
DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO DA ATIVIDADE ESTATAL

DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION ACTIVITY OF STATE

*Adriana do Val Alves Taveira**

RESUMO: As atividades do Estado podem ser prestadas diretamente pela entidade estatal ou indiretamente, através de entidade pertencente à denominada administração indireta, que são pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, criadas pelo Poder Público por lei ou através de autorização legal, a fim de prestarem atividades públicas específicas. A esse fenômeno a doutrina confere o nome Descentralização, que se difere da desconcentração, por ser esta uma divisão interna da atividade estatal. Conforme será analisado, as entidades que compõem a administração indireta são as autarquias, as fundações governamentais, as empresas públicas, as sociedades de economia mistas e as associações públicas de consórcio.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Estado. Descentralização. Desconcentração.

ABSTRACT: The activities of the State may be provided directly by the state or indirectly through entity belonging to the so-called indirect administration, which are legal persons of public law or private law, created by the government by law or through legal authorization in order to provide specific public activities. The phenomenon that the doctrine gives the name Decentralization, which differs from the Deconcentration, for this to be an internal division of state activity. As will be discussed, the entities that comprise the local administration are indirect, the foundations of government, public enterprises, companies of mixed economy and the consortium of public associations.

KEY-WORDS: Right. State. Decentralization. Deconcentration

INTRODUÇÃO

O Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos. Nesta segunda hipótese, ou transfere a particulares o exercício de certas atividades que lhe são próprias ou, então, cria outras pessoas, como entidades a ele vinculadas, concebidas para desempenhar cometimentos de sua alçada. Ao criá-las, a algumas conferirá personalidade de direito público e a outras, personalidade de direito privado. A este fenômeno de transferência das atividades estatais do ente central para outras

* TAVEIRA, Adriana do Val. Professora Adjunta da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Doutora em Direito pela Universidade Estadual Paulista. adriana_val_taveira@hotmail.com

entidades confere-se o nome descentralização. Ressalve-se, apenas, que este nomen jûris – descentralização – foi utilizado com acepção diversa por diplomas estruturadores da organização administrativa da União (Decreto-leis 200/67 e 900/69), como mais adiante esclareceremos.

Pelo contrário, quando ele próprio, Estado, desempenha sua função, estará mantendo tais atividades centralizadas.

Sendo assim, podemos conceituar descentralização como “distribuição de competência do Estado de uma para outra pessoa, física ou jurídica”.

Precisamos esclarecer que, segundo alguns publicistas, a descentralização pode ser administrativa ou política; e, devemos acrescentar, ainda, que a Ciência Política vem dando interpretação mais abrangente ao termo descentralização, em função dos novos rumos tomados pelo Estado nas últimas três décadas; esta nova forma de entendimento sobre descentralização, no entanto, não será objeto de análise mais aprofundada neste trabalho, principalmente, por ser um assunto próprio da Ciência Política.

1. DESCONCENTRAÇÃO

Diferente da Descentralização é o fenômeno denominado, pela doutrina, desconcentração. O Estado, como também, outras pessoas de Direito Público, que crie, têm de repartir, no interior deles mesmos, os encargos de sua alçada entre diferentes unidades internas, constituindo, cada qual, um núcleo com parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhe são afetos. Estas unidades são o que denominamos órgãos e se constituem por um conjunto de competência.

Cabe aqui, elaborarmos um conceito de órgãos públicos, visto que, para o entendimento do fenômeno desconcentração, necessariamente, devemos compreender o que seriam essas unidades, exatamente por ser aquela uma distribuição interna de competência, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica.

Segundo MELLO, “órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado” (2007, p.140). Para MEIRELLES, “órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a quem pertencem” (2004, p. 203).

Sabe-se que a Administração Pública é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide em cujo ápice se situa o chefe do poder executivo, segundo dispõe a doutrina nacional. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho. A desconcentração liga-se à hierarquia. Diferentemente, a descentralização supõe a existência de pelo menos duas pessoas, dentre as quais se repartem as competências.

Na desconcentração há um fenômeno de distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas que, segundo a doutrina, se dá: – em razão da matéria (assunto), por exemplo, ministério da saúde, ministério da educação, etc; – em razão do grau de hierarquia (do nível de responsabilidade decisória conferido aos altos, por exemplo, Diretor de Departamento, Diretor de Divisão, até chegar àquele que somente executa ordens).

Podemos conceituar desconcentração como o fenômeno de distribuição interna de competência do Estado ou de outra pessoa de direito público, que ele crie, vinculado diretamente à sua estruturada hierárquica.

A aludida distribuição de competência não prejudica a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia (MELLO, 2007, p.141).

2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

Segundo alguns publicistas, a descentralização pode ser administrativa ou política, vejamos:

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação das unidades federadas da federação e, no Brasil, é a situação dos Estados-membros, Distrito federal e dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária. Neste sentido, descentralização difere-se da anteriormente esplanada.

“A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central” (PIETRO, 2008, p. 381); as atribuições dos entes descentralizados administrativamente não decorrem da Constituição, mas de decisões administrativas tomadas pelo ente estatal, que outorga a atividade a ser desenvolvida a uma outra pessoa jurídica, normalmente, por meio de lei.

“Os vocábulos “autonomia” e “administração” expressam bem a distinção. Autonomia, de autós (próprio) e nómos (lei), significa o poder de editar as próprias leis, sem subordinação a outras normas, que não a própria Constituição” (PIETRO, 2008, p. 381); a autonomia política deve existir onde houver descentralização política, por exemplo, no estado federal.

A expressão ‘auto-administração’ nos leva a compreender a idéia de capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação às leis impostas por um ente superior, centralizado; é o que ocorre na descentralização administrativa.

3. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E SUAS MODALIDADES

Conforme explica a doutrina, não há uniformidade na lei, nem mesmo entre os doutrinadores na maneira de classificar a descentralização administrativa. Grande parte dos administrativistas consideram duas modalidades: descentralização territorial ou geográfica e descentralização por serviço, funcional ou técnica. Existe também uma classificação tripartite, que abrange, além das duas acima citadas, uma terceira, que é a descentralização por colaboração. PIETRO, por exemplo, adota esta última classificação, por entender a mais completa (2008, p. 381).

Vejamos o significado de cada uma.

3.1.) Descentralização territorial ou geográfica: “é o que se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica” (PIETRO, 2008, p. 381). As características mais marcantes do ente descentralizado são: personalidade jurídica de direito público; capacidade de auto-administração, delimitação geográfica; capacidade genérica; sujeição ao controle do poder central. Esse tipo de descentralização ocorre nos Estados Unitários, como França, Portugal, Itália, Espanha, Bélgica, constituídos por departamentos, regiões, províncias, comunas, é o que se verificava no Brasil à época do Império (PIETRO, 2007, p. 381).

No sistema atual brasileiro, pode ser incluído nessa modalidade de descentralização, os Territórios Federais, que não integram a Federação, mas têm personalidade jurídica de direito público e são geograficamente delimitados. Devemos lembrar que, hoje, não existe Território Federal, mas pode vir a existir. Conforme lembra PIETRO, a descentralização administrativa territorial nem sempre impede a capacidade legislativa; só que esta é exercida sem autonomia, subordina-se às normas emanadas do poder central (2007, p. 382).

3.2.) Descentralização por serviço, funcional ou técnica: é a que se verifica quando o poder público (no caso do Estado Federal brasileiro, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. No Brasil, essa criação somente pode dar-se por meio de lei e corresponde, basicamente, às figuras: autarquia, fundação governamental, sociedade de economia mista, empresa pública e, atualmente, os consórcios públicos. Neste sentido, descentralização coincide com o conceito inicialmente exposto.

Em tempos anteriores, os autores indicavam apenas a autarquia como forma de descentralização por serviço, definindo-a, por isso mesmo, como serviço público descentralizado: serviço público que se destaca da pessoa jurídica pública (entidade estatal) e o transfere a uma outra pessoa, de personalidade pública. Já compreendeu-se que o ente instituído deve ter a mesma capacidade pública, com todos os privilégios e prerrogativas próprios do ente instituidor. Não é por outra razão que o Decreto-lei n. 200, de 25-2-1967, apegado a essa doutrina tradicional, define apenas a autarquia como entidade que presta serviço público típico do Estado.

A evolução do instituto, ora em exame, revela que se criaram entes com personalidade de direito privado e a eles foram transferidas a titularidade e a execução de serviço público; a diferença está em que os privilégios e prerrogativas são menores, pois a entidade só usufrui daqueles expressamente conferidos pela lei instituidora e reputados necessários para a consecução de seus fins. Esse novo procedimento de descentralizar vem ocorrendo não só no Brasil, mas também em outros países, onde se multiplicam as variedades de entes descentralizados. O *établissement public* (estabelecimento público) que correspondia originalmente às nossas autarquias, hoje, é denominação genérica que abrange entidades com personalidade pública e privada.

No caso da descentralização por serviço, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço; por isso, desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas; estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Essa a razão do controle ou tutela a que tais entidades se submetem nos limites da lei.

Segundo PIETRO (2008, p. 383), esse processo de descentralização envolve: a- reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado; b- capacidade de auto-administração; c- patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins; d- capacidade específica; e- sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor.

Seria importante, a fim de assegurar a independência de tais entidades, que seus dirigentes fossem eleitos por seus próprios membros, o que raramente ocorre. Em regra, essa escolha fica por conta da Administração Direta (poder central), através de ocupação de cargos de confiança indicados pelo Chefe do Executivo; isso cria uma vinculação prejudicial à independência da entidade, que acaba sendo dirigida por ideais políticos, prejudicando a busca da “autonomia” que antes era visada. Assim, torna-se, por vezes, inútil e onerosa a descentralização. Lembremos-nos dos problemas gerados à política nacional, em razão das indicações feitas, no atual governo, pelo chefe do Executivo aos cargos de Direção de entidades da administração indireta federal, através de negociações políticas, e que geraram grandes polêmicas na política nacional.

Devemos notar que, a instituição de entidades descentralizadas prende-se essencialmente a razões de ordem técnico-administrativa; o grande volume de atividades e encargos assumidos pelo Estado prestador de serviços, aconselha a descentralização de atividades que, pelo elevado número e complexidade, não poderiam ser executados eficientemente se mantidos nas mãos de uma única pessoa jurídica. A descentralização, além de aliviar o Poder central, ainda traz o benefício da especialização. Com a criação da entidade, o Estado visa formar um corpo técnico-especializado na execução do serviço que lhe foi confiado.

3.3.) descentralização por colaboração: consiste na transferência do serviço por meio de contrato, que prevê a outorga da execução de determinado serviço público a uma pessoa jurídica, em regra, de direito privado, previamente existente; caso em que o Poder Público mantém consigo a titularidade do serviço.

Ao compararmos essa modalidade com a anterior, verificamos que, naquela, a descentralização é feita por lei, que cria uma pessoa jurídica, à qual atribui a titularidade e a execução do serviço, colocando-a sob a tutela do Poder Público. Sendo assim, o ente que cria a entidade perde a disponibilidade sobre o serviço, pois, para retomá-lo, depende de lei.

A descentralização por colaboração é feita por contrato, pelo qual se atribui a uma pessoa de direito privado a execução de serviço público, conservando o Poder Público a sua titularidade. Conforme expõe PIETRO (2008, p. 384), isto lhe permite dispor do serviço de acordo com o interesse público, envolvendo a possibilidade de alteração unilateral das condições de sua execução e de retomá-lo antes do prazo estabelecido, de acordo com a lei; percebe-se nitidamente que o controle é muito mais amplo do que aquele que se exerce na descentralização por serviço, pois o Poder Público é quem detém a titularidade do serviço, o que não ocorre na hipótese anteriormente vista.

Inicialmente, a descentralização por colaboração, dava-se por concessão ou permissão do serviço público a pessoas jurídicas já constituídas com capital privado. O Estado delegava a execução do serviço e essa era a sua vantagem, ou seja, a possibilidade de realizar grandes serviços sem dispêndio de capital público, além de manter, o poder concedente, a disponibilidade sobre o serviço. Mais recentemente, adotou-se o procedimento de delegar a execução do serviço público a empresas sob controle acionário do poder público e a entidades que compõem a Administração Indireta do Estado. Embora

sem a grande vantagem originária das concessões o procedimento parece ser legal.

Nos últimos anos, sob o impulso da chamada Reforma do Estado e da privatização, voltou a concessão de serviços públicos a ser utilizada sob a forma originária de delegação a empresas privadas. Isto está sendo feito por dois caminhos: pela desestatização (com a venda de ações de empresas estatais para o setor privado, com o que tais empresas deixam de estar sob o controle acionário do Estado) e pela abertura de licitação para outorga de serviços públicos através de novas concessões (fenômeno denominado privatização).

Após análise das modalidades de descentralização propostas pela doutrina convém acrescentar que a Ciência Política vem dando interpretação mais abrangente ao termo descentralização, em função dos novos rumos tomados pelo Estado nas últimas três décadas.

ABRÚCIO explica que o termo descentralização tem sido utilizado para designar correntemente outros fenômenos vinculados à Ciência Política na atualidade. Um deles envolve a transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada – privatização – movimento iniciado por Margareth Thatcher, no Reino Unido, na década de 70; um outro aspecto, envolve a transferência de atribuições do Estado para a comunidade e para as ONG'S; e, ainda, um terceiro aspecto que seria o afrouxamento do governo nacional que deveria passar a transferir mais atribuições aos locais, inclusive, com competência originária tributária, hipótese verificada na Constituição Federal de 1988, com a expansão da competência dos Municípios (2006, p.78).

4. A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

A Administração Direta está regulada na Lei nº 10.683/2003, que estabelece a organização da Presidência e dos Ministérios. O Decreto-lei 200, de 25-2-1967, que dispõe sobre a reforma administrativa federal, incluiu entre os seus princípios norteadores o da descentralização; nos termos do artigo 10, § 1º, esta se fará em três planos:

A)- dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

B)- da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

C)- da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

No primeiro caso, não há descentralização, mas desconcentração; no segundo, há apenas cooperação entre governos federal, estadual e municipal para a execução de serviços de interesse comum; na terceira, com referência a contrato, há apenas execução indireta de obras e serviços por terceiros, conforme previsto no artigo 9º do Decreto-lei 2.300, de 21-11-1986. Apenas com referência à concessão pode-se entender que o termo descentralização foi empregado adequadamente, abrangendo a descentralização por colaboração.

As demais modalidades não se enquadram nos processos de descentralização já referidos.

O artigo 4º do Decreto-lei 200 divide a Administração Pública em direta e indireta. A Administração Direta compreende os serviços integrados na estrutura admi-

nistrativa da Presidência da República e na dos Ministérios. A Administração Indireta, após a redação conferida pela Lei 7.596, de 10-04-1987, que deu nova redação ao artigo 4º do Decreto-lei 200, abrange as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista e as fundações públicas.

Isto porque só existe descentralização quando o poder público destaca um serviço público que lhe é próprio para transferi-lo, por descentralização, a outra entidade, com personalidade jurídica própria; ninguém pode delegar uma atribuição que não lhe pertence.

Ocorre que a atuação do Estado não se limita aos serviços públicos; ele, às vezes, sai da órbita de ação que lhe é própria e vai atuar no âmbito de atividade reservada essencialmente à iniciativa privada; trata-se da atividade de intervenção, que compreende, além da regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), também a atuação direta no domínio econômico, o que se dá por meio de empresas estatais (intervenção direta).

Nesse caso, não se trata de atividade assumida pelo Estado como serviço público; é atividade tipicamente privada que o Estado exerce em regime de monopólio (nos casos indicados no art. 177 da Constituição) ou em regime de competição com a iniciativa privada, conforme o determine o interesse público ou razões de segurança (art. 173). O Estado exerce essa atividade a título de intervenção no domínio econômico, conservando a natureza da atividade como tipicamente privada; por isso mesmo, ele se submete às normas de direito privado que não forem expressamente derogadas pela Constituição.

Na realidade, o direito brasileiro tem os dois tipos de empresas estatais: as que prestam serviços públicos (comerciais e industriais do Estado) e as que exercem atividade econômica de natureza privada.

Essa distinção decorre agora, claramente, da Constituição Federal; dentro do título concernente à ordem econômica e financeira, o primeiro capítulo, que estabelece os princípios gerais da atividade econômica, contém duas normas diversas aplicáveis às empresas estatais, conforme desempenhem uma ou outra atividade:

1– Artigo 173: depois de estabelecer, no caput, que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei, determina, no § 1º, inciso II (com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 4-6-98), a “sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”, e acrescenta, no § 2º, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado;

2– Artigo 175: atribui ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos; o parágrafo único prevê lei que venha a dispor sobre:

“I- o regime das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II- os direitos dos usuários;

III- a política tarifária;

IV- a obrigação de manter serviço adequado. A referência expressa a contrato faz-nos colocar em dúvida, como já o fazíamos antes

da atual Constituição, a possibilidade de a Administração Pública fazer a concessão por lei” (parágrafo único do art. 175, da Constituição Federal).

3 - Artigo 177 - estabelece a atividade privada que o Estado exerce em regime de monopólio.

Diante desses dispositivos constitucionais, pode-se concluir que, quanto ao tipo de atividade e ao regime jurídico, existem duas modalidades de empresas estatais no direito brasileiro:-

1- as que desempenham atividade econômica com base no artigo 173 e que se submetem ao regime próprio das empresas privadas; como é a Constituição que estabelece essa regra geral de submissão ao direito privado, qualquer derrogação a essa regra tem que ter fundamento na própria Constituição; não se aplicam a essas empresas as leis ordinárias que derrogam o direito comum;

2- as que desempenham serviços públicos e que se submetem ao artigo 175; embora atuem sob regime de direito privado, as derrogações a esse princípio constam não apenas da própria Constituição, como também de leis ordinárias; aqui as derrogações podem ser maiores, porque não encontram a barreira da norma constitucional que determinou a adoção desse regime.

No Estado de São Paulo, o Decreto-lei Complementar n. 7, de 6-11-1969, que estabelece o estatuto das entidades descentralizadas, diz, no artigo 2º, que a descentralização se efetivará mediante a constituição de:

- “I- autarquias;
- II- empresas públicas e empresas em cujo capital o Estado tenha participação majoritária, pela sua administração centralizada ou descentralizada; e
- III- fundações” (artigo 2º, Decreto-lei Complementar n. 7, de 6-11-1969).

Não definiu essas entidades e andou melhor do que o legislador federal ao falar, genericamente, em empresas de que o Estado tenha participação majoritária; com essa expressão abrange tanto as sociedades de economia mista como as empresas estatais que não tenham essa natureza, por faltar-lhes algum requisito essencial, mas que exercem serviços públicos descentralizados do Estado e que, por isso mesmo, compõem a administração indireta ou descentralizada.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4-4-90, no artigo 80, II, inclui na Administração Indireta as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e outras entidades dotadas de personalidade jurídica.

5. A EXPRESSÃO ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NA CONSTITUIÇÃO

Diante da confusão de terminologia e de conceitos da legislação ordinária, a grande dificuldade está em saber em que sentido a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 19/98, usa a expressão Administração Indireta. E ela faz em vários dispositivos: no artigo 37, caput, fala em “Administração

Pública Direta e Indireta”; no artigo 49, X, fala em fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta e em outros; menciona “entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”; idêntica redação é usada no artigo 169, § 1º.

Lamentável, como se vê, a falta de técnica legislativa.

Houve certa insistência do constituinte em mencionar “a Administração Indireta, inclusive as fundações”, como se estas não fizessem parte daquela; isto se deu ou porque se conviveu, desde a entrada em vigor do Decreto-lei n. 200/67, com um sistema em que as fundações não integravam a Administração Indireta, desconhecendo, o constituinte, a Lei n. 7.596/87, que mudou essa sistemática; ou porque se quis deixar estreme de dúvidas a aplicação de certas normas constitucionais a esse tipo de entidade, precisamente pelo fato de anteriormente ela ter sido excluída; ou porque é o tipo de entidade que mais tem provocado controvérsias quanto à sua natureza jurídica.

De qualquer forma, hoje não há mais dúvida de que as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público integram a Administração Indireta, seja federal, estadual ou municipal, de modo que, mesmo nos dispositivos em que não há menção expressa às fundações, elas são alcançadas pela expressão Administração Indireta.

Quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista, há de se entender que todas elas foram incluídas no conceito constitucional de “Administração Indireta”, sejam elas prestadoras de serviços públicos ou de atividade econômica de natureza privada.

5.1. Entidades da Administração Indireta

Compõem a Administração Indireta, no direito positivo brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Dessas entidades, a autarquia é pessoa jurídica de direito público; a fundação pode ser de direito público ou privado, dependendo do regime que lhe for atribuído pela lei instituidora, as demais são pessoas jurídicas de direito privado. Segundo PIETRO, as associações públicas dos consórcios instituídas pela Lei n. 11.107/2005, deverão compor a administração indireta (2006, p. 442).

CONCLUSÃO

A partir do momento em que o Estado passou a assumir um caráter assistencial, avolumando-se de atividades, tornou-se imprescindível especializar-se, a fim de buscar uma melhor prestação de serviço. Foi através do fenômeno descentralização administrativa por serviço, funcional ou técnica que o Estado alcançou seu objetivo de especializar-se, transferindo atividades específicas a outras pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, criadas por ele, a fim de que estas prestassem supra atividades com maior qualidade, em função de sua especialização.

Convém realçar, conforme já fora mencionado neste trabalho, que a Administração Indireta, cujo processo de formação de suas entidades é decorrente da atividade descentralizadora do Estado, compõe-se, a partir da Lei 11.107/05, de: autarquias, fundações governamentais, sociedades de economia mista, empresas públicas e associações públicas dos consórcios.

Já na descentralização por colaboração, que se faz por um contrato de conces-

são ou permissão do serviço público, o Estado delega a execução do serviço a pessoas jurídicas já constituídas com capital privado; essa era a sua vantagem, ou seja, a possibilidade de realizar grandes serviços sem dispêndio de capital público, além de manter, o poder concedente, a disponibilidade sobre o serviço.

No entanto, conforme mencionado, mais recentemente, adotou-se o procedimento de delegar a execução do serviço público a empresas sob controle acionário do poder público.

Como impulso da chamada Reforma do Estado e da privatização, voltou a concessão de serviços públicos a ser utilizada sob a forma originária de delegação a empresas privadas. Isto está sendo feito por dois caminhos: pela desestatização (com a venda de ações de empresas estatais para o setor privado, com o que tais empresas deixam de estar sob o controle acionário do Estado) e pela abertura de licitação para outorga de serviços públicos através de novas concessões (fenômeno denominado privatização).

A descentralização política está vinculada à área do Direito Constitucional, visto ser um instituto político a ser tratado pela Lei Política do Estado, ou seja, a Constituição.

A descentralização difere-se do fenômeno desconcentração, que consiste em uma divisão interna de competência, estando diretamente relacionada à estrutura hierárquica que compõe a Administração Pública.

Cabe, por fim, reafirmar que a Descentralização tem sido objeto de debate da Ciência Política, vista como uma das novas tendências do Estado nas últimas décadas, que, conforme mencionado, vem buscando transferir suas atribuições à iniciativa privada, à comunidade, às ONG'S e ao governo local. No entanto, conforme mencionado inicialmente, esse assunto não foi objeto de uma análise mais aprofundada neste trabalho.

Por fim, percebemos que descentralização e desconcentração são formas de atuação estatal que visam dar mais eficiência à atividade do Estado, gerando uma Administração mais compatível com as aspirações dos tempos modernos, considerando o grande volume de atividades acumuladas pelo, ainda existente, Estado Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz, Org. FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Teoria Geral do Estado, São Paulo: Saraiva, 1994.

ARISTÓTELES. La Poilitique. Paris: Garnier, 1944.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado, 26, ed. Porto Alegre: Editora Globo, 2000.

BARQUERO, Antonio Vázquez. Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2002.

BERMANN, M. Tudo que é sólido desmancha no ar. Cia de Letras, 1986.

BECK, Ulrich. Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983.

BUTGENBACH, André. Théorie Générale des modes de gestion de service publique en Belgique. Bruxellas, Maison Ferdinand Larcier, 1952.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade. Paz e Terra, 2ª Edição, 1987.

_____. O futuro da Democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. Liberalismo e Democracia. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

COELHO, Fabio Ulhoa. Para entender Kelsen. 2. ed. São Paulo: Max Lemonad, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. O Futuro do Estado. 1. ed. São Paulo: Moderna, 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos Humanos Fundamentais. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2007.

GULBENKIAN, Reinold Zippelius. Teoria Geral do Estado, 1971.

HAMON, Francis, Michel Tropoer, Georges Burdeau; Direito Constitucional. Tradução de Carlos Souza. São Paulo: Manole, 2005.

HELLER, Hermann. Teoria do Estado. Mestre Jou, 1968.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Tradução de João Batista Machado, 2. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1995.

MARTINS, G.E e CARDOSO, Fernando H. Política e Sociedade Nacional, 1983, vol. I.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29a. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio B. Curso de Direito Administrativo. 25a. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo representativo. Trad. Manuel I. de Lacerda Santos Jr. Brasília: Unb, 1981.

OLIVEIRA, José Carlos. Concessões e permissões de serviços públicos. São Paulo: Edipro, 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 1992.

TORRES, Carlos Alberto. Educação e democracia. São Paulo: Instituto Paulo Freire