

Princípio da Eficiência: forjando uma Administração Pública pragmática?

Principle of efficiency: forging a pragmatic Public Administration?

Guilherme Dias Gontijo^{1*}

Fabiano Teodoro Rezende Lara^{**}

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar uma breve revisão bibliográfica acerca do pragmatismo filosófico e jurídico. Busca-se expor, com base no pensamento de Onofre Alves Batista Júnior, aspectos relevantes do princípio constitucional da eficiência administrativa. Apresentar-se-á, igualmente, aspectos relevantes e evolutivos da teoria da eficiência econômica. O principal objetivo do presente trabalho é verificar se institutos e conceitos estritamente jurídicos são suficientes à análise e definição de parâmetros de eficiência referentes à função e atuação da Administração Pública previstas na Constituição da República. A principal conclusão aponta no sentido de que os critérios econômicos podem representar, igualmente, fundamento jurídico para os atos administrativos.

Palavras chave: Princípio eficiência – Administração Pública – Eficiência econômica

ABSTRACT

This paper aims to present a brief review about the legal and philosophical pragmatism. We propose to exhibit, based on the thought of Onofre Alves Batista Júnior, relevant aspects of the constitutional principle of administrative efficiency. Will be introduced also relevant and evolutionary aspects of the theory of economic efficiency. The main objective of this work is to verify that institutes and strictly legal terms are sufficient for the analysis and definition of efficiency parameters related to the function and role of public administration in the Constitution of the Republic. The main conclusion points towards the economic criteria may also represent a legal basis for the administrative acts.

Keywords: Principle of efficiency – Public Administration – Economic efficiency

¹ *Mestrando em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Direito Econômico (GPDE) da FDUFMG. gdgontijo@ufmg.br

^{**} Professor Adjunto de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFMG (graduação, mestrado e doutorado) e do IBMEC. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Direito Econômico (GPDE) da FDUFMG. fabianotr1@ufmg.br

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa, para o ordenamento jurídico brasileiro, importante alteração do tratamento concedido pelo Estado à sociedade, uma vez que estabeleceu e consolidou, genericamente, direitos econômicos, sociais e culturais.

Estabelecendo um rompimento com o sistema político e econômico anterior, o artigo primeiro, da Constituição, dispõe que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, pautado na soberania nacional, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Os objetivos a serem alcançados pela República, nos termos do artigo 3º, seriam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos.

Os fundamentos do Estado Democrático de Direito e os objetivos da República Federativa do Brasil norteiam as regras das constituições econômica, social e política, que, obrigatoriamente, se entrelaçam no texto constitucional (FONSECA, 2007), formando um arcabouço à análise e interpretação do ordenamento jurídico.

A função e a atuação da Administração Pública estão intrinsecamente baseadas nessa autossustentação de normas constitucionais econômicas, políticas e sociais, uma vez que representam o instrumental executório necessário à consolidação e efetivação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e dos objetivos da República Federativa do Brasil. Em síntese, incumbe à Administração Pública promover, de modo democrático e equilibrado, a gestão dos fundamentos e objetivos traçados na Constituição, mediante o cumprimento das normas previstas no ordenamento jurídico.

A Constituição da República salientou essa atividade de gestão da Administração Pública, mas, ao mesmo tempo, criou balizas ao determinar a sujeição ao disposto nas normas vigentes, principalmente aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*).

Referida gestão não se limita, entretanto, a uma mera obrigatoriedade de execução. Representa um dever de boa análise e escolha valorativa dentre os diversos interesses públicos a serem sopesados para a efetiva concretização do bem comum. A função administrativa refere-se, portanto, a um “poder-dever de, diante dos mais variados interesses presentes, adotar, no caso concreto, dentro da margem discricionária aberta pela lei, aquela

decisão mais eficiente para a persecução do bem comum” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 83/4). Conforme BATISTA JÚNIOR:

O intuito que deve balizar sempre a atuação de qualquer agente público é o de melhor velar pelo bem comum. Assim, na faixa discricionária, diante do caso concreto, a questão não se resume, pura e simplesmente, a uma mera opção do administrador pela solução que lhe aprovar, segundo seus juízos subjetivos. (...) o administrador não tem uma prerrogativa de livre escolha (2012, p. 269).

Nesse contexto de busca da melhor decisão administrativa para solução de casos concretos em que se faz necessária uma ponderação comparativa dentre os diversos interesses públicos, salienta-se o princípio da eficiência administrativa.

José dos Santos Carvalho Pinto afirma que o ponto fulcral do princípio da eficiência seria a incessante procura pela produtividade e economicidade administrativa, que impõe uma execução de serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (2013, p.30).

Marçal Justen Filho defende que a eficiência seria a produção dos melhores resultados mediante a utilização mais produtiva possível dos recursos econômicos. Ressalta que o princípio não impõe, entretanto, a subordinação da atividade administrativa à racionalidade econômica, norteadas pelo lucro e acumulação de riqueza (2012, p. 182).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o princípio da eficiência administrativa apresentaria duas orientações principais, que representariam, em verdade, uma dualidade meio/fim. O princípio vincula-se ao modo de conduta dos agentes públicos (meio) e, ao mesmo tempo, à busca pelos resultados mais benéficos à sociedade (fim). A autora salienta, ainda, que o princípio da eficiência deve ser analisado em conformidade com os demais princípios administrativistas, uma vez que não pode mitigar ou se sobrepor principalmente a legalidade, sob pena de severos riscos à segurança jurídica (1999, p. 83/4).

A respeito, BATISTA JÚNIOR afirma que:

Indubitavelmente, para a promoção do bem comum, no que toca à atuação da AP [Administração Pública], tanto os meios como os resultados assumem cabal importância. O PE [Princípio da Eficiência], assim, é um princípio bipotencial, na medida em que volta sua ação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, como para o resultado por ela obtido. O princípio exige tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas (2012, p. 99).

Lado outro, Onofre Alves Batista Júnior leciona que a eficiência administrativa deve ser analisada sob a forma *lato sensu e stricto sensu*. A eficiência *lato sensu* refere-se à busca pela concretização dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil. A eficiência *stricto sensu* impõe que os resultados almejados sejam atingidos de forma otimizada em relação aos meios despendidos, razão pela qual a atuação administrativa deve estar baseada na produtividade, economicidade, celeridade e presteza, qualidade, continuidade e desburocratização.

Vê-se que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública uma conduta baseada em meios eficientes e a busca por resultados que sejam capazes de promover o bem comum. À Administração Pública não é suficiente a mera submissão aos ditames normativos, exige-se a obtenção de resultados benéficos à sociedade quanto à redução do desemprego, o desenvolvimento nacional, ao combate à pobreza e à desigualdade, à qualidade dos serviços públicos.

Apesar de a necessidade de eficiência administrativa ser dedutível sem uma previsão normativa expressa, a obrigatoriedade de eficiência de meios e resultados prevista no *caput* do art. 37, da Constituição da República, salientou, para a Administração Pública, a importância de se ponderar sobre as consequências dos atos administrativos.

Essa necessidade de análise consequencialista promoveu a incorporação, ao direito brasileiro, da lógica do Pragmatismo filosófico e jurídico. A concepção de verdade cambiante, conforme William James, pode ser aplicada ao ideal de eficiência administrativa, pois esta se altera de acordo com a própria organização administrativa, bem como não poderá ser definida *a priori*. Richard Posner, em sua análise pragmática jurídica, defende que o direito representa um instrumento de maximização do bem estar social (*wealth maximization*) e, por isso, deve ser analisado a partir das consequências práticas de seus atos e instituições.

Considerando essa natureza cambiante e casuística da eficiência administrativa, necessário verificar se os critérios jurídicos que a definem estão aptos, por si só, a propiciar, ao administrador público, fundamentos determinados para, em cada caso concreto, adotar a melhor decisão possível. Pondera-se, ainda, se os estudos acerca da eficiência econômica poderiam contribuir para a definição de um parâmetro geral de eficiência pública.

Segundo BATISTA JÚNIOR:

Cumpre enfatizar que o princípio constitucional da eficiência administrativa só pode ser eficientemente estudado, sob uma ótica multidisciplinar, sem preconceitos, valendo-se dos pontos de vista jurídicos e não jurídicos, fazendo

uma ponte entre os compartimentos impermeavelmente tratados pelo Direito Constitucional e Administrativo e os da Ciência da Administração e Economia. Não há como abordar o tema com preconceitos, que apenas servem para enclausurar a verdade e distanciar as conclusões da realidade concreta (2012, p. 28).

O presente trabalho pretende, pois, apresentar breve revisão bibliográfica acerca do pragmatismo filosófico e jurídico, em sua primeira e segunda seções. A análise acerca do princípio constitucional da eficiência administrativa será apresentada na terceira seção, com base no pensamento de Onofre Alves Batista Júnior. Aspectos relevantes da eficiência econômica serão abordados na quarta seção. A discussão pautar-se-á na análise se institutos e conceitos estritamente jurídicos são suficientes à análise e definição dos parâmetros de eficiência administrativa. Ao final, pretende-se discutir a aplicabilidade de critérios econômicos de eficiência como fundamento jurídico aos atos administrativos.

2. PRAGMATISMO FILOSÓFICO

O pragmatismo origina-se nos Estados Unidos da América, na segunda metade do século XIX, como uma oposição ao racionalismo alemão e ao empirismo britânico. Desenvolveu-se, principalmente, a partir dos estudos de Charles Peirce, William James e John Dewey.

Em breve síntese, o pragmatismo propõe uma reflexão filosófica, alheia à metafísica, acerca de problemas cotidianos da sociedade e da busca pela verdade. Defende que a interpretação e análise dos problemas deveriam estar diretamente vinculadas aos efeitos práticos aptos a serem produzidos e às consequências prováveis.

Afirma textualmente JAMES:

O pragmatista volta as costas resolutamente e de uma vez por todas a uma série de hábitos inveterados, caros aos filósofos profissionais. Afasta-se da abstração e da insuficiência, das soluções verbais, das más razões *a priori*, dos princípios firmados, dos sistemas fechados, com pretensões ao absoluto e às origens. Volta-se para o concreto e o adequado, para os fatos, a ação e o poder. O que significa o reinado do temperamento empírico e o descrédito sem rebuços do temperamento racionalista (1979, p. 20).

Charles Peirce, autor que cunhou o termo pragmatismo, afirma que os efeitos práticos (condutas) aptos a serem produzidos por um pensamento representaria seu único significado. As ideias seriam previsões das consequências de determinada conduta e deveriam ser verificadas com base em dados experimentáveis.

William James tenta apresentar o pragmatismo como um método. Afirma que o conhecimento decorreria de um processo de incorporação de novas ideias que seriam formadas e adquiridas pela vivência; a cada nova experiência pessoal, iniciar-se-ia uma interação e adaptação à nova realidade com base no conhecimento prévio. Ao final desse processo, a ideia nova seria vista como uma verdade. O autor defende que a construção da verdade com base na experiência não poderia ser apriorística, razão pela qual seria uma contraposição ao ideal de sistemas fechados, baseados em dogmas.

John Dewey, com base no pragmatismo metodológico de James, analisa o processo de determinação de uma verdade. Afirma que a problematização da realidade a partir da observação casuística possibilitaria uma antecipação de resultados; estes se tornariam, então, uma hipótese de investigação apta a ser verificada. O autor defende, ainda, que seja estabelecida uma contraposição entre os métodos de investigação já utilizados para que seja possível verificar os mais adequados para a construção da verdade. Com base no método pragmático, o indivíduo, diante de uma situação semelhante, analisaria seu “estoque de verdades” e resgataria uma ideia útil à nova situação enfrentada.

Conforme JAMES:

O indivíduo já tem um estoque de velhas opiniões, mas depara com uma nova experiência que as põe em processo de triagem. (...) O resultado é uma perturbação íntima, à qual até então o seu espírito tinha sido estranho, e da qual procura escapar modificando a sua massa prévia de opiniões. (...) Essa ideia nova é, então, adotada como sendo a verdadeira (1979, p. 22/3).

James, complementando a teoria de Dewey, afirma que a ideia resgatada não perderia, entretanto, a qualidade de hipótese, pois as verdades, em razão da alteração dos fatos, seriam obrigatoriamente temporárias. Ter-se-ia sempre a necessidade de nova validação com base nas consequências práticas concebíveis. A verdade seria, portanto, momentânea e o indivíduo deveria estar sempre apto a verificá-la de forma empírica e, eventualmente, caso não confirmada por meio de experiências, tachá-la como falsa no futuro.

A respeito, explica ARRUDA:

O eixo central do pragmatismo clássico era a ênfase na utilidade prática da filosofia. Por tal motivo, a filosofia, de essência investigativa sobre o pensar e agir humanos, não poderia se isolar na “torre de marfim” das Academias. Deveria, ao revés, começar na vida cotidiana, avaliando as preocupações, pressões e fatos da existência contemporânea. As teorias filosóficas serviriam, para o pragmatismo, como abordagem crítica e reconstrutiva das práticas e

instituições sociais de modo que, embora a prática acadêmica da filosofia pudesse parecer excessivamente técnica e desprezada dos problemas da sociedade, isso não implicaria o seu abandono (2001, p. 32).

Em síntese, o pragmatismo filosófico defende que as ideias verdadeiras seriam aquelas que poderiam ser assimiladas, validadas e verificadas de acordo as consequências práticas que poderiam provocar na realidade vigente. Contudo, tal veracidade não é inerente à própria ideia, mas tão somente um estado momentâneo que deve ser, reiteradamente, validado e verificado.

3. PRAGMATISMO JURÍDICO

A doutrina do pragmatismo clássico influenciou as ciências sociais, sendo que, para o Direito, serviu como um dos fundamentos da escola do Realismo Jurídico. Os realistas postulavam, em oposição aos formalistas, que as instituições jurídicas deveriam estar atentas às necessidades sociais que objetivavam suprir, principalmente, a solução de litígios. O Direito seria constituído a partir da execução das decisões judiciais e a justiça não estaria vinculada tão somente à aplicação das normas e regras.

Os realistas sustentavam que os juízes, em razão da fluidez da realidade, exerceriam o poder de forma discricionária e que os resultados dos julgamentos estariam relacionados à realidade do julgador, não tanto com a lei ou com os precedentes. Os realistas jurídicos defendiam que a justiça não estaria vinculada tão somente à correta aplicação das normas e regras, pois “não vive nas palavras do legislador, nem nas coletâneas da jurisprudência, mas nas ações concretas dos tribunais e no comportamento dos juízes que fazem direito” (BILLIER e MARYIOLI, 2005, p. 256).

Oliver Wendell Holmes afirmava, nesse sentido, que entendia por direito as predições do que farão os tribunais, postulando um direito baseado nas decisões judiciais e constituído por práticas vinculadas ao costume e às expectativas compartilhadas. Complementando o ideal do realismo jurídico, o autor defendia que os juízes deveriam considerar as consequências de suas decisões, uma vez que teriam a função de um legislador ocasional.

Partindo do pressuposto consequencialista de Holmes, o Pragmatismo Jurídico também pretende promover uma análise do sistema jurídico, criticando a qualidade universal e fundacional dos fatos jurídicos, da analogia, dos precedentes e dos fundamentos filosóficos. Defende que as decisões judiciais não devem guardar coerência somente com decisões anteriores, mas com suas consequências socioeconômicas futuras.

A necessidade de análise do Direito sob uma perspectiva consequencialista e pragmática é defendida por Richard Posner que afirma ser imperioso aferir se os fundamentos jurídicos estão permitindo a realização de seus desígnios na realidade prática.

O autor é um dos principais expoentes da corrente de pensamento denominada *Law and Economics*, segundo a qual os institutos jurídicos, além de assegurar direitos, devem proporcionar uma eficiente alocação de recursos e garantir a maximização da riqueza/bem estar – *wealth maximization*.

O pensamento de Posner apresenta descontinuidades no nível filosófico e metodológico (SALAMA, 2010), mas, em síntese, refere-se, em uma vertente inicial, à defesa de que o critério para avaliar se os atos e as instituições são justos seria a efetivação da maximização da riqueza à sociedade. Ou seja, o instituto deve utilizar e proporcionar recursos de forma a produzir o máximo de efeitos. A eficiência seria fundamento basilar do Direito, apresentando-se como critério ético.

Considerando as inúmeras críticas recebidas, Posner passou a adotar uma postura mais branda em relação a sua Teoria da Justiça. O autor passou a afirmar que a maximização da riqueza seria igualmente protetiva dos direitos e liberdades individuais, deixando de ser vista como um fundamento inerente à proteção. Com o livro *Problemas de Filosofia do Direito*, Posner abandona a defesa da maximização da riqueza como fundamento principal da teoria da justiça. A eficiência passa a ser vista como mais um valor, dentre outros, que devem fazer parte da formulação e aplicação do direito.

Posner manteve, entretanto, a defesa de um pragmatismo jurídico que pode ser entendido, na verdade, como um consequencialismo, com a aplicação e formulação do direito não tão arraigado em análises filosóficas. Os atos jurídicos deveriam ser fundamentados com base nos próprios fatos ensejadores e consequências, não em conceitos, princípios e generalidades.

Em uma análise pragmática posnersiana, o direito seria um instrumento aos propósitos sociais, razão pela qual deveria pautar-se em uma análise acerca das consequências práticas dos atos e instituições jurídicas. A análise pragmática envolveria o exame de consequências sistêmicas e não-sistêmicas. As sistêmicas referem-se a aspectos macroeconômicos, ou seja, às repercussões do caso concreto para toda a sociedade e não só para as partes envolvidas. As não-sistêmicas apresentariam um enfoque microeconômico, limitado ao caso específico.

Salienta-se que a análise consequencialista não pretende mitigar as normas vigentes, mas tão somente acrescentar a estas uma lógica finalística e material, qual seja a necessidade de atingir os resultados práticos pretendidos pelo próprio ordenamento jurídico.

Carlos Maximiliano afirma, nesse sentido, ser preferível “crer que o legislador haja querido exprimir o consequente e adequado à espécie do que o evidentemente injusto, descabido, inaplicável, sem efeito. Portanto, dentro da letra expressa, procure-se a interpretação que conduza a melhor consequência para a coletividade” (MAXIMILIANO, 1998, p. 165).

O pragmatismo jurídico preceitua, portanto, que para o direito ser um meio à efetivação do bem comum, seria necessário analisar as consequências práticas dos atos e instituições jurídicos.

4. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

A eficiência administrativa surgiu, no ordenamento jurídico brasileiro, de forma incipiente, a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que estabeleceu que toda a atividade do Executivo federal estaria sujeita ao controle de resultados (artigos 13 e 25, incisos V e VII), bem como a possibilidade de demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente (artigo 100). O artigo 26², do referido Decreto-Lei, prevê expressamente que a atuação administrativa deve assegurar a realização dos objetivos (inciso I) e a eficiência administrativa (inciso III).

A Constituição de 1988 estabeleceu, no *caput* do artigo 70³, que o Congresso Nacional poderia proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta com base no parâmetro da economicidade – um dos aspectos inerentes à eficiência administrativa. Os incisos I e II, ambos do artigo 74⁴, da Constituição, preveem que os Poderes Legislativo,

² Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

III - A eficiência administrativa.

³ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁴ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

Executivo e Judiciário devem institucionalizar um sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, bem como os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, com base em critérios de eficácia e eficiência.

Não obstante ser dedutível a partir da análise do sistema constitucional vigente a necessidade de uma atuação eficiente da Administração Pública, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que objetivou promover uma Reforma Administrativa, introduziu, no *caput* do artigo 37⁵, a obediência ao princípio da eficiência.

Conforme BATISTA JÚNIOR:

Pode-se verificar que os princípios são padrões que devem pautar e fundamentar toda a conduta da AP. A eficiência administrativa, expressamente prevista na CRFB/88 como norma de imperatividade material, traduz, no Estado Democrático de Direito, um mandamento de otimização, pela AP, da satisfação das necessidades e interesses sociais, econômicos e culturais da coletividade. Entremeia o sistema jurídico com o valor da igualdade material, juridicizando, para a AP, a necessidade de otimização da aplicação dos meios e recursos para o melhor alcance e satisfação possível do bem comum (2012, p. 90).

Considerando as inúmeras peculiaridades e a necessidade de adequação da interpretação do princípio ao ordenamento jurídico, importante apresentar os diversos aspectos inerentes à eficiência administrativa. Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes afirma que, assim como o princípio da moralidade, “pode-se dizer que também compete ao intérprete buscar no texto constitucional elementos para densificar o princípio da eficiência” (MENDES e BRANCO, 2012, p. 898).

A eficiência pública é diversa à eficiência privada e não pode ser com esta confundida. Analisada sob o aspecto privado, a eficiência vincula-se à maximização de riquezas, mediante majoração do lucro ou da participação de mercado e redução de custos. A eficiência pública, por sua vez, refere-se à satisfação do bem comum com justiça social, baseado em uma síntese e composição dos diversos interesses públicos de uma sociedade. A eficiência pública está assentada, em verdade, sob um pêndulo que gravita sobre a análise de

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

resultados e, por outro lado, sobre a necessidade de efetivação de garantias socioeconômicas.

A eficiência administrativa, conforme Onofre Alves Batista Júnior, deve ser analisada, ainda, sob dois aspectos distintos: o *stricto sensu* e o *lato sensu*.

A eficiência *stricto sensu* vincula-se à busca de um ajustamento entre meios e fins, ou seja, a concretização de uma relação adequada e razoável entre os bens e serviços produzidos administrativamente e os recursos necessários para obtê-los. A atuação administrativa somente será eficiente se os resultados forem atingidos de forma otimizada em relação aos meios despendidos, devendo restar configurados aspectos como a produtividade, economicidade, celeridade e presteza, qualidade, continuidade.

A produtividade refere-se à necessária relação ótima entre meios e resultados. Fixados os fins sociais pretendidos, exige-se que mesmo com a mínima utilização de recursos se obtenha o maior rendimento possível. A economicidade vincula-se estritamente à produtividade, impondo a eficiência em relação à utilização de recursos econômico-financeiros, bem como à adequação entre receitas e despesas públicas.

A respeito, afirma BATISTA JÚNIOR:

Enfim, toda a massa dos recursos disponíveis deve ser utilizada de forma eficiente e redundar no melhor resultado possível, que atenda eficazmente aos objetivos maiores traçados na CRFB/88, isto é, deve proporcionar a melhor prossecução possível do bem comum (2012, p. 185).

A gestão a ser promovida pela Administração Pública deve objetivar a promoção do bem comum, mediante a garantia de prestação pública de qualidade, bem como com celeridade e presteza. Ademais, a prestação da atividade administrativa e a busca pela efetivação do bem comum devem ser realizadas de forma permanente e contínua. Assim, a qualidade, a celeridade, a presteza e a continuidade representam, igualmente, parâmetros à eficiência.

Em esforço sintetizador, afirma BATISTA JÚNIOR:

Em síntese, marcando que o norte balizador é o bem comum, o referencial de eficiência está na pessoa humana, que deve ter as condições de sua vida social favorecidas, e não em clientes, usuários, contribuintes, ou consumidores. A eficiência administrativa enfatiza a necessidade de otimização dos resultados sob o ângulo da pessoa humana, potencial usuária do serviço público, que pede por melhores produtos, melhores serviços públicos, pelo atendimento igualitário de suas necessidades e interesses (2012, p. 194).

A eficiência *lato sensu* refere-se à orientação constitucional de persecução do bem comum e de síntese dos diversos interesses públicos, ou seja, diz respeito aos fins que devem ser perseguidos pelo Estado. “A eficiência *lato sensu* da atuação da AP exige a observância tanto da eficácia da atuação da AP, como o adequado sopesar dos interesses envolvidos, como a eficiência *stricto sensu*, na verificação e articulação dos meios disponíveis” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 179).

A eficiência *lato sensu* pode representar, ainda, um sentido que englobaria a eficiência *stricto sensu*, a eficácia e a efetividade, apesar de cada conceito apresentar um significado totalmente diverso. A eficiência refere-se ao modo pelo qual os agentes públicos desempenham a atividade administrativa. A eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados para atingir os resultados; representa a necessidade de persecução otimizada do bem comum. A efetividade vincula-se aos resultados obtidos com a gestão administrativa.

O princípio da eficiência administrativa, considerando sua dualidade meio/fim, está previsto na Constituição em conformidade com seu *lato sensu*, ou seja, incumbe à Administração Pública realizar a gestão de forma eficiente, almejando a eficácia e a efetividade do bem comum.

A análise dos diversos aspectos do princípio da eficiência administrativa evidencia que inexistente um critério específico para nortear, claramente, a melhor escolha a ser implementada pelo administrador público. Inexistente, também, um parâmetro de ponderação para os casos em que os aspectos inerentes à eficiência administrativa são contraditórios entre si.

A inexistência de um critério específico propicia uma dificuldade à verificação do modo como o bem comum poderá ser alcançado em casos, por exemplo, em que a produtividade e a economicidade prejudicam a qualidade e continuidade (licitações por menor preço). A celeridade e a presteza podem inibir a qualidade, a produtividade e a economicidade (contratação emergencial). A obrigação de continuidade pode representar uma perda de produtividade (serviços públicos). Ao administrador público, nesses casos controversos, resta tão somente aplicar outro conceito jurídico indeterminado – assim como a eficiência –, qual seja o princípio da razoabilidade – atualmente, o princípio curinga da Administração Pública.

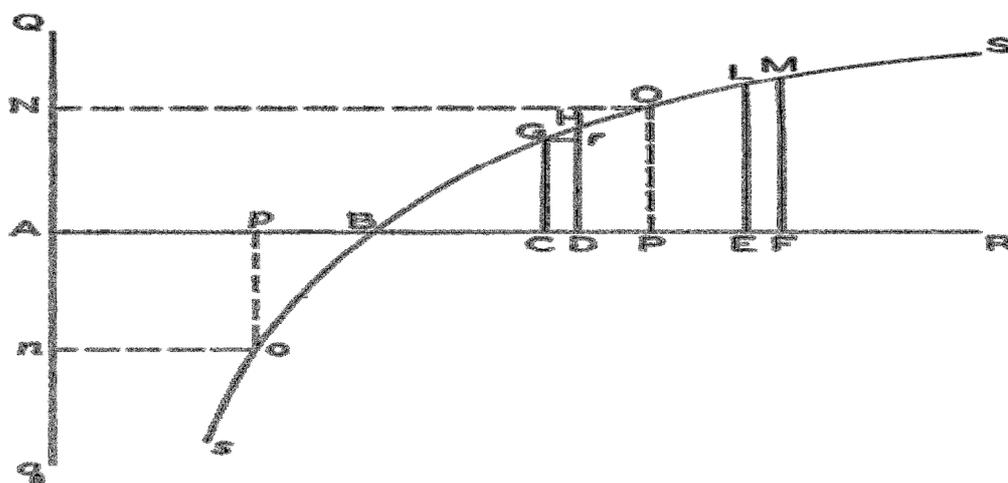
Vê-se que a ausência de parâmetros determinados de ponderação acerca dos próprios critérios de eficiência podem promover, paradoxalmente, decisões administrativas

ineficientes. Necessário verificar, portanto, a possibilidade e a contribuição da Ciência da Economia para de elaboração de referidos parâmetros.

5. EFICIÊNCIA ECONÔMICA E ADMINISTRATIVA

Em 1738, Daniel Bernoulli, com base no Paradoxo de São Petesburgo, postulou que as escolhas econômicas estariam vinculadas ao acréscimo de utilidade esperada, ou seja, às consequências econômicas mensuráveis.

Bernoulli defendia que as escolhas estariam vinculadas a fatores psicológicos (atualmente reconhecidos como utilidades) e não somente ao monetário. “O preço do bem depende exclusivamente do próprio bem, sendo igual para todos; a utilidade, no entanto, vincula-se às circunstâncias particulares de quem faz a estimativa. Assim, não há dúvida de que um ganho de mil ducados é mais significativa para um pobre do que para um rico embora o ganho seja idêntico” (BERNOULLI, 1954, p. 24, tradução do autor)⁶. Pode-se afirmar, com base na teoria de Bernoulli, que a utilidade adicional decresceria devido ao aumento da riqueza, representando uma função côncava, conforme figura abaixo (BERNOULLI, 1954, p. 26).



A partir da teoria de Bernoulli, a análise da subjetividade mostrou-se essencial para o estudo de tomadas de decisão, representando um marco inicial para a teoria da utilidade

⁶ To do this the determination of the value of an item must not be based on its price, but rather on the utility it yields. The price of the item is dependent only on the thing itself and is equal for everyone; the utility, however, is dependent on the particular circumstances of the person. Thus there is no doubt that a gain of one thousand ducats is more significant to a pauper than to a rich man though both gain the same amount.

esperada. Não obstante o avanço científico proporcionado por Bernoulli, a teoria não teve aplicabilidade imediata.

Jeremy Bentham, no final do século XVIII, resgatou a teoria da utilidade para desenvolver sua filosofia utilitarista, aplicando-a a análises hedonistas da decisão. O autor, partindo do pressuposto de que o homem é dotado de desejos e vontades, defendia que a conduta humana estaria baseada em mecanismos de cálculo de prazer/felicidade e sofrimento/infelicidade. “A natureza colocou o gênero humano sob o domínio de dois senhores soberanos: a dor e o prazer. Somente a eles compete apontar o que devemos fazer, bem como determinar o que na realidade faremos” (BENTHAM, 1979, p. 3).

John Stuart Mill defendia que os indivíduos sempre objetivam os melhores resultados em relação à utilidade e expectativas futuras de uma decisão, sendo a decisão econômica um processo de valoração decorrente do interesse pela otimização do resultado (comportamento maximizador ou de acumulação de riqueza). A otimização seria possível em razão da suposta racionalidade ilimitada dos agentes – capazes de analisar a integralidade das circunstâncias inerentes às deliberações.

Objetivando afastar o conceito de eficiência econômica das críticas direcionadas ao utilitarismo, a Economia passou a adotar o critério do Ótimo de Pareto. Referido critério aponta que o emprego ou distribuição de recurso, não necessariamente financeiro, é considerado otimizado na hipótese de o resultado representar a melhora de, pelo menos, uma das pessoas envolvidas e, concomitantemente, não ensejar uma piora do *status quo* de nenhuma das outras partes. Afirmava ser possível que o mesmo nível de bem estar poderia ser alcançado por diferentes alternativas, sendo que a combinação que garantisse o maior nível de bem estar representaria a melhor escolha. Em síntese, a otimização promoveria um incremento a uma das partes, mas as outras não poderiam ser lesadas; os interesses dos envolvidos deveriam, assim, ser analisados com igual consideração e respeito.

Amartya Sen afirma que a eficiência econômica e, principalmente, o critério de Pareto restringem-se à análise de promoção de utilidades, desconsiderando a necessidade de distribuição dessas utilidades. Ou seja, a eficiência paretiana não seria adequada para a persecução do bem comum.

Inegável que o critério de Pareto tem aplicação restrita, mas poderia ser útil para análise de casos de atuação da Administração Pública em contextos com número reduzido de envolvidos como, por exemplo, atividades de polícia administrativa e de fomento

(subvenções, financiamento) e favores fiscais, de acordo com a abrangência do auxílio financeiro.

Na hipótese de a atuação da Administração Pública gerar incrementos individuais sem propiciar prejuízos a terceiros, ter-se-ia configurada a eficiência paretiana.

Considerando referida restrição e a necessidade de inclusão de uma análise distributiva e compensatória da eficiência econômica, na década de 1930, Nicholas Kaldor e John Hicks passaram a defender a necessidade de um critério casuístico para contextos em houvesse vários interesses envolvidos. Defendem que a eficiência restaria configurada na hipótese de a melhora proporcionada às partes beneficiadas fosse superior ao prejuízo causado a terceiros. Ressaltam que os eventualmente prejudicados poderiam ser compensados, o que ensejaria a concretização de um Ótimo de Pareto.

Vê-se que o critério de Kaldor-Hicks de eficiência econômica é propício para fundamentar a prestação de serviços públicos que determinam a satisfação de interesses públicos específicos que sejam benéficos à consecução do bem comum. Importante reiterar, neste ponto, que incumbe à Administração Pública promover o bem comum, não atender o interesse de grupos específicos.

Conclui-se que os critérios de Pareto e de Kaldor-Hicks podem representar parâmetros razoáveis para o administrador público ponderar, em casos micro e macroeconômicos respectivamente, a efetivação de uma relação adequada entre os bens e serviços a serem produzidos e os recursos necessários para obtê-los.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelecendo um rompimento com o sistema político e econômico anterior, determinou que a República Federativa do Brasil estivesse pautada na soberania nacional, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Estabeleceu, ainda, que os objetivos a serem alcançados, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos.

A execução e gestão desses fundamentos e objetivos couberam, nos termos do artigo 37, da Constituição, a Administração Pública e, para evitar eventuais abusos de poderes e efetivar o sistema de freios e contrapesos, criou-se balizas à função e atuação administrativa, principalmente, a sujeição ao disposto nas normas vigentes.

Essa gestão representa, entretanto, um dever de boa análise e escolha valorativa dos interesses públicos que fundamentam o bem comum, ou seja, incumbe à Administração Pública, em cada ato, buscar a melhor decisão para solução de casos concretos. Neste contexto de otimização das decisões administrativas, salientou-se o princípio da eficiência.

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública uma conduta baseada em meios eficientes e a busca por resultados que sejam capazes de promover o bem comum. Conforme exposto, essa necessidade de análise consequencialista promoveu a incorporação, ao direito brasileiro, da lógica do Pragmatismo filosófico e jurídico, principalmente quanto à concepção de eficiência multiforme e cambiante, bem como quanto à necessidade de se analisar o direito a partir das consequências práticas de seus atos e instituições.

Analisados os critérios jurídicos que definem a eficiência administrativa, verificou-se que estes, por si só, não estão aptos a propiciar, ao administrador público, fundamentos determinados para, em cada caso concreto, adotar a melhor decisão possível. Assim, pretendeu-se verificar se as concepções de eficiência econômica poderiam representar um parâmetro razoável aos atos administrativos.

Ao final, conclui-se que os critérios de Pareto e de Kaldor-Hicks, dependendo da natureza e da abrangência do ato administrativo, podem ser parâmetros válidos para o administrador público ponderar a consecução da eficiência *lato sensu e stricto sensu*.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, T. N., 2011. Como os Juízes decidem os casos difíceis? A guinada pragmática de Richard Posner e as críticas de Ronald Dworkin. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo. Brasil.

BATISTA JÚNIOR, O. A. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BENTHAM, J. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FONSECA, J. B. L. *Direito Econômico*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

JAMES, W. Trad. Jorge Caetano da Silva, Pablo Rúben Mariconda. *Pragmatismo e outros textos*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MAXIMILIANO, C. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MENDES, G. F. BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PINTO, J. S. C. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SALAMA, B. M. A História do Declínio e Queda do Eficientismo na Obra de Richard Posner. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (Coord.). *Trinta Anos de Brasil: Diálogos entre Direito e Economia*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SEN, A. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.