

Bernadete Lima Domingues

O Princípio da Eficiência como diretriz da reforma da Administração Pública no Brasil e da implementação do modelo gerencial, com destaque para o Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Fundação João Pinheiro

2008

Bernadete Lima Domingues

O Princípio da Eficiência como diretriz da reforma da Administração Pública no Brasil e da implementação do modelo gerencial, com destaque para o Estado de Minas Gerais

Monografia apresentada à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Finanças e Contabilidade Públicas.

Orientadora: Dra. Sulamita Crespo Carrilho Machado

Belo Horizonte
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Fundação João Pinheiro
2008

TERMO DE APROVAÇÃO

Bernadete Lima Domingues

O Princípio da Eficiência como diretriz da reforma da Administração Pública no Brasil e da implementação do modelo gerencial, com destaque para o Estado de Minas Gerais

Monografia apresentada à Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, visando à obtenção do título de Especialista em Finanças e Contabilidade Públicas

Aprovada na Banca Examinadora – Nota: _____

Sulamita Crespo Carrilho Machado
Professora Orientadora

“Não há dúvida de que o público quer um governo mais eficiente, mas ele deseja ainda mais um governo efetivo.”

(Osborne e Gaebler)

“Assim, é sob a perspectiva dos direitos que se afirma o Estado e não sob a perspectiva do Estado que se afirmam os direitos.”

(Flávia Piovesan)

SUMÁRIO	
INTRODUÇÃO.....	06
	09
CAPITULO I	
1. O contexto mundial que desencadeou as alterações na Administração Pública burocrática	09
1.1 Fatores preponderantes na introdução do conceito de eficiência Administração Pública	13
1.1.1. Os direitos fundamentais, a democratização dos Estados Nacionais globalização e a internacionalização dos direitos humanos.....	13
	21
CAPITULO II	
2. Da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerenci.....	21
2.1. Algumas considerações sobre a Administração Burocrática.....	21
2.2. Algumas considerações sobre a Administração Gerencial.....	24
2.2.1. Gerencialismo puro (<i>managerialism</i>).....	27
2.2.2. <i>Consumerism</i>	28
2.2.3. <i>Public service orientation – PSO</i>	29
	31
CAPITULO III	
3. A crise do Estado brasileiro e os ideais de Reforma do Aparelho do Estado Brasil	31
3.1 A crise dos anos 70.....	31
3.2. A modernização do setor público e a aprovação do Plano Diretor Reforma do Aparelho do Estado (1995).....	32
	36
CAPITULO IV	
4. A reforma administrativa e a eficiência na Constituição da República de 1988	36
4.1 Princípios e sua hierarquia sobre as regras jurídicas	38
4.2. O princípio da eficiência frente à Administração.....	41
4.3. Os princípios da eficácia e da efetividade.....	44
4.4. Distinção entre os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.....	45
CAPITULO V	49
5. Concretização do princípio da eficiência na Administração Pública.....	49
5.1. O Choque de Gestão do Estado de Minas Gerais como um exemplo implementação de administração pública de caráter gerencial, e concretização realização do princípio da eficiência.....	50
	55
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

INTRODUÇÃO

A reforma da administração pública tornou-se, no final do Século XX, um dos principais temas políticos dos países desenvolvidos e dos denominados emergentes. A razão das inúmeras alterações e propostas podem ser atribuídas aos processos de democratização, de globalização, de constitucionalização dos Tratados de Direitos Humanos, da consolidação dos direitos fundamentais, bem como da internacionalização das constituições, que vêm levando os Estados modernos a repensar e reformar seu aparelho estatal.

Antes mesmo da década de 60 já se tratavam e se implementavam reformas no mundo ocidental, a exemplo da Alemanha e do próprio Brasil, que por meio do Decreto-Lei nº. 200/67 instituiu o modelo gerencial e estatuiu o princípio da eficiência, o que trouxe consequências irrefutáveis ao Direito Administrativo.

Em razão das várias e recentes transformações nos institutos jurídicos do Direito, fala-se hoje em um novo Direito Administrativo, ou Direito Administrativo moderno, porquanto, de perfil instrumental e valorativo, embora preservando valores como o interesse público, passa à posição de ramo do Direito subordinado a um Direito Constitucional que resguarda os direitos fundamentais do cidadão, razão pela qual se fala no direito fundamental à uma boa administração. O que se entende, hoje, é que os mandamentos constitucionais administrativos tem feição de direito fundamental, e tais mandamentos têm como conteúdo, dentre outros, o princípio da eficiência.

O Direito Administrativo é hoje entendido como um direito disciplinador de interesses transindividuais, ou direito do cidadão, que regulamenta a execução dos direitos fundamentais pelo Estado como dever seu de prestar serviços públicos eficientes, em observância, especialmente, ao princípio da dignidade humana.

É que a constitucionalização e a internacionalização das constituições que consolidaram os direitos humanos impuseram aos Estados o imperativo da eficiência, que abarca além disso a eficácia e a efetividade das ações governamentais. Essa série de fatores transformadores do Direito Administrativo moderno levaram o constituinte pátrio, em 1998, a inserir expressamente a eficiência no texto constitucional do *caput* do artigo 37, por meio da Emenda Constitucional nº. 19.

Nos anos 60 e no começo da década de 70, propôs-se a eficiência no Brasil, com o advento do Decreto-Lei nº. 200/67; nos anos 80, houve um aumento das iniciativas, mas somente nos anos 90 (precisamente em 1995) ficou patente a proposta com a aprovação do

“Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE), sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve à frente o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Note-se, todavia, que o processo foi iniciado na Inglaterra, no governo de Margareth Thatcher e posteriormente nos EUA, no governo de Ronald Reagan, bem como em outros Estados Nacionais europeus, a exemplo da Alemanha e da Suécia, e alguns Estados latinos, como o México e o Chile.

Sem dúvida, o PDRAE absorveu concepções neoliberais, em face do próprio contexto do qual se originou. Inclusive a expressão “Aparelho” é criticada por alguns estudiosos, por invocar idéia de poder e autoritarismo, idéia essa que não se coaduna com a democracia moderna avançada, em que a distinção entre o público e o privado somente é percebida de maneira mais tênue.

Na esteira das transformações mundiais, alguns Estados-membros brasileiros vêm implementando reformas na Administração, a exemplo do Estado de Minas Gerais, sob o governo de Aécio Neves; do Estado de São Paulo, sob o governo de José Serra e do Distrito Federal, sob o governo de José Roberto Arruda. No caso do Estado de Minas Gerais, denominou-se o plano de governo como sendo “Choque de Gestão”, em sua primeira geração, e “Estado para Resultados”, em segunda versão.

Atualmente, o Estado de Minas Gerais vem tomando posição de destaque perante os demais Estados brasileiros, sendo apontado em Fóruns, Congressos e Seminários, como exemplo de implementação de uma administração pública moderna e eficiente. É que o programa de governo se norteia pelo princípio da eficiência, concretizado, num primeiro momento, como redução de gastos públicos e, na segunda versão, como a busca da qualidade dos serviços estatais prestados aos cidadãos mineiros, sob as diretrizes de uma administração pública de caráter gerencial.

O presente trabalho monográfico tem como justificativa a Reforma da Administração Pública brasileira, com destaque para o Estado de Minas Gerais, que ora implementa a administração pública de caráter gerencial. A questão que se coloca está em verificar se a proposta de reformulação estatal visa a impor a eficiência nos meios e nos fins (que abarca a eficácia e a efetividade), e os sentidos que o princípio assume, quando tomado como instrumento de redução de gastos públicos tão-somente (neste caso, sentido econômico), e quando instrumento de otimização dos meios e a qualidade do agir final do Estado (sentido jurídico dado pela Constituição).

Nesse contexto, procurar-se-á responder se a reforma administrativa tem como orientação o princípio da eficiência e o implemento da administração pública de caráter gerencial. Para tanto, colocar-se-á em evidência os ideais do modelo gerencial, que resultou na reestruturação do aparelhamento administrativo do Estado e na inserção do princípio da eficiência na Carta de 1988, mostrando, ainda, que o governo busca alcançar não-somente a eficiência, mas também a eficácia e a efetividade de suas normas e ações, cada vez mais voltadas para a promoção direta do desenvolvimento e para a satisfação do bem comum, inclusive como resultado de prática que atenda aos direitos humanos, objeto de Tratados Internacionais de que o Brasil é signatário.

E, para melhor compreensão da matéria, far-se-á uma diferenciação didática entre os princípios da eficiência, eficácia e da efetividade, diante dos debates efetuados na doutrina.

Como no desenvolvimento desta pesquisa se verá, os modelos burocrático e gerencial coexistem e ambos têm como característica básica a legalidade. É da essência do Estado a burocracia. Todavia, há várias diferenças entre o antigo modelo burocrático e o novo modelo gerencial, sendo uma delas o deslocamento da ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). À Administração burocrática interessa mais o uso dos meios adequados, ou eficientes, para atingir aos fins visados, sendo que, para Administração gerencial, o mais importante são os resultados.

CAPITULO I

1. O contexto mundial que desencadeou as alterações na Administração Pública burocrática

Os estudos apontam que as reformas na administração pública foram desencadeadas a partir de um contexto maior que foi a reforma do Estado, iniciada em meados da década de 70, consistente em redefinir o papel do Estado. É como se uma coisa dependesse da outra. Na verdade, a redefinição do papel do Estado, impreterivelmente, tornou-se dependente da reforma da burocracia pública.

Igualmente, na visão de alguns autores, três paradigmas podem ser apontados. O primeiro seria o antigo modelo burocrático weberiano, do pós-guerra, e o segundo, a busca da eficiência. O terceiro e novo paradigma resulta da orientação do setor público para um melhor desempenho, numa perspectiva voltada à satisfação do cidadão.

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo passou por um período de prosperidade, em virtude do antigo modelo de desenvolvimento econômico, implantado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, sob a orientação do Estado do Bem-Estar Social¹. Esse período foi denominado como sendo a “era dourada”, na definição do grande historiador Eric Hobsbawn *apud* ABRUCIO (2006, p. 175), em face das altíssimas taxas de crescimento que os países capitalistas desenvolvidos, parte do bloco socialista e do “Terceiro Mundo” desenvolveram.

Após 30 anos de prosperidade, em que se tinha um consenso a respeito do papel do Estado, esse modelo entrou em crise, especialmente depois do choque do petróleo da década de 70, gerando crises crescentes, de ordem econômica e fiscal, uma vez que os governos não tinham mais como financiar o déficit público e como cumprir seus compromissos sociais pela escassez de recursos.

O Estado, até então, tinha três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa. A primeira dimensão era a keynesiana, que tinha como uma de suas características a intervenção do Estado na economia, com atuação estatal em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional. Outro objetivo primordial do governo era

¹ Ou simplesmente “Estado Social” que nasce a partir do *Welfare State* na Europa e do Estado Socialista na URSS, após o advento da 1ª Guerra Mundial. No século XX, erige-se o Estado Social que privilegia o Direito Público em detrimento do Privado. O *Welfare State* está associado aos direitos de segunda geração, chamados de direitos coletivos e sociais que objetivaram proteger os cidadãos dos abusos do poder econômico do capital.

resolver as questões básicas da área social, como saúde, educação, habitação e previdência. Quanto à dimensão administrativa, essa era pautada no modelo burocrático weberiano, cumprindo ao Estado manter a impessoalidade, neutralidade e racionalidade.

Dadas as crises, o consenso do antigo papel do Estado Social começou a perder força², impondo uma nova temática de reformulação estatal em quase todo o mundo. As novas propostas de transformação desencadearam um contexto revolucionário também na administração pública a partir da década de 80.

O inimigo comum era o antigo modelo burocrático, agora colocado em xeque, porquanto a escassez de recursos públicos aliada ao avanço das idéias privatizantes, além do visível enfraquecimento do poder estatal, contribuía para a crença de que o modelo de gestão ideal estava no setor privado. À época, o sentimento geral era de que a burocracia servia a um grupo de interesse, alimentava relações clientelistas e corporativas e, definitivamente, não servia ao cidadão.

Margaret Thatcher, governo de cunho neoliberal³, se aproveitou desse momento, comandando a reforma administrativa, inicialmente direcionada à redução de custos e de pessoal, ao aumento da eficiência governamental e da produtividade da organização, introduzindo, no setor público, a lógica de produtividade encontrada no setor privado.

Nos EUA, sob o governo de Ronald Reagan⁴, deu-se o mesmo. Seguidamente, na Europa ocidental, nos países do Leste europeu, ou ainda nos países tidos como de Terceiro Mundo, ocorreu a passagem do modelo weberiano para o gerencial, não obstante as distinções entre as propostas de reforma.

No tocante às distinções, PEREIRA (2006, p. 83 e 102) esclarece que “A Nova Zelândia e o Reino Unido decidiram por uma agressiva privatização de empresas públicas.

² Surge o paradigma do Estado Democrático de Direito que intenta reconstruir a idéia de Estado, de sociedade civil e de espaço público e privado. Note-se, todavia, que esse ideário não proscreve absolutamente a idéia de Estado Social que apenas perde sua força de conformação.

³ A filosofia neoliberal sustenta que, dentre os deveres estatais, não estão incluídos a regulação do mercado e da economia, nem se inclui a promoção dos direitos sociais. Segundo tal filosofia, cumpre à sociedade regular o mercado. Todavia, conforme ensina a Professora Sulamita Crespo Carrilho Machado, a ideologia, no caso de implementação do princípio da eficiência, não é o mais significativo, porquanto a aplicação dos direitos humanos representa o discurso de superação ideológica em prol do respeito à dignidade humana. Países de várias tendências ideológicas observam o princípio da eficiência, dado o seu caráter instrumental e valorativo.

⁴ Governo de cunho neoliberal, assim como o de Margareth Thatcher na Inglaterra. Ambos pregavam a idéia de “Estado Mínimo” ou a idéia do reducionismo do Estado. É que o fracasso de regimes socialistas e a crise do leste europeu (fim da Alemanha Socialista e queda da União Soviética) criaram ambiente apto a se rediscutir o papel do Estado com soerguimento dos ideais políticos liberais, em especial de desregulamentação dos mercados e da economia e a racionalidade objetiva.

Terceirizaram (ou delegaram a outros) muitas das atividades que eram mantidas sob controle do Estado.” Na Austrália, assim como na América Latina, empreenderam-se muitos projetos de reforma voltados para aferições de desempenhos dos servidores públicos, incluindo treinamentos, sistemas de avaliação de produção e de resultados, planejamento estratégico, e outros. A Austrália, principalmente, teve como pedra de toque de suas reformas “uma transformação fundamental nos recursos humanos”, com sérios investimentos nos servidores públicos.

Os primeiros anos 80 foram primordiais no desencadeamento do movimento reformista nos diversos países. Não obstante as variadas metas propostas pelos governos reformadores, restou clara a intenção de reduzir o tamanho do Estado, de agilizar a administração e de lutar para “dotar os serviços públicos de maior eficácia, de maior eficiência e para reduzir custos” (PEREIRA, 2006, p. 75).

A idéia foi a de criar um Estado mais barato e mais eficiente e conciliar economias de curto prazo e bons resultados futuros (PEREIRA, 2006, p. 77). Exemplo foram a Grã-Bretanha e a Suécia, que se voltaram de imediato para redução do déficit fiscal, privatização, terceirização e descentralização de serviços sociais (FERRREIRA COSTA, 2002, p. 11).

Expõe PEREIRA (2006, p.76 et. seq) que surgiram dois dilemas no contexto mundial de reformas. O primeiro refere-se ao impulso de organizar os governos de maneira que eles funcionassem melhor e com menor custo. Isso impunha uma tática de curto prazo que era cortar gastos. Todavia, em longo prazo, o corte de gastos impediria a obtenção de melhores resultados. O outro dilema foi o de decidir o que fazer, ou melhor, o que caberia aos governos fazer depois dos cortes e depois de ver o que sobrara do Estado. No Reino Unido e na Nova Zelândia, por exemplo, o processo de privatização levou anos, enquanto nos Estados Unidos o processo “foi muito menos ordenado: jogou-se ao mar, para fora do barco do Estado, tudo quanto, à primeira vista, não tivesse utilidade imediata”. Com isso, impôs-se um jogo predominantemente negativo (teoria negativa), tal seja, de aparar os contornos da administração pública, muitas vezes sem as melhores estratégias. É que, para se obter efetividade na reforma e para que ela fosse duradoura, impunha-se encontrar mecanismos que conciliassem interesses políticos imperativos de curto prazo e metas de longo prazo.

PEREIRA (2006, p. 78) aponta os mecanismos de que se valeram os Estados reformistas, no tocante ao modo de “aparar” a administração:

“limitação das dimensões do setor público; privatização; comercialização ou corporatização de órgãos públicos; descentralização para governos subnacionais; desconcentração do governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; novas atribuições aos órgãos da administração central; outras iniciativas de reestruturação ou ‘racionalização’”.

Sob a égide dessa denominada Nova Gestão Pública (NGP), de acordo com COSTA (2002, p. 10 et seq), legitimaram-se as reformas administrativas perpetradas no setor público nos diversos países, mormente nos anos 80 e 90. Todavia, não se podem desprezar as inúmeras diferenças e distinções dentro do movimento reformista, em face das diferentes formas pelas quais os países se organizam política e administrativamente, pois diversos são os regimes político-administrativos. Isso faz com que as reformas derivadas da NGP tenham alcance e significados distintos, perdendo sua especificidade e uniformização. Mas, igualmente, o autor sintetiza os mecanismos da NGP, nos quais consistem

“em um núcleo de idéias que enfocam prioritariamente: a qualidade da gestão, a avaliação de desempenho; a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais – e se possível monetárias (*user pay basis*) -; o uso de ‘quasemercados’ e terceirização para estimular a competição; redução de custos e um estilo de gestão que enfatiza metas, contratos periódicos e autonomia gerencial.”

Nos EUA, nasceu a filosofia do “deixem o administrador administrar”⁵, conforme se extrai do Relatório do governo Clinton, em 1995. Outros países, contudo, como o Reino Unido e Nova Zelândia, foram mais enfáticos e predominou a filosofia do “faça o administrador administrar”⁶, sendo que a única maneira de garantir resultados seria alterar os incentivos dados aos administradores que, até então, se encontravam longe da competição de mercado, em face da existência de inúmeros monopólios estatais. A solução seria expô-los às forças do mercado de trabalho, garantindo de fato as melhoras no desempenho da administração.

⁵ Segundo PEREIRA (2006, p. 82), tal filosofia “baseia-se na idéia de substituir a necessidade de controlar por uma filosofia de ‘melhoria contínua’, a qual, por sua vez, é um dos frutos do movimento liderado por W.Edwards Deming, a ‘gestão da qualidade total’.”

⁶ Neste caso, conforme ainda PEREIRA (2006, p. 82), “não bastaria ‘deixar’ o administrador administrar; muitos órgãos e agências estatais são monopólios e, afastados da competição de mercado, não haveria estímulo algum para que os administradores procurassem administrar melhor. O único modo de garantir que ocorram [ocorresse] de fato melhoras no desempenho da administração pública seria alterar os incentivos dados aos administradores e expô-los às forças do mercado.”

1.1 Fatores preponderantes na introdução do conceito de eficiência na Administração Pública

1.1.1. Os direitos fundamentais, a democratização dos Estados Nacionais, a globalização e a internacionalização dos direitos humanos.

As transformações ocorridas no Direito Administrativo e na Administração Pública foram produtos da democratização dos Estados Nacionais, da constitucionalização dos Tratados Internacionais de direitos humanos⁷ e da internacionalização das constituições como reflexo dos direitos fundamentais que, uma vez reconhecidos, foram sendo incorporados às constituições, passando a ser parâmetro obrigatório da Administração Pública e do Estado como um todo, lembrando que da Constituição derivam todas as demais normas infra-constitucionais.

O processo de mudanças na Administração foi assim intensificado com a constitucionalização, com a execução dos direitos fundamentais pelo Estado. Tais fatores foram de extrema importância, porquanto desencadearam a inserção de novos institutos nos ordenamentos jurídicos e a remodelação de outros antigos, sob o impacto do Direito Constitucional renovado pelos direitos fundamentais e pela afirmação da democracia; trouxe para o Direito Administrativo novos conceitos, nova ideologia e nova forma de conceber o Estado e a Administração Pública, de maneira a acompanhar a evolução dos tempos.

Portanto, imperioso fazer uma breve digressão sobre os direitos fundamentais, porquanto não é possível se conceber a eficiência apartada do contexto dos direitos fundamentais, sendo certo que a eficiência do agir governamental é direito fundamental do cidadão, direito à boa administração, dadas as ditas transformações pelas quais passa o Direito Administrativo.

⁷ Conforme PIOVESAN (2008, p.4) esclarece “O processo de universalização e internacionalização dos direitos humanos situa-se como um movimento extremamente recente na história do direito, apresentando delineamentos mais concretos apenas após a Segunda Guerra Mundial”. Como explica Louis Henkin, apud PIOVESAN (2008, p. 4), “Após a Segunda Guerra Mundial, os acordos internacionais de direitos humanos têm criado obrigações e responsabilidades para os Estados, com respeito às pessoas sujeitas à sua jurisdição, e um direito costumeiro internacional tem-se desenvolvido. O emergente Direito Internacional dos Direitos Humanos institui obrigações aos Estados para com todas as pessoas humanas, e não apenas para com estrangeiros. Esse Direito reflete a aceitação geral de que todo indivíduo deve ter direitos, os quais todos os Estados devem respeitar e proteger. Logo, a observância dos direitos humanos é não apenas um assunto de interesse particular do Estado (e relacionado à jurisdição doméstica), mas é matéria de interesse internacional e objeto próprio de regulação do Direito Internacional”.

A origem dos direitos humanos⁸ remonta à antiguidade. Todavia, os direitos fundamentais surgiram⁹ com maior força nas Constituições decorrentes do pensamento iluminista, sendo certo que foram as Revoluções Americana e Francesa que deram início à fase de constitucionalização, tendo como primeiros documentos a Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Tais garantias nasceram vinculadas ao Estado de Direito Liberal¹⁰, tendo como objetivo o resguardo dos direitos à liberdade, à propriedade e à resistência à opressão.¹¹

Com o passar do tempo, o modelo liberal se mostrou insuficiente, propiciando o surgimento do Estado Social de Direito, decorrente da Primeira Guerra Mundial e do pensamento marxista. As Constituições¹² que marcaram esse contexto foram a Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919.

Todavia, foi a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que o Direito Internacional dos Direitos Humanos foi consolidado, em face dos horrores da guerra que provocaram a consciência mundial, levando os governos a assinarem tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. Foi nessa época, em 1948, que a Organização das Nações Unidas editou a Declaração Universal dos Direitos do Homem¹³,

⁸ Nas palavras de MACHADO (2007, p. 3), “Os direitos humanos representam, (...), a superlegalidade que sustenta o Estado de Direito contemporâneo em sua forma última, como normas de caráter principiológico que informam todos os atos do Estado e dos cidadãos, e que, uma vez efetivadas, sustentam a democracia. Aqui, dialética entre superlegalidade e sublegalidade que conduz a uma ética de resultados.”

⁹ Sob a perspectiva histórica dos direitos fundamentais, o texto mais famoso da Idade Média que estabeleceu de forma precária restrições ao poder soberano foi a Carta Magna de 1215, conquistada pelos barões ingleses junto ao rei João “Sem Terra”.

¹⁰ Note-se que o modelo liberal serviu para a positivação dos Direitos. Conforme expõe PIRES (2006, p. 135): “o Estado Liberal assenta-se como organização social inspirada no primado da burguesia nascente e como instância de neutralidade em relação ao capital e ao indivíduo, ambos livres para o desenvolvimento de suas potencialidades, enquanto o Direito, orientado pelos mesmos signos, estrutura-se como núcleo formal burguês de proteção da individualidade”. Ainda no tocante ao Direito sob o paradigma do Estado Liberal, assinala Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira apud PIRES (2006, p. 135): “Sob o paradigma liberal, cabe ao Estado, através do Direito Positivo, garantir a certeza nas relações sociais, através da compatibilização dos interesses privados de cada um com o interesse de todos, mas deixar a felicidade ou a busca da felicidade nas mãos de cada indivíduo. Em nível de esfera privada, reconhecem-se os direitos naturais, vida, liberdade e prosperidade. Em nível de esfera pública, convencenam-se direitos perante o Estado e direitos à comunidade estatal: *status* de membro (nacionalidade), igualdade perante a lei, certeza e segurança jurídicas, tutela jurisdicional, segurança pública, direitos políticos, etc. (2002 (b):55)”.

¹¹ São os denominados direitos de “primeira geração”, que nasceram como instrumentos de defesa contra o Estado (direitos de abstenção), isto é, são direitos que visavam um não fazer do Estado, que limitavam a atuação do Poder Público.

¹² Surgem os direitos de “segunda geração” ligados aos ideais de igualdade, os quais exigiam não mais abstenção por parte do Poder Público, mas uma atuação, um papel ativo perante a sociedade, de maneira a minimizar as desigualdades existentes.

¹³ Sobre a Declaração da ONU, PIOSEVAN apud GRANDINETTI (2004, p. 193): “A Declaração surgiu como um código de princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados. Ela demarca a concepção inovadora de que os direitos humanos são direitos universais, cuja proteção não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional.”

estendendo quase que totalmente a todas as nações a proteção aos direitos fundamentais do ser humano¹⁴.

Impende anotar que, no plano do direito internacional, o Brasil é signatário de diversos tratados, pactos, declarações e convenções¹⁵, os quais foram incorporados no ordenamento pátrio¹⁶. Os exemplos dos que reconhecem os direitos humanos fundamentais são, dentre outros¹⁷, a Carta das Nações Unidas (1945); a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Protocolo de São Salvador (1988) adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e o Pacto de São José da Costa Rica¹⁸, que acolheu expressamente o “princípio do não retrocesso social, também chamado de aplicação progressiva dos direitos sociais” (ALMEIDA, 2006, p.23).

Na história do constitucionalismo brasileiro, a Constituição de 1988 foi a primeira a prever, em título próprio, os direitos fundamentais, sendo considerada como “marco jurídico da transição ao regime democrático”, alargando “significativamente o campo dos direitos e garantias fundamentais”, motivo pelo qual é apontada “entre as Constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria” (PIOVESAN, 2008, p. 25).

¹⁴ É oportuno registrar os direitos apontados como de “terceira” e de “quarta” gerações. Os de “terceira” estão atrelados ao elemento “fraternidade” (preconizado pela Revolução Francesa), e se servem para proteger os direitos de uma sociedade moderna, como os que envolvem a industrialização e urbanização. São os denominados direitos ou interesses difusos (direitos ambientais, do consumidor, da criança, etc.). Já os de “quarta” geração, alguns autores os identificam como sendo os direitos decorrentes da atual globalização, tais como a democracia, o direito à informação e ao pluralismo.

¹⁵ Impende anotar que a Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, introduziu o §3º no art. 5º da CR/88, dispondo: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros serão equivalentes às emendas à Constituição”.

¹⁶ Conforme expõe MACHADO (2007, p. 3): “Da perspectiva das relações externas, uma vez ratificados tratados de direitos humanos, o ordenamento jurídico interno deve ser adequado à proteção e defesa do pactuado, em ação total de todas as funções do Estado, legislativa, executiva e judiciária. Neste sentido, Parecer da Consultoria jurídica do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, datado de 18/10/1989, sobre o alinhamento na proteção dos direitos humanos, no qual é afirmada a convergência e a identidade entre os objetivos do direito internacional e do direito público interno.”

¹⁷ Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966, ratificado pelo Brasil em 1992); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966, ratificado pelo Brasil em 1992); Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1951); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984, ratificado pelo Brasil em 1989); Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1999, ratificado pelo Brasil em 2002); Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965, ratificado em 1968); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989, ratificado em 1990).

¹⁸ Adotada e aberta a assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, em 22-11-1969, cujo instrumento internacional é a Convenção Americana de Direitos Humanos ratificada pelo Brasil em 25-9-1992.

No que concerne aos fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana¹⁹, na forma expressa dos incisos II e III do artigo 1º da Carta de 1988. Conforme afirma Jorge Miranda apud PIOVESAN (2008, p. 26) “A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado”.

No tocante à recepção dos direitos humanos pela Administração Pública, MACHADO (2007, p. 4) frisa:

“A Administração Pública, no compasso da renovação da gestão, pela necessidade de desenvolvimento sustentável aliado a uma cultura de paz com respeito à dignidade humana, deve recepcionar os direitos humanos como diretriz para o estabelecimento de objetivos, escolha de ferramentas, realização de ações, passando, então, a ser elemento constante do planejamento governamental, o que traz a medida material das normas de direitos humanos fundamentais.”

Outro fator que concorre para o surgimento da concepção da eficiência é, sem dúvida, a globalização, que se apresenta desde o último quartel do séc. XX como a mais profunda e diversificada que o planeta já vivenciou, em face das revoluções tecnológica e científica, das comunicações e da disseminação do conhecimento, que integram e interagem as populações do globo, marcando um novo momento civilizatório.

A globalização pode ser compreendida de duas maneiras: como fato e como valor. Como fato, é um dado objetivo, significando a dilatação dos horizontes de interesses das sociedades humanas, sendo, conforme a época, cultural, política, econômica ou religiosa (MOREIRA NETO, 2001, p. 267). Enquanto valor é um dado subjetivo, sendo para uns causa de felicidade, para outros, de infelicidade. É ambivalente, portanto.²⁰

¹⁹ Nas palavras de PIOVESAN (2008, p. 27), “o valor da dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional”.

²⁰ Zigmunt Bauman (monografia intitulada *Globalization: The Human Consequences*, Cambridge/Oxford, 1998, Polity Press, traduzida em português sob o título *Globalização: As Conseqüências Humanas*, Rio de Janeiro, 1999, Jorge Zahar Editor - V. p. 7), apud MOREIRA NETO (2001, p. 267), diz sobre o fenômeno: “A globalização está na ordem do dia; uma palavra da moda que se transforma rapidamente em um lema, uma encantação mágica, uma senha capaz de abrir portas de todos os mistérios presentes e futuros. Para alguns, ‘globalização’ é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, ‘globalização’ é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos sendo todos ‘globalizados’ – e isso significa basicamente o mesmo para todos.”

O certo é que o movimento reformista varreu o globo, ganhando - por questão mesmo de necessidade prática de adequação a esse novo contexto e contingências - a aderência dos países desenvolvidos e dos em desenvolvimento. É que se faziam imprescindíveis a redução do tamanho do Estado e a melhoria de seu desempenho. As estruturas de governo então existentes não mais atendiam às necessidades do governo e dos cidadãos, estruturas essas que se baseavam em procedimentos e regras de padrões burocráticos, de hierarquia rígida, os quais dificultavam o trâmite dos processos, abriam possibilidades de corrupção, visto a lentidão dos procedimentos e o inchaço da máquina estatal.

Nas palavras de MOREIRA NETO (2001, p. 272):

Em suma: a globalização pôs em marcha um conceito novo e expandido de eficiência política, em que a organização de poder, fosse qual fosse e na dimensão que tivesse, bem como as funções a serem desempenhadas, se deveriam adequar subsidiariamente às novas demandas, na medida em que, como isso, se iria reduzindo paulatinamente, como resultado da informação, a velha e descontente tolerância com a ineficiência do setor público.

Insta lembrar, ainda, a democracia²¹, que compreende o elemento peculiar à formulação do paradigma do Estado Democrático de Direito, e seu relacionamento com o *povo*²², porquanto na democracia, quem governa deve governar com o *povo*, pelo *povo* e para o *povo*. Aí está a supremacia do Estado de direitos humanos.

Outra idéia que advém da adoção do Estado Democrático de Direito, valendo aqui destacar, resulta da participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, nos processos político, econômico, social e cultural. Nesse sentido, DI PIETRO (2002, p. 20) faz lembrar os instrumentos de participação proporcionados pela Constituição, concernentes aos direitos fundamentais, a exemplo do direito à informação e

²¹ CARVALHO NETTO apud PIRES (2006, p. 140): “Democracia é uma dessas palavras que em nosso cotidiano consideramos óbvias e, exatamente porque óbvia, terminamos por não problematizá-la, supondo que todos atribuímos naturalmente a esse vocábulo o mesmo conteúdo semântico. Quando tematizada, no entanto, como ocorre com todos os termos pragmaticamente considerados óbvios sem que reflitamos sobre eles, ela se revela um imenso problema, uma vez que no nível discursivo da linguagem, não há qualquer acordo acerca de sua significação, de seu conteúdo de sentido (2001 (b):218)”.

²² O conceito de *povo* não pode ser compreendido como abstração útil, mas sim como figuração de realidade, anota MÜLLER (1998) (2000) apud PIRES (2006, p. 143), segundo o qual “[...] o povo não é apenas – de forma mediata – a fonte ativa da instituição de normas por meio de eleições bem como – de forma imediata – por meio de referendos legislativos; ele é de qualquer modo o destinatário das prescrições, em conexão com deveres, direitos e funções de proteção. E ele justifica esse ordenamento democrático, à medida que o aceita globalmente, não se revoltando contra o mesmo”.

outros assegurados ao longo do texto constitucional²³. É que a gestão participativa, verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa, é outra faceta de concretização do princípio da eficiência (BARBOSA, 2001, p. 207).

Nesse contexto, o Direito Administrativo não mais deve ser entendido como um ramo isolado do Direito Público, disciplina que se referia tão-somente ao Estado, mas como um “direito disciplinador de interesses transindividuais: um direito do cidadão”. É que o referencial deixa de ser o Estado para ser o cidadão. Com isso, surge uma nova forma de entender o que seja *público*: “não mais como algo inerente e próprio ao Estado, (...) mas como um espaço decisório compartilhado com a sociedade, o que rompe um presumido monopólio estatal sobre variadas funções de interesses transindividuais” (MOREIRA NETO, 2001, p. 265 et seq).

Daí dizer que se faz imprescindível a revisão do conceito de Administração Pública no Estado de Direito Contemporâneo, segundo alerta MACHADO (2007, p.12), porquanto

“A Administração Pública vem sendo usualmente definida como o aparelhamento do Estado de Direito destinado à realização de serviços que visem à satisfação das necessidades coletivas ou como função de competência do Poder Executivo, em sentido material, funcional ou objetivo, a atividade estatal regida pelo Direito Público com o fim de satisfação dos interesses coletivos e, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, conjunto de órgãos em exercício da função administrativa do Estado. Sua atividade, o serviço público, tendo por substrato a prestação de utilidade aos administrados.

Ora, com o duplo fenômeno da constitucionalização-internacionalização dos Direitos Humanos e o advento do Estado Democrático de Direito, além de um Estado que se regula pela legalidade, há uma relação jurídico-política que é redefinida em relação ao cidadão que, em virtude da superlegalidade, igual e livre, constrói o Estado do qual faz parte. Logo, Estado de auto-construção, no qual o cidadão não é administrado, posto que não é tutelado e, muito antes pelo contrário, é o detentor legítimo e pleno do poder estatal, que será em seu nome exercido, sendo portanto, o próprio legislador, executor e juiz do Estado, através de uma juridicidade renovada, de conteúdo finalístico garantido pelos Direitos Humanos Fundamentais.

²³ DI PIETRO (2002, p. 20 et seq) cita os seguintes dispositivos: art. 5º, inc. XXXIII; art. 10; art. 74, §2º; art. 187; art. 194; art. 194, inc. VII; art. 204, II; art. 198, inc. III; art. 204, inc. II; art. 206, inc. VI; art. 216, § 1º. Ainda segundo a autora, “Essa idéia de participação se reforça (...) com a inclusão do § 3º ao artigo 37, prevendo lei que discipline as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, de modo a facilitar as reclamações contra os serviços ineficientes e o acesso do usuário a registros administrativos e a informações sobre atos do governo”.

O direito da Administração Pública, até então conhecido como o Direito Administrativo, passa a envolver todo o conjunto do Direito Público, com especial destaque para todas as normas que sejam *locus* dos Direitos Humanos, de observância obrigatória, também princípios da Administração Pública.

Logo, a Administração Pública pode ser definida como o conjunto de órgãos do Estado de Direito para o desempenho de atividades para a satisfação de interesses público, coletivo e individual, através de quaisquer agentes, na função executiva do poder estatal, em relação fundamental com o cidadão.

Igualmente, vale notar que a enunciação expressa do princípio da eficiência na Constituição da República de 1988 abre a porta para o controle judicial dos atos administrativos²⁴, porquanto municia os Três Poderes (freios e contrapesos) e a sociedade com um novo fator de controle da Administração Pública. Como no Estado de Direito, a Administração se volta para o cidadão, para a gestão eficiente da coisa pública, os cidadãos podem e devem questionar judicialmente a eficiência administrativa, a gestão governamental, os programas de governo, avaliando os procedimentos e resultados.

Não é ocioso lembrar que o Estado é a sociedade, porquanto esse se compõe de sociedade, território e soberania. A diferença, entretanto, está em que o Estado deve observar as normas de direitos humanos, respeitando o cidadão como seu padrão, uma vez ser ele o legítimo detentor do poder. Sob esta ótica, os agentes estatais nada mais são que “empregados” dos cidadãos, necessitando gerir com total respeito àquele que lhe emprega, nos seus interesses e direitos. O que deve prevalecer é a idéia do contrato social²⁵, segundo o qual o poder é conferido ao agente público sob a condição de respeito à liberdade e igualdade, sem abuso ou desvio de poder, porquanto, frisando mais uma vez, quem governa deve governar com o povo.

²⁴ Nesse sentido PIRES (2006, p. 129): “Em razão desse movimento e da complexidade social avassaladora, é que o Direito Administrativo vem sendo chamado a romper com as premissas da estrita legalidade e das restrições ao controle do Judiciário sobre a Administração Pública, para assumir cada vez mais a perspectiva discursiva do que é ou não razoável diante do caso concreto, até como forma de correção dos excessos impostos pela racionalidade abstrata da modernidade a partir do mito da possibilidade de capacidade do Direito fechado, e que nele próprio encontra suas razões, de construir o patamar de justiça por meio de estruturas lógico-hipotéticas”.

²⁵ Conforme WEFFORT (2000, p. 37) apud FERREIRA (2007, p. 11), o contrato social de Locke “é um pacto de consentimento, onde os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuem originalmente no estado de natureza”.

Voltando ao tema da reforma, pode-se afirmar que modernização²⁶ tornou-se, hoje, palavra de ordem nos mais variados contextos ideológicos, sendo certo que as novas formas de gestão governamental foram experimentadas por diversos países, como a Suécia, Inglaterra, França, Nova Zelândia ou Holanda. Cuidou-se, linhas gerais, de impor um modelo pós-burocrático que, não obstante sobre alicerces weberiano, procuraria transformar a administração pública, sob vários aspectos. De burocrática, rígida e ineficiente, passaria para uma “administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (DI PIETRO, 1999, p.40).

Pesquisando o tema do implemento da eficiência nas Administrações Públicas internacionais, MACHADO (2007, p. 7) ensina:

“A Administração Pública passa a observar a eficiência não apenas como princípio interno, mas como princípio de eficiência externa, na satisfação dos cidadãos, através de um diálogo democrático (França, Noruega) em uma relação transparente e responsável. A satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos integram a noção de gerenciamento eficiente (Alemanha). As estratégias básicas, mudança nas relações externas entre Administração Pública e setor privado e modernização interna dos órgãos administrativos, havendo redefinição das fronteiras entre os setores público e privado e o enxugamento administrativo inclusive com terceirização (Nova Zelândia, Japão) e, via de consequência, conformação de novas atribuições para o poder Público.”

²⁶ Neste sentido, MACHADO (2007, p. 7): “A década de 1980 mostra-se como a década da nova administração pública, da sua modernização, seguida pela década de 1990, a década das reformas, ambos os períodos com foco na forma de governar, sendo parte de seus movimentos: a centralização do gabinete de procedimentos, a criação de oficinas de pensamento, comitês inter-departamentais, pessoas e processos transcendentais aos limites organizacionais, mobilidade de funcionários civis (Países Baixos), disposição eletrônica de informações (México), sistema eletrônico de requerimentos (Coréia), redução do número de funcionários civis (Japão), coerência (Reino Unido), distribuição de serviços por *one-stop-shops* (Canadá, Austrália), identificação de falhas por usuários (Reino Unido), tempo flexível (Filipinas), dentre outros. Aqui, nos debates sobre a modernização, a consideração da relevância dos preceitos da administração privada, de modelo gerencial e parâmetro de responsabilidade por resultados (países anglosaxônicos).”

CAPITULO II

2. Da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial

2.1. Algumas considerações sobre a Administração Burocrática

De acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa On-line, *burocracia* é assim definido:

do Fr. bureaucratie

s. f., modo de administração em que os assuntos são resolvidos por um conjunto de funcionários sujeitos a uma hierarquia e regulamento rígidos, desempenhando tarefas administrativas e organizativas caracterizadas por extrema racionalização e impessoalidade, e também pela tendência rotineira e pela centralização do poder decisivo;

classe dos funcionários públicos, especialmente os funcionários do Estado.

A burocracia moderna surgiu no século XIX, na Europa, em decorrência da necessidade de o Estado afirmar seu poder em face dos poderes feudais ou regionais. Primeiramente, desenvolveu-se a burocracia patrimonialista nas monarquias absolutas, para depois evoluir para a burocracia capitalista, em que se fazia clara a distinção entre patrimônio público e privado. À burocracia interessava primordialmente afirmar seu poder extroverso²⁷ sobre os cidadãos, com forte tendência de ser auto-referente, isto é, tendente a promover seus próprios interesses (PEREIRA, 2006, p. 29).

É bem verdade que, no início do século XX, o modelo burocrático foi esboçado de maneira a assegurar a eficiência²⁸, a impessoalidade e a moralidade. Mas como foi desenhado sob as luzes do Positivismo²⁹, assentou-se na hierarquia, na padronização de procedimentos, na cristalização de normas e regras, na interpretação literal dos

²⁷ Poder extroverso é de competência exclusiva do Estado e consiste no poder de impor leis e impostos à sociedade civil, que não é parte integrante do Estado, mas que, simultaneamente, é objeto do poder do Estado e fonte da legitimidade do governo.

²⁸ Para BATISTA JÚNIOR (2002, p. 26), “No modelo burocrático, comportamento eficiente, por pressuposto, é aquele conforme ao ‘bloco legal’. De fato, todo o sistema gerencial burocrático deve, assim, ser desenhado de forma a possibilitar o alinhamento da atuação dos agentes à regulamentação administrativa”

²⁹ O Positivismo jurídico é uma doutrina do direito que considera que somente é Direito, aquilo que é posto pelo Estado, sendo então esse o objeto que deve ser definido e cujos esforços sejam voltados à reflexão sobre a sua interpretação. Sua tese básica é que o direito constitui produto da ação e vontade humana (direito posto, direito positivo) e não da imposição de Deus, da natureza ou da razão como afirma o Jusnaturalismo. Seria, segundo o positivismo jurídico, o direito moderno - positivo - algo imposto por seres humanos para fins humanos (aspecto teleológico). A maioria dos partidários do positivismo jurídico defende também que não existe necessariamente uma relação entre o direito, a moral e a justiça, visto que as noções de justiça e moral são relativas, mutáveis no tempo e sem força política para se impor contra a vontade de quem cria as normas jurídicas. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Positivismo_Jur%C3%ADdico. Acesso em 09 jul 2008.

regulamentos, na graduação de cargos públicos, enfim, na “procedimentalização” e “formalização enrijecida” da Administração Pública³⁰.

Portanto, a adoção da administração pública burocrática clássica foi uma resposta à administração patrimonialista. Não obstante pressupor eficiência em suas bases teóricas, essa não se mostrou nem real, muito menos essencial. Contrariamente, a burocracia tornou os serviços públicos morosos e de má qualidade, garantiu altos custos administrativos e mostrou-se pouco ou nada voltada para o cidadão.

A administração burocrática é aquela, portanto, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida. É voltada para a consecução dos meios e os controles vêm *a priori*, porquanto prevenir desvios na administração é melhor que puni-los. Nesse modelo, não se definem indicadores de desempenho e não se estabelecem metas a ser alcançadas.

Conforme expõe PEREIRA (2006, p. 80), o grande obstáculo encontrado na implementação da administração pública gerencial resulta dos padrões vigentes da hierarquia e da autoridade próprios da administração burocrática. É que regras, procedimentos e estruturas rígidas impedem os gerentes de gerenciar, porquanto os administradores públicos, na burocracia, detêm “posturas reativas, presas a procedimentos operacionais padrão e limitadas em visão”.

Note-se que a formação de grandes estruturas hierárquicas, como a constituição de ministérios e departamentos, deita suas raízes no desenvolvimento de burocracias profissionais, que foi, sem dúvida, fator crucial na expansão e aumento da complexidade do aparelho estatal.

Apontam-se³¹ algumas características da administração burocrática: filas intermináveis no atendimento ao usuário; inacessibilidade aos serviços públicos; tempo excessivo gasto na prestação de serviço; papelada; existência de regras arbitrárias; questionários invasivos; necessidade de ocasionais subornos a funcionários públicos para fins de agilização na prestação de serviço; exercício do poder discricionário de autoridades

³⁰ Nesse contexto BATISTA JÚNIOR (2002, p. 26) diz que “se o modelo burocrático privilegia o enrijecimento do procedimento, passou-se a exigir uma AP orientada para resultados, sobretudo para a maximização do atendimento das necessidades sociais. Nesse sentido, impõe-se a desacralização do confuso emaranhado de regras do ordenamento estatal enquanto instrumento orientador enrijecido de prossecução do bem comum. O desafio inarredável é constituir um Estado Social eficiente e para tanto é necessário ver e rever o sistema burocrático.”.

³¹ Características inclusive extraídas das próprias reclamações e opiniões dos cidadãos em todo o mundo, que vivenciaram e ainda vivenciam as experiências da burocracia.

que impedia os bons funcionários de cumprir suas funções; custos administrativos altos; características enfim que podem ser resumidas numa só palavra – ineficiência.

Um exemplo de combate à burocracia reinante no setor público está no então governo americano Bill Clinton, cujo vice-presidente à época era Al Gore³². Este empenhou-se em definir padrões de atendimento ao público em 214 órgãos federais, onde uma das divisões regionais da Administração Federal de Seguridade Social foi considerada como a melhor no quesito “qualidade dos serviços oferecidos” (PEREIRA, 2006, p. 81).

Conforme afirmado na parte introdutória deste trabalho, a burocracia é própria do Estado, é de sua essência, porquanto haverá sempre hierarquia no modo de administrar, poder decisório, rotinas, tarefas organizativas, formalidades (escritos), regulamentos, bem como se constituirá por um corpo administrativo formado em sua maioria por servidores públicos.

É que a legalidade³³ é característica do modelo burocrático, vez que a inadequação dos meios usados aos fins visados gera a ilicitude, a ilegalidade. Nesse compasso, procedimentos mais rígidos sempre existirão como forma de resguardo da segurança e previsibilidade das ações governamentais.

³² Al Gore é autor do *best-seller Reinventing government* que fascinou Bill Clinton ainda quando candidato à presidência dos EUA. A obra abordava o primeiro dilema dos governos reformistas, tal seja: “funcionar melhor/custar menos”. Depois de eleito, em 1993, Bill Clinton incumbiu Al Gore de proceder a um estudo sobre o que fazer para melhorar o governo americano, desencadeando a campanha pela “reinvenção” do governo (PERREIRA, 2006, p. 76).

³³ Especificamente sobre a legalidade, MACHADO (2007, p.4 et seq) ensina: “O sentido amplo e clássico do princípio da legalidade traduz-se em três significados: a) ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei; b) todas as autoridades incumbidas de aplicar o direito e os próprios órgãos que o elaboram estão sujeitos à lei; e c) contra os atos das autoridades que, independentemente ou contra disposição legal contendam com interesses alheios, existe recurso que protege os direitos individuais. Em outras palavras, possui três dimensões: político-constitucional, administrativo-substancial e administrativo-processual. A dimensão político-constitucional engloba as garantias que derivam do regime político e do sistema de governo vigentes. Assim, a legalidade é democrática no sentido de ter por conteúdo os princípios fundamentais do regime político democrático (soberania popular, respeito aos direitos fundamentais, etc.). A dimensão administrativo-substancial abrange as garantias decorrentes das normas que definem a estrutura de governo na função administrativa, ou seja, a atividade dos órgãos do poder político que consiste na execução das leis e na satisfação das necessidades coletivas. A dimensão administrativo-processual, por seu turno, abarca as garantias estatuídas nas normas de natureza processual para efetivação do princípio pelos cidadãos face a atos ilegais. Logo, o princípio da legalidade é o dado fundamental do Estado de Direito, em acepção liberal, em função da garantia dos particulares contra a atuação estatal, corolário da separação das funções do poder estatal, evidenciando a institucionalização da cisão entre Estado e sociedade civil. Portanto, apresenta-se como determinante da regra de conteúdo da atividade administrativa, de modo que todo elemento de um ato de administração pública deveria ser expressamente previsto como elemento da hipótese normativa.”.

2.2. Algumas considerações sobre a Administração Gerencial

A ineficiência sempre foi problema crônico na burocracia weberiana. O modelo gerencial, nesta era de escassez relativa de recursos públicos, tem o mérito de colocar a eficiência no rol de preocupações do setor público. Restam claros os objetivos expressos no “Plano Diretor”, como se verá mais à frente, que tem por fundamento a harmonia entre o Estado e a sociedade e conduz ao novo Direito Administrativo participativo.

O modelo gerencial emergiu na segunda metade do século XX, como uma resposta à ineficiência estatal, como maneira de reduzir o custo dos serviços que cabiam ao Estado prestar, como modo de enfrentar a crise fiscal e como uma estratégia de proteger o patrimônio público com o combate a corrupção aberta e reinante. À época, mais precisamente no início dos anos 70, era visível a insatisfação dos cidadãos e dos funcionários públicos com relação à administração burocrática.

PEREIRA (2006, p. 28) define algumas características básicas da administração pública gerencial como sendo

orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

O modelo gerencial se liga a um modelo organizacional caracterizado pela redução dos níveis hierárquicos, pela compactação dos órgãos centrais, pela maior autonomia dos responsáveis pela implementação das políticas públicas e pela contratualização de suas relações com os órgãos centrais. O rígido controle de desempenho é aferido por meio de indicadores acordados e predefinidos por meio de contrato (contrato de gestão).

A filosofia é de combate ao nepotismo e à corrupção, dando maior flexibilidade ao agir dos gerentes (liberdade nos limites da discricionariedade), controlando não somente os meios (como no modelo burocrático), mas também os resultados ou fins. E para que se proceda ao controle, o modelo gerencial requer a descentralização, delegação de autoridade e de responsabilidade do gestor público, liberdade de agir dos administradores na escolha dos meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas. A confiança nos

políticos e funcionários, embora limitada, é necessária aos bons resultados, porquanto, sem algum grau de confiança³⁴, não se obtém cooperação entre os mesmos.

A administração pública gerencial foca o cidadão, concentrando-se nas necessidades do usuário, do consumidor. O modelo gerencial rompe com alguns princípios do burocrático, mas conserva outros, como o sistema de mérito para admissão de servidor; o sistema estruturado e universal de remuneração; organização em carreira; treinamento sistemático e avaliação de desempenho. Uma diferença que se aponta entre os modelos consiste na flexibilidade dos procedimentos e no implemento da forma de controle de resultados ou “a posteriori”, que se dá por meio dos chamados contratos de gestão. Daí dizer que os resultados (fins) são privilegiados, enquanto os procedimentos (meios) não são tão relevantes.

A Administração Pública gerencial (eficiente) é descentralizada de maneira a alcançar o cidadão-cliente, por meio das agências executivas e das organizações sociais; busca reorganizar as estruturas administrativas com ênfase na qualidade, na produtividade do serviço público e na profissionalização do servidor.

Fazem parte, ainda, da cartilha do modelo gerencial o incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGS); a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais; controle do orçamento e dos gastos públicos; maior autonomia das agências governamentais; descentralização política; estabelecimento do conceito de planejamento estratégico; e a terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Daí poder dizer que a nova Administração Pública tem como característica a orientação da ação do Estado para o cidadão³⁵ que deve participar da formulação e gestão das políticas públicas. Daí igualmente poder afirmar que isso implica uma mudança na concepção do que seja “público”, que passa a ser identificado com a coletividade, e não mais com o poder ou com o aparelhamento administrativo do Estado exclusivamente.

³⁴ A confiança aqui é objetiva, significando que não é pessoal, mas legal (lealdade administrativa, institucional).

³⁵ Anota PIRES (2006, p. 141): “[...] a cidadania, orientada pelo mote da democracia num nível discursivo da linguagem, deve ser considerada como resultado do processo participativo, pressupondo-se o cidadão sujeito e destinatário da construção democrática e, assim, liberto da artificialidade do tratamento de massa que o escraviza, enquanto o Direito deve ser compreendido como ordem aberta e inclusiva que projete a segurança compartilhada”.

No tocante às esferas pública e privada, e com base nas enfáticas lições de Habermas, PIRES (2006, p. 153) anota que tais esferas devem ser vistas não como domínios antitéticos, em tensão, mas como um domínio em que as relações se sustentam em trocas e interações. Nas palavras da Professora:

“(...) o público não se coloca como antítese do privado, e as duas áreas não podem ser consideradas como focos de recíprocas lesões. Ao contrário, o público há de pressupor o respeito ao privado e não há de ser uma representação de uma prevalência arbitrária do coletivo; o privado, por seu lado, há de se reduzir ao elemento funcional simplificados de uma ordem plural, justa e democrática e sistematicamente considerada.”

É com o objetivo, portanto, de implementar o modelo gerencial e reformar a Administração Pública que foram idealizados e introduzidos no Direito Administrativo “institutos” (DI PIETRO, 2000, p. 84), “figuras jurídicas, ou apenas práticas administrativas” (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 207), como as agências reguladoras, as agências executivas, os contratos de gestão, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público e tantas outras novidades com que se depara o operador do direito.

Outra noção que se liga à governança e à eficiência se refere a de Estado subsidiário. Na Carta de 1988, a idéia de subsidiariedade não se encontra muito clara, mas é apontada pela doutrina pátria, dentre outras concepções, como sendo a “limitação à intervenção estatal”, porquanto cumpre ao Estado “fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos”. Por este prisma, as parcerias entre o público e o privado³⁶ são bem vindas, porquanto se prestam ao objetivo de fomento, de gestão associada, e de diminuição do tamanho do aparelhamento estatal (DI PIETRO, 1999, p. 27).³⁷

Para MOREIRA NETO (2001, p. 275 et seq), a subsidiariedade é uma característica da função administrativa pública, que se presta “para definir a exata responsabilidade

³⁶ O Estado de Minas Gerais revela-se pioneiro na adoção de parcerias, com o advento da Lei n. 14.868, de 16 de dezembro de 2003, que institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública Estadual.

³⁷ As parcerias público-privadas são atualmente tidas como um valioso instrumento na implementação das políticas públicas, porquanto permitem a efetiva colaboração entre a sociedade e o Estado, maximizando os recursos disponíveis. As parcerias viabilizam projetos que envolvem riscos e que não seriam implementados pelo setor privado, isoladamente, em face da falta de atrativos econômico-financeiros. Também o setor público não se arriscaria sozinho. Nesse contexto, ambos se unem na implementação de um projeto de interesse público, conforme esclarece PINTO (2000, p. 23 et seq).

originária de atuação do Estado em relação a cada tipo de problema”, vindo a ser, na prática,

“(…) uma nova doutrina de repartição de poderes, e que consiste, apenas, na adequada e precisa definição dos sucessivos níveis de concentração do poder e das decorrentes descrições de competência, desde necessárias para atender as demandas da sociedade do modo mais eficiente possível, e sempre com respeito pelos espaços de decisão menores, reservados, sucessivamente, aos indivíduos e aos grupos sociais secundários.”

Além da subsidiariedade, MOREIRA NETO (2001, p. 275 et seq) aponta a *flexibilidade* como característica da função administrativa, para

“(…) manejar a alteração dos órgãos e das funções com vistas a alcançar os melhores resultados, o que acarreta uma reversão do que a tradição organicista até agora nos tem legado, ou seja, o resultado precedendo a definição da função e, esta, a do órgão.”

2.2.1. Gerencialismo puro (*managerialism*)

O gerenciamento puro, ou seja, o modelo em sua forma genuína, implantado na Grã-Bretanha sob a governança da primeira-ministra, objetivou reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade, significando dizer que a eficiência governamental giraria em torno da questão financeira (ABRUCIO, 2006, p. 182).

Nos dizeres de ABRUCIO (2006, p. 182), “o ponto central do gerencialismo puro é a busca de eficiência”, realizada por meio de instrumentos de avaliação de desempenho e mecanismos objetivos de mensuração da performance governamental e controle orçamentário³⁸. Por ser a produtividade o eixo central da reforma, a eficiência estaria no corte dos gastos governamentais³⁹.

Uma crítica que se faz ao modelo gerencial puro está na ênfase demasiada da eficiência governamental sem avaliação da efetividade dos serviços públicos ou do grau de atingimento dos resultados esperados. É que a efetividade - que está na avaliação qualitativa dos serviços públicos - não pode ser considerada sob o aspecto econômico como o pode a eficiência pura. O conceito de efetividade é importante na medida que

³⁸ Foi nessa época que se deu a criação do *Financial Management Initiative – FMI*.

³⁹ A Grã-Bretanha foi mais feliz que os EUA na implantação do gerencialismo puro, porquanto os Governos Reagan e Bush tentaram seguir a receita de corte dos gastos sociais, mas não obtiveram êxito. Também, não conseguiram proceder ao corte de pessoal. Contrariamente, os gastos sociais cresceram 16% em relação ao PIB, naquela época.

recupera a noção de que cumpre ao governo prestar bons serviços (ABRUCIO, 2006, p.184).

Todavia, o efeito positivo do gerencialismo puro foi a incorporação da eficiência governamental como valor ligado à questão financeira, ocasionando uma consciência coletiva acerca do custo das políticas públicas. Essa idéia, aliás, foi incorporada por todos os governos reformistas.

A discussão a respeito do gerencialismo tomou maior vulto a partir dos anos 80, sendo certo que uma das principais mudanças na administração resulta do fato de os serviços públicos terem sido voltados para atender ao cliente/consumidor (tido aqui no seu conceito empresarial), sem, contudo, perder a ênfase na eficiência (também vinculada a conceito empresarial) e na qualidade dos serviços públicos.

2.2.2. *Consumerism*

O consumerism consistiu numa evolução do gerencialismo puro, porquanto incorporou novos significados ao managerialism, a exemplo do conceito de qualidade no setor público, com avaliação de resultados das agências governamentais e dos programas de governo.

Nesse estágio, o governo britânico reforçou a estratégia voltada para a satisfação dos consumidores, tornou o poder público mais ágil e competitivo, por meio de medidas como a descentralização administrativa (desconcentração), o incremento da competição entre as organizações do setor público (forma de evitar o monopólio) e a implementação de novo modelo contratual⁴⁰, em que os consumidores teriam maior oportunidade de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos.

O modelo recebeu diversas críticas, dentre elas a de continuar a tratar o cidadão como consumidor (ou cliente) que tem um referencial individual e que pressupõe liberdade de escolha (quando se trata de utilização de determinados serviços públicos de caráter compulsório, tais como os serviços policiais, não há escolha).

⁴⁰ O modelo contratual possui três dimensões, a saber: 1) extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não-lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal; 2) extensão das relações contratuais ao próprio setor público, envolvendo descentralização, delegação de autoridade e mecanismos de *quasi market*; 3) estabelecimento de contratos de qualidade entre os prestadores de serviço e os consumidores/clientes. (ABRUCIO, 2006, p. 187)

2.2.3. Public service orientation - PSO

A *public service orientation - PSO* vem para preencher algumas lacunas deixadas pelo gerencialismo puro. Os teóricos do modelo utilizam conceitos “como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate no modelo gerencial” (ABRUCIO, 2006, p.190).

O ponto distintivo desta corrente está no conceito de cidadão⁴¹, que pressupõe participação política, direitos e deveres inerentes à cidadania e tem referencial ou conotação de coletividade. Ou seja, o modelo traz de volta os debates acerca de *accountability*⁴² e participação política segundo um conceito mais amplo de esfera pública, utilizando-se da transparência como forma de proteção contra o clientelismo e o corporativismo próprios da burocracia.

O PSO faz severas críticas ao gerencialismo puro e ao *consumerism*, mas não nega os conceitos de eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, planejamento estratégico, flexibilidade e outros mais inerentes àqueles modelos. Pelo contrário, o PSO tenta aperfeiçoar tais conceitos, colocando como principal referência a esfera pública.

Grande contribuição do PSO, conforme ABRUCIO (2006, p.192), é a de dizer não somente “*como* o setor público deve ser, mas principalmente *o que* deve ser”. Todavia, o modelo não oferece respostas mais abrangentes, no sentido de mostrar quais medidas a ser tomadas para “atenuar as desigualdades regionais (...) e garantir assim uma verdadeira equidade”.

⁴¹ Segundo ABRUCIO (2006, p. 190), “O ponto que aqui distingue Public Service Orientation (PSO) das outras correntes é o conceito de cidadão. Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva – pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres –, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera política.”

⁴² Accountability, segundo CARNEIRO (2004, p. 11), “é um conceito multidimensional, e isso quer dizer que a efetividade da accountability depende da combinação das diversas formas de responsabilização, entendidas como mecanismos complementares para o controle da ação governamental. [...] O grau de governança democrática de um estado depende, diretamente, do quantum de accountability existente na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo. Esse ponto coloca diretamente a questão da accountability no centro mesmo da prática democrática. [...] O tema da accountability relaciona-se, portanto, com a construção de um novo padrão de governabilidade, que envolve a reconstrução do Estado e a consolidação da democracia.”

Conclui ABRUCIO (2006, p. 193 et seq) que, para a Administração Pública atingir a meta de reforma - porquanto “Sem dúvida, a redefinição do papel do Estado depende impreterivelmente da reforma da burocracia pública” -, imperioso que se enfrentem cinco dilemas básicos do modelo pós-burocrático, sendo preciso para tanto:

- i) Revitalizar os recursos humanos do serviço público e, ainda, envolver e convencer a população quanto às necessidades das reformas (dilema: “Reforma administrativa e processo político”);
- ii) Manter o equilíbrio entre a “flexibilidade administrativa requerida” e a “atuação preventiva sobre os custos” (dilema: “Lógica fiscal versus lógica gerencial”);
- iii) Criar “mecanismos de coordenação e políticas compensatórias”, a fim de evitar a descentralização radical que tende a aumentar as desigualdades regionais e fragmentar a prestação de serviços públicos (dilema: “Descentralização”);
- iv) Aumentar a comunicabilidade entre os que concebem as políticas e os que a executam (dilema: “Separação entre a formulação e a implementação das políticas”).

CAPITULO III

3. A crise do Estado brasileiro e os ideais de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil

3.1 A crise dos anos 70

A partir dos anos 70, o Estado brasileiro entrou em crise⁴³. A maioria dos países europeus realizou o ajustamento fiscal ainda nessa década, o mesmo não ocorrendo na América Latina. Nos anos 80, a crise evidenciou-se ainda mais. A resposta a esse quadro veio com a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado, em que se acreditava resultarem no Estado mínimo. Somente na década de 90, verificou-se a inviabilidade de tais propostas, não obstante terem servido de condição básica para a reconstrução do Estado.

A primeira grande crise desencadeada, nos anos 80, foi fiscal, sob a forma de crise da dívida externa, em que o Estado perde o crédito público, vê diminuir ou mesmo desaparecer sua capacidade de gerar poupança e de intervir no mercado. Outra manifestação evidente foi a constatação da obsolescência da forma burocrática de administração, que resultou em custos crescentes, baixa qualidade e ineficiência dos serviços públicos prestados. Se antes o Estado era fator de desenvolvimento, tornava-se agora o próprio obstáculo.

Ao invés do Estado mínimo, propôs-se sua reconstrução, significando que deveria ser buscada a superação da crise fiscal, recuperada a poupança e redefinidas as formas de intervenção econômica e social, por meio de contratação de organizações públicas não estatais para execução de serviços de educação, saúde e cultura. Além disso, propôs-se a reforma administrativa, por meio de implantação de uma Administração Pública de caráter gerencial. Da idéia de que o Estado é que deve promover diretamente o desenvolvimento, passou-se à idéia de que ele deve apenas atuar como regulador e facilitador, ou financiador do crescimento.

⁴³ A grande crise econômica está localizada nos anos setenta, que foi induzida sobretudo pela crise do petróleo. Tal crise pôs em xeque o paradigma do Estado de Bem-Estar Social que demandava forte base de recursos materiais. Conforme muito bem discorre PIRES (2006, p. 127 et seq), os países ocidentais necessitavam “de uma massa monetária cada vez maior para sustentar as necessidades sempre crescentes da sociedade”. Assim, “ao mesmo tempo em que os direitos sociais exigem ampliação da capacidade do Estado, as taxas de arrecadação tributária decrescem em ritmo vertiginoso”.

COSTIN (2001, p. 40 et seq), uma das principais articuladoras da Reforma do Estado brasileiro, assinala que a crise que desencadeou a reforma abrange quatro dimensões, tais sejam: a “crise fiscal”, a “crise política do Estado”, a “crise do funcionamento e do gerenciamento do Estado” e a “crise do modelo de intervenção”.

Segundo a ex-Ministra (COSTIN, 2001, p. 44), a reforma do Estado brasileiro representa algo bem mais profundo que a simples migração do modelo burocrático para o gerencial. É que o Estado não foi concebido para prestar serviços públicos e, em sendo assim, imperioso o esforço de profissionalização dos servidores públicos. Quanto à crise do funcionamento e do gerenciamento do Estado brasileiro, diz COSTIN (2001, p. 43):

“No Brasil, o Estado foi criado na época do Império. A primeira (...) era baratear o custo de produção de capital, ou seja, fazer uma série de investimentos em infra-estrutura para que o setor privado pudesse se instalar e operar bem; (...). A segunda função do Estado, pela administração direta, foi gerar emprego e renda numa época em que não havia setor privado com capacidade para fazê-lo”.

3.2. A modernização do setor público e a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)

No caso brasileiro, o governo Fernando Henrique Cardoso propôs, em 1995, a segunda⁴⁴ reforma administrativa do Brasil. Buscou reconstruir o Estado, conforme foi exposto no “Plano Diretor”, ao entendimento de que a transição programada da administração pública do tipo burocrática, rígida e ineficiente, para o tipo gerencial, flexível e eficiente, voltada para o cidadão, reforçaria a governança, compreendida como a capacidade de se governar o Estado.

Portanto, a proposta do governo FHC apoiava-se no modelo gerencial, como resposta à crise dos anos 80⁴⁵ - em que se deu uma estagnação da renda *per capita* e alta inflação -, bem como à globalização da economia (PEREIRA, 2006, p.239).

Observa-se que a crise da administração pública burocrática teve início no regime militar, vitimado pelo patrimonialismo e ineficiência da alta administração (ou núcleo estratégico do Estado) que recrutava seus administradores por meio das empresas estatais e

⁴⁴ A primeira reforma foi a burocrática ocorrida em 1936. A reforma de 1967, que pode ser considerada a segunda e neste caso a de Fernando Henrique Cardoso será considerada a terceira, foi um ensaio de descentralização e desburocratização, segundo PEREIRA (2006, p. 237).

⁴⁵ A crise se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Conforme esclarece PEREIRA (2006, p. 239), a crise se caracterizou pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado, crise fiscal ou financeira, tida como o modo de intervenção do Estado, poupança negativa e perda de crédito público, e ainda, crise burocrática e crise política.

não por meio de abertura de concursos e formação de carreiras que proporcionaria uma burocracia civil forte. Contrariamente, o regime militar optou pelo caminho mais fácil de recrutamento de administradores sem concurso, tendo como consequência o alto custo administrativo e baixa qualidade dos serviços públicos, em face da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento da burocracia.

A primeira tentativa de implementação da administração pública gerencial, no Brasil, ocorreu nos anos 60, não obstante a idéia ter sido delineada nos anos 30⁴⁶ e estar inserida também na reforma de 1967. Foi o Decreto-lei n. 200/67⁴⁷ a primeira tentativa de superação da burocracia, porquanto buscou inserir a eficiência no aparelho estatal, com a criação da administração indireta ou descentralizada, com transferência da produção de bens e serviços para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Os órgãos responsáveis pela implementação da reformulação estatal, na década de 90, foram o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao longo do segundo governo (1999-2002).

No tocante à reformulação estatal, COSTA (2002, p. 9) lembra que é preciso distinguir as reformas institucionais das reformas gerenciais, embora seja uma distinção meramente analítica. Mas ambas estão seriamente imbricadas. Segundo ele, as reformas institucionais alteram o desenho organizacional da administração pública, enquanto as reformas gerenciais tentam mudar os procedimentos da burocracia administrativa para realizar seus objetivos. Sob esta ótica, fácil perceber por que as alterações no desenho da organização se associam às alterações nas práticas administrativas.

A proposta de reforma partiu da existência de quatro problemas básicos, e objetivou, em síntese: delimitar o Estado; redefinir seu papel regulador; recuperar a governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas; aumentar a

⁴⁶ O primeiro sinal da administração pública gerencial se deu em 1938, ano em que foi criada a primeira autarquia no Brasil, decorrente da idéia de “administração indireta”, em que os serviços públicos deveriam ser descentralizados, desobedecendo à lógica da burocracia da “administração direta” ou central. (PEREIRA, 2006, p.243)

⁴⁷ Como bem lembrado por CARVALHO FILHO (2007, p. 57), o Decreto-Lei n. 200/67 não trouxe expresso o princípio da eficiência, mas alinhou cinco princípios fundamentais no art. 6º: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. “Todos eles, de uma forma ou de outra, buscam perseguir maior eficiência na atividade administrativa”.

governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar⁴⁸.

Posteriormente às políticas de ajuste fiscal, colocadas em primeiro plano, passa a ser fundamental a reforma administrativa. A necessidade de modernizar o setor público e torná-lo mais eficiente ficou patente com a aprovação do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” - PDRAE (1995)⁴⁹, sob a governança de Fernando Henrique Cardoso. Pelo documento, liga-se a noção de Administração Pública gerencial a uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e uma maior eficácia da ação reguladora do Estado, reconhecendo-se expressamente que o sistema burocrático se revelou lento e ineficiente.

Observa-se que, no “Plano Diretor”, existe clara distinção entre “Reforma do Estado” e “Reforma do Aparelho do Estado”, sendo certo que a primeira é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira; enquanto a segunda tem um escopo mais restrito, porquanto está orientada para tornar a Administração Pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

Consoante se extrai dos objetivos de reformulação, as atividades que podem ser controladas pelo mercado devem ser transferidas para o setor privado (daí os processos de privatização das empresas estatais); devendo também ocorrer a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado. Trata-se da denominada publicização, que compreende a descentralização daqueles serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas que devem ser por ele subsidiados, com controle social direto e participação da sociedade.

Cumprir registrar que, nessa fase, toma relevo no Brasil, a partir da reforma delineada pelo PDRAE (1995), a idéia do “terceiro setor”, consubstanciada na transferência de serviços públicos não exclusivos para a sociedade organizada (organizações públicas não-estatais e privadas sem fins lucrativos), tais como a prestação de serviços da área de saúde e educação. A descentralização de atividades no setor de prestação de serviços públicos não exclusivos, conforme ensina PINTO (2000, p. 8) partiu do pressuposto “de que esses

⁴⁸ Importa notar que delimitação do Estado envolve as idéias de privatização, publicização, e terceirização; a desregulação refere-se ao grau de intervenção estatal no mercado, enquanto o aumento da governança diz respeito à superação da crise fiscal e da forma burocrática de administrar o Estado. Por fim, o aumento da governabilidade é pertinente à legitimidade do governo e a adequação das instituições políticas.

⁴⁹ O Plano Diretor pode ser visto em sua íntegra no sítio:

< http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM >

serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal”⁵⁰.

Foram considerados, no “Plano Diretor”, quatro setores de atuação do Estado: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não exclusivos; e o setor de produção de bens e serviços para o mercado. A idéia é de que, no primeiro setor ou núcleo estratégico, que representa o governo em si, as decisões sejam as melhores, portanto, a efetividade é mais importante que a eficiência, tendo-se aí um misto dos dois modelos de gestão (burocrático e gerencial). Segundo o documento, as decisões políticas, mais que eficientes, devem ser eficazes, a dizer, devem ser certas em sua legitimidade junto à população. Nos demais setores, aplica-se a cartilha do modelo gerencial, em que o critério da eficiência se torna fundamental, sendo importante o atendimento ao cidadão, com qualidade e baixo custo.⁵¹

⁵⁰ Mas na verdade, o fortalecimento da sociedade civil, que foi o embrião do Terceiro Setor, se deu nos anos 70, em oposição ao Estado autoritário. Todavia, foi nos anos 90 que surgiu a palavra parceria enquanto expressão de um novo padrão de relacionamento entre os três setores da sociedade. Foi então antes da década de 90 que o Terceiro Setor se organizou ante a inércia do Estado na prestação dos direitos sociais. (<http://www.rits.org.br> – rits - rede de informações para o terceiro setor>, acesso em 26 jun/2008).

⁵¹ O PDRAE contém implicitamente a concepção neoliberal, conforme anota PINTO (2000, p. 49).

CAPITULO IV

4. A reforma administrativa e a eficiência na Constituição da República de 1988

Depreende-se do “Plano Diretor” que o Governo brasileiro não carecia, à época, de governabilidade (legitimidade para governar)⁵², ou de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que contava na sociedade civil. O problema residia na limitação da governança (capacidade de governo)⁵³, que se traduz na capacidade de implementar as políticas públicas, dada a rigidez e a ineficiência da máquina administrativa, a corrupção, desvios de verbas públicas e inobservância da legalidade.

Corroborando o esforço do Governo em implementar o modelo gerencial na Administração Pública e servir de base para o desenvolvimento dos ideais da Reforma do Aparelho do Estado, conforme restou claro naquele documento, o princípio da eficiência foi introduzido expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição da República de 1988, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, junto aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Em termos de direito comparado, registra-se que o princípio da eficiência é consagrado em constituições alienígenas, a exemplo das Constituições das Filipinas, do Suriname e de Cuba. A Carta Espanhola de 1978 prevê expressamente o princípio da eficácia; e a Portuguesa assegura a participação dos administrados na gestão efetiva da Administração Pública, traduzindo-se no princípio da efetividade, além de prever implicitamente o princípio da boa administração ou do mérito.

Muitos estudiosos tentam identificar se o princípio da eficiência é mesmo uma novidade introduzida na Constituição, porquanto, desde o advento do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que procedeu a primeira Reforma Administrativa Federal, a atividade do Executivo está submetida ao controle de resultado; ao sistema de mérito; e à

⁵² Governabilidade ou capacidade política de governar diz respeito às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de Governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários etc. Enfim, deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

⁵³ Governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. A governança seria a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de um governo de implementar políticas.

supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa. Mesmo antes da Emenda Constitucional nº 19/98, a doutrina e a jurisprudência já apontavam a existência implícita do princípio, mediante outras normas constitucionais. Demais disso, há quem entenda que se pode extrair a eficiência do conteúdo da cláusula do Estado Social, “princípio maior que já traria consigo os ideais de economicidade e celeridade, especialmente em questões de direitos fundamentais” (BUENO, 2002, p. 267 et seq), ou considerá-lo como princípio decorrente do regime republicano (MODESTO, 2000, p. 65 et seq.). Há até quem diga que “A inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional foi a atitude mais ineficiente da vida dos autores da idéia, nos últimos trinta anos” (RIGOLIN apud CARVALHO FILHO, 2007, p. 24).

O princípio não mereceu maiores considerações de BANDEIRA DE MELLO (2002), que o considera apenas como uma faceta do princípio italiano da “boa administração”, não carecendo, portanto, de vir expresso no texto constitucional. Na verdade, a eficiência é inerente a toda atividade pública, é dever de agir da Administração, e a ordem jurídica nunca admitiu o contrário, diz o autor.

Como dito precedentemente, o objetivo de reformar o aparelhamento do Estado, cujo processo ainda está em aberto, consiste em permitir que a Administração Pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão serviços de maior qualidade, como restou claramente expresso no “Plano Diretor”. Todavia, a eficiência ali pregada tem nítida conotação de economicidade, baixos custos e de racionalização dos gastos públicos, consequência inclusive dos poucos recursos orçamentários.

Daí a motivação de pensar a eficiência pela ótica do Direito. De acordo com MODESTO (2000, p. 75), o princípio da eficiência é conceituado como sendo:

(...) a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

Note-se que a norma principiológica se dirige para a razão e fim maior do Estado, que é a prestação dos serviços sociais essenciais à população e à satisfação do bem comum. Depreende-se da lição de DI PIETRO (2000, p. 83) que o princípio da eficiência pode ser compreendido sob dois aspectos, quais sejam, em relação ao “modo de atuação do agente

público” e ao “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública”, ambos com objetivo de “lograr os melhores resultados”.

O debate sobre ser ou não o princípio da eficiência uma novidade no âmbito da Administração Pública é produtivo, entretanto, não se pode recusar sua “positividade”, “operatividade” e “validade jurídica”, conforme ensina MODESTO (2000, p. 67), ao argumento de que é conceito desenvolvido por outras ciências. Cuida-se de norma principiológica, mais que um pressuposto da administração gerencial, destinando-se a conferir aos agentes públicos o dever de selecionar e utilizar, de maneira criteriosa, os melhores meios a serem empregados no cumprimento das atividades necessárias à boa administração. A eficiência constitui dever indeclinável de todo agente público e enquanto princípio, apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público. Serve-se, ainda, de “fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade” (MORAES, 2003, p. 322).

4.1 Princípios e sua hierarquia sobre as regras jurídicas

O paradigma⁵⁴ do Estado Democrático de Direito⁵⁵, que fecha o ciclo da modernidade e inaugura a nova visão do Estado da denominada alta modernidade, maximiza a importância dos princípios e é, nesse contexto, que surge o novo Direito⁵⁶, cujo ordenamento é aberto e indeterminado, de base principiológica⁵⁷.

Como ensina CANOTILHO (1995, p. 201), o Direito Constitucional é um sistema aberto de normas e princípios, que somente se tornam ativamente operantes pelos procedimentos administrativos, legislativos e pelos processos judiciais. E, dado o caráter

⁵⁴ CARVALHO NETTO (1995) apud PIRES (2006, p. 130), discorrendo sobre os paradigmas, diz que eles são “núcleo de idéias, crenças, concepções prevaletentes”, podendo ser agrupados em pré-modernos, modernos e pós-modernos.

⁵⁵ É o paradigma que fecha a Modernidade e inaugura a Alta Modernidade. Dele emerge os direitos de terceira e quarta gerações e vem informado pela complexidade da estrutura social, rompendo com as antigas categorias jurídicas segregadoras dos regimes anteriores. O Estado Democrático de Direito apresenta-se sob os signos da pluralidade, da flexibilidade, da diversidade, da consensualidade.

⁵⁶ CARVALHO NETTO (2001, tópica introdução, s/n) apud PIRES (2006, p. 149): “De fato, o novo Direito apresenta-se como um ordenamento de trama aberta e indeterminada, de base principiológica, conforme ensina Ronald Dworkin, e informado pela imparcialidade, que, segundo Carvalho Netto, cobra do aplicador a postura de abertura e sensibilidade ‘às pretensões jurídicas levantadas por todos e cada um dos envolvidos, buscando, no ordenamento, a norma capaz de reger aquela dada situação, de modo a não produzir resíduos de injustiça’.”

⁵⁷ PIRES (2006, p. 127): “Esse reconstrução, que também está a determinar os novos rumos para o Direito Administrativo, sustenta-se, em linhas gerais, no próprio avanço dos paradigmas do Direito e do Estado, especialmente na chamada Alta Modernidade, que se sucedeu aos marcos da pré-modernidade e da modernidade.”.

aberto e amplo da Constituição, torna-se importante a interpretação constitucional como concretização⁵⁸ e realização das normas.

À luz da melhor doutrina, princípios e regras são considerados espécies de normas (dever-ser). Mas, enquanto aqueles têm elevado grau de abstração, são vagos e indeterminados, carecendo de concretização, essas podem ser aplicadas diretamente ao caso concreto, porquanto têm reduzido grau de abstração. Os princípios são fundamentos de regras jurídicas, são padrões de conduta e não simples diretivas práticas; convivem harmonicamente entre si, permitindo-se que se sopesem a aplicação de um ou outro, no caso concreto. Já as regras são válidas ou inválidas e não subsistem num mesmo sistema, se antinômicas.

Imperioso frisar que a idéia de que princípios são normas, assim como as leis, surgiu com o fracasso político e decadência do positivismo puro⁵⁹ e o advento do pós-positivismo, que tem como marco inicial o fim da Segunda Guerra Mundial, a derrota do fascismo (Itália) e do nazismo (Alemanha), vez que “Esses movimentos políticos e militares ascenderam ao poder dentro do quadro da legalidade vigente e promoveram a barbárie em nome da lei” (GRANDINETTI apud BARROSO, 2004, p. 199).

Segundo BARROSO apud FERREIRA (2007, p. 15):

O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana.

Os princípios devem ser objeto de ponderação e harmonização, não de conflito. Havendo colisão de princípios, o caso se resolve na dimensão de peso. Se um princípio estabelece que algo é proibido e outro, que é permitido, um dos dois deve ceder frente ao outro, e a solução depende de uma ponderação. Todavia, “não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza”. Significa dizer, sim, que “em determinadas circunstâncias, um princípio cede ao outro ou

⁵⁸ Concretizar a constituição implica especialmente o processo de densificação de regras e princípios constitucionais, ou seja, implica um processo que vai do texto da norma ao caso concreto.

⁵⁹ Oportuno registrar que o ápice do positivismo se deu com Hans Kelsen, mestre de Viena, na década de 30, com a edição de sua obra clássica “Teoria Pura do Direito”. GRANDINETTI (2004, p. 200) relembra que “A teoria Kelseniana atribuiu à ciência do Direito o estrito e limitado papel de analisar as normas jurídicas com abstração sociológica e de valores; o direito positivo passou a ser um produto desprovido de qualquer conteúdo axiológico. Para o mestre de Viena, o válido preponderava sobre o que era justo, pois o que era válido estava de acordo com os modos de existência normativa de um ordenamento jurídico; e concluía que a justiça e injustiça não diziam respeito à validade de determinada norma jurídica”.

que, em situações distintas, a questão de prevalência se pode resolver de forma contrária (BONAVIDES, 1997, p. 251).⁶⁰

Em uma clássica definição de princípio, BANDEIRA DE MELLO (2004, p. 56) assevera que

é por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Princípios e regras são, portanto, normas, e cada qual a seu turno é obrigatória, na medida em que representam a garantia da ordem jurídica. Todavia, são amalgamados diferentemente, vez que as regras se eliminam reciprocamente quando incompatíveis, enquanto os princípios, ainda que contrários, subsistem, dado sua natureza diversa das regras. Nesse aspecto, CARVALHO NETTO apud PIRES (2006, p. 135):

Os princípios, ao contrário das regras, como demonstra Dworkin, podem ser contrários, sem se eliminarem reciprocamente. E, assim, subsistem no ordenamento princípios contrários que estão sempre em concorrência entre si para reger uma determinada situação. A sensibilidade do juiz para as especificidades do caso concreto que tem diante de si é fundamental, portanto, para que possa encontrar a norma adequada a produzir justiça naquela situação específica. É precisamente a diferença entre os discursos legislativos de justificação, regidos pelas exigências de universalidade e abstração, e os discursos judiciais e executivos de aplicação, regidos pelas exigências de respeito às especificidades e à concretude de cada caso, ao densificarem as normas gerais e abstratas na produção das normas individuais e concretas, que fornece o substrato do que Klaus Günter denomina *senso de adequabilidade*, que,

⁶⁰ Conforme BONAVIDES (1997, p. 251), a teoria dos princípios é hoje o coração das Constituições. As maiores contribuições para o pensamento pós-positivista estão nas teorias adotadas por Robert Alexy e Ronald Dworkin.

no Estado Democrático de Direito, é de se exigir do concretizador do ordenamento ao tomar suas decisões (1999 (b):482-483).

4.2. O princípio da eficiência frente à Administração Pública

Eficiência pode, a princípio, ter um significado cristalino, mormente quando se considera que a Administração Pública tem o dever de ser eficiente. Exatamente por ser de conteúdo tão óbvio, deixa-se, muitas vezes, de refletir sobre o significado jurídico do termo ou de problematizá-lo, no tocante à Ciência do Direito. Provavelmente, por ser oriunda dos princípios gerais econômicos, e assimilada pela Ciência da Administração e pela Sociologia, a eficiência não mereceu muitas considerações dos juristas pátrios, à época de sua expressão no texto constitucional.

A eficiência é um dos princípios constitucionais administrativos⁶¹ listados no *caput* do art. 37 da Carta de 1988, tendo sido inserido no texto constitucional, como já dito, pela Emenda n. 19/1998. É o núcleo inspirador do “Plano Diretor”, tanto que foi alçada a princípio constitucional posteriormente à sua edição.

A Administração Pública tem o dever de ser eficiente, conforme já se afirmou. Nesse compasso, o cidadão tem o direito à gestão eficiente dos recursos públicos, direito à boa administração, sendo certo que esse direito é de feição de direito fundamental⁶².

Registra-se que a eficiência não se sobrepõe aos demais princípios administrativos, “sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”⁶³, mormente ao da legalidade, que jamais pode ser sacrificado em nome da eficiência. MEDAUAR (1995, p. 149) observa que “Os dois princípios constitucionais da Administração devem

⁶¹ O *caput* do art. 37 estabelece: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte:”.

⁶² Note-se que a eficiência não se cinge apenas ao Executivo. Conforme bem observa CARVALHO FILHO (2007, p. 25), a “Reforma do Judiciário” perpetrada pela EC. n. 45/2004 estabeleceu a eficiência no âmbito judicial, ao assegurar a razoável duração do processo e dos meios que garantem a celeridade de sua tramitação. Igualmente, por essa Emenda, a celeridade foi exigida para os processos que tramitam na via administrativa.

⁶³ Neste sentido, Jesus Leguina Villa (1995: 637) apud DI PIETRO (2000, p. 84): “Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto dos demais. Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado em termos de pura eficiência.”.

conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade”⁶⁴. Além de serem princípios harmônicos entre si, a Administração não está autorizada a agir ilegalmente com a finalidade de se tornar eficiente.

Conforme ensina BANDEIRA DE MELLO (2002, p. 90), a legalidade “é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo [...], é específico do Estado de Direito [...], já que o Direito Administrativo [...] nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele”. Segundo o autor:

“o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.”

Assim, o princípio da legalidade se assenta na própria estrutura do Estado de Direito, não deixando válvula de escape para que o Executivo dele se evada. A fundação do Estado de Direito se dá sobre o princípio da legalidade, sendo que todos os demais são dele decorrentes.

Igualmente, não se pode apartar a eficiência do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana⁶⁵, valor supremo da democracia. É que as normas-princípios sobre a dignidade da pessoa humana são as de maior densidade na ordem jurídica pátria e internacional, princípio de maior peso na hierarquia de todas as normas.

No tocante à eficiência pública, afirma-se que essa é mais complexa que a eficiência buscada pelo setor privado, porquanto os serviços públicos prestados não apresentam referenciais mensuráveis. Enquanto a eficiência privada é instrumento de maximização de lucros⁶⁶, a administrativa busca a satisfação do interesse público, o bem comum, a paz e a justiça social.

⁶⁵ Nas palavras de PIOVESAN (2008, p. 31): “(...), seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno (à luz do Direito Constitucional ocidental), a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade da pessoa humana simboliza, desse modo, verdadeiro super-princípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local e global, dotando-lhe de especial racionalidade, unidade e sentido”.

⁶⁶ Nesse sentido BATISTA JÚNIOR (2002, p. 30): “A desmedida recepção de teses administrativo-gerenciais aplicáveis tão-só ao mundo privado pode ocasionar equívocos e distorções imponderáveis. A economicidade é um importante aspecto da eficiência, mas não pode ser encarada com exclusividade e, muito menos, o lucro pode subverter a idéia da eficiência do mundo público, como se a própria AP fosse uma

Nesse sentido, a verificação da eficiência pública é medida pelo nível de atendimento dos objetivos postos na Constituição para a Administração Pública, o que não é tarefa fácil, dado os recursos escassos e os diversos interesses intervenientes que devem ser harmonizados, porquanto, muitas das vezes, são interesses contraditórios. É que o Estado persegue fins diversificados, contrariamente ao setor privado que atende apenas aos fins que diretamente lhe importam. Os fins buscados pela Administração devem estar alinhados com os interesses e fins públicos que se pautam pela satisfação do bem comum⁶⁷.

Conforme BATISTA JÚNIOR (2002, p. 25), a eficiência administrativa pública

não é uma eficiência econômica, que considere apenas uma vertente ‘economicidade’ da eficiência. Trata-se de uma **eficiência jurídica multifacetada**, com inúmeros aspectos, que deve considerar uma série de referências axiológicas, como os ingredientes éticos e políticos, bem como se curvar a aspectos garantísticos, sendo que, antes de tudo, deve reverência ao próprio traçado das normas do ordenamento jurídico. No mais, no jogo dos valores a serem preservados, diante das considerações ‘garantísticas’, as razões de eficiência não são sequer exclusivas. (grifou-se)

E alerta Batista Júnior (2002, p. 23) ao final:

A busca pela eficiência administrativa exige cuidados. Severos são os equívocos e os danos ao bem comum quando se toma a eficiência pública com o mesmo sentido que a idéia de eficiência tem no mundo privado. Na onda da mania ‘reformista’, não é incomum a invocação de modelos gerenciais privados, como se a AP pudesse funcionar como uma grande empresa privada. (...) A eficiência do mundo privado não pode ser confundida com a do mundo público, pois a axiologia é verdadeiramente outra.

O que se pode afirmar é que a eficiência é hoje palavra-chave, imperativa e vital para todas as nações, diante do processo de reformas da administração pública, do processo de globalização, da internacionalização das constituições, da consolidação dos direitos fundamentais. É questão de sobrevivência num mundo em transformação. Não há dúvidas de que o intercâmbio multifacetário proporcionado por esse fenômeno demandou, entre os países, a flexibilização do setor público, a

grande empresa capitalista. Vale gizar que a própria eficiência não é o único princípio reitor da atuação administrativa no Estado Social (eficiente).”.

⁶⁷ MONCADA (In: *Direito Público e eficácia*, Lisboa: Pedro Ferreira, 1997, p. 95) apud BATISTA JÚNIOR (2000, p. 24), segundo o qual: “Claro está que, ao transitar para o direito público e ao mais alto nível, a eficácia apresenta um conteúdo que se distingue claramente do que lhe corresponde na actividade privada, pois que se não confunde com a mera eficiência empresarial. Os quesitos de eficácia são muito mais exigentes, posto que comunga todo um conjunto de referências constitucionais que lhe emprestam um conteúdo diferenciado do que dela é próprio na actividade privada.”.

desregulamentação⁶⁸, privatização, publicização, a reestruturação dos antigos arquétipos estatais, assim como a introdução de novos institutos e novas concepções no Direito Administrativo e no modo de administrar o setor público. Hoje, o cidadão quer qualidade no atendimento, não importando se quem o atende é uma instituição pública que presta serviços públicos, ou instituição privada que presta serviços de interesse público.

4.3. Os princípios da eficácia e da efetividade

Nos dizeres de CARVALHO FILHO (2007, p. 25 et seq), “A **eficiência** não se confunde com a **eficácia** nem com a **efetividade**”. Para ele, a eficácia diz respeito aos “**meios e instrumentos** empregados pelos agentes”, enquanto a efetividade “é voltada para os **resultados**” (grifos do original).

Imperioso anotar, com base em José Afonso da Silva apud BARROSO (2002, p. 84) que todas as normas constitucionais possuem eficácia jurídica, ou eficácia social, porquanto todas têm força imperativa de regras. A eficácia jurídica significa “cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao ‘reconhecimento’ (Anerkennung) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através do seu cumprimento” (REALE apud BARROSO, 2002, p. 84).

BARROSO (2002, p. 85) distingue eficácia jurídica de eficácia social, vez que aquela diz respeito à possibilidade da aplicação da norma, enquanto essa se refere à efetividade. Ou seja, efetividade significa uma específica eficácia: a eficácia social⁶⁹. É, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. A efetividade representa a “materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.

Observa BARROSO (2002, p. 85) que a efetividade depende da eficácia jurídica, e não-somente de sua vigência. Se não for possível realizar a norma, não havendo o efeito jurídico pretendido, não há efetividade possível.

Conforme adverte ainda BARROSO (2002, p. 87), “o Direito existe para realizar-se” e o Direito Constitucional, por óbvio, inclui-se nessa regra. Nesse contexto, é errônea a idéia de que o Direito Constitucional é um Direito sem sanção, sendo que é exatamente a presença da

⁶⁸ Conforme ensina Professora Sulamita Crespo Carrilho Machado, a rigor, a regulamentação não diminuiu tanto quanto se propalou. A regulação tem sido crescente, na tentativa de substituir a regulamentação.

⁶⁹ Segundo Kelsen, apud BARROSO (2002, p. 83), efetividade seria “o fato real de ela [a norma] ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos”.

sanção que garante a eficácia da norma, “ensejando sua aplicação coativa quando não é espontaneamente observada”. A sanção quando não resulta diretamente da regra, resulta do sistema em seu conjunto.

É que as normas constitucionais têm sempre eficácia jurídica, são imperativas e sua inobservância espontânea enseja aplicação coativa. É de se lembrar que, no Direito Constitucional, encontra-se como sanção, além das demais sanções encontradas nas demais áreas, como uma pena ou execução civil, a “responsabilização política” (BARROSO, 2002, p. 87 et seq).

Ainda segundo BARROSO (2002, p. 83) a eficácia dos atos jurídicos:

“consiste na sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das conseqüências que lhe são próprias. Eficaz é o ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado. Tratando-se de uma norma, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, os seus efeitos típicos.”

4.4. Distinção entre os princípios da eficiência, eficácia e efetividade

A questão que ora se coloca é se a eficiência coincide ou não com o sentido de eficácia e de efetividade, ou se esses dois estão condensados sob o rótulo do primeiro, uma vez que estes últimos não vêm expressos no texto constitucional.

Normalmente, impõem-se ao Estado comportamentos que se traduzem como sendo eficientes, mas que são apontados como céleres, efetivos, eficazes, econômicos, racionais, rentáveis, produtivos, e outros tantos vocábulos mais. Dado curioso é que, mesmo para os idealizadores do “Plano Diretor”, a eficiência se restringe basicamente ao binômio qualidade⁷⁰ e baixo custo, junto aos setores de atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não exclusivos.

⁷⁰ Segundo MORAES (2003, p. 321): “A Secretaria Geral da Presidência, pela Portaria nº 5, de 14-11-1991, define qualidade de serviço público como sendo, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário.”

Mas antes disso, é didático verificar os conceitos dados pelo Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa:

Eficiência: substantivo feminino. **1.** poder, capacidade de uma causa produzir um efeito real. **2.** qualidade ou estado de ser efetivo; efetividade. **3.** virtude ou característica de (uma pessoa, um maquinismo, uma técnica, um empreendimento etc.) conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou de dispêndio de energia, tempo, dinheiro ou meios, Ex: <a e. de uma datilógrafa> <a e. de um caça-submarino> <a e. de um sistema financeiro>. **4.** produtividade econômica; rendimento. Ex. a alta e. de uma firma de exportação. **5.** fato (de uma pessoa, um objeto) ser apropriado ou ideal para determinada função, operação, objetivo, etc. Ex: a enorme e. de certas invenções, como o fecho eclair. **6.** trabalho ou atuação realizados com pouco ou nenhum esforço perdido. **7.** Rubrica: administração. qualidade ou característica de quem ou do que, num nível operacional, cumpre as suas obrigações e funções quanto a normas e padrões. Obs.: cf. *eficácia e efetividade*. Ex: <a e. de uma equipe de montadores> <a e. de uma assistente>. **8.** Rubrica: estatística. Medida da significação da estimativa de um parâmetro, a qual se obtém com base em uma amostra e que é igual ao quociente de variância da estimativa pela variância de um estimador de eficiência máxima. **9.** Derivação: por metáfora. Rubrica: psicologia. Relação entre o rendimento e o esforço ('experiência subjetiva; intensificação da atividade mental').

Eficácia: substantivo feminino. **1.** virtude ou poder de (uma causa) produzir determinado efeito; qualidade ou caráter do que é eficaz. Ex: duvidarmos da e. do pau-d'arco na cura do câncer. **2.** segurança de um bom resultado; validez, atividade, infalibilidade. **3.** poder de persuasão, Ex: a e. de uma fábula como ensinamento moral. **4.** efeito útil. Ex. a e. de um socorro. **5.** qualidade de quem ou do que tem ação eficaz; capacidade, produtividade. Ex: <a e. de uma galinha poedeira> <a e. de um montador>. **6.** real produção de efeitos. **7.** Rubrica: administração. qualidade ou característica de quem ou do que, num nível de chefia, de planejamento, chega realmente à consecução de um objetivo. Obs.: cf. *eficiência e efetividade*. Ex: há eficiência na ação de seu gerente, mas não e.

Efetividade: substantivo masculino. caráter, virtude ou qualidade do que é efetivo **1.** faculdade de produzir um efeito real. **2.** capacidade de produzir o seu efeito habitual, de funcionar normalmente. **3.** capacidade de atingir o seu objetivo real. **4.** realidade verificável; existência real, incontestabilidade. **5.** disponibilidade real. **6.** possibilidade de ser utilizado para um fim. **7.** Rubrica: administração. qualidade do que atinge os seus objetivos estratégicos, institucionais, de formação de imagem etc. Obs.: cf. *eficiência e eficácia*. Ex: mais que eficiência, a firma demonstrou e. ao integrar a seus quadros gente das populações mais carentes. **8.** Rubrica: termo militar. Situação de serviço ativo, prestado numa unidade ou estabelecimento militar.

O critério que mais vem sendo usado para identificação do conteúdo da eficiência tem duas vertentes: como avaliação de meios (neste caso, seria o agir da Administração, de

maneira célere e menos dispendiosa); ou como avaliação dos fins (seria a obtenção dos resultados pretendidos ou satisfação dos cidadãos). Tida somente como otimização dos meios, está-se diante do sentido científico do termo, porquanto a consecução dos fins diz respeito à eficácia. Caso se prefira essa correlação, o conteúdo da eficiência tem o condão de impor “ao agente administrativo somente o dever de se preocupar com o ótimo aproveitamento dos meios disponíveis, liberando-se da responsabilidade pelo cumprimento de metas” (BUENO, 2002, p. 273).

Uma crítica que se faz ao “Plano Diretor” refere-se ao fato de que o documento menciona, “de maneira equivocada, a não importância dos meios, desde que os fins sejam atingidos, consubstanciados na prestação de um serviço de qualidade” (CEREIJIDO, 2001, p. 231 et seq). Por outro lado, seria um contra-senso dar-se ênfase aos procedimentos meios, se a intenção era exatamente ressaltar os resultados.

No que concerne à eficácia, diz-se que está relacionada aos “resultados possíveis ou reais da atividade” e aos “objetivos pretendidos”, traduzindo-se na ação idônea ou “aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos”. Portanto, “a eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um ‘prius’ da eficiência” (MODESTO, 2000, p. 73).

Já a efetividade significa, segundo ABRUCIO (1997, p. 58 et seq)⁷¹ “a avaliação qualitativa dos serviços públicos” pela sociedade, ou “como o grau em que se atingiu o resultado esperado”, compreendendo a realização do Direito e o desempenho concreto de sua função social.

Para BARROSO (2002, p.85), a efetividade representa a “materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.

Com o conceito de efetividade, recupera-se a noção de que o governo deve necessariamente atender ao cidadão-usuário, ou cidadão-cliente, prestando-lhe serviços de qualidade. Daí dizer que a efetividade traz à tona o caráter político da prestação de serviços, cumprindo aos cidadãos proceder à avaliação e controle dos programas governamentais.

⁷¹ Encontrado no endereço eletrônico: <<http://www.enap.com.br>>

Considerando que, sob a ótica atual do Direito Administrativo, a Administração Pública é entendida como a ação do Estado para a aplicação dos direitos fundamentais, é de se concluir que a efetividade dos serviços públicos será a efetividade desses mesmos direitos fundamentais. Noutras palavras, a Administração Pública em um Estado de Direito, democrático, deve pautar suas ações de poder para a satisfação da dignidade humana, porquanto este seu fim maior.

A indagação feita, no início deste trabalho, sobre a correta formulação jurídica do princípio da eficiência, pode ter solução na conjugação das idéias de eficiência e eficácia. Esse ponto de vista se sustenta, segundo MODESTO (2000, p. 73), da seguinte forma:

“Eficiência, para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, como é corrente entre os economistas e os administradores. A eficiência, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final. Recorde-se que o administrador público está obrigado a agir tendo como parâmetro o melhor resultado, consultando-se o princípio da proporcionalidade.”

Pode-se concluir, portanto, que o sentido jurídico da eficiência diz respeito aos meios e aos fins, cumprindo à Administração Pública otimizar os meios e os fins, tendo como parâmetro o melhor resultado. Sob essa ótica, pode-se afirmar que a eficiência abarca a eficácia e a efetividade do agir governamental, porquanto a eficiência administrativa somente será concretizada se concretizados os direitos fundamentais dos cidadãos, mormente o direito fundamental à boa administração.

CAPITULO V

5. Concretização do princípio da eficiência na Administração pública

O princípio do Estado de Direito⁷² tem três dimensões fundamentais, no entender de J.J. Gomes Canotilho, apud PIOVESAN (2008, p. 26), a saber: “a juridicidade, a constitucionalidade e os direitos fundamentais”. Portanto, na densificação e concretização dos princípios que norteiam o Estado de Direito, devem estar presentes tais pressupostos materiais subjacentes.

É que a interpretação e aplicação de todo o ordenamento jurídico brasileiro, orientado pela hermenêutica teleológica e evolutiva da Constituição, devem se dar com base nos valores que alicerçam o Estado Democrático de Direito, sendo certo que os direitos e garantias fundamentais se projetam por todo o universo constitucional e servem “como critério interpretativo de todas as normas” (PIOVESAN, 2008, p. 35).

Interpretar é dar concreção ao direito, “é operar a inserção do direito na realidade” (FERREIRA, 2007, p. 6).

Segundo CANOTILHO (1995, p. 202):

“‘Concretizar a constituição’ traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do texto da norma (do seu enunciado) para uma norma concreta – norma jurídica – que, por sua vez, será apenas um resultado intermédio, pois só com a descoberta da norma de decisão para a solução dos casos jurídico-constitucionais, teremos o resultado final da concretização. Esta ‘concretização normativa’ é, pois, um trabalho técnico-jurídico; é, no fundo, o lado ‘técnico’ do procedimento estruturante da normatividade”.

Interpretar a Constituição é concretizá-la, já se disse, e sua realização significa tornar juridicamente eficazes as normas que nela se contêm. Esta realização é uma tarefa de todos os órgãos constitucionais que, pelas atividades legiferante, administrativa e judicial, aplicam as normas da Constituição.

⁷² Para Hayek, apud PIOVESAN (2008, p. 26) “Estado de Direito. Despido de todas as tecnicidades, pode ser definido como o Governo que em todas as suas ações é orientado por regras preestabelecidas e preanunciadas – regras que fazem possível antecipar, com uma margem de certeza, como as autoridades usarão seus poderes coercitivos em dadas circunstâncias e planejar as condutas individuais com base neste conhecimento”.

Também realizam a Constituição os cidadãos que, direta ou indiretamente, nela fundamentam os seus direitos e deveres. Concretiza-se, com isso, o Direito Administrativo participativo, conformado pelo traço de consensualidade e como “disciplinador de interesses transindividuais”, dadas as demandas sociais em expansão, a consolidação dos direitos e garantias do cidadão, a ampliação do espaço público não estatal, e o gozo dos direitos fundamentais inerentes a todo ser humano (MOREIRA NETO, 2001, p. 272).

Note-se que a eficiência, como princípio, não pode ser invocada abstratamente, porquanto carece de concretização e realização. Como princípio e norma constitucional que é, possui imperatividade, sendo seu cumprimento obrigatório.

No novo Direito Constitucional do pós-positivismo, os princípios são linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição, que devem ser respeitados, cumpridos, prestigiados como parâmetro para a aplicação, interpretação e integração de todo o ordenamento jurídico.

5.1. O Choque de Gestão do Estado de Minas Gerais como um exemplo de implementação de administração pública de caráter gerencial, concretização e realização do princípio da eficiência

Conforme a questão colocada na introdução do presente trabalho, é importante saber se a reforma administrativa no Brasil, com destaque para o Estado de Minas Gerais, implica a concretização da eficiência sob seu aspecto econômico⁷³ e também sob seu aspecto jurídico, dado pelo caput do art. 37 da Constituição da República de 1988, compreendendo a otimização dos meios, qualidade do agir final estatal e a consolidação da justiça e paz social, posto considerar que a gestão eficiente da administração pública tem feição de direito fundamental.

Pelo que se extrai do “Choque de Gestão” de primeira e segunda gerações, pretende-se alavancar a Administração Pública mineira, dando-lhe caráter do modelo gerencial, tal seja, voltá-la explicitamente para o cidadão, permear-lhe a uma maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil.

Prof. Antônio Augusto Anastásia apresenta a obra intitulada “O Choque de Gestão em Minas Gerais” (VILHENA et al., 2006, p. 13) afirmando que o ideal de um aparato público é funcionar com plena eficiência e que a inserção de tal princípio na Carta de 1988

⁷³ Tido aqui como redução de gastos públicos, não obstante o controle orçamentário ser também uma diretriz jurídica, na forma da responsabilidade fiscal.

demonstra claramente que ter uma administração eficiente é prioridade de todo administrador.

O antecedente fático do Choque de Gestão em Minas Gerais foi decorrente da crise financeira do Estado constatada pelo primeiro Governo de Aécio Neves, em 2002, crise essa que gerava um gravíssimo quadro fiscal, um considerável déficit orçamentário que se arrastava desde 1996, com impossibilidade até mesmo de o Tesouro arcar com o pagamento da folha de pessoal. A máquina estatal encontrava-se sucateada e cortes agudos de despesa de custeio se faziam imperativos.

O adverso contexto do ano de 2002 mostrava-se como um somatório de fatores negativos das manobras (não intencionais) de administrações passadas, dado o modelo de gestão até então adotado, que não se voltava para resultados, que não planejava e não detinha critérios de metas de desempenho dos órgãos e dos servidores.

Foi a partir desse contexto que a equipe do Governador então eleito, Aécio Neves, teve a idéia (idéia-força)⁷⁴ de implantar o “Choque de Gestão”, ou seja, um programa governamental para Minas Gerais constituído de, segundo VILHENA (2006, p. 15):

“(…) um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma **gestão eficiente, efetiva e eficaz**. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública.”. (grifou-se)

Até então, duas Secretarias de Estado se incumbiam do processo de gestão pública, tais sejam, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, a par da Secretaria de Estado de Fazenda⁷⁵. A criação de um único órgão responsável pela condução do Projeto Choque de Gestão foi o primeiro passo da equipe do então Governador, que se deu pela nova Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, sendo que, a partir daí, se iniciaram os diversos programas integrantes do “Choque de Gestão”.

⁷⁴ Prof. Anastásia chama de “idéia-força” por ser a expressão “extremamente positiva e de fácil percepção pela sociedade, receptora dos maus serviços públicos e, naturalmente, preocupada com a respectiva melhoria em sua gestão”, op.cit., p. 16.

⁷⁵ Secretaria responsável pela receita e pela gestão do Tesouro estadual.

As políticas de gestão pública compreenderam ações⁷⁶ em três perspectivas distintas, tais sejam: i) macrogovernamental, tida como o governo em sua totalidade; ii) institucional, tida como as organizações governamentais; iii) individual, que é o servidor. Do mesmo modo, cada perspectiva se relaciona a três categorias de agregação de valor público, tais sejam: i) resultados; ii) processos; iii) recursos.

No cruzamento das perspectivas, os temas “Eficiência” e “Redução de despesas” se encontram expressamente demarcados no quadrante “Organizacional/institucional” “versus” “Recurso”, significando dizer que a eficiência está inserida no “território” da política de gestão fiscal (VILHENA et al., 2006, p. 23).

Conforme esclarece VILHENA (2006, p. 24), o alinhamento (horizontal e vertical) entre as perspectivas fez-se necessário, sendo que este alinhamento deveria apontar para a geração de resultados de desenvolvimento. Exemplo é o alinhamento da gestão de quadros e salários com os “imperativos de eficiência organizacional, que se vincula a metas agregadas de desempenho fiscal no âmbito de governos”.

O alinhamento é medido por meio de avaliação institucional, denominado Acordo de Resultados; de avaliação individual, cujo instrumento é a Avaliação de Desempenho; e dos termos de parceria.

Foram escolhidos trinta e um projetos estruturadores que formaram a carteira denominada “GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado”. Dentre eles destaca-se o projeto propriamente dito “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública”, cujo objetivo foi o de “aumentar a efetividade da administração pública estadual, buscando a valorização do servidor público estadual e a prestação de serviços públicos de qualidade, do ponto de vista do cidadão”⁷⁷.

Resta claramente delineado que o Choque de Gestão de primeira geração buscou uma maior eficiência e eficácia atacando a parte da despesa e gasto com pessoal.

⁷⁶ Os programas e as ações do governo estão consolidados no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, que detalha o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI para um período de quatro anos. Este último, por sua vez, define a estratégia de longo-prazo do governo, estando previsto na Constituição Estadual. Existe um terceiro instrumento que compõe o planejamento estratégico de médio e longo prazo que é a Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado - GERAES, que assegura a presença do foco estratégico principal do Governo – projetos estruturadores – em todos os instrumentos de planejamento e orçamento, e desenvolve metodologia diferenciada para o gerenciamento dos mesmos.

⁷⁷ Esse projeto estruturador desempenhou papel fundamental no “Choque de Gestão” como um todo, porquanto, além de conter um componente emergencial de “ajuste à realidade” com alinhamento ao pressuposto fiscal, proporcionou um alinhamento das organizações, pessoas e sistemas administrativos, conforme afirma VILHENA (2006, p. 352).

No campo do planejamento governamental, implementou-se o conceito de duplo planejamento, compreendendo o de longo prazo⁷⁸ e o de curto prazo (modelo de gestão intensivo de resultados).

Num balanço geral do Choque de Gestão de primeira geração, sem que se proceda a uma avaliação sistemática, pode-se afirmar que um equilíbrio orçamentário e financeiro do Estado de Minas Gerais foi alcançado, em decorrência da gestão eficiente e efetiva voltada em especial para a diminuição do consumo e da despesa (VILHENA et al., 2006, p. 346).

Extrai-se, quanto ao “Choque de Gestão” de segunda geração, denominado “Estado para Resultados”⁷⁹, que a visão de futuro do Governo de Minas Gerais continua sendo “Tornar Minas o melhor Estado para se viver”. A estratégia objetiva integrar as dimensões econômicas, social e ambiental na perspectiva do desenvolvimento humano. E para que essa estratégia se concretize em benefícios reais para a sociedade, imperioso que os resultados sejam concretos e mensuráveis.

Nesse compasso, depreende-se que existe uma estratégia geral, devendo todos os órgãos e entidades públicas estaduais estar alinhados, conectados, de maneira a todos trabalharem em prol dos principais resultados do Governo (são os ditos resultados finalísticos). Os melhores esforços e recursos estão voltados para as “áreas focais” (ou áreas de resultados), sendo que cada área é alvo da intervenção de pelo menos um grupo de projetos estruturadores que visam a alcançar as metas pactuadas. São apontados como pilares do “Estado para Resultados”: a qualidade fiscal e a qualidade e inovação em gestão pública. Note-se que, independentemente da área focal de cada dirigente, a qualidade fiscal e a gestão eficiente passam a ser compromissos básicos de todos os integrantes da Administração Estadual.

Depreende-se do Estado para Resultados ou Choque de Gestão de segunda geração que a eficiência administrativa não está sendo buscada apenas na racionalização dos gastos públicos, na economicidade, nos baixos custos, como se deu a princípio no Choque de Gestão de primeira geração. Contrariamente, o programa do governo mineiro tenta claramente a concretização da eficiência jurídica imposta à administração pública pela

⁷⁸ O planejamento estratégico de longo prazo, 2004-2020, foi aprovado pela Lei n. 15.032, de 20 de janeiro de 2004, onde a visão de futuro do governo de Aécio Neves foi expressa como sendo a de “tornar MG o melhor estado para se viver”. As três grandes estratégias traçadas que iriam estruturar as ações de governo foram: “promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; reorganizar e modernizar a administração pública estadual; e recuperar o vigor político de MG”.

⁷⁹ <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/arquivos/19_forum/Estado_para_Resultados.pdf>. Acesso em 09 jul 2008.

Carta de 1988, tal seja, busca a atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas, busca o bem comum, a paz e a justiça social, conforme imposto pela Constituição.

Sem dúvida, o Governo mineiro vem recorrendo às práticas do modelo gerencial, adotando modernas tecnologias e métodos gerenciais, criando novos organogramas em que se destacam funções e competências, e investindo de forma a qualificar seus servidores.

É que, no mundo atual, faz-se imprescindível um corpo de servidores compatível com as necessidades da Administração e dos administrados, servidores que se conduzam de acordo com os critérios, dentre outros, da ética, do profissionalismo e da eficácia, em obediência aos princípios da moralidade e do interesse público.

CONCLUSÃO

A inclusão da eficiência dentre os princípios administrativos constitucionais deu à Administração Pública uma nova roupagem, abrindo espaço para revisão das prioridades administrativas, que devem estar atreladas à idéia de dinamismo, presteza e celeridade, elementos que norteiam o modelo gerencial, e em observância aos direitos fundamentais, especialmente ao direito fundamental à boa administração.

Conforme foi visto, as práticas burocráticas de inspiração weberiana apresentaram-se como um problema crônico de falta de eficiência na Administração Pública, mormente em face dos procedimentos e estruturas rígidas. Já o modelo gerencial, sob vários aspectos, tem o mérito de colocar a eficiência no rol de preocupações do setor público, de orientar a Administração para resultados, priorizando o atendimento das necessidades sociais.

Com efeito, a eficiência é um imperativo na Administração Pública moderna, o que conduz ao novo Direito Administrativo, participativo e adequado à democracia e aos direitos humanos, nos moldes do novo Direito Constitucional do pós-positivismo e da Constituição brasileira de 1988, que assegurou a todos os brasileiros o direito à boa administração.

Não há dúvidas de que a inserção da eficiência como princípio constitucional faz com que a Administração Pública tenha compromisso com os direitos fundamentais que protegem a dignidade da pessoa humana, porquanto o Estado não pode prescindir na sua atuação institucional de assegurar aos administrados serviços públicos incorporados pelas exigências de justiça e de valores éticos, dados axiológicos constitucionais cuja essencialidade se revela inafastável. Aos órgãos estatais cumpre a tarefa de implementar e maximizar a eficácia dos direitos fundamentais assegurados na Carta de 1988 e na legislação internacional de que o país é signatário, sendo certo que os valores do bem-estar da pessoa humana são imperativos de justiça social.

É certo que não se pode exagerar na busca da eficiência, esquecendo-se de outros valores fundamentais do setor público e dos demais princípios constitucionais impostos. O tema carece de cuidados, vez que a eficiência administrativa não pode ser entendida do mesmo modo que no setor privado. Nesse, almeja-se o lucro e, muitas vezes, “os fins justificam os meios”. Todavia, num Estado que se pretende “Democrático de Direito”, toda e qualquer ação administrativa deve ser revestida de eticidade e legalidade, porquanto os direitos humanos representam o padrão ético institucionalizado para o Estado.

Destarte, a ênfase no controle dos resultados do modelo gerencial favorece a participação ativa dos cidadãos no momento da elaboração das políticas públicas e na avaliação dos serviços prestados, devendo tais resultados refletirem a implementação dos direitos fundamentais, como a paz, a segurança, a saúde, a educação, o trabalho, o lazer, e tantos outros assegurados constitucionalmente.

Como se trata de padrão de conduta, a sociedade espera que o Estado cumpra seu dever de manter a eficiência na Administração Pública, oferecendo aos cidadãos serviços públicos efetivos e de qualidade, que supõem necessariamente as condições de eficiência, eficácia e efetividade, com correspondência às demandas, aos anseios, aos interesses e aos direitos do povo.

Sem dúvida, estamos evoluindo no sentido de concretização e realização da eficiência na administração pública brasileira. Por isso mesmo, quero concluir o presente estudo com a transcrição de um trecho de Roberto Mangabeira Unger (*What should legal analysis become?*, Cambridge, Harvard Law School, 1995, p. 356-357), citado por Flávia Piovesan (2008, tópica introdução, s/n), que merece ser meditado por todos nós estudiosos da evolução da Administração Pública brasileira:

“It is true that we cannot be visionaries until we become realists. It is also true that to become realists we must make ourselves into visionaries”. Traduzindo, tem-se que “é verdade que não podemos ser visionários antes de nos tornarmos realistas. Também é verdade que, para nos fazermos realistas, devemos nos fazer visionários”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Pesquisas n. 12, São Paulo: Konrad – Adenauer – Stiftung, 1998, 187p.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública*. Caderno Enap n. 10, 1997. Disponível na Internet: <<http://www.enap.com.br>> Acesso em: 20 fev. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 175.

ABRUCIO, Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Vol.7, Parte 2*, Brasília: MP, SEGES, 2002, 316 p. <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf>, Acesso em: 12 mai. 2008.

ALMEIDA, Dayse Coelho de. A fundamentalidade dos direitos sociais. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (Org.). *Direito Público – Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário – Coletânea de artigo dos especialistas em Direito Público pelo IEC/PUC Minas.* Belo Horizonte: IEC, 2006, 372 p., p. 23-29.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 14, jun.-ago. 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 936p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 936p.

BARBOSA, Sandra Pires. Impacto da globalização sobre o princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: n. 224, p. 197-210, abr.-jun. 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, 363p.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Em busca da eficiência pública perdida. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral da Fazenda Estadual – Minas Gerais*, Belo Horizonte: n 46, p. 19-32, abr.-maio-jun. 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, 755p.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM> Acesso em: 09 mar. 2008.

BUENO, Vera Cristina Caspari Monteiro Scarpinella. As leis de procedimento administrativo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo: n. 39, ano 10, p. 267-288, abr.-jun. 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1995. 1228p.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Texto para discussão n. 13. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, ago/2004, p. 1-14.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2007, 1080p.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: n. 226, p. 231-241, out.-dez. 2001.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: Caderno *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Vol 7*, Parte 2, Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002.

COSTIN, Cláudia. *Aspectos gerais das agências executivas, das agências reguladoras e das organizações sociais*. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 22, 2001, p. 40-47.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública – concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. 328p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000. 674p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 10, janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>, Acesso em: 12 maio 2007.

DOMINGUES, Bernadete Lima. O princípio constitucional da eficiência como orientação para a reforma do aparelho do Estado e o implemento da administração pública de caráter gerencial. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (Org.). *Direito Público – Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário – Coletânea de artigos dos especialistas em Direito Público pelo IEC/PUC Minas*. Belo Horizonte: IEC, 2006, 372p., p. 205-214.

FERREIRA, Magda Aparecida Caiafa. *A dignidade da pessoa humana na Constituição brasileira de 1988*. (Monografia, não publicada) Contagem, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - Faculdade Mineira de Direito, 2007, 50p.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa: e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007, 143 p.

GRANDINETTI, Adriana Monclaro. *A função do Poder Judiciário na ponderação de princípios fundamentais em face do art. 1º da Lei n. 9.494/97*. GENESIS - Revista de Direito Público Processual Civil n. 31. Curitiba. Ano VIII, janeiro-março/2004, p. 191-211.

MACHADO, Sulamita Crespo Carrilho. *Administração Pública e Direitos Humanos: considerações por uma revisão conceitual a propósito da experiência*. Texto para discussão n. 42. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, out/2007, p. 1-13; publicado na Revista *Governat*, Boletim de Recursos Humanos, Curitiba, V.4, maio/2008, p. 412-418.

MACHADO, Sulamita Crespo Carrilho. *A arbitragem na parceria público-privada no sistema jurídico brasileiro: possibilidades_repensando as concepções de interesse público e disponibilidade de direitos*. Texto para discussão n. 28. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, fev/2007, p. 1-19.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 149.

MINAS GERAIS. Caderno *Estado para Resultados – a 2ª Geração do Choque de Gestão*. Fórum SPGF. 31 jun 2007. 13p. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/arquivos/19_forum/Estado_para_Resultados.pdf>. Acesso 03 jul 2008.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, Salvador: n 7, p. 65-75, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13 ed., São Paulo: Atlas, 2003, 836 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A globalização e o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: n. 226, p. 265-280, out.-dez. 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Revista de Cultura e Política*, Brasília: n. 45, p. 48-95, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 314 p.

PINTO, Elida Graziane. *Organizações sociais e reforma do Estado no Brasil: riscos e desafios nesta forma de institucionalizar a parceria Estado-sociedade organizada*. 35p. Monografia apresentada no XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, 2000. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038102.pdf>> Acesso em: 26 jun 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, 552 p.

PIRES, Maria Coeli Simões. *A revisão paradigmática do Estado e do Direito: um exercício em prol da democratização do sistema administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 127 – 200, do livro *Temas de direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Paulo Neves de Carvalho/Coordenador: Sérgio Mourão Corrêa*.

SOARES, Lucila. Da safra atual de governadores vêm os melhores sinais de que há um jeito de administrar a máquina pública, com profissionalismo e menos politicagem. *VEJA*, São Paulo: Editora Abril. Edição n. 2055, ano 41, nº 14, 9 de abril de 2008, p. 58-59.

VILHENA, Renata. MARTINS, Humberto Falcão. MARINI, Caio. GUIMARÃES, Tadeu Barreto. *O Choque de Gestão em Minas Gerais – Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, 362 p.