

O PATRIMONIALISMO COMO OBSTÁCULO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

THE PATRIMONIALISM AS AN OBSTACLE FOR THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY

Têmis Limberger¹

Gustavo da Silva Santanna²

RESUMO

O estudo aborda a evolução da Administração Pública buscando-se uma contextualização nacional, desde o início Patrimonialista quando o Brasil ainda era uma colônia Portuguesa, passando pelo seu período Burocrático, principalmente marcado pela era Vargas, até chegar-se ao Gerencial, com a inserção do princípio da eficiência no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, em 1998. Destaca que as vicissitudes da primeira forma organizacional administrativa (patrimonialista) ainda geram fortes interferências na Administração Pública pátria, reflexo, principalmente, de anos de condutas destinadas a fins privatísticos dos gestores públicos, que na sua maioria estavam nada (ou pouco) preocupados com a finalidade do próprio Estado: a salvaguarda do interesse público. A constitucionalização da *eficiência* além de suas características estruturais, como a implantação da Administração Pública Gerencial, pode resultar uma nova feição à Administração apresentando-se, quem sabe agora, preocupada efetivamente com o seu único fim: o bem estar da sociedade – o interesse público.

PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública; Patrimonialismo; Princípio da Eficiência; Interesse Público

ABSTRACT

The study addresses the evolution of Public Administration seeking a national context, since its patrimonial beginning when Brazil was still a Portuguese colony, through the Bureaucratic period, mainly known by the Vargas era, to the Management period, with the insertion of the efficiency as a principle contained in article 37, head, of the Constitution, in 1998. It highlights the vices of the first form of administrative organization (patrimonial), that still interfere in the public administration of the country, mainly a reflection of years conducted by the private interests of the public managers that, mostly where not concerned with the purpose of the State: to safeguard the public interest. Efficiency's constitutionalization, beyond its structural characteristics, such as the implementation of the Management Public Administration, may result in a new feature for the Administration, now concerned, truly, with a single purpose: the welfare of society - the public interest.

¹ Doutora em direito pela Universidade Pompeu Fabra de Barcelona, mestra e bacharel em direito pela UFRGS, professora do PPG em direito da Unisinos, procuradora de justiça MP/RS.

² Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Especialista em Direito Público pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural – IDC, Procurador do Município de Alvorada/RS.

KEY-WORDS

Public Administration; Patrimonialism; Efficiency; Public Interest

1. Introdução

Apesar dos avanços legislativos trazidos pela Constituição cidadã, ainda somos reféns de práticas clientelistas que se faziam presentes na sociedade brasileira durante o século XIX. Ou seja, o início da história política brasileira, que começa em 1808, com a chegada da família real portuguesa e toda uma cultura de utilizar o espaço público para satisfação de interesses pessoais, ainda não foi banida. Pode-se citar, a título ilustrativo, parlamentares que recebem subsídios do mais alto escalão de agentes políticos e que se valem de servidores públicos para realizarem labores de cunho pessoal em suas residências. E, ainda, figuras políticas que apesar de todo o processo de redemocratização do país, ainda continuam proeminentes no cenário político, a atestar que o coronelismo ainda não foi extirpado da vida política brasileira. Isso faz com que nós cidadãos brasileiros tenhamos que nos defrontar com indigestos escândalos como o do *mensalão*, no Congresso Nacional, na alvorada do século XXI.

Não é mais possível pensar em uma Administração Pública arraigada em pensamentos coloniais/patrimonialistas, buscando fins privados e benefícios pessoais, totalmente desinteressada do seu único (e legítimo) fim que é o interesse público (primário). A sociedade evoluiu, e os princípios e objetivos da Administração devem, necessariamente, acompanhar essas mudanças, adaptando-se a esta nova realidade, conformada pelo Estado Democrático de Direito (Constituição de 1988), e mais atualmente (Emenda Constitucional nº 19/98), pelo princípio da eficiência, que impôs (ou tentou impor) uma visão gerencial de Administração.

Para tanto, será feita uma digressão, para atestar a importância de analisar a sociologia brasileira, a partir de obras clássicas como *Os Donos do Poder* de Raimundo Faoro, que foi um dos pilares teóricos da investigação e que tão bem estudou a sociedade brasileira, a partir do Estado português se ainda estivesse vivo, comprovaria as tristes mazelas que ainda são práticas não extirpadas da vida pública, tão bem descritas e combatidas em suas obras.

Não foi descuidado, também, um dos clássicos da sociologia contemporânea, que foi Max Weber, com *Economia e Sociedade*. Da análise da obra, constata-se que o sentido de burocracia, no sentido de dominação racional, impessoalidade, administração neutra, corpo técnico formado por funcionários de carreira, que não se sujeita aos sabores político-partidários, não vigora(ou) no Brasil. A dominação pela tradição se constitui, ainda, em moeda corrente, apesar de duzentos anos de história política. Isto explica a necessidade de se positivarem no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, além da legalidade e a moralidade, a eficiência.

É importante, porém, enxergar uma luz no final do túnel e não cair na facilidade de um discurso imobilista e que paralisa a evolução das comunidades. É através da implantação da eficiência, que se pode trocar de direção e guiar para o rumo certo. Se o Estado existe para alcançar/buscar o interesse público, o bem-estar da sociedade/coletividade, cabe ao Poder Executivo *administrar a coisa pública – Administração Pública* – como forma de concretizar este interesse e é na formação histórica que se pode encontrar as respostas.

2. A Administração Pública Patrimonialista: as primeiras impressões de uma Administração Pública nacional

É, sem sombra de dúvidas, que desde as formações das primeiras comunidades humanas e, quase concomitante a elas, deva ter iniciado uma Administração Pública, ainda que rudimentar.³ Em todos os casos a existência de um *chefe*, um *líder*, uma estrutura, indivíduos dispostos a acatar este *chefe*, necessidades/interesses comuns, eram condicionantes para esta Administração.⁴ É certo, também, que a Administração Pública *moderna* surge com a Revolução Francesa. Toda a *Administração* é uma atividade estruturada e objetiva alcançar fins humanos. No caso de uma Administração Pública estes fins podem ser encontrados no *interesse público*. Tendo como pressuposto a distribuição de funções entre os Poderes, entender-se-á como Administração Pública a expressão sinônima de Poder Executivo, a qual

³ Em termos históricos, a criação do Direito Administrativo é uma realidade recente: a história revela que antes da revolução Francesa já existia um Direito regulador da Administração Pública, sujeita que estava ao Direito Comum, sendo visível, por consequência, a existência de uma Administração Pública sem Direito Administrativo. (OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Lisboa: Almedina, 2003, p. 810).

⁴ ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Edições Depalma, 1989, p. 33. Em qualquer destas sociedades, segue o autor, existiriam, ainda que timidamente a ideia de *interesse público ou geral*.

possui por função primária a *gestão/comando/direção dos interesses públicos, da coisa pública*.⁵

Em 22 de abril de 1500 chegavam ao Brasil 13 caravelas portuguesas lideradas por Pedro Álvares Cabral, sendo, entretanto, que em 1492 Cristóvão Colombo, navegando pela Espanha, já havia chegado à América. A descoberta do Brasil ocorreu no período das grandes navegações, quando Portugal e Espanha exploravam o(s) oceano(s) em busca de novas terras, e o episódio de o Brasil ter sido descoberto por Portugal somente em 1500 o foi para o *mundo Europeu*. Mesmo com a existência prévia e forma de organização embrionária/primitiva dos índios no *novo continente*, pensa-se (ou prefere-se pensar) que nossa história começa em 1500.⁶ Por não se tratar este estudo de uma reflexão ou crítica a este *nosso início histórico* é, entretanto, fundamental como um passo inicial, que se parta daqui para observar a formação do nosso Estado, mas, principalmente, a formação de nossa Administração Pública. Como uma crítica à colonização, principalmente portuguesa, destaca Gilberto Freire⁷ que:

Os portugueses, além de menos ardentes na ortodoxia que os espanhóis e menos estritos que os ingleses nos preconceitos de cor e de moral cristã, vieram defrontar-se na América, não com nenhum povo articulado em império ou em um sistema vigoroso de cultura moral e material (...) mas, ao contrário, com uma das populações mais rasteiras do continente.

Desta feita a invasão/achamento/descobrimto do Brasil não o foi por quem a sociedade portuguesa tinha como *nobreza*, constituída de indivíduos aptos e/ou poderosos, mas sim a quem não lhes interessava (*populações rasteiras*).⁸ Assim, já se parte de um início um tanto não *virtuoso*, que, certamente, refletirá na formação Administrativa Pública.

⁵ Sabe-se que ainda que o Poder Executivo exerça tipicamente a função administrativa, exerce atipicamente, as funções legislativa e judicial, entendendo-se, neste último caso, por hora, simplesmente a função de processar e julgar (excluindo-se o efeito da coisa julgada, exclusiva do Poder Judiciário). Já expunha Seabra Fagundes: *o exercício dessas funções é distribuído pelos órgãos denominados Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. É de notar, porém, que cada um desses órgãos não exerce, de modo exclusivo, a função que nominalmente lhe corresponde, e sim tem nela a sua competência principal ou predominante.* (FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 5-6).

⁶ A 29 de março de 1549 desembarcava Tomé de Sousa nas costas da Bahia, trazendo consigo a estrutura completa do Estado. Construiu a primeira capital do Brasil, onde instalou a sede do primeiro Governo Geral. (SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. **Constituições do Brasil**. op. cit., p. 11). *Antes mesmo de tornar-se um espaço territorialmente delimitado, antes de organizar-se, ainda que minimamente, em uma sociedade propriamente dita já possuía uma estrutura político-jurídica.* (Idem, ibidem, p. 13).

⁷ FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51.ed. São Paulo: Global, 2006, p. 157-158.

⁸ *Para a formidável tarefa de colonizar uma extensão como o Brasil, teve Portugal de valer-se no século XVI do resto de homens que lhe deixara a aventura da Índia. E não seria com esse sobejo de gente, quase toda miúda (considerada nos seus recursos econômicos), em grande parte plebeia, e, além do mais, moçárabe, isto é, com a consciência de raça ainda mais fraca que os portugueses fidalgos ou nos do Norte, que se estabeleceria na América um domínio português exclusivamente branco ou rigorosamente europeu.* (Idem, ibidem, p. 161).

No recém-pedaço de terras encontrado/achado/invadido *Brasil* (ainda mesmo antes de sua *independência política*) vê-se a *tentativa de implantação da cultura europeia*.⁹ A *colonização do Brasil se processou aristocraticamente – mais do que de qualquer outra parte da América. Aristocrático, patriarcal, escravocrata. O português fez-se aqui senhor de terras mais vastas, dono de homens mais numerosos que qualquer outro colonizador da América*.¹⁰ Leve-se em consideração, então, que nos séculos XVI e XVII a forma de Governo preponderante na Europa era a Monarquia, o que conseqüentemente refletira no Brasil. Contudo, é bom destacar que no Brasil nunca se instaurou efetivamente uma Monarquia *tradicional*.¹¹ O que se experimentavam eram ordens do(s) Rei(s) Português(es) aplicadas pelos *Príncipes do Brasil*. Contudo, mesmo não sendo uma Monarquia *tradicional* a forma de Administração Pública implantada a seguiu fielmente: a Administração Pública Patrimonialista. Assim fez-se o início da Administração Pública e do Brasil: *dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para o funcionário*.¹² É desta forma que expõe Raymundo Faoro:

O Estado, envolvido por uma camada de domínio, um estado-maior de governo, o estamento de feição burocrática, se alimenta de uma classe, a classe comercial, que ele despreza e avilta. (...). Aristocrático é só o estamento, só ele está junto da corte, só ele influencia as decisões da Coroa. O comércio enriquece; o estamento consome senhorialmente, pouco preocupado com a sorte da galinha os ovos de ouro.¹³

O que realmente fomos: nulos, graças à monarquia aristocrática! Essa monarquia acostumando o povo a servir, habituando-o à inércia de quem espera tudo de cima, obliterou o sentimento instintivo da liberdade, quebrou a energia das vontades, adormeceu a iniciativa; quando mais tarde lhe deram liberdade, não a compreendeu; ainda hoje não a compreende, nem sabe usar dela. (...). É o fruto que colhemos duma educação secular de tradições guerreiras e enfáticas.¹⁴

O Estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. (...). A minoria exerce o governo em nome próprio, não se socorre da nação para justificar o poder, ou para legitimá-lo juridicamente ou moralmente.¹⁵

⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 31. Segue o Autor: *Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta ou indireta, nos governaram até muito depois de proclamada nossa independência política e cujos reflexos não se apagam ainda hoje*. (Idem. Ibidem, p. 73).

¹⁰ FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. op. cit., p. 266.

¹¹ A monarquia que o Brasil nunca experimentou foi aquela vivida nos países Europeus, como Inglaterra, França, Espanha ou Portugal, apegada às tradições ainda, que a Constituição de 1824 em seu artigo 3º afirmasse que no *Império do Brasil o seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo*, e em seu artigo 4º que *A Dynastia Imperante é a do Senhor Dom Pedro I actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil*.

¹² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 35.

¹³ Idem, ibidem, p. 91.

¹⁴ Idem, ibidem, p. 105-106.

¹⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 108-109. Segue o autor: *Fazenda, guerra e justiça são as funções dos reis, no século XVI*,

As citações dos trechos da obra do autor gaúcho apontam uma realidade que parece ter-se incorporado ao Poder Executivo (e até mesmo ao Legislativo) brasileiro. Uma aristocracia (ou um *seleto* grupo de pessoas) que *encarnava* a autoridade advinda do rei, capaz de gerir algo que dificilmente conseguia-se enxergar como *público*. Quem ocupava cargo público era detentor de autoridade *real*, e só por isso, requeria/impunha obrigações (e respeito).¹⁶ A legitimidade de suas ações era *Real*. Nesta *pseudomonarquia* eram os *fazendeiros escravocratas e eram os filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse contestado domínio*.¹⁷

A independência do Brasil é oficialmente datada de 7 de setembro de 1822, ainda que a moderna historiografia do Brasil remeta o início do processo de independência à transferência da Corte Portuguesa para o Brasil em 1808 (a 1821). As formas de ingresso no

funções que se expandem e se enleiam no controle e aproveitamento da vida econômica. Uma constelação de cargos, já separada a administração pública da casa real, realiza as tarefas públicas, com as nomeações e delegações de autoridade. Separação, na verdade, tênue, em que o valido da corte transmuta em funcionário ou soldado, num processo de nobilitação, que abrange o letrado e o homem das armas. O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. (...). O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder. (...). O senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei – o funcionário será apenas a sombra real. (...). A objetividade, a impessoalidade das relações entre súditos e autoridade, com os vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos, será obra do futuro; do distante e incerto futuro. (...). O funcionário recebe retribuição monetária, o agente desfruta de vantagens indiretas, com títulos e patentes, que compensam a gratuidade forma. Os ordenados dos funcionários pouco crescem no curso dos anos numa despesa global fixa, com o aumento de tenças e dos juros nas despesas públicas, o que sugere a expansão da nobreza e do comércio (...). Essa degradação dos vencimentos explicará as inúmeras denúncias de corrupção, aliada à violência, instrumento, esta, para garrotar os súditos. (idem, ibidem, p. 197-199). E mais ao fim diz: O burocrata, já desenvolvido do embrião estamental do cortesão, furta e drena o suor do povo porque a seu cargo estão presos os interesses materiais da colônia e do reino. (...). A burguesia, domesticada e agrilhoadada, vinga-se do funcionário, sussurrando ou bradando contra a corrupção. O funcionário, de seu lado, acostado ao fidalgo, desdenha o comerciante no seu parasitismo e seu aproveitamento do trabalho alheio para enriquecer. (...). A função pública congrega, reúne e domina a economia. Ela é o “instrumento legalista da classe dominante”, formando um “patriciado administrativo”. (...). Nas duas expressões – o funcionário de origem cortesã e o agente local recrutado pelo rei – fixa-se a transação entre centralização governamental e as correntes desintegradoras dos núcleos locais e provinciais. (...). O cargo público em sentido amplo, a comissão do rei, transforma o titular em portador de autoridade. Confere-lhe marca de nobreza, por um fenômeno de interpenetração inversa de valores. Como o emprego público era, ainda no século XVI, atributo do nobre de sangue ou do cortesão criado nas dobras do manto real, o exercício do cargo infunde o acatamento aristocrático aos súditos. Para a investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse “homem fidalgo, de limpo sangue” (Ordenações Filipinas, L. I, tít. I), ou de boa linhagem (idem, tít. II). Nas Câmaras se exigia igual qualificação para a escolha dos vereadores entre os “homens bons” – embora esses caracteres fossem muitas vezes ignorados. (Idem, ibidem, p. 201-202).

¹⁶ Por exemplo: *O donatário era um grão-senhor investido de poderes feudais pelo rei para governar sua gleba de trinta léguas de cara. Com o poder político de fundar vilas, conceder sesmarias, licenciar artesãos e comerciantes, e o poder econômico de explorar diretamente ou através de intermediários suas terras e até com o direito de impor a pena capital.* (RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 7.reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 78).

¹⁷ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. op. cit., p. 73.

serviço público davam-se de forma *pessoalizada/apadrinhada*, carecedoras de qualquer critério técnico, sem qualquer preocupação com a impessoalidade, aliás, muito pelo contrário, o laço parental, a confiança, a fidúcia eram uma das condições de se galgar espaço no emprego público, senão vejamos:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza o estado Burocrático. (...). No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo da nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio e impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força (...).¹⁸

Não se pode afirmar, também, que esta importância dada à família era uma novidade (pós-independência) na realidade brasileira. O *cunhadismo*,¹⁹ por exemplo, foi o que possibilitou a formação do povo brasileiro: *velho uso indígena de incorporar estranhos à sua comunidade*. Os índios ofereciam uma moça índia como esposa, e assim que o *colonizador* a assumisse estabelecia, automaticamente, laços que o aparentavam com todos os membros do grupo. Mais uma vez a instituição *família* era fundamental na formação social.

Mais contemporaneamente (no final do século XVIII início do século XIX), Victor Nunes Leal, referindo-se à formação dos municípios brasileiros, (ainda com fortes bases rurais) aponta que *os mais opulentos fazendeiros ou os comerciantes e industriais mais abastados, os que exerciam, em cada município, o comando-em-chefe da Guarda Nacional, ao mesmo tempo que o governo provincial. Tal estado de coisas passou a Monarquia para a República (...)*.²⁰ É o que o Autor denomina de *coronelismo*. O *coronel* era quem detinha ao

¹⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. op. cit., p. 145-146. É a partir desta premissa que Sérgio Buarque de Holanda denomina de *homem cordial* aquele ligado à *cordialidade*. *A inimizade bem pode ser tão ‘cordial’ como a amizade, nisto que uma ou outra nascem do ‘coração’, procedem, assim, da esfera do íntimo, do familiar, do privado*. (Idem, ibidem, p. 205).

¹⁹ RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. op. cit., p. 72.

²⁰ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 20: *Esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável*.

mesmo tempo o *poder político* e *poder econômico* (talvez aquele em decorrência deste), a ponto de em quem o *coronel* votasse (ou indicasse a votação) carregava consigo um lote considerável de *votos de cabresto*.²¹ A bem da verdade o trabalhador rural via, na grande maioria dos casos, o seu patrão como um benfeitor. Logo, nada mais natural que votar em quem ele indicasse.²²

Percebe-se que aqui, mesmo após séculos de colonização e mesmo muito tempo após a independência, o *patrimonialismo* continuava a ser a forma predominante na Administração Pública, claro que agora sem a figura do Monarca/Imperador como legitimador do *poder público*, substituído pela democracia representativa, pelo voto, tudo, no entanto, sem substituir os vínculos familiares ou a prática da troca de favores. A legitimação, na República, dava-se pelo sufrágio, não necessariamente secreto, não necessariamente livre, mas de qualquer forma, sob a alegação da legitimação do poder pelo povo. Nesta esteira,

Se uma pessoa vem a ocupar um posto de comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar-se a ascensão de grande número de pessoas da “terra dele”. Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos ocupam cargos “de responsabilidade” ou de “confiança” em torno do novo potentado. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem ser classificados como aspectos do patrimonialismo.²³

Ainda que o objeto do estudo seja a Administração Pública, é fácil vislumbrar que o apadrinhamento como forma de conquistar o poder *político* alcançava, também, o Poder Legislativo, superando o estágio histórico colonial, estendendo-se ao período republicano. As eleições, em face de a própria formação cultural nacional, não fora efetivamente a forma ideal de superar o patriarcalismo que *contagiou* o próprio sistema sufragista.

Uma das maiores heranças – pelo menos para o Direito Administrativo – deixada pela Revolução Francesa foi o princípio da legalidade.²⁴ Ainda que somente em 1988 este

²¹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. op. cit., p. 23.

²² *No plano político, ele luta com o “coronel” e pelo “coronel”. Aí estão os votos de cabresto, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural.* (Idem, ibidem, p. 25).

²³ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. op. cit., p. 43.

²⁴ *Uno dei principi fondamentali del diritto amministrativo è quello di legalità. Secondo l'opinione più diffusa, tale espressione indica la sottomissione della pubblica amministrazione alla legge. (...). Diverse sono le ragioni della sottoposizione dell'organizzazione e dell'attività amministrative alla legge, a seconda delle fasi storiche dell'evoluzione costituzionale. In una prima fase, quella del cosiddetto dualismo tra Parlamento e governo, in cui tali poteri erano separati e contrapposti, affermare che il potere amministrativo può svolgersi nell'ambito delle determinazioni della legge, voleva dire sottoporre il governo, che è al vértice dell'amministrazione, al vincolo delle norme dettate dal Parlamento. Dunque, in questa fase, il principio di legalità aveva il significato di limite parlamentare dell'attività governativa. Nella fase seguente, detta della parlamentarizzazione dello Stato,*

princípio tenha sido expressamente constitucionalizado, as Constituições Brasileiras (desde 1824) dispunham sobre a noção de lei como medida necessária de deveres, direitos e obrigações, tanto nas relações privadas como públicas.²⁵

A legalidade aparece como a primeira fonte limitadora (e legitimadora) dos poderes estatais, no caso, da Administração Pública, não sendo o governo uma atividade livre de legislação, senão submetida a ela. Pode-se afirmar que no Brasil o princípio da legalidade não chegou a ser uma tentativa de romper com o patrimonialismo instaurado. Mesmo após a proclamação da independência, o Brasil *independente* continuou a ser uma *espécie* de monarquia tendo como Imperador/Regente Dom Pedro I, não passando a independência e a Constituição de 1824 de mera alteração formal na relação política Brasil/Portugal e demais países, não produzindo resultados efetivos no sentimento da sociedade nacional, no propósito de alterar as relações público-privadas tipicamente coloniais: *em que pese ter sido reconhecida a cidadania do ponto de vista jurídico formal, os brasileiros eram os mesmos.*²⁶

Enquanto no continente colonizador, com a Revolução Francesa, a figura de um *Estado* surgia para garantir a propriedade, a liberdade e a segurança jurídica, através da legalidade, no Brasil, a figura do *Estado* continuava como uma *caricatura* (cunhadista/cordialista/familista/patrimonialista) longe de ideais liberais.²⁷ É claro que afirmar

il principio di legalità ha assunto, invece, un significato diverso, quello del primato della legge sull'atto amministrativo. Questa evoluzione corrisponde allo sviluppo del sistema costituzionale. Infatti, con l'estensione del suffragio, muta il rapporto tra Parlamento e governo. Non vi è più contrapposizione tra legislativo ed esecutivo, ma subordinazione del governo al Parlamento, in forza dell'investitura popolare di quest'ultimo. (CASSESE, Sabino. **Trattato di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè Editore, 2003, p. 213-214).

²⁵ *No direito brasileiro, a constitucionalização do direito administrativo, sob certo aspecto, sempre existiu, especialmente a partir da Constituição de 1934, onde se encontram normas sobre servidor público, responsabilidade civil do Estado, desapropriação, mandado de segurança ação popular, atribuição de atividades à competência exclusiva da União, previsão sobre concessão de serviços públicos. Nas Constituições posteriores manteve-se a mesma sistemática, que se acentuou consideravelmente na Constituição de 1988 e, ainda mais, com alterações introduzidas por Emendas à Constituição. (...). Nesse sentido, pode-se afirmar que a constitucionalização do direito administrativo brasileiro não constitui um dado novo; ela sempre existiu, em maior ou menor grau, em praticamente todas as Constituições e vem crescendo até o momento atual, especialmente por força de Emendas à Constituição.* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos da legalidade e da discricionariedade administrativa. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 179-180).

²⁶ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009, p. 91.

²⁷ *Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar as mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incomoda, conformando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas.* (HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. op. cit., p. 160).

não ter havido *nenhuma* influência das revoluções européias e americana na independência do Brasil é, no mínimo, temerário. Entretanto, no Brasil, falar em Estado Liberal de Direito e princípio da legalidade pode não soar como parece. Isso porque o estado liberal no Brasil nasceria em virtude da vontade do próprio governo e não em virtude de um processo revolucionário. Enquanto na França o *povo* (burguesia) depôs o antigo regime, guilhotinando o Rei Luis XVI em 1793, aqui Dom Pedro I tentava-se legitimar com um diálogo direto com o povo. *Os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo.*²⁸ Ou seja, se o Estado Liberal de Direito e o princípio da legalidade surgiam em terras européias como verdadeiras ambições da nova sociedade (burguesa), no Brasil, introduziram-se mais como legitimadora do que limitadora de poder, o que não fora diferente na proclamação da República, estando a explicação, provavelmente, na própria formação histórica da sociedade brasileira, que em momento algum se via(u) representada ou inserida nas decisões políticas do país,²⁹ constituindo-se obra de minorias (políticas). A lei converte-se, assim, em um instrumento ao serviço de determinados interesses, de certos grupos de sujeitos, organizados em partidos políticos. Enfim, enquanto a Revolução Francesa movimentava a Europa, nós continuávamos(amos) fixados às vicissitudes do *Brasil colônia*.

3. Administração Pública Burocrática e o pensamento Weberiano: como a burocracia (não)foi incorporada à Administração Pública como forma de superação do patrimonialismo

A apresentação inicial da formação do Estado (Administração Pública) brasileiro claramente demonstra a sua cultura *patrimonialista/cunhadista/cordial*, ou seja, pouco ou nada preocupada com fins públicos ou estatais. Via-se uma administração corrompida, familiarista, sendo o Estado muito mais uma fonte de apadrinhamentos e indicações àqueles que de alguma forma contribuíram para determinada linha ideológica/política, que um ente com objetivos claros, comuns, coletivos.

Como uma tentativa de superar as *essas décadas*, Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes objetivaram instaurar no país, em 1936, uma Administração Pública Burocrática como

²⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. op. cit., p. 161.

²⁹ *O cidadão comum, na maioria das vezes, não se sente comprometido com suas atitudes com relação ao Estado. O Estado é para ele vinculado com a idéia de governo, e dele não se sente parte integrante, fazendo com que suas atividades da vida hodierna ocorram de uma forma completamente dissociada.* (LIMBERGER, Têmis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 31-33).

forma de combater o nepotismo e a corrupção.³⁰ A forma de administrar *burocraticamente* deveria seguir o modelo de Max Weber, que, muito embora não seja o *criador* deste modelo, foi o que melhor o sistematizou, apresentando a *burocracia moderna* da seguinte forma:

- I. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas. (...)
- II. Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua superior, se uma forma regulada com precisão. (...)
- III. A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço. (...)
- IV. A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada – que é característica moderna – pressupõe habitualmente um treino especializado e completo.
- V. Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado no tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido. Normalmente, isso é apenas o produto de uma longa evolução, tanto nos cargos públicos como privados.
- VI. O desempenho do cargo segue as regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários.³¹

Através da Administração Pública Burocrática vislumbra-se *uma dominação baseada em estatutos*, obedecendo-se a uma ordem *impessoal, objetiva e legalmente estatuída*, implantada pela legalidade formal.³² Na dominação legal a obediência às ordens do superior era de fato ao direito, ou às competências e seus poderes de mando, em virtude da distribuição de funções. Na racionalidade plena, segue Weber, *não há qualquer apropriação do cargo pelo detentor. Quando está constituído um “direito” o “cargo”, ele não serve normalmente para o fim de uma apropriação pelo funcionário, mas sim para garantir seu trabalho de caráter puramente objetivo, apenas vinculado a determinadas normas.*³³ E conclui o sociólogo:

³⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003, p. 241. Segue o ex-ministro em sua exposição: *a administração pública burocrática foi adotada em substituição à administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos*. (...). (Idem, ibidem). A Constituição brasileira de 1934 foi a primeira a estabelecer a exigência da realização de concurso público para o preenchimento de cargos públicos (artigo 169). A mesma regra foi mantida na Constituição de 1937 (artigo 156, b), na de 1947 (artigo 186), na Constituição de 1967 (artigo 95) e 1969 (artigo 97).

³¹ WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979, p. 229-231.

³² WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Tradução de Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. 4.ed. Brasília: Editora UNB, 2009, p. 141.

³³ Idem, ibidem, p. 143. *O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um ‘quadro administrativo burocrático’. São pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seus*

A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrática-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento e virtude de precisão, continuidade, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formal e universal a todas as espécies de tarefas.³⁴

No entanto, mais uma vez, o Brasil apresentava-se com um passo atrás na história. A (não)implantação da forma burocrática de administração em 1936 no Brasil tinha sido a nova Administração estabelecida no momento pós Revolução Francesa (e em definitivo na era Napoleônica). O culto à lei (legalidade) abstrata e racionalmente estatuídas, permitia a introdução de uma organização devidamente estruturada sistematizada por Weber.

O Brasil de 1936, dirigido por Getúlio Vargas, começava a implantar (desde 1934) um Estado Social de Direito, o que conseqüentemente tornaria a Administração Pública muito maior do que aquela até então idealizada (nos moldes liberais). Maior porque agora suas obrigações não se limitariam à busca pela igualdade formal, liberdade, propriedade e segurança jurídica, mas focalizariam, sim, a igualdade material, diminuindo as desigualdades criadas e aprofundadas pelas leis do capitalismo, e que, para tanto, precisaria implantar um modelo diferente de gestão administrativa, na tentativa de superar/ultrapassar o modelo patrimonialista, enraizado na estrutura administrativa, com o estabelecimento de distinção entre o público e privado,³⁵ a distribuição de competências entre diversas esferas hierárquicas, na criação de um *funcionário* (um saber profissional especializado/técnico), como forma de *racionalizar* o serviço, excluindo, por conseqüência, as paixões, amizades, trocas de favores, imputando uma forma *imparcial/impeccable* de agir, em que a *precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, descrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levado ao ponto ótimo na administração burocrática.*³⁶

cargos; são nomeados numa hierarquia rigorosa de cargos; têm competências funcionais fixas; qualificação verificada mediante prova científica e certificada por diploma; são remunerados por salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito a aposentadoria; exercem seu cargo como profissão única ou principal; tem perspectiva de uma carreira; trabalham em 'separação absoluta dos meios administrativos' e sem apropriação do serviço; estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. Idem, ibidem, p. 144.

³⁴ WEBER, Max. **Economia e sociedade**. op. cit., p. 145.

³⁵ *Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a redacción de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o de la explotación: capital) y el patrimonio privado (hacienda individual) y entre la "oficina" e el "hogar".* (WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 13ª reimp. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 175).

³⁶ WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. op. cit., p. 249.

Entretanto, a tentativa de implementação não obteve o êxito esperado. Isso porque desde sua (pseudo)implantação, incluindo o regime militar (1964-1984), este ainda que materializando a descentralização dos serviços públicos, ao invés de consolidarem este modelo administrativo, com a implantação de concursos públicos, e compras através de sistema licitatório, por exemplo, preferiram o recrutamento através de indicações (cargos e empregos comissionados), o que inviabilizou a proposta de construção de uma burocracia forte.³⁷

A *burocracia* vislumbrada por Weber, tinha por objetivo funcionar como uma máquina, sendo cada um de seus membros peças de um mecanismo móvel, capaz de executar tarefas específicas ou diversas, funcionando eficientemente, isso porque seus integrantes seriam *puramente racionais* (desumanizados) eliminando das atribuições dos funcionários amor, ódio e outros elementos pessoais, irracionais ou emocionais.³⁸ O funcionário público interpretaria a lei de modo *racional* com base em conceitos rigorosamente formais, sem ressaltar a liberdade criadora (muitas vezes confundida com arbitrariedade) e predomínio das circunstâncias individuais, das influências, e preferências. Contudo, ao fim, a Administração Pública Burocrática em *terra brasilis* acabou sendo vista como concentrada no processo, no rigorismo formal, rígido, autorreferente, lenta e onerosa.³⁹ É com este cenário que surge então a reforma administrativa de 1998, com a Emenda Constitucional nº 19.

³⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. op. cit., p. 239-240. *A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se saltou para o outro extremo e a administração pública brasileira passou a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo.* Desta forma a administração pública burocrática passou-se a se apresentar como engessada, lenta, mais preocupada com os meios *anti-patrimonialistas* que com os fins *públicos*. (Idem, ibidem). A burocracia, no entanto, não era totalmente isenta de falhas, como aponta Anthony Guiddens ao comentar as ideias de Weber: *de acordo com Weber, a relação entre democracia e burocracia teria criado uma das mais profundas fontes de tensão na ordem social moderna. Haveria uma antinomia básica entre democracia e burocracia, porque o acúmulo de provisões legais abstratas que necessariamente teriam de implementar os próprios procedimentos democráticos implicava a criação de uma nova forma intransigente de monopólio (a expansão do controle do funcionalismo burocrático). Enquanto a extensão dos direitos democráticos demandava o crescimento de uma centralização burocrática, o contrário não acontecia.* (GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. Tradução de Cibele Saliba Rizek. São Paulo: Editora UNESP, 1998, p. 33).

³⁸ GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. op. cit., p. 58.

³⁹ *O conceito de burocracia no Brasil é entendido com sentido depreciativo, qual seja, algo que emperra, dificulta. Desgarrou-se do seu conceito original proposto por Max Webber. Em sua proposição de Estado-Racional, Weber busca expungir o caráter político-partidário com as características de objetividade-neutralidade da estrutura burocrática, a fim de prestar o serviço público de uma maneira técnica, sem os favorecimentos da pessoalidade. O Estado racional encontra seus alicerces na burocracia profissional e no direito racional. Os funcionários de carreira devem garantir a prestação de serviço público independente das forças partidárias que se modificam periodicamente. Assim, visa-se assegurar a prestação do serviço público de maneira continuada sem as oscilações que, por vezes, ocorrem na política.* (LIMBERGER, Têmis. O solipsismo jurídico e o (des)controle das políticas públicas. In: CALLEGARI, André Luis; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA,

4. Das primeiras ideias de *eficiência* na Administração Pública brasileira à sua inserção como princípio fundamental/básico no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: a implantação da Administração Pública Gerencial

Desde a publicação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, iniciou-se uma reflexão acerca da inserção do princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Entretanto, antes de aprofundar-se no *atual* estudo e o que representou(a) a inserção deste princípio como básico da Administração Pública, convém observar que a *eficiência* não é uma experiência nova na legislação ou no Direito Administrativo pátrio. O que talvez seja uma novidade é o que a *moderna* eficiência represente para a Administração, ou seja: a eficiência não é uma novidade, a novidade é a nova eficiência.

O primeiro experimento de eficiência inserida de forma expressa na legislação pátria deu-se ainda no período militar como pode se observar nos artigos 26, III, 100 ou 116, todos do Decreto-Lei nº 200/67. Naquele momento, a eficiência administrativa apresentava-se através da descentralização da prestação de serviços pelos entes políticos outorgando-os a empresas estatais como Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (Decreto-Lei nº 200/67, artigo 5º). Foi a primeira tentativa de reforma gerencial na Administração Pública brasileira que,

Entretanto, só aconteceu no final dos anos 60, através do Decreto-Lei nº200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.⁴⁰

No entanto, essa primeira experiência pecou em, no mínimo, dois aspectos: o primeiro foi possibilitando a contratação de servidores sem concurso público, o que facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas, e o segundo foi por não ter se preocupado diretamente com a Administração Pública Direta, vista como altamente burocrática.⁴¹

A positivação da eficiência como um novo princípio básico introduziu (ou tenta introduzir) o que se convencionou denominar de *forma gerencial de administração pública*.⁴²

Leonel Severo (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 271).

⁴⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. op. cit., p. 243-244.

⁴¹ Idem, *ibidem*, p. 244.

⁴² *Ocorre que, salvo melhor juízo, esta perspectiva de Administração Gerencial se afigura muito mais como uma técnica administrativa do que a uma política de gestão, eis que este **managerialism** é visto como um conjunto de*

A crise do Estado Social, principalmente norte-americano e europeu, influenciou políticas econômicas e sociais dos Estados Unidos (governo Reagan) e Inglaterra (Margaret Thatcher) de forma a diminuir o seu *gigantismo*: houve um *enxugamento da máquina administrativa*.⁴³ Impulsionado pelo *Consenso de Washington* (grupo de economistas e funcionários das instituições de *Bretton Woods* no *Intitute foi Internacional Economics* que objetivava estabelecer novas diretrizes econômicas para a crise da América Latina que se arrastava ao longo da década de 80), o então governo da época, Fernando Henrique Cardoso, promulgou a Emenda Constitucional nº 19, em 04 de junho de 1998, inaugurando uma forma *gerencial* de administrar o Poder Executivo, pautado pela lógica da relação *custo-benefício*.⁴⁴ Se o Estado Democrático de Direito coloca-se como um *plus* normativo, uma das formas de concretizar as normas (sociais) constitucionais foi (está sendo) experimentada após a Emenda Constitucional nº 19, em que esta concretização deixou de ser uma obrigação a ser suportada diretamente pela Administração Pública, passando este *encargo* à iniciativa privada. O Poder Executivo deixa de ser um prestador de serviços públicos, para ser (apenas) um *gerenciador/regulador*, incumbência exercida através das agências reguladoras.⁴⁵ Note-se que, desde a subida de Getúlio Vargas ao poder, as funções desempenhadas pelo Executivo brasileiro passaram a ter maior destaque frente aos demais poderes, face à assunção de inúmeros compromissos

ideias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade, e a orientação para o consumidor. (LEAL, Rogério Gesta. Administração Pública e Constituição no Brasil: uma revisão necessária. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 338, out. 2003).

⁴³ COUTO E SILVA, Almiro do. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “À BRASILEIRA”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº 230, p. 48, out./dez. 2002.

⁴⁴ *A melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, na ação administrativa pública, simultaneamente, como um atributo técnico da administração pública, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma característica jurídica exigível de boa administração dos interesses públicos.* (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 311).

⁴⁵ As Agências Reguladoras no sistema administrativo brasileiro aparecem como Autarquias sob regime especial, possuindo todas as características atribuídas às Autarquias, agregando-se, no entanto, outros (amplos) poderes normativos, fiscalizadores e decisórios. Com forte influência neoliberal norte-americana (*independent agencies*) com a criação das Agências Reguladoras almeja-se espécie de administrações independentes, buscando-se *uma administração pública neutralizada politicamente, na qual a legitimidade é técnica* (LIMBERGER, Têmis. **O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p.138). *A independência do governo é uma característica estrutural, e a neutralidade política de sua gestão é de índole funcional. No contexto das administrações independentes, a neutralidade tem o significado de favorecimento da tomada de decisões, a chamada neutralidade dos técnicos* (Idem, ibidem, p. 147). A expansão deste tipo de *administração* estaria ligada ao conflito gerado entre o modelo econômico adotado (capitalista) e o Estado, enquanto, Social. Com a implantação do Programa Nacional de Desestatização (PND - Lei nº 9.491/97), surgiu ao Estado o dever de regular a prestação dos serviços públicos, que *agora* não mais são prestados diretamente pelo Estado, mas sim por empresas privadas (por meio de permissões, concessões ou autorização) ou privatizadas, como, por exemplo, a Embraer, que *nasceu* estatal, mas foi privatizada em 1994, ainda sob a égide da Lei nº 8.031/90, antigo PND.

(sociais) até então pouco/nada explorados. Isso fez com que fossem criadas diversas empresas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Pinho, Viação Aérea de São Paulo, Instituto de Resseguros do Brasil e a Petrobrás. Esta importância ganhou contornos gigantescos com a tomada do poder pelos militares (Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, ELETROBRAS - Centrais Elétricas Brasileiras, Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais, Companhia Siderúrgica Paulista, Rede Ferroviária Federal S.A, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, surgida em 1956 para dirigir os trabalhos de construção de Brasília, dentre inúmeras outras), que com a política da *segurança nacional* e do *ultranacionalismo*. Aumentou ainda mais a presença do Estado nas áreas de serviços públicos e exploração de atividade econômica, sem perder de vista que neste período (militar) eficiência era sinônimo de descentralização.⁴⁶

Ignorou, porém, este período de hipertrofia estatal que tanto o aumento das responsabilidades, quanto o aumento de seu tamanho, gerava maiores gastos/custos, que a Administração Pública não soube sopesar, levando a um forte desequilíbrio nas contas públicas e uma grande ineficiência na prestação dos serviços. Somado a este imoderado crescimento, tem-se a (re)tomada da democracia e a formulação da nova Constituição (que se encarregou de implantar o Estado Democrático de Direito), que mantiveram nas mãos da Administração Pública a incumbência de atuar nas áreas tanto exploradoras de atividades econômicas como prestadoras de serviços públicos sem, no entanto, conseguir alcançar os objetivos traçados (agora) constitucionalmente. Em 1995, com a Emenda Constitucional nº 5 foi iniciada a flexibilização dos monopólios estatais,⁴⁷ alterando-se a redação do § 2º do artigo 25, abrindo a possibilidade de os Estados-membros concederem às empresas privadas a exploração dos serviços públicos locais de distribuição de gás canalizado. O mesmo caminho seguiu a Emenda Constitucional nº 8, também de 1995, permitindo que os serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens fossem explorados diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão. A Emenda Constitucional nº 9 rompeu, igualmente, com o monopólio estatal do petróleo, facultando à União a contratação com empresas privadas de atividades relativas à pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, gás

⁴⁶ *Foi a era das empresas "brás". Em setembro de 1981, recenseamento oficial arrolava a existência, apenas no plano federal, de 530 pessoas jurídicas públicas, de teor econômico, inclusive autarquias, fundações e entidades paraestatais.* (BARROSO, Luís Roberto. *Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática.* **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Forense, v. 229, p. 287, jul. 2002).

⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática.** op. cit., p. 288.

natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, a importação, exportação e transporte dos produtos e derivados básicos de petróleo,⁴⁸ abrindo mão da execução, sem, entretanto, dispensar a normatização e fiscalização do serviço que seria (é) feito por órgão regulador hoje: a Agência (reguladora) Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustível (Lei nº 9.478/97). Estas alterações constitucionais preparam/precederam o que viria a ser a publicação da Emenda nº 19 em 1998 e a *Reforma Administrativa*, com a respectiva inserção ao *caput* do artigo 37 do princípio da eficiência, e a forma gerencial de Administração Pública, devida à falência do *mega-Estado* ressurgindo a consciência de que certos problemas não conseguem ser resolvidos por um poder centralizado, por mais hipertrofiado e poderoso que fosse sendo esta, aliás, a razão da ineficiência: o seu gigantismo.⁴⁹

Contudo, a eficiência de 1998 ganhou contornos maiores ao de 1967, refletindo não apenas no campo econômico estatal, mas, também, e, principalmente, na área de serviços públicos. Ainda que recebendo críticas acerca da positivação do princípio da eficiência no direito administrativo brasileiro,⁵⁰ parte da doutrina passou a apresentar a eficiência como a consagração do *princípio da boa administração pública*.⁵¹

A distinção/diferenciação dos vocábulos *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* não foram objeto de debate na referida Reforma Administrativa de 1998. A discussão sobre a *eficiência*

⁴⁸ Idem, ibidem, p. 288.

⁴⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2008, p. 106. Reportando-se à frase paradigmática e paradoxal de Daniel Bell: *o Estado se tornou grande demais para os pequenos problemas da vida e pequeno demais para os grandes problemas da vida*. (Idem, ibidem).

⁵⁰ *A eficiência torna a relação de trabalho no serviço público em atividade matematizada. O que importam não são os fins que um serviço público poderia alcançar (por exemplo: redução do analfabetismo, redução da exclusão social, etc.), mas sim a produtividade numérica e estatística que se poderia verificar, voltada, é claro, para “otimização” dos gastos*. (MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des)encontros entre economia e direito**. Florianópolis: Habitus Editora, 2009, p. 195). *Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda a sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais ressaltar óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca da eficiência justificaria a postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado de que há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”*. (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 104). Nesta mesma linha vai Rogério Gesta Leal: *ocorre é que a mesma emenda não indicou quais os critérios e indicadores para aferir tal eficiência, mas por certo, eles estão sendo fornecidos pela iniciativa privada, com explícito intento de instituir um discurso de fragilização ainda maior da máquina estatal e justificar o projeto de privatização do espaço público*. (LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 132).

⁵¹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 125 e 455; DELPINO, Luigi. **Compendi di diritto amministrativo**. 19.ed. Napoli: Gruppo Editoriale Esselibri, 2009, p. 18. CASSESE, Sabino. **Trattato di diritto amministrativo**. op. cit., p. 238.

girou, efetivamente, em torno das transformações/alterações que a positivação deste princípio ocasionaria à Administração. A intenção do legislador constituinte foi, sim, mudar o perfil *burocrático/engessado/patriarcalista* da Administração Pública para uma forma *gerencial*.⁵² É neste sentido que, ao estudar-se a *nova* eficiência administrativa, são fundamentais trazer as palavras do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso:

Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo o seu rumo.

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor.⁵³

Assim, a *eficiência*, aos olhos de seus idealizadores, não possuiu uma discussão propriamente epistemológica, e sequer foi pensada como importação do Direito Administrativo Italiano do princípio da *boa administração pública*. A introdução do (novo) princípio da eficiência, juntamente com uma série de mudanças estruturais,⁵⁴ foi sim muito mais uma técnica administrativa,⁵⁵ atribuindo à Administração uma perspectiva Gerencial. A

⁵² Escreve Gesta Leal: *A partir da edição da referida Reforma Administrativa, o Estado deveria passar, por exemplo, a travar uma relação diferenciada com o servidor, exigindo profissionalismo, eficiência e orientação para resultados, a fim de limitar privilégios, garantir melhora qualitativa do desempenho do setor público, pôr fim à cultura burocrática, combater o nepotismo e racionalizar o aproveitamento das receitas públicas, o que materialmente não tem acontecido.* (LEAL, Rogério Gesta. **Administração Pública e Constituição no Brasil: uma revisão necessária.** op. cit., p. 333). Critica este posicionamento Marcelo Elias Sanches: *sob outra ótica, não há que afirmar que com a inserção do Princípio da Eficiência ocorreu mudança na ideologia estatal quanto à prestação de serviço público, de burocrático para gerencial. Esta alteração independe da existência de norma jurídica, mas sim da aplicação imediata da forma pela qual se expressa a eficiência estatal e como são conduzidas as políticas públicas, sendo uma questão ciência política e não se ciência jurídica.* (SANCHES, Marcelo Elias. O conceito do princípio da eficiência. **Revista tributária e de finanças públicas**, ano 12, n. 55, p. 19, mar./abr. 2004).

⁵³ CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial.** 5.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003, p. 15-16. E conclui o ex-presidente: *Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins.* (Idem, ibidem).

⁵⁴ *O verdadeiro processo de redefinição do Estado para que ele possa realmente atender os seus objetivos contemporâneos é um processo, não um ato. Envolve toda uma mudança de mentalidade.* (CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma do Estado.** op. cit., p.16). Pode-se citar exemplificativamente, a criação do pregão (Lei nº 10.520/02), tornado esta modalidade mais rápida e eficiente em relação à concorrência; a possibilidade da instituição de entidades paraestatais como as Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Lei nº 9.790/99) ambas com intuito claro de passar a prestação de determinadas funções públicas (não privativas) para as mãos da iniciativa privada.

⁵⁵ LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas.** op. cit., p. 147.

eficiência surge com forte intuito de desburocratizar, delegando serviços públicos à iniciativa privada.

Não se pode deixar de vislumbrar sempre, que ainda que a alteração tenha se dado na estrutura da Administração, não o foi jamais desvinculada dos *finis do Estado*. Muito pelo contrário. Toda a mudança veio exatamente para que o *interesse público* fosse de fato alcançado. Sob esta perspectiva, pode-se idealizar uma Administração baseada em *resultados*, ou seja, *em resultados concretos e materializados em boa e justa atribuição de bens e serviços às pessoas como um ‘proprium’ da função administrativa*.⁵⁶ Neste sentido, a *eficiência* não estaria somente ligada aos *resultados dos processos administrativos legítimos e eficientes*, mas também, *a um resultado administrativo legítimo e eficiente*.⁵⁷

5. Administração Pública Gerencial (eficiente) e a (efetiva) busca pelo interesse público

A Administração Pública só se concebe enquanto efetivadora dos interesses públicos, sendo a sociedade a única titular deste interesse e a atividade administrativa uma modalidade particular de buscá-los e alcançá-los. Neste aspecto, a ideia de *interesse público* se apresenta como um elemento determinante na constituição e configuração não só do próprio Estado, mas principalmente da Administração Pública.⁵⁸ A positivação da eficiência é mais uma forma de se vislumbrar efetivamente a persecução deste interesse (público), vinculando seus atos aos mandamentos constitucionais. Vista a eficiência como a busca por algum resultado, este seria nada mais nada menos que o próprio interesse público, através da utilização de instrumentos menos custosos.

Considerações sobre a inserção da *eficiência* à parte, se é uma imposição econômica, ou capitalista, ou global,⁵⁹ se se implantou (ou se está implantando) um sistema (*neo*)liberal

⁵⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados**. op. cit., p. 133.

⁵⁷ Idem, ibidem, p. 136. Gesta Leal compartilha do mesmo posicionamento ao expor que: *ao alçar-se a eficiência no plano constitucional à condição de princípio básico da atividade administrativa, deve-se dar destaque ao desejo de maximizar-se sempre os resultados em toda e qualquer atuação da ação e do serviço público*. (LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas**. op. cit., p. 134).

⁵⁸ ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. op. cit., p. 45. *La comunidad, la colectividad, no existe para la administración pública, ni para ninguna de las otras funciones del Estado, sino éstas para aquélla (...) que pueden sintetizarse en el de obtener el “bienestar general”*. (Idem, ibidem).

⁵⁹ *A internacionalização não teve apenas uma dimensão econômica. De um lado, assistiu-se uma homogeneização dos estilos de vida, dos modelos de consumo, dos padrões culturais (...). A internacionalização*

de *Estado/Administração*, o fato é que a Administração Pública brasileira, por todo seu levantamento histórico, muito pouco esteve preocupada com o interesse público. Mas o que se poderia dizer do *interesse público* além da busca pelo *bem-estar da sociedade/coletividade*, não diminuindo, é claro, a dimensão e grandiosidade desta afirmativa?

O termo *interesse público* insere-se no que tradicionalmente se conceitua como *conceito jurídico indeterminado*.⁶⁰ Fernando Sainz Moreno, ao escrever sobre ao que se deve a indeterminação dos conceitos, expõe especificamente sobre o interesse público como conceito jurídico, constituindo este um dos fins do Estado e que justificaria a sua existência. Entretanto, aponta que decidir a cada caso concreto se convém ao *interesse público* exige operar com critérios e técnicas. Por isso, para que a noção de bem público ou interesse público seja operativa, seria necessário delimitá-la juridicamente, cabendo esta tarefa ao legislador e à Administração. Assim, a cada decisão administrativa fundada no que convém ou é prejudicial ao interesse público, seria uma decisão jurídica, ou seja, uma decisão que dependeria para sua validade da concordância com todo o ordenamento jurídico (princípio da juridicidade), apontando, ainda, que o ordenamento jurídico utiliza a noção de interesse público como *princípio político*, como *conceito legal* e elemento nuclear das decisões administrativas.⁶¹

A questão *interesse público* e a sua (in)determinabilidade foi, modernamente, (re)definida no Brasil pelos escritos de Celso Antonio Bandeira de Mello, que importou da Itália o conceito de *interesse público* apregoado por Renato Alessi. Para este último autor, haveria duas espécies de interesse público: o *primário* e o *secundário*:

(...) peculiarità della posizione della pubblica amministrazione, quali appaiono in sintesi dalla formula usata più sopra per definire l'amministrazione stessa, si ricollega alla sua funzione: funzione, come si è posto in rilievo, di realizzazione

conheceu, no entanto, um verdadeiro salto qualitativo, sofreu uma mudança de escala a partir dos anos 1990: o termo *globalização* traduz a existência de uma nova dinâmica que, escapando muito largamente ao controle do Estado, atinge a todos os países e toca a todos os níveis de organização social; a interdependência sempre cada vez maior das sociedades tende a desenhar a imagem de um “mundo sem fronteiras”, de uma “sociedade global”. A *globalização* seria caracterizada segundo Z. LAÏDI (1996), pela conjugação de cinco grandes mutações: a *globalização dos mercados*, (...), da *comunicação* (...), *cultural* (...), *ideológica* (...), *política* (...). (CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009, p. 33).

⁶⁰ Primeiramente quanto a própria terminologia *conceito jurídico indeterminado* tece contestação Eros Grau explicitando que *não existem conceitos indeterminados*. *Se é indeterminado o conceito, não é conceito*. (...). *Insisto: todo o conceito é uma suma de ideias que, para ser conceito, tem de ser no mínimo, determinada; o mínimo que se exige de um conceito é que seja determinado*. *Se o conceito não for em si, uma suma determinada de ideias, não chega a ser conceito*. (GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 238-239), concluindo o autor que a indeterminação apontada não é do conceito, mas sim de seus termos (expressões). Por esta razão deveríamos falar em *termos indeterminados de conceitos*, e não a *conceitos indeterminados*. (Idem, ibidem, p. 239).

⁶¹ MORENO, Fernando Sainz. **Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**. Madrid: Editorial Civitas, 1976, p. 313-331.

degli interessi pubblici, collettivi. Questi interessi pubblici, collettivi, dei quali l'amministrazione deve curare il soddisfacimento, non sono, si noti bene, semplicemente l'interesse dell'amministrazione intesa come soggetto giuridico a se stante, sibbene quello che è stato chiamato l'interesse collettivo 'primario', formato dal complesso degli interessi individuali prevalenti in una determinata organizzazione giuridica della collettività, mentre l'interesse del soggetto amministrativo è semplicemente uno degli interessi secondari che si fanno sentire in seno alla collettività, e che possono essere realizzati soltanto in caso di coincidenza, e nei limiti di siffatta coincidenza, con l'interesse collettivo primario.⁶²

Sumariamente, o interesse público primário atenderia às necessidades da sociedade/coletividade, enquanto o interesse público secundário corresponderia aos interesses do Estado para atendimento de suas próprias necessidades, enquanto instituição, enquanto pessoa jurídica e, nesta qualidade, possuidora de responsabilidades, deveres, direitos e obrigações. Os atos emitidos tendo por fundamento o interesse público secundário para que fossem considerados lícitos deveriam sempre observar a primazia do primeiro.

Mesmo sabendo que a *polis* de Aristóteles e Platão não se enquadre perfeitamente no conceito de moderno de Estado,⁶³ certo é que desde aqueles primórdios a *cidade* era organizada para preservar a existência e, também, para buscar o *bem-estar*.⁶⁴ *O Estado não é a sociedade, mas é a realização de fins da Sociedade*.⁶⁵ Nesta perspectiva a associação de pessoas em cidades serviria exatamente para buscar um bem, que nos dias atuais se sintetizaria no *bem comum*, no *interesse comum*, no *interesse público*. Para Locke, por exemplo,⁶⁶ o homem no estado de natureza é senhor absoluto de sua própria pessoa e de seus bens, e a única justificativa da união destes homens em sociedades e a submissão destes a

⁶² ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. 2.ed. Milão: Giuffrè Editora, 1958, p. 179-180.

⁶³ Jellinek aponta como elementos do Estado o território, a população e o poder. (JELLINEK, George. **Teoría general del estado**. Buenos Aires: Julio Cesar Faria Editor, 2005, p. 495-542). Dalmo de Abreu Dallari acrescenta ao povo, território e soberania, a finalidade. (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 72). Modernamente Jacques Chevallier sobre os elementos essenciais do Estado cita: a existência de um grupo humano, *nação* sobre um *território*; a construção de uma figura abstrata, o *Estado* depositário da identidade social e fonte de toda autoridade; a ordem e a coesão social, ou seja, o Estado percebido como a expressão "interesse geral"; o monopólio da coerção, incluído no conceito de soberania, e a existência de um aparelho burocrático, estruturado. (CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. op. cit., p. 24-25).

⁶⁴ Aristóteles. **A política**. op. cit., p. 4. *La historia de las doctrinas de los fines del Estado es tan antigua como la historia de la ciencia del Estado*. (JELLINEK, George. **Teoría general del estado**. op. cit., p. 322). Para o autor, toda a atividade do Estado tem um fim último, qual seja, cooperar com a evolução progressiva de seus membros, presentes e futuros, além de colaborar com a evolução da espécie. (Idem, ibidem, p. 349). Sob este enfoque, o Estado funciona, mais uma vez, para o bem estar de seus membros. Teleologicamente, o Estado teria para Jellinek *el carácter de asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica soberana que de un modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común*. (Idem, ibidem, p. 350).

⁶⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1934. Tomo II, p. 288.

⁶⁶ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil e outros escrito: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2006, p. 156.

governos seria exatamente a preservação desta propriedade. Já em Hobbes,⁶⁷ *o fim último, fim ou desígnio dos homens (que apreciam, naturalmente, a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si para viver nos Estados, é a preocupação com sua própria conservação e a garantia da vida mais feliz. Ou seja, a vontade de abandonar a mísera condição de guerra (...)*. Como fim do Estado, aponta Juan Carlos Cassagne:

En lo que concierne a la causa final o fin del Estado, ella es el bien común, razón de ser del Estado. En la idea de bien (ontológicamente considerado) anida la perfección en sí misma, que debe acompañar al obrar voluntario del hombre singularmente considerado: el bien se torna “común” cuando los individuos se agrupan y actúan el mecanismo de la sociabilidad natural, constituyendo las diversas comunidades, de las cuales el Estado constituye la comunidad perfecta.

La doctrina del bien común como razón del ser y fin del Estado se encuentra claramente expuesta en las Encíclicas papales y de un modo especial, en la *Pacem in Terris*, de Juan XXIII, en la que se señala: “todos los individuos y grupos de intermedios tienen el deber de prestar su colaboración personal al bien común. De donde se sigue la conclusión fundamental de que todos ellos han de acomodar sus intereses a las necesidades de los demás y la de que deben enderezar sus prestaciones en bienes o servicios al fin que los gobernantes han establecido, según normas de justicia y respetando los procedimientos y límites fijados por el gobierno”.⁶⁸

Ainda que nestas primeiras ideias o Estado tivesse por interesse público primário, primordialmente, a defesa dos bens, da liberdade, da vida de seus integrantes, seus *fins* são grandiosamente ampliados durante o Estado Social encontrando-se, no Estado Democrático de Direito, estabelecidos na Constituição, e para a Administração Pública no respeito à *juridicidade*. Neste sentir, buscar o interesse público primário é o dever da Administração (fazer) cumprir as leis, os princípios, as normas constitucionais, as súmulas, as decisões das Cortes Superiores, em fim, o ordenamento jurídico, incluindo-se, *agora*, o *dever* de ser *eficiente*.

A Administração Pública Gerencial surge como uma *nova* forma de a Administração Pública nacional ser vista como nunca o foi (e para isso basta olhar brevemente a história): com *bons olhos*. Mesmo incorporando à Administração Pública a *burocracia*, sistematizada por Weber, exatamente com o intuito de romper com os pensamentos patrimoniais/cordiais/cunhadistas da Administração Patrimonialista, estes não restaram superados. Além de uma Administração *corrompida*, a burocracia também a tornou *engessada*, lenta, cara e totalmente ineficiente, ainda que não tenha sido, para isso, idealizada.

⁶⁷ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 3.ed. São Paulo: Icone, 2008, p. 123.

⁶⁸ CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2010. Tomo I, p. 41.

A própria legalidade (lei), como legitimadora e limitadora das ações da Administração Pública não conseguiu corrigir a sua caminhada histórica (às avessas).

A *eficiência* incorporada em 1998 à Constituição Federal como princípio básico a ser seguido pelo Poder Executivo não vem unicamente impor um *simples* objetivo à Administração. Busca, também, implantar outras formas de atuação deste Poder. Indo além da *economicidade*, que vislumbrava somente os valores (mais baixos), a *eficiência* procura implantar um novo sistema de administrar *a coisa pública*, não analisa somente o viés econômico, mas também outras particularidades como o respeito fundamental à Constituição, que representa/incorpora o *interesse público primário*.

Busca a eficiência uma inversão dos valores até então deturpados, como o próprio *interesse público*, que sempre foi (ou deveria ter sido) o fim (maior ou único) do Estado, mas que no Brasil acabou sendo *justificativa* de inúmeras condutas ilícitas e, que na verdade, não passava de mero *adorno* em suas decisões, vez que os fins buscados eram de fato *privatísticos* (interesse público secundário). Tais condutas fizeram com que cada vez mais a sociedade se visse menos representada pelos seus governantes, o que a fez recorrer ao Poder Judiciário para buscar/garantir seus direitos. Sob esta perspectiva, a *eficiência administrativa* surge como *novo* paradigma; modelo que pode/deve refletir na atuação da *Administração*, buscando agora, com o auxílio da iniciativa privada na prestação dos serviços, o *interesse público*. É o que se espera. Quem sabe, também, desta forma, com a própria sociedade (iniciativa privada) participando ativamente na prestação/execução dos serviços, torne-se, esta, mais ativa nas decisões políticas agregando-se à *representação* para a *participação*.

6. Considerações Finais

O Brasil, desde 1500, sofreu fortes influxos culturais portugueses (europeus), nossos colonizadores, a contar pela forma de Administração Pública. Fora-nos imputado um sistema administrativo adotado nos países de regime monárquico, com forte inspiração privatística, baseado no sistema de troca de favores, apadrinhamentos e coleguismos. A relação parental/cordial é traço marcante na Administração patrimonialista, primeira forma de Administração Pública assumida pela Brasil.

Após décadas (ou mesmo séculos) desta forma de Administração, a sistematização Weberiana da burocracia, buscou, exatamente, extirpar com os vícios enraizados naquela forma de comando, oferecendo uma forma impessoal, mecanizada, técnica para o

gerenciamento dos interesses públicos. Contudo sua implantação no Brasil não seguiu os ideais esculpidos por Weber. O que de fato ocorrera, foi além da permanência do patrimonialismo (e não a sua superação), o acoplamento de um sistema altamente burocratizado, procedimental que acabou fornecendo, a contrário senso, mais elementos para o desvio de finalidade, atribuindo-se à “burocracia” o descumprimento das “promessas” legais/constitucionais.

O alto crescimento das funções do poder executivo na era Vargas (a partir da década de 30) somado ao patrimonialismo instaurado e a burocracia parcialmente implantada, tornou este poder um *devedor* frente à sociedade, buscando a solução com a implantação da forma gerencial de Administração Pública.

Se pode afirmar que a partir de 1998 a Administração Pública inseriu-se (ou tenta esta inserção) numa perspectiva *Gerencial*, preocupada com os *resultados* de suas ações, com os *fins* do Estado: o *interesse público*. Com base na teoria apresentada por Renato Alessi, distinguindo-se *interesse público* entre *primário* e *secundário*, tocando ao primeiro o atendimento às necessidades da sociedade/coletividade através de políticas públicas, e ao segundo, ao interesses da Administração Pública enquanto pessoa jurídica (utilizados em sua grande maioria para fins pessoais). Percebeu-se, inclusive, que as relações institucionais deste Poder, davam-se, na *era patrimonialista*, com fins primordialmente secundários (particulares, pessoais, privatísticos).

A constitucionalização do princípio da eficiência pode/deve mudar não somente a estrutura da Administração Pública de *patrimonialista/burocrática* para *gerencial*. Deve/pode, também, alterar sua forma de atuação frente à sociedade, buscando definitivamente o interesse público *primário*, mesmo que isso importe, em contar com o apoio da iniciativa privada na execução de suas atribuições (seja através de Organizações Sociais, seja de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) o que, por conseqüência, forçará a sociedade a participar ativamente nas decisões políticas do Estado.

Referências bibliográficas

ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. 2.ed. Milão: Giuffrè Editora, 1958.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Forense, v. 229, p. 285-312, jul. 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 9.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2010. Tomo I.

CASSESE, Sabino. **Trattato di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè Editore, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.

COUTO E SILVA, Almiro do. **Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “À BRASILEIRA”**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 230, p. 47-73, out./dez. 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos da legalidade e da discricionariedade administrativa. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 175-196.

ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Edições Depalma, 1989.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51.ed. São Paulo: Global, 2006.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. Tradução de Cibele Saliba Rizek. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 3.ed. São Paulo: Icone, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JELLINEK, George. **Teoría general del estado**. Buenos Aires: Julio Cesar Faria Editor, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

_____. **Administração Pública e Constituição no Brasil: uma revisão necessária**. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 325-344, out. 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMBERGER, Têmis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. **O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

_____. **O solipsismo jurídico e o (des)controle das políticas públicas**. In: CALLEGARI, André Luis; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 263-278.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des)encontros entre economia e direito**. Florianópolis: Habitus Editora, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2008.

MORENO, Fernando Sainz. **Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**. Madrid: Editorial Civitas, 1976.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Lisboa: Almedina, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 5.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1934. Tomo II.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 7.reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SANCHES, Marcelo Elias. O conceito do princípio da eficiência. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, ano 12, n. 55, p. 13-21, mar./abr. 2004.

SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. 13.reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.

_____. **Economia e sociedade**. Tradução de Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. 4.ed. Brasília: Editora UNB, 2009.