

A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: ANÁLISE FRENTE AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA¹

Flavia Trombini Perez²

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Desenvolvimento Histórico do Estado e Surgimento do Modelo de Administração Pública; 3 Reformas Administrativas e a nova Concepção de Administração Pública; 4 A Administração Pública e o Princípio Constitucional da Eficiência; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

RESUMO

A Administração Pública Brasileira organiza-se para cumprir suas atribuições e deveres, através da administração pública direta e indireta. O modelo de administração, denominado burocrático, não suporta a crise do Estado, em razão da inflação de sua máquina; conseqüentemente, há a queda na qualidade e eficiência dos serviços prestados. Em meados da década de 90, dá-se início, no Brasil, a implantação do modelo gerencial de administração. Com a reforma administrativa, a Administração Pública deve cumprir seus deveres de forma eficiente, respeitando a inclusão constitucional do princípio da eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Modelo Burocrático e Gerencial; Princípio da Eficiência.

ABSTRACT

The Brazilian government organizes itself to fulfill its duties and obligations, through direct and indirect public administration. The model of administration, known as bureaucratic, does not support the crisis of the state, due to inflation of your machine; consequently, there is a drop in the quality and efficiency of services provided. In the mid-90, gives up early, in Brazil, the deployment of managerial model of administration. With the administrative reform, the government must fulfil their duties efficiently, respecting the inclusion of the constitutional principle of efficiency.

1 Artigo elaborado a partir do trabalho de Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Pós Graduação em Direito Constitucional na Universidade do Brasil.

2 A Autora é advogada (OAB/PR 43.839) em Curitiba. Especialista em Direito Constitucional. Email: flaviatperez@hotmail.com

KEY-WORDS: Public Administration; Bureaucratic and Model Management; Principle of Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

Com o início das grandes navegações e a abertura do comércio, a burguesia une-se a um monarca e surge a figura do Estado com o Absolutismo. Com a burguesia revolucionária, surge o modelo de Estado Liberal. O Estado Liberal perde força, dando lugar ao Estado Social, que não consegue sustentação e, assim, inicia-se o Estado Constitucional e Democrático de Direito.

Para analisar a organização administrativa brasileira frente ao princípio da eficiência, deve-se retratar o desenvolvimento constitucional brasileiro e as formas de governo. Com a restauração democrática, o Brasil inicia grande alteração no estudo constitucional e administrativo.

Desde o regime autoritário vivenciado pela ditadura, através do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, sob governo de Castello Branco, o Ministro Hélio Beltrão inspira o país com as novas idéias de um governo descentralizado.

O Decreto-Lei 200/67, vigente até os dias atuais, surgiu com idéias e pretensões modernas e inovadoras; devido ao momento ditatorial, não fixou todos os princípios defendidos, mas trouxe inúmeras inovações para a Organização Administrativa Brasileira.

A crise do Estado surge com a deficiência na prestação de serviços públicos, com o inchaço da máquina estatal, com a globalização, dentre outros fatores e conseqüentemente, há a queda na qualidade e eficiência dos serviços. Dessa forma, em meados da década de 90 houve a necessidade de imposição de uma reformulação do modo burocrático da Administração Pública, surgindo o modelo gerencial durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A implantação do modelo gerencial de administração, que visa à produção de resultados sem se preocupar com os meios utilizados, já tinha sido introduzido em outros países mais desenvolvidos, e no Brasil foi formalizado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Com o excesso de demandas e a

impossibilidade de atendê-las, inicia-se um período de crises estatais, surgindo uma nova Reforma Administrativa, marcada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que traz, novamente, a percepção ditatorial de 1967, da Administração Pública gerencial.

Com a reforma administrativa, a Administração Pública deve cumprir seus deveres de forma eficiente, respeitando a inclusão constitucional do Princípio da Eficiência.

2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO E SURGIMENTO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Estado Liberal e Estado Social.

O Regime predominante na ordem política e social de grande parte da Europa na Idade Média era o Feudalismo, caracterizando, principalmente, pela limitação do poder central. Dessa forma, o Estado Absoluto tinha a visão de que, para obter uma sociedade praticamente organizada, o indivíduo devia ceder seus direitos individuais, transferindo-os para um poder central, o Estado.

Com os movimentos sociais, surgidos com as Cruzadas, o aparecimento do comércio e a Revolução industrial, houve o rompimento definitivo com o poder soberano do rei, com a busca pela proteção dos direitos sociais, buscando a igualdade dos indivíduos.

Em 1789, sob o lema "igualdade, liberdade, fraternidade", a burguesia tomou o poder na França, com a Revolução Francesa. Surgia o Estado Liberal, rompendo a idéia de um Estado que pertencia ao soberano, com bases teóricas, lançadas por John Locke³ e Montesquieu⁴, caracterizado pela idéia de direitos fundamentais e da separação dos poderes.

3 LOCKE, John. Ensaio sobre o governo civil. Tradução: Anwar Aiex. São Paulo: Nova Cultural, 1999. Coleção Os Pensadores.

O Liberalismo clássico propunha um Estado não interventor nas decisões individuais e sociais. Havia uma separação dicotômica do público e do privado. Competia ao Estado garantir a soberania da nação, a segurança jurídica, a igualdade e a liberdade, sem intervenção da esfera privada; aos indivíduos, pertenciam as escolhas no campo da vida, da propriedade e do trabalho.⁵

No Estado Liberal consagra-se a idéia fundamental do princípio da separação dos poderes. A teoria da Tripartição dos Poderes do Estado veio a ser definida e divulgada por Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis*⁶ tinha como proposta a proteção da liberdade individual e a eficiência estatal.

A teoria proposta por Montesquieu tinha como foco a redução de poder do Estado; dessa forma, a obra apresenta a figura dos três poderes, o legislativo, o executivo e o judiciário, cada qual com suas funções determinadas, exercendo-as de forma harmônica e independente entre si.

Nesse sentido Professor Clèmerson Clève⁷ afirma que: “A missão atual dos juristas é a de adaptar a idéia de Montesquieu à realidade constitucional de nosso tempo. Nesse sentido, se aceita aparelhar o Executivo, sim, para que possa, afinal, responder às crescentes e exigentes demandas sociais. Mas cumpre, por outro lado, aprimorar os mecanismos de controle de sua ação, para o fim de torná-los (tais mecanismos) mais seguros e eficazes”.

Ocorre que o sistema liberal, não pôde resolver o problema de ordem econômica, dessa forma, gerando enormes desigualdades sociais. Com a Revolução Industrial, surgiu a exploração do trabalho humano, despertando a questão social; o Estado passou a ser identificado como um órgão capaz de intervir e pôr fim às desigualdades, garantindo, aos indivíduos, o efetivo gozo dos direitos sociais.

4 SECONDANT, Charles-Louis de. Barão de Montesquieu. *Espírito das Leis*. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

5 GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise de estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

6 SECONDANT, Charles-Louis de. Barão de Montesquieu. *op.cit.*

7 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 44.

Dessa forma, com a desigualdade social muito forte, no século XIX, iniciou-se a intervenção do Estado no regime liberal, materializando a radical intervenção estatal no século XX, simbolizando a passagem do Estado liberal ao Estado Social.

O Estado rompeu com a idéia do não-intervencionismo estatal, característica do liberalismo, e assumiu serviços sociais, econômicos e financeiros, assegurando serviços públicos. O Estado Social, por sua natureza, é um Estado intervencionista.

Ao contrário do surgimento do Estado Liberal, que surgiu com a revolução da burguesia, o Estado Social surgiu entre a tensão da burguesia proprietária e o operário proletário. O proletariado, insatisfeito com as condições de trabalho, com a desigualdade social e com a ausência da dignidade humana, pressiona para obter as garantias coletivas.

Se antes, no Estado Liberal, voltado apenas para o individual, o Estado Social foca a coletividade, a satisfação da pessoa humana, integrante de uma sociedade, embora se mantenham a liberdade e as garantias individuais, somadas aos direitos sociais.

Com o advento do Estado Social, definem-se os direitos fundamentais da pessoa humana, sob a proteção do Estado, observando a inclusão dos direitos sociais e trabalhistas.⁸

O Estado Social veio a colaborar para a transformação em Estado Democrático de Direito. Tendo em vista que o Estado Social observa as garantias, deixou de focar os gastos, não observando as condições econômicas do Estado. Dessa forma, surgiu o Estado Democrático de Direito que completa a idéia do Estado Social, criando condições econômicas.

O Estado Democrático de Direito visa o controle da economia, subordinando-se o poder econômico ao poder político. Observam-se, ainda, os princípios fundamentais, a juridicidade e a supremacia da Constituição Federal⁹.

⁸ Para uma investigação aprofundada, vale conferir BONAVIDES, Paulo Do estado liberal ao estado social. São Paulo: Saraiva, 1961

2. 2 Modelo de Gestão Burocrática

Com o advento do Estado Liberal, surge o modelo de Administração Pública Burocrática. É importante ressaltar que o regime burocrático passa a ser reconhecido no Estado Moderno, mas a burocracia aparece no Antigo Egito, no Principado Romano, na China, no Estado Absoluto e na Revolução Francesa, embora com traços diferenciados da burocracia clássica proposta por Max Weber¹⁰

Em sua obra *Ensaio de Sociologia Política*, Weber¹¹ aponta um somatório de características fundamentais e procedimentos para o Estado desempenhar o modelo burocrático ideal. Para o modelo ideal (ótimo) de burocracia, é necessário que as atividades regulares do Estado sejam distribuídas de forma fixa, respeitando o princípio da hierarquia e a forma escrita dos documentos. Também existe a necessidade de que os cargos sigam normas gerais e sejam preenchidos por funcionários devidamente qualificados e com plena capacidade, com treinamentos especializados e completos.¹²

9 Analisando essa evolução, Dalmo de Abreu Dallari posiciona-se : “a idéia de Estado Democrático é essencialmente contrária à exigência de uma forma preestabelecida. Tanto uma estrutura capitalista quanto uma socialista podem ser democráticas ou totalitárias, o mesmo acontecendo quando o poder é concentrado ou formalmente dividido, quando o governo é parlamentar ou presidencial, monárquico ou republicano. O Estado Democrático, para que realmente o seja, depende de várias condições substanciais, que podem ser favorecidas ou prejudicadas pelos aspectos formais, mas que não se confundem com estes. Para que um Estado seja democrático, precisa atender à concepção dos valores fundamentais de certo povo numa época determinada. Como essas concepções são extremamente variáveis de povo para povo, de época para época, é evidente que o Estado deve ser flexível, para adaptar-se às exigências de cada circunstância. Isso já demonstra que, embora a idéia de Estado Democrático seja universal quanto aos elementos substanciais, não é possível a fixação de uma forma de democracia válida para todos os tempos e todos os lugares.” DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, 1994 p. 33/41.

10 WEBER, Max. Economia e sociedade. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 1994.

11 WEBER, Max. Ensaio de sociologia política. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. p. 229/231 .

12 Em síntese, são características do Modelo Ideal Burocrático; 1. regulamentação pelo sistema racional/legal; 2. exclusão do patrimonialismo; 3. legitimação pelos procedimentos; 4. prevalência da hierarquia; 5. formalismo; 6. precisão, disciplina, continuidade, calculabilidade, aperfeiçoamento técnico, publicidade. Vale a pena conferir CROZIER, Michel. O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Tradução: Juan A. Gili Sobrino. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. Coleção Sociedade Moderna, v. 2.

Em suas considerações sobre o tema, Emerson Gabardo¹³ leciona: “A partir dessa concepção, os fins do Estado podem ser os mais diferentes devido à existência de inúmeros e discrepantes interesses; o que o define é sua capacidade de alcançar os próprios fins através de meios racionais, os procedimentos”.

A partir da década de 1970, surgiu a crise do Estado social burocrático¹⁴. Para alguns autores, ao invés de transformar o regime burocrático e aproximá-lo de um modelo ideal, buscou-se a desburocratização, tornando o Estado Moderno em um sistema lento, precário, inflexível, dispendioso e, portanto, ineficiente. Nas palavras, de Gabardo¹⁵, o “estamento burocrático propiciou o nascimento de um preconceito em relação ao próprio modelo; o preconceito tornou-se resistência, a resistência tornou-se crítica; a crítica, mera negação”.

3 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A NOVA CONCEPÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Reforma Administrativa de 1967 – Decreto Lei 200, 25/02/1967

Em 1964, o Decreto 54.401 criou a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA), em que foi membro, além de inúmeras outras figuras essenciais, o Ministro Hélio Beltrão, que afirmou em palestra realizada na Semana da Reforma Administrativa, em 14 de outubro de 1968, que a reforma

13 GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002. p. 33.

14 SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.) Cenários do direito administrativo. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 18.

15 GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002. p. 44.

administrativa não se trataria apenas de reformular a organização, mas de definir a concepção e o funcionamento da nova Administração Pública.¹⁶

Para a COMESTRA, existiam obstáculos que deveriam ser removidos, como a centralização das decisões, as rotinas complicadas, as exigências burocráticas e os controles excessivos (onerosos ou injustificados), a execução direta de serviços de natureza local (susceptíveis de transferência mediante convênios com os Estados ou Municípios) e a execução direta de serviços passíveis de contratação.

Defendia a Comissão que os objetivos principais a serem alcançados seriam: melhor serviço ao público, decisões mais rápidas, redução dos gastos administrativos e redução de custos nas empresas do Estado.¹⁷

No Título II do Decreto Lei 200/67, configura-se a natureza de lei e diretrizes e enunciam-se cinco princípios fundamentais da Reforma: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Os princípios permaneceram como meros princípios, pois o autoritarismo e o centralismo do período ditatorial impediram que tais diretrizes fossem realizadas na prática, com total prestígio defendido nos discursos e na inovadora legislação.

3.2 Constituição Federal de 1988 e Reforma Administrativa de 1998

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, adotou a concepção de Estado Social e Democrático de Direito e consagrou valores fundamentais aos cidadãos.

Ocorre que, mesmo com o discurso gerencial no Brasil, a Constituição Federal de 1988 adota o modelo burocrático na gestão administrativa, com a finalidade

16 BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa em marcha. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Escritório da Reforma Administrativa, 1968, p.XVI.

17 Para uma melhor compreensão, BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa em marcha. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Escritório da Reforma Administrativa, 1968.

assegurar a constitucionalidade e a legalidade administrativa dos atos administrativos¹⁸

Afirma Bresser Pereira que o retrocesso burocrático da Constituição Federal de 1988 não foi consequência da descentralização e flexibilização geradas pelo Decreto Lei 200/67, nas quais teriam ocorrido alguns abusos, tendo em vista a grande autonomia das empresas estatais, mas apenas por reação do clientelismo vivenciado àquela época.¹⁹

No Brasil, em meio a inúmeras crises estatais, em meados da década de 1990, seguindo a nova tendência global, percebeu-se a deficiência estatal na implantação das diretrizes trazidas pela Constituição Federal de 1988. Sendo assim, surge nova oportunidade para uma Reforma do Estado, com a finalidade de tornar mais eficiente e moderna a Administração Pública, para atender os cidadãos²⁰

No Governo Fernando Henrique Cardoso, foi formulado o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que tratou de transformar a Administração, propondo mudanças em diferentes áreas, com destaque para a prestação de serviços.²¹

Conforme sua ementa, a Emenda Constitucional 19, de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e

18 SHIER, Adriana. O direito da reclamação. Da administração pública burocrática à gerencial. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001. p. 86.

19 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser .Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. (Orgs.) Reforma do estado e administração pública gerencial. 5. ed. Tradução: Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003. p. 248.

20 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser .Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. (Orgs.) Reforma do estado e administração pública gerencial. 5. ed. Tradução: Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003. p. 257.

21 Em síntese O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado distingue quatro setores do Estado: (i) o núcleo estratégico, o governo em sentido lato, onde se toma as decisões estratégicas como definição de leis e políticas públicas; (ii) as atividades exclusivas, onde são prestados os serviços realizáveis exclusivamente pelo Estado, ou seja, o cumprimento das funções de regulamentar, fiscalizar e fomentar; (iii) os serviços não exclusivos, onde o Estado atua simultaneamente com organizações públicas não estatais e privadas, serviços estes que visam garantir os direitos humanos fundamentais, executados por entidades como universidades e hospitais; (iv) finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado, caracterizado por atividades econômicas voltadas para o lucro, que permanecem no aparelho estatal, como o setor de infra-estrutura.

agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. Ela marca a esperada Reforma Administrativa, que acrescenta inúmeras novidades para a Administração Pública, ressaltando-se as entidades paraestatais e a inclusão expressa do princípio da eficiência.

3.3 A Administração Pública Gerencial

O surgimento da Administração Pública gerencial cresceu com a insatisfação da coletividade mundial na década de 1980, como resposta às crises estatais. O movimento pela modernização da administração pública é universal; a reforma do setor governamental visa, com a diminuição do Estado, uma forma de fortalecer o Poder Público para fornecer serviços públicos com maior eficiência e com redução de custos.²²

A Administração Pública gerencial direciona sua atuação na obtenção de resultados, não necessitando adotar procedimentos rígidos, com os ideais de descentralizar o Poder Público para torná-lo mais eficiente.

Como o objetivo da Administração Pública gerencial é desafogar o congestionamento do Poder Público, resta claro que a Reforma Administrativa visa à celebração de contratos de gestão, a parceria entre Estado e pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, e a privatização, em sentido amplo, da prestação de serviços públicos. Embora seja importante ressaltar que as atividades exclusivas do Estado, como a força de polícia e as agências arrecadoras de impostos, restariam ao poder público.

22 Surgiram três movimentos contra a burocracia: o gerencialismo, a Escola Public Choice e a teoria do "principal agente". Basicamente, o gerencialismo tem como objetivo incluir os princípios privados na Administração Pública; já a Escola Public Choice visa à interpretação econômica dos mecanismos de gestão, a fim de maximizar o setor público; por sua vez, a teoria do "principal agente" tem por maior finalidade a aproximação do Estado com a sociedade. Embora cada movimento tenha suas peculiaridades, todos têm traços comuns na busca por resultados eficientes para o Estado. Cada país deverá adotar o modelo mais adequado para seu Estado. O Brasil, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso, adota o modelo gerencial.

O que se sugere na administração pública gerencial é que as atividades não-exclusivas, como os serviços de educação, saúde e cultura, também possam ser oferecidas pelo setor privado ou, ainda, pelo setor público não-estatal, como ocorre com as entidades da Administração pública indireta, que iniciaram no modelo burocrático.²³

Nesse contexto, a Administração Pública Gerencial, com a busca pela eficiência econômica, assemelha-se com o tratamento da iniciativa privada, pois é tratada como uma empresa que tem a finalidade de atingir metas e resultados.²⁴ Com o afastamento de algumas atividades do Estado, observa-se a diminuição estatal em determinadas prestações sociais.

Quanto aos efeitos do modelo gerencial é oportuna a observação de Ana Paula Finger²⁵ : “Nos últimos tempos, tem-se assistido a uma espécie de apropriação privado do espaço público, sendo exemplos as privatizações, ao mesmo tempo em que se vê uma publicização dos espaços privados, por exemplo, a influência dos princípios inspiradores do Estado Social de Direito na contratação moderna imprimindo função social ao contrato e à propriedade”.

O modelo gerencial vem sendo criticado por alguns nomes renomados da doutrina brasileira, como os representantes, Cármen Lúcia Antunes Rocha²⁶,

23 Bresser Pereira adota as seguintes características para o modelo gerencial (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos, transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. op. cit., p. 242-243.

24 Diante dessa posição, analisa Adriana Schier: “Porém, ao invés de reestruturar-se o Estado para que pudesse vir a ser uma instituição que efetivamente assegurasse os mínimos direitos capazes de garantir a sobrevivência digna dos cidadãos, preferiu-se, mais uma vez na história, conceder tal tarefa ao mercado, à iniciativa privada. Optou-se, então, pela diminuição do Estado em relação ao atendimento de demandas sociais.”. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. op. cit., p. 43.

25 FINGER, Ana Cláudia. O público e o privado na administração pública. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.) Cenários do direito administrativo. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.74.

26 Nas palavras de Rocha : O afastamento do Estado de algumas atividades – e não se pode com tal assertiva imaginar estar diante de uma negativa da possibilidade de que isso ocorra quanto a algumas atividades a serem legitimamente definidas pelo povo – pode ser “um bom negócio” para as finanças de determinada entidade pública em certo momento. A indagação que se põe

Emerson Gabardo²⁷, entre outros. De todo modo, o modelo gerencial visa a uma Administração Pública que, além de ser regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, deva se orientar para alcançar resultados de interesse público e resultados eficientes. A Administração Pública deve ser estruturada de modo a evitar a burocratização e prestar o serviço à sociedade com qualidade e eficiência.

4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Administração Pública deve obedecer a diversos princípios gerais para orientar a ação do administrador e para garantir boa administração para a coletividade.

É notável a importância dos princípios no ordenamento jurídico. Os princípios permitem a compreensão de forma harmoniosa da organização e da coerência ao sistema, exercendo função de diretriz superior do ordenamento. Os princípios possuem caráter normativo para solucionar casos concretos, com eficácia jurídica direta e imediata.²⁸

Embora o princípio da eficiência tenha sido implantado com a Reforma Administrativa de 1998 na Carta Constitucional, grande parte da doutrina afirma que o princípio da eficiência sempre existiu no ordenamento jurídico brasileiro de uma forma implícita.²⁹

necessária é: para o povo também isso “é mesmo um bom negócio”? Porque o governo passa, mas o povo não. E é ele o definidor do “bom” que deve ser honrado, buscado e realizado pela entidade pública. Não há de se enfatizar o “bom” para um governo ou para um eventual governante. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 23

27 Posiciona-se Gabardo : “Dado importante da nova mentalidade é seu desprestígio, ou tentativa de fuga, do regime jurídico de Direito Público. Cada vez mais, valoriza-se o interesse privado, critica-se a desigualdade entre a Administração e o indivíduo, são buscadas relações jurídicas horizontais, e a legalidade é tomada como um obstáculo à liberdade.” GABARDO, Emerson op.cit, p.50.

28 Para melhor compreensão, SCHIER, Paulo Ricardo. Direito constitucional. Anotações nucleares. Curitiba: Juruá, 2001.

29 MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. e JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

A consagração do princípio da eficiência pela doutrina e jurisprudência e, conseqüentemente, a obrigatoriedade de observância da eficiência imposta expressamente pela Carta Magna vinculam-se à idéia de economicidade, com objetivo da boa prestação de serviço, de forma mais rápida e econômica. Dessa forma, a Administração Pública deverá obedecer, além dos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também o princípio da eficiência, que pretende garantir mais qualidade na atividade pública.

A eficiência é de observância obrigatória pelos administradores; significa que não basta atuar respeitando o princípio da legalidade, mas se deve atuar no limite da lei, visando resultados positivos para a Administração Pública, e atender as necessidades coletivas de modo tempestivo, eficaz e satisfatório.

Vislumbra-se, dessa forma, que se caracteriza o princípio da eficiência quando a Administração Pública direciona suas atividade e seus serviços à efetividade dos bens comuns, com a participação da sociedade, agindo de forma transparente, imparcial, e pela busca da qualidade.

Observa-se, portanto, que o princípio da eficiência reforça as garantias e os direitos constitucionais fundamentais previstos na Carta Magna e busca qualidade nos serviços públicos para a satisfação da coletividade.

Dessa forma, o princípio da eficiência vincula-se à idéia de que a administração deve atuar com rapidez e de modo menos oneroso possível ao erário público. Nesse sentido, discorre Meirelles³⁰: "O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros".

O Estado estruturado sobre raízes burocráticas encontra-se sobre as basilares de uma sociedade contemporânea, que exige do administrador a observância das obrigações e dos deveres que permitam a otimização possível na obtenção dos

30 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 96.

bens jurídicos previstos pelo ordenamento jurídico. Prevê, dessa forma, o cumprimento da simplicidade, celeridade, efetividade e eficiência da Administração Pública.

Ora, quando a Administração Pública assume uma missão, qual seja de prestar serviços à coletividade, deve fazê-lo da melhor maneira possível, assumindo ainda a obrigação de ser eficiente em seus atos; se não o fizer, o cidadão tem o direito de cobrança.³¹

Com a organização estrutural da Administração Pública, as entidades e os órgãos, através dos agentes públicos, devem desempenhar suas funções de maneira competente e eficiente.

O pós-positivismo atribui para Administração Pública a atenção às mutações sociais, observando o princípio da dignidade humana, respeitando a legalidade estrita para privilegiar a coletividade. O princípio da eficiência é um importante instrumento para exigir qualidade e celeridade da Administração Pública. Sua expressa previsão vem reforçar as garantias e os direitos constitucionais, assegurando a satisfação do bem comum.

Se a Constituição Federal estabelece direitos, o Estado Social e Democrático de Direito, através de seus agentes, deve, obrigatoriamente implementar e efetivar tais direitos, garantindo-os. A Administração Pública tem a necessidade de progresso e, auxiliada pelas modernas técnicas de administração, deverá usufruir e garantir as alterações das necessidades sociais.

O princípio da eficiência não se sobrepõe a nenhum princípio, sobretudo o princípio da legalidade; sob riscos de fragilizar a segurança jurídica, devendo atuar em conjunto com todos os princípios e valores constitucionais essenciais. Entretanto, não basta que o Estado atue observando o princípio da legalidade,

31 Diante dessa posição, posiciona-se Dallari: "A atuação da Administração Pública deve ser dimensionada em função dos objetos a atingir. A configuração da estrutura administrativa deve ser determinada pelas possibilidades de uma atuação concreta, permanente, generalizada e eficiente. (...) desse dever da Administração emerge para o cidadão o direito de exigir eficiência, presteza, qualidade, podendo e devendo reclamar quando isso não estiver acontecendo." Adilson Abreu Dallari DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, 1994, p. 39.

mas deve atuar sobre o manto da eficiência, observando a presteza, a qualidade e a celeridade, além de agir em conjunto com todos os princípios e valores constitucionais essenciais.

Diante de tal princípio constitucional, o que a sociedade espera do Estado é qualidade e eficiência em uma boa administração, tornando o aparelho estatal menos burocrático, para a satisfação de um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se observar que o princípio da eficiência, anteriormente estudado, doutrinária e jurisprudencialmente, com a sua positivação na Carta Magna, garante, com mais presteza e clareza, que o Poder Público aja da forma menos onerosa e de forma mais lucrativa, observando a participação da sociedade.

Não resta dúvida ao cidadão brasileiro que a Administração Pública brasileira é complexa, expondo-se centralizada, patrimonialista e ineficiente. Entende-se que, em alguns aspectos, as mudanças trazidas são pontos positivos para aperfeiçoar o Direito Público, mas as idéias gerenciais representam uma tentativa de tornar o setor público mais semelhante à iniciativa privada, e não se pode transformá-la em uma grande empresa. Pois a administração pública visa à promoção do bem comum e a busca pela justiça social, que são pressupostos de atendimento do interesse público.

Conclui-se que o princípio da eficiência não é apenas um pressuposto ocasionado pela Reforma Administrativa e nem pelo discurso do modelo de administração gerencial, e sim, constitui um dever de todo o agente público. Em suma, o papel do princípio da eficiência é garantir aos cidadãos, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a eficiência estatal, agindo de forma racional, produtiva, eficaz.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BELTRÃO, Hélio. **Reforma administrativa em marcha**. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Escritório da Reforma Administrativa, 1968.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Saraiva, 1961.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Tradução: Juan A. Gili Sobrino. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. Coleção Sociedade Moderna, v. 2.

DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 5, p. 33-41, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

FINGER, Ana Cláudia. O público e o privado na administração pública. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.) **Cenários do direito administrativo**. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise de estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

_____. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREZ, Flavia Trombini. A organização administrativa brasileira: análise frente ao princípio da eficiência. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.1, 1º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

LOCKE, John. **Ensaio sobre o governo civil**. Tradução: Anoar Aiex. São Paulo: Nova Cultural, 1999. Coleção Os Pensadores.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. (Orgs.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Tradução: Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.) **Cenários do direito administrativo**. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 21-56.

_____. **O direito da reclamação**. Da administração pública burocrática à gerencial. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito constitucional**. Anotações nucleares. Curitiba: Juruá, 2001.

SECONDANT, Charles-Louis de. Barão de Montesquieu. **Espírito das Leis**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 1994.

_____. **Ensaio de sociologia política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.