sublinhado a seguir; e, por fim, a retroalimentação do processo de planejamento e de implementação das políticas públicas, que permite, de modo permanente, a correção dos próprios erros, reavaliação dos métodos, fundamentos e metodologias, assim como a incorporação de novos desafios.<sup>33</sup>

O Estado em Rede consolida, igualmente, outros eixos norteadores do Choque de Gestão, isto é, a qualificação do servidor público e o aperfeiçoamento da cultura institucional no âmbito da Administração estadual. No que toca ao primeiro, investiu-se — em adição ao reposicionamento e qualificação formal dos quadros de pessoal

<sup>30</sup> Ibid., p. 71.

<sup>31</sup> Ibid., p. 72.

<sup>32</sup> PIRES, 2012, op. cit., não paginado.

<sup>33</sup> PIRES, 2011, op. cit., p. 66.

— na qualificação de servidores no que se refere aos seguintes elementos-chave: gestão participativa; administração consensual; aperfeiçoamento de lideranças; mediação de conflitos; conhecimento interdisciplinar e atuação consensual. Quanto ao segundo, prosseguiu-se com a realização de campanhas institucionais e educativas de modo a sensibilizar o funcionalismo quanto à imperatividade da superação de entraves patrimonialistas e disfunções burocráticas.

O marco legal do Estado em Rede reside na Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, cuja orientação básica consiste na “integração dos órgãos e entidades da Administração Pública em sistemas setoriais, agrupados em áreas básicas de atuação, às quais correspondem redes prioritárias, institucionais e sociais”.<sup>34</sup>

Com vistas, portanto, ao estabelecimento de uma gestão compartilhada, a Governança em Rede instituída pela nova arquitetura político-administrativa do Estado de Minas Gerais vale-se de instrumentos participativos integrados ao campo social e à área institucional, os quais são direcionados ao “empoderamento” dos cidadãos e demais atores sociais. Esses instrumentos são: conferências participativas; fóruns de políticas públicas; comitês temáticos; conferências de serviços; consultas públicas; agendas setoriais; agenda de melhorias, entre outros.<sup>35</sup>

Em síntese, o Estado em Rede incorpora novos conceitos à Administração Pública do Estado de Minas Gerais, objetivando, dessa maneira, a ampliação da capacidade coordenativa do Estado, sua flexibilização, transparência, capacidade de pronta resposta a novos desafios e, especialmente, a desmonopolização do Poder em benefício dos cidadãos, que são convidados a partilhar, democraticamente, a Gestão Pública com o ente estatal.

#### 4 Breves notas sobre o Direito Administrativo vivo

O “Direito Administrativo vivo” constitui expressão recorrentemente mencionada por Paulo Neves de Carvalho em seu magistério, discursos e palestras proferidas. Segundo Eurico Bitencourt Neto, o Direito Administrativo vivo identificou-se com o fato de que o

Direito não deve se resumir à sua estrutura lógico-formal, mas reconhecendo seus limites e a importância dos valores sociais vigentes, deve se fazer vivo, aberto, sem negar os conflitos, posicionando-se como um dos instrumentos da sociedade no processo de conscientização, este sim capaz de forjar comportamentos duradouros.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Ibid., p. 69.

<sup>35</sup> Ibid., p. 71.

<sup>36</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. Direito administrativo vivo. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, n. 12, ano 5, p. 31, abr./jun. 2004.

A aplicação prática do conceito de Direito vivo, tão propalado por Paulo Neves de Carvalho, leva em conta os valores como dados informadores da produção da norma, em processo indutivo, partindo da consciência coletiva para o plano lógico formal, o que garante maior legitimidade e internalização do conteúdo jurídico, conforme preceitua Bitencourt Neto.<sup>37</sup>

Restou nítido ao Professor Paulo Neves de Carvalho que a aplicação puramente esquemática do preceito da lei à situação da vida era insuficiente para a solução dos casos concretos.<sup>38</sup> Mais que idealizar a norma, com o zelo técnico, era necessário o esforço de compreender a tradição jurídico-social, isenta de subjetivismo do intérprete, mas atrelada à realidade.

Essa concepção já havia sido percebida por Paulo Neves de Carvalho, que em um de seus raros trabalhos publicados, desenvolvido nos Estados Unidos, em 1953, a respeito do controle arquitetônico e o poder de polícia na cidade de San Diego, deixava claro que em uma sociedade democrática há sempre um esforço de conciliar direitos constitucionais básicos aos critérios sociais, políticos e econômicos, de modo a definir o interesse público, o bem-estar geral, a moral e a segurança pública. Contudo, o fortalecimento dos valores sociais ou comunitários resulta em limitações nas acepções individualistas.<sup>39</sup>

Mostra-se clara, já nesse trabalho, a preocupação de Paulo Neves de Carvalho em relação à atuação administrativa em face dos cidadãos, de modo a preservar os direitos individuais, sem distanciar-se da tutela ao interesse público, de maneira atenta à realidade social.

Conforme Maria Tereza Fonseca Dias, na busca de um fundamento para o Direito Administrativo, Paulo Neves de Carvalho revelava sua contundente crítica ao Direito, na tentativa de formar operadores do Direito Público aptos a buscarem a teleologia de sua ação profissional.<sup>40</sup>

Deixou como legado, seja por seus ensinamentos, seja por sua atuação cotidiana, a ideia de que o Direito deve partir da força da sociedade, que é fonte e destinatária da norma jurídica, o que lhe assegura maior legitimidade.

<sup>37</sup> Ibid., p. 32.

<sup>38</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca. O direito administrativo vivo de Paulo Neves de Carvalho – o olhar do passado e as perspectivas para o futuro. In: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Org.). Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 232.

<sup>39</sup> CARVALHO, Paulo Neves de. Three Papers. Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration, 1953, p. 10.

<sup>40</sup> DIAS, op. cit., p. 231.



## 5 O Direito Administrativo vivo nas palavras de Paulo Neves de Carvalho

Paulo Neves de Carvalho foi um acadêmico atípico, pois, diferentemente de seus pares, não se ateu às publicações. A bem dizer, o Professor estimava muito mais o potencial da transmissão direta dos ensinamentos aos alunos. Sua pedagogia visava à sensibilização dos seus pupilos naquilo que toca às vicissitudes do Direito e da vida, algo que as letras não poderiam fazer plenamente, sobretudo porque, invariavelmente, todo e qualquer texto sofre defasagens com o passar dos anos, tornando-se prisioneiro da historicidade da sua construção. Paulo Neves estava atento a isso. Reconhecia ele próprio que, em sua longeva carreira, atravessou diversos contextos, comungou de aspirações distintas e operou intelectualmente sob a vigência de diferentes paradigmas das Ciências Jurídicas e da Ciência da Administração.<sup>41</sup> Percebeu o Professor, ao longo dessa trajetória, que os ideários vergam-se com frequência. À vista disso, melhor do que escritos, Paulo Neves ofereceu — e doou — a si mesmo. Ofereceu a figura do Mestre transmutado e lapidado pelo tempo e experiência obstinadamente dedicados à busca do saber e da competente gestão da coisa pública. Sem alimentar, portanto, a pretensão de habitar as prateleiras, citações e notas de rodapé, Paulo Neves preferiu se dirigir às consciências. E assim o fez, magistralmente, atendo-se à convicção de que nas consciências individual e social reside a força motriz capaz de operar as verdadeiras transformações sociais.

Sendo assim, importa observar que a concepção de Direito Administrativo vivo a que se refere este artigo não chegou a ser sistematizada por Paulo Neves de Carvalho, pelo menos não em publicações. Ante a natural dificuldade de citar o Professor textualmente, apresenta-se a seguir, com a devida vênua, a transcrição de uma intervenção realizada por ele em uma conferência realizada em Curitiba/PR, no ano de 2001, na qual fez referência à concepção de um Direito Administrativo que serve à vida:

[...] É importante que neste espaço de tempo tão angustiada, eu tenha que falar de liberdade, a liberdade do administrador. Aquela liberdade que ele exercita naquele âmbito que, durante muito tempo, na doutrina, se considerou indevassável e insindicável: o âmbito do mérito administrativo. Ali, na tradição do Direito, se instalam critérios de conveniência e oportunidade. E então se pregava, na doutrina, a plena liberdade do administrador, e, nesse caso, efetivamente, a liberdade. Não se tratava de interpretação. Surgiram os conceitos indeterminados e, no primeiro

<sup>41</sup> CARVALHO, Paulo Neves de. Reflexões sobre o Direito Administrativo (Discurso proferido perante a Congregação da Faculdade de Direito da UFMG). Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, ano XX, edição nº 4, 2002. Não paginado.

momento, se ensinou que em face dos conceitos indeterminados estaria em foco também o exercício do poder discricionário. Posteriormente, aperfeiçoou-se a doutrina para decompor, na presença desses conceitos indeterminados, dois momentos bem distintos. Um deles é rigorosamente vinculado, porque vinculado a critérios objetivos, a situações objetivas. E, então, se é possível determinar o que é abstrato e indeterminado, está presente aí, efetivamente, a liberdade do administrador. Mas, meus amigos, como é bom falar de liberdade, porque o valor é de excepcional valia. Resta saber se o administrador em cujas mãos o administrado deposita a esperança de exercer bem a liberdade segundo a finalidade da lei e exclusivamente segundo essa finalidade e perseguindo exclusivamente estes frutos; se, na verdade, ele foi preparado para exercer essa liberdade. E não foi. Ora, meus amigos, viram já que estamos cogitando de valor. E como é importante. Porque, na verdade, se pudéssemos resumir, nesse resumo se colocaria um confronto entre o valor, mas eu me refiro àquela convicção profunda que nasce da consciência individual e da consciência social. Porque aí, na verdade, é que reside o germe do Direito servindo à vida, não o Direito como sinônimo de lei. Meus amigos, o Direito somente alcançará os seus objetivos se no bojo da convivência humana se instalar efetivamente a consciência individual e, por este caminho, a consciência social. E então vai brotar daí uma compreensão genuína do sentimento popular e os valores se guindarão ao status de princípio. Na Constituição eles já estão inseridos. Resta saber se a comunhão humana foi capaz de os assimilar. E não foi. E não foi porque onde viceja, lamentavelmente, a ignorância, a miséria e a doença, onde 50 milhões de brasileiros se colocam abaixo da linha da pobreza, é difícil imaginar que eles percebam que neles resida a origem do poder, que somente em nome e em favor deles o poder possa ser exercido. Meus amigos, neste congresso tivemos a oportunidade de colocar os assuntos segundo a consideração estrita de legalidade ou, então, aqueles que ensinaram aos participantes, aos expositores, que se há de desenvolver a consideração relativa a essa consciência individual e consciência social. Predominou, é claro, a preocupação da legalidade. Felizmente, não a legalidade em sentido estrito, porque então estaríamos falando desse positivismo que é preciso execrar. E então, com alegria ouvimos do expositor, que a lei não pode ser ilegítima. A lei tem de ser legítima ou então não estará servindo à vida. Ora, meus amigos, aí está o esforço do administrativista, o de que ele procure aproximar a construção normativa positiva de um sentimento que brota da coletividade, da comunidade, e que ali se consolida. Porque ali efetivamente irá nascer a opinião pública. E isso tem que ver sim com o mérito do ato administrativo porque nada nesse mérito administrativo poderá escapar ao controle social. Mas, meus amigos, nós temos uma compreensão nítida, ditada pela inteligência, do que seja o princípio. Sabemos dizer o que é, sabemos conceituá-lo. Mas, meus amigos, nós, os administrativistas, temos uma dificuldade enorme para compreender que a ideia do princípio e a ideia do valor sejam efetivamente assimiladas. Dir-se-á que isso não é matéria de Direito, que isso não é matéria de Direito Administrativo, que isso seja um dado meta-jurídico. Não entendo que esse seja. O administrativista, por vocação, por definição, é um agente de mudança! E ele tem de estar atento a esta realidade que se instala no bojo da vida para que o Direito

por que ele pejeja sirva efetivamente à vida. E, então, os sentimentos de liberdade, de justiça e de fraternidade deixarão de ser uma mera opção e estaremos comungando do ideário dos artigos 1º e 3º da Constituição. Estaremos identificando isto que a inteligência ditou em determinado momento. Nós estaremos identificando este plano com o plano da vida, com o plano da comunhão social. Meus amigos, estamos falando de Direito Público. E o Direito Público se nutre muito, muito mesmo, de sentimento e de emoção [...]”<sup>42</sup>

Verifica-se o pioneirismo do Professor Paulo Neves de Carvalho, que no ano de 2001 já cogitava do Direito Administrativo vivo, lógica essa concretizada pelo “Estado em Rede”.

## 6 Considerações finais

A pedra de toque de toda a argumentação desenvolvida neste artigo diz respeito à inferência de que há uma relação conceitual intrínseca entre a formulação do Estado em Rede e a concepção de Direito Administrativo vivo preconizada pelo Professor Paulo Neves de Carvalho. Esta afinidade advém, naturalmente, da conjunção entre o corpo técnico responsável pela elaboração e implementação do Choque de Gestão e a Escola Mineira de Administração Pública, da qual Paulo Neves é pai fundador. Desde as reformas administrativas empreendidas pessoalmente por Paulo Neves na Prefeitura de Belo Horizonte, na década de 1950,<sup>43</sup> e no Governo do Estado de Minas Gerais, nos anos 1960,<sup>44</sup> ou indiretamente, na condição de consultor, o Professor aspirou à modernização da Administração Pública, mas sempre em harmonia com as tônicas da democratização, do diálogo, da administração de conflitos e da profissionalização do servidor público, entendido por ele como genuíno instrumento de realização social.

De maneira distinta à maioria das reformas administrativas brasileiras, aquela empreendida recentemente no Estado de Minas Gerais procurou dar um passo para além do fiscalismo e das mudanças na forma do Estado. Mais do que isso, o Estado em Rede, discutido neste artigo, assimila e difunde uma nova concepção de Direito Administrativo, a qual se atém à ideia força de que a participação da sociedade civil não deve se limitar aos tradicionais mecanismos de representação política. Ampliam-se, dessa forma, as possibilidades de interação entre Estado e cidadão, com a divisão de responsabilidades da parte do primeiro e o consequente empoderamento do último.

<sup>42</sup> CARVALHO, Paulo Neves de. (Intervenção em congresso – vídeo). XV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Curitiba, 2001. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho, Código: D. 420.

<sup>43</sup> Para maiores detalhes sobre esta reforma administrativa ver, PINTO; ARAUJO; RODRIGUES; PIMENTA (2014).

<sup>44</sup> Para maiores detalhes sobre esta reforma administrativa, ver MEIRA (2012).

A institucionalização de novos canais de comunicação entre administrador e administrado confere à administração do Estado de Minas Gerais uma capacidade renovada e alargada de apreensão dos dados da realidade social, isto é, os valores que emanam da comunidade, de modo que, a partir deles, possa-se elaborar políticas públicas harmônicas com o mundo real e não somente com o mundo formal, como desde há muito insiste a tradição do Direito brasileiro.

É importante considerar que as reformas administrativas são especialmente sensíveis às alternâncias no poder político. A reforma conduzida por Paulo Neves de Carvalho na Prefeitura de Belo Horizonte, nos anos 1950, é um bom exemplo disso, pois foi em grande medida desmantelada pela administração seguinte.<sup>45</sup> No entanto, como as grandes inflexões tendem a lançar raízes, a mencionada reforma conseguiu instalar uma cultura do concurso público na administração municipal belo-horizontina, a qual, com o passar do tempo e independentemente do Chefe do Executivo, erodiu e substituiu a cultura da interinidade que vigorava naquele contexto. Além disso, a reforma conscientizou os administradores a respeito da necessidade de se repensar a classificação de cargos do pessoal civil do Poder Executivo, algo que mais tarde foi realizado em nível estadual, também pelo Professor Paulo Neves, nos anos 1960, durante a gestão do Governador Magalhães Pinto e por diversas administrações subsequentes.

Em suma, não obstante corram o risco de serem arrefecidas pelas administrações vindouras, as inovações que o Estado em Rede trouxe consigo possuem grande potencial para serem assimiladas no bojo da estrutura estatal, nos mais diversos níveis.

---

#### The Network State in the Logic of the Living Administrative Law

**Abstract:** The expression "living Administrative Law", which became famous in the teachings of Professor Paulo Neves de Carvalho, was used to define an open Law, conscious of social values in vogue, not limited to the strict meanings of the laws. Such a concept is discussed in this paper in the light of the Network State, which is oriented to the several ways of integration of agencies and entities in carrying out public policies that implies a greater democratic participation. The present work aims to analyze how the Network State materializes the logic of the living Administrative Law, leading to the dialogue and democratization of public performance.

**Key words:** Administrative reform. Minas Gerais State Government. Network State. Governance. Paulo Neves de Carvalho.

---

<sup>45</sup> PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; ARAUJO, Ana Luiza Gomes de; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; PIMENTA, Evaristo Caixeta. Da reforma administrativa empreendida por Paulo Neves de Carvalho no Município de Belo Horizonte na década de 1950: primeiras notas sobre o direito administrativo vivo. Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC. Belo Horizonte, Fórum, n. 4, p. 13, 2014.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. Cadernos ENAP; n. 10, p. 52.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, SEGES, 2002.
- BERGUE, S.T. Gestão de pessoas em organizações públicas. Caxias do Sul/RS: Educs, 2007.
- BITENCOURT NETO, Eurico. Direito administrativo vivo. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 5, n. 12, p. 31-36, abr./jun. 2004.
- BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- CARVALHO, Paulo Neves de. (Intervenção em congresso – vídeo). XV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Curitiba, 2001. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho, Código: D.420.
- CARVALHO, Paulo Neves de. Reflexões sobre o Direito Administrativo (Discurso proferido perante a Congregação da Faculdade de Direito da UFMG). Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, ano XX, n. 4, 2002. Não paginado.
- CARVALHO, Paulo Neves de. Three Papers. Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration, 1953.
- CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 1. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 2. O poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 3. Fim de Milênio. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CASTELLS, Manuel. Global Governance and Global Politics. In: Political Science & Politics. Cambridge University Press, 2005.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. O direito administrativo vivo de Paulo Neves de Carvalho – o olhar do passado e as perspectivas para o futuro. In: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Org.). Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 229-236.
- FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: Petrucci, Vera; Schwarz, Letícia (Org.). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Brasília: Editora UnB, ENAP, 1999. cap. 2, p. 63-96.
- GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 54, n. 4, out./dez. 2003.
- JUSTEN FILHO, M. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- LONGO, F. Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilização do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. Trabalho apresentado no painel “Em busca da flexibilidade do Estado”, em Madri, em outubro de 1998. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6735/5317>>. Acesso em: 04 jul. 2014.
- MEIRA, Efigênio. A Lei nº 3.214/64, conhecida como “Lei Paulo Neves de Carvalho”, e a reforma administrativa no Governo Magalhães Pinto (31.01.1961 – 31.01.1966). In: PIRES, Maria Coeli

- Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Org.). Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-35.
- NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. Human Resource Management and public sector reforms: trends and origins of a new approach. IPEA, texto para discussão no 888. Brasília, junho de 2002.
- OLIVEIRA, J. T. A assessoria de gestão estratégica e inovação – AGEI: uma análise aplicada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A gestão de pessoas como um recurso estratégico. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 57, n. 3, jul./set. 2006.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- PIERRE, J & ROTHSTEIN, B. Reinventing Weber: the role of institutions in creating social trust. In: The Ashgate Research Companion to New Public Management, Burlington, 2010.
- PINHO, J. A. G. Patrimonialismo, burocracia e gerencialismo: um "mix" possível? Trabalho apresentado no Seminário Internacional – Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 mar./1998.
- PINTO, E. G. Por uma Administração Pública (gerencial ou não) mais accountable no Brasil: entre outras coisas, uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. In: CONCURSO de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental", 15., 2001, Caracas, 2001.
- PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; ARAUJO, Ana Luiza Gomes de; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; PIMENTA, Evaristo Caixeta. Da reforma administrativa empreendida por Paulo Neves de Carvalho no Município de Belo Horizonte na década de 1950: primeiras notas sobre o direito administrativo vivo. Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC. Belo Horizonte, n. 4, p. 5-15, 2014.
- PIRES, Maria Coeli Simões. Minas Gerais: modelagem do Estado em Rede: as dimensões funcional e cidadã – desafios da agenda do Direito Administrativo – Direito Disciplinário: um ramo autônomo nascente? Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP, v. 1, 2012. Não Paginado. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/7607>>. Acesso em: 04 jul. 2014.
- PIRES, Maria Coeli Simões. Transparência e responsabilidade na gestão pública. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 81, p. 60-74, 2011. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1335.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2014.
- SILVA, Amanda Dias da. Inovação aberta na gestão pública de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.
- VILHENA, R. et al. O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

---

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

ARAUJO, Ana Luiza Gomes de et al. O Estado em Rede na lógica do "Direito Administrativo" vivo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 147-165, jul./set. 2014.

---