

EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA SOB UMA PERSPECTIVA PÓS-MODERNA

ADMINISTRATIVE EFFICIENCY UNDER A POST-MODERN PERSPECTIVE

MARCELO PEREIRA DOS SANTOS¹

RESUMO

O presente estudo tem propósito de analisar os aspectos referentes à eficiência administrativa partindo-se de uma breve análise histórica, perpassando por uma visão tradicional e destacando os seus novos desdobramentos. A abordagem é amparada nas concepções da doutrina mais abalizada, bem como nos textos legais que tocam a matéria. Através desta investigação foi possível construir um panorama reflexivo sobre a temática. A pesquisa bibliográfica sobre livros e periódicos auxiliou o desenvolvimento e a exposição das ideias. A hipótese central deste artigo esta nucleada no cenário vivenciado na sociedade pós-moderna que tem exigido um aparato do Estado muito mais robusto, sendo necessário ampliar a capacidade de gerir ambivalências e contingência que cercam o corpo social numa era tecnologicamente avançada e difundida pela globalização. A perseguição pela eficiência transformou a Administração Pública, porém os fins relacionados à efetivação dos direitos fundamentais e sociais ainda estão pendentes. Inúmeras reformas foram concebidas, mas nenhuma delas atingiu resultados significativos tocantes aos anseios da coletividade, servindo apenas para reorganizar processos internos e reduzir os custos da máquina estatal. Diante do anacronismo diagnosticado em vários governos, percebeu-se que os formatos gerenciais precisavam se adequar a dimensão temporal da eficiência, reclamando assim, um redesenho na moldura do agir administrativo, calcado em pautas variáveis e sujeitas a ajustes conforme as mudanças de perspectiva. Com esse contorno, se preme demonstrar as múltiplas facetas do princípio da eficiência e sua posição vetorial para concretização do bem comum.

PALAVRAS-CHAVES: Eficiência; Administração Pública; governo; pós-modernidade; interesse público.

ABSTRACT

The present study purpose of analyzing aspects relating to administrative efficiency from a brief historical analysis, bypassing a traditional view and highlighting their new developments. The approach is based on conceptions of more authoritative doctrine, as well as in legal texts that touch the subject. Through this investigation was possible to construct a reflexive panorama on the subject. The bibliographical research on books and periodicals has assisted the development and exposure of thought. The central hypothesis of this paper this nucleated in postmodern society that experienced scenario has demanded a much more robust State apparatus, and it is necessary to expand the capacity to manage ambivalence and contingency that surround the social body in a technologically advanced and diffused by globalization. The Chase turned the public administration efficiency, but the purposes related to the implementation of fundamental rights and social rights are still pending. Numerous reforms have been designed, but none of them reached significant results to the concerns of the community touching, serving only to reorganize internal processes and reduce costs of the

¹ Mestrando em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).

state machine. Before the anachronism diagnosed in several Governments, it was noticed that the managerial formats needed to fit the temporal dimension of efficiency, complaining that a redesign on the bezel of the administrative act, based on varying agendas and subject to adjustments as changes of perspective. With this outline is to demonstrate the multiple facets of the principle of efficiency and its vector position to achieve the common good.

KEYWORDS: Efficiency; Public Administration; government; post-modernity; public interest.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é identificar os paradigmas atuais que determinam as delimitações do princípio da eficiência na Administração Pública brasileira, retratando o agir administrativo erguido no absolutismo, transformado pelo Estado liberal, reformado no *Welfare State* e reinterpretado sob um ambiente complexo que sofre influxos das incertezas e ambivalência constatadas na era pós-industrial.

Num primeiro momento é apresentado um breve percurso histórico da eficiência empregada na Administração estatal, permitindo obter uma percepção das variações que se operaram por diversas formas de governo. No final dessas colocações será possível compreender que, apesar da busca pela mitigação dos prejuízos, não se obteve grandes viradas quanto à efetivação dos direitos fundamentais (e sociais) desejados pelo povo.

Em seguida, um subitem é aberto para descrever a dupla dimensão temporal da eficiência, onde ficará constatado que nem sempre aquilo que foi idealizado por gerações pretéritas, ou requerido pela sociedade contemporânea, será servível, útil e eficaz para as futuras instituições. Nessa etapa, iremos nos valer da inteligência de Kane e Patapan (2006), bem como dos ensinamentos de Lewis (2006).

Na parte final, será exposto o pensamento amadurecido pela doutrina daquilo se entende por múltiplas facetas do princípio da eficiência, com intuito de proporcionar um novo olhar sobre os efeitos que transcendem a pura descrição normativa. Assim, ficará comprovado que a eficiência não tem apenas um caráter econômico, mas também social, ambiental, estrutural e constitucional, extraíndo-se daí o formato estendido do referido princípio para seu emprego na Administração Pública.

Os dogmas condutores do Direito Administrativo clássico vêm passando por releituras das quais nos permitem afirmar que estamos diante de um giro hermenêutico pragmático, mutação que incidente sobre os institutos da ciência jurídica publicista. Dessa forma, é necessário ajustar a velas e seguir os ventos que sopram na direção do progresso.

2 EFICIÊNCIA ENQUANTO VETOR DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA: BREVE PERCURSO HISTÓRICO

A finalidade precípua do Estado sempre foi atender interesse público, porém com conotações distintas a cada modelo estatal. Num primeiro momento, evidenciou-se o exercício arbitrário do poder, legitimado pela vontade divina, na qual as ações eram voltadas para os anseios do monarca. Esse período, marcando pela superioridade do rei e do clero, foi cercado pela supressão das liberdades individuais da plebe e pelo privilégio reservado aos senhores nobres. Essa larga diferença corresponderia ao bem da nação, segundo as ordens de Deus. Dessa forma, o eficiente administrador das riquezas seria conduzido pelos conselhos divinos (J. FRIEDRICH, 1967, p. 14-17).

A onipotência espiritual deu lugar ao “despotismo esclarecido”, circunstância na qual o príncipe gozaria de discricionariedade para fazer as escolhas que melhor lhe conviessem, pois seria ele sabedor das necessidades do seu povo. Dessa forma, o sábio gestor da máquina pública teria plena liberdade para fazer tudo girar a seu favor, estabelecendo seus próprios parâmetros de eficiência. Suas práticas justificavam-se pela íntima convicção, não havendo dever jurídico que lhe impusesse um agir administrativo específico. (BATISTA JR., 2012, p. 36-37).

Já no Estado Liberal, a lei passou a ocupar posição soberana, impondo barreiras ao exercício da Administração que estariam, agora, enquadradas em uma moldura de dimensões mínimas, descrevendo reduzidas hipóteses de restrição às liberdades individuais, manutenção da ordem pública, serviços essenciais e segurança. Significa dizer que a concepção de eficiência estava planeada em textos normativos, nos quais se excepcionava ínfima intervenção. Somente nas hipóteses de extremo descompasso seriam impostos limites e sanções aos interlocutores. Nesse período, apesar de se instaurar pilares planejados sobre ideais aclamados pela Revolução Francesa, na íntegra não prevaleceu a justiça social. A mão invisível do Estado surgira para escravizar o povo e assegurar a fortuna dos iluminados². Segundo J. Friedrich (1967, p. 18), seria, para Adam Smith, essa a medida econômica necessária para se garantir o bem comum³.

² O termo iluminado refere-se à classe burguesa do Liberalismo que ajudaram a fundar o Século das Luzes.

³ Para o autor, “hierarquicamente falando, o governo estava limitado pela predominante ordem natural da sociedade, o sistema de autocompensação e do auto-equilíbrio das atividades privadas, que as leis públicas

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) gerou um cenário de progressivo desgaste dos ideais liberais e de desemprego em massa nos países europeus, ao lado das aspirações socialistas que ganharam força com a Revolução Russa (1917). As propostas de humanização já faziam ecos retumbantes e isso resultou no Tratado de Versailles (1919) que deu origem à Organização Internacional do Trabalho, com a finalidade de convencionar condições laborais dignas (AMORIM, 2009, pp. 24-25).

As garantias do proletariado ganharam volume e a universalização do direito ao voto fez surgir um grupo heterogêneo de perspectivas, tornando mais ampla e complexa a acepção de interesse público. Nesse momento, a nova ordem mundial erguia o Estado Social que objetivava, além de outras questões, apagar as mazelas do diminuto corpo estatal, revigorar os direitos humanos, instaurar a paz e o bem estar social, romper com o paradigma da supremacia da lei, tornar o indivíduo dotado de dignidade, promover a isonomia e materializar a democracia (BATISTA JUNIOR, 2012, p. 40-41).

No Brasil, a eficiência ganhou relevo político com as propostas do governo Vargas, na década de 1930⁴, nas quais se pretendia reestruturar as bases governamentais, dissolvendo o modelo oligárquico. Através dessas mudanças, buscava-se desonerar a máquina administrativa, conter as práticas abusivas e readequar o orçamento, por intermédio de práticas inspiradas na teoria burocrática de Max Weber, porém, com características próximas aos ideais taylorista e fayoliana⁵. Os pilares desse novo Estado estavam fundados no trinômio “material-pessoal-recursos financeiros” que, em 1940, adquiriu caráter normativo através do decreto-lei que definia as regras orçamentárias. Os pensamentos estavam voltados para uma administração pública padronizada, prescritiva, controlada e intervencionista (LIMA JUNIOR, 1998, p. 06). O crescimento da indústria, as novas funções do Poder Público e a necessidade de requalificação dos agentes geraram a crise desse modelo. Apesar dos esforços

devem respeita. Desse modo, o interesse individual era em si mesmo uma fonte de ordem” (J. FRIEDRICH, 1967, p. 18-19).

⁴ De acordo com Marcelino (2003, p. 643), a inauguração do processo de reforma, dessa primeira fase, se deu, mais precisamente, em 1937, indo até 1945, período em que o governo empreendeu esforços para inovação e renovação do aparato governamental. Os principais objetivos eram: a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, bem como reformulação do sistema de pessoal, entabulados sob a influência das ideias weberianas.

⁵ Segundo Valle (2010, p. 24) com apoio em Wahrlich (1974, p. 28), “as novas perspectivas guardam aproximação ao ideário taylorista/fayoliano/weberiano, com franca abertura à teoria da departamentalização e às propaladas benesses da administração científica. Especificamente, é claro o traço taylorista na valorização da administração científica, construída a partir do aprendizado originário da observação, comparação e teorização abstrata da atividade do trabalhador de linha. Nesse sentido, também merece relevo a tese de que, na administração pública é a gerência que se reserva a responsabilidade pela busca da melhor forma de desenvolvimento das tarefas, próprias a cada organização. Também aqui, decerto, se pode perceber evocações weberianas, na medida em que o tecnicismo e racionalidade passam a se apresentar como elementos legitimadores do desenvolvimento da função administrativa”.

empregados, as aludidas propostas não obtiveram adesão do parlamento (VALLE, 2010, p. 21-23).

Após o período de governos interinos (Café Filho - 1954 a 1955, Carlos Luz – 1955 e Nereu Ramos – 1955 a 1956), com a eleição de Juscelino Kubitschek, foram retomadas as ideias reformistas com a criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e Comissão da Simplificação Burocrática, tendo como propósito unir esforços para implementação de um Plano de metas. A corrida para o desenvolvimento acelerado, movida pelo lema “transformar 50 anos em 5”, demandou a descentralização de determinadas atividades no tocante às políticas públicas, a fim de se estabelecer funções especializadas. Juntamente com essas medidas, foi criado o Conselho de Desenvolvimento, subordinado à Presidência da República, compostos por executivos fora dos quadros da Administração Pública Direta que seriam responsáveis pela gestão das autarquias, sociedades de economia mista e outras entidades, as quais configurariam pessoas jurídicas autônomas em extensão às forças gestoras do Estado, ou como. Entretanto, apesar desses desdobramentos ainda restavam problemas relacionados à falta de transparência nas decisões dos *experts*, meios de controlá-las e o risco de instabilidades (VALLE, 2010, pp. 30-31).

Após a renúncia de Jânio Quadros e término do governo provisório de Ranieri Mazzilli, João Goulart assumiu a Presidência da República (1961). Durante o seu mandato, em 1963, nomeou Amaral Peixoto ao cargo de Ministro-extraordinário para reforma administrativa. O novel agente ministerial dirigiu os trabalhos que deram origem a quatro projetos relevantes cujo objeto era a reorganização da administração federal (Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal e o projeto referente ao Conselho de Defesa do Sistema de Mérito)⁶. Após seguirem para o Congresso, no ano de 1964, não chegaram a tramitar nas Casas Legislativas (LIMA JUNIOR, 1998, p. 9-11).

Naquele mesmo ano, Castelo Branco tomava posse como Presidente e instituiu uma comissão especial (Comestra) cuja principal atribuição era preparar a reforma administrativa, dirigida pelo então ministro-extraordinário Roberto Campos para o Planejamento e Coordenação. Nesse momento foram realizadas pesquisas e análises para inovações na estrutura administrativa, cujo resultado foi um anteprojeto que mais tarde se transformaria no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Finalmente, consagrava-se o princípio da

⁶ A pretensão do governo voltada para modernização do aparelho estatal, principalmente a partir da década de 1960, resultou na proliferação de entidades da administração indireta como as fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. Buscava-se através desses organismos maior agilidade e flexibilidade para melhor atendimento das demandas do Estado e da sociedade, bem como a facilitação de aporte de recursos e simplificação dos processos de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal (MARCELINO, p. 644, 2003).

eficiência no Direito Positivo brasileiro (LIMA JUNIOR, 1998, p. 13). Essa proposta de modernização dos processos administrativos, patrocinada pelo governo militar, fez surgir uma Administração Pública pautada sobre quatro sistemas estruturantes: planejamento e orçamento, finanças públicas, serviços gerais; e recursos humanos (CASTOR E JOSÉ, 1998, p. 102).

As disposições do referido ato normativo não foram percebidas concretamente, pois o modelo burocrático tradicional e desconcentrado estava fincado sobre o terreno da administração estatal⁷. Os ideais de um longo e demorado processo evolutivo de reformas administrativas, motivado pela persecução da eficiência, ainda restava distante de acontecer (LIMA JUNIOR, 1998, p. 13-14).

Passado mais de uma década, no começo do governo Figueiredo (1979 a 1984), iniciou-se a busca pela desburocratização, cujos principais objetivos eram a racionalização do papelório, focada no atendimento aos usuários de serviços públicos e na desestatização. Essa duas frentes foram reguladas pelo Decreto nº 83.740, de julho de 1979⁸. Assim, foi instituído o Programa Nacional de Desburocratização que ensejou mais de 100 normas regulatórias num período de 03 anos (LIMA JUNIOR, 1998, p. 14). O então Ministro Extraordinário, Hélio Beltrão, designado para essa tarefa, tinha em mente facilitar a vida dos cidadãos e das empresas, com a proposta de acabar com o excesso de exigências documentais relacionadas às ações da Administração Pública, tais como licitações, financiamentos de aquisição de casa própria, licenciamento anual de veículos etc. (CASTOR E JOSÉ, 1998, p. 104). Apesar desses festejados ideais, era evidente a incapacidade estrutural do Estado para colocar em prática aquele ambicioso plano (COSTA, 2003, p. 73-76). Os resultados dessa fase não passaram de pontuais melhoras á classe mais favorecida, comportando disparidades no atendimento dos reclames sociais (VALLE, 2010, p. 38).

Os sem números de programas governamentais para reformar a máquina pública, até então, tinham por objetivo aumentar a eficiência, a eficácia, a sensibilidade da administração

⁷ De forma mais acertada, Marcelino (2003, p. 645), complementa, afirmando que, “ao contrário das tentativas anteriores de reforma administrativa, marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei nº 200 constituiu-se mais um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma determinística”.

⁸ Segundo Wahrlich (1984, p. 73), o Decreto nº 83. 740, de 18 de julho de 1979, que instituiu, o Programa Nacional de Desburocratização, numa primeira leitura, tinha por objetivo central “beneficiar, através da melhoria formal dos métodos de trabalho e da supressão de passos e exigências desnecessários, tanto clientes quanto servidores, poupando, consequentemente, o tempo, a energia e a paciência de ambas as partes.” A autora complementa, fazendo referência a obra de Beltrão (1984, p. 11-12), intitulada por “Descentralização e Liberdade”, com citação à parte do texto: “...O que se pretende é retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

estatal e incrementar o sistema de livre empresa⁹ (WAHRLICH, 1984, p. 73)

Nos dois anos seguintes à edição das propostas para minimização dos procedimentos burocráticos, foi instituído um novo processo de reforma, agora intitulado como Programa Nacional de Desestatização, regulamentado pelo Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981. Através dessa norma foi atribuído aos Ministros da Secretaria de Planejamento, da Fazenda e Extraordinário para a Desburocratização, o encargo de dirigir, supervisionar e acelerar a marcha da transferência de controle, transformação ou desativação de empresas controladas pelo Governo Federal, observadas as diretrizes e critérios daquele ato normativo¹⁰ (WAHRLICH, 1984, p. 78).

Com o esfacelamento do regime militar, o Estado brasileiro abriu passagem para a Nova República, momento em se pretendia um cenário distinto da opressão. A ocasião era propícia à propositura de uma reforma administrativa que logo ganhou expressão, mas agora com um conteúdo mais abrangente. Além de se buscar aquilo que, por vezes reiteradas, se pretendeu por décadas, as novas pretensões reformistas envolviam: a) vigência efetiva do império da lei; b) desobstrução do Legislativo; c) aparelhamento da Justiça; d) reforma tributária; e e) descentralização. Existia ainda a vontade subsidiária para reforma agrária, saneamento da previdência, implantação do sistema único de saúde, erradicação do analfabetismo, reforma do ensino básico e desenvolvimento regional (COSTA, 2008, p. 855).

Numa primeira etapa, foi feita uma diminuta reforma, apenas com intuito de acomodar interesses dos partidos que agiram em apoio à eleição presidencial de Tancredino Neves. Os planos mais audazes iriam vir à baila tempos depois¹¹. Devido ao seu falecimento, após ter se afastado por doença que lhe tinha agravado a saúde na véspera da posse, assumiu o cargo o vice-presidente em exercício, José Sarney. (COSTA, 2010, p. 108).

Nesse período, a consolidação da democracia era o tema de maior expressão na

⁹ Para melhor compreender o programa de desestatização, no que tange ao fortalecimento do sistema livre de empresa, vale trazer os ensinamentos de Costa (2008, p. 854) que afirma serem os pressupostos daquele modelo: a) organização exploração das atividades econômicas competem, preferencialmente, à empresa privada, na forma estabelecida na Constituição brasileira. O papel do Estado, no campo econômico é de caráter suplementar, e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado; b) o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público se tenha desnecessário ou injustificável; e c) a privatização das empresas estatais, porém, não deverá alcançar nem enfraquecer as entidades que devam ser mantidas sob controle público, seja por motivos de segurança nacional, seja porque tais empresas criem, efetivamente condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional, ou ainda, quando contribuam para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento.

¹⁰ As especificidades das atribuições dos respectivos Ministros, os critérios para transferência para o setor privado e/ou privatização, os princípios básicos para transferência de controle, as normas de funcionamentos da comissão especial que funcionava em apoio aos ministérios e os resultados decorrentes desse Programa foram detalhadas por Wahrlich (1984, p. 78-81).

¹¹ Esse momento inicial foi marcado pela criação de alguns ministérios e novos cargos de direção nas empresas estatais (COSTA, 2010, p. 108).

agenda política. O governo Sarney inaugurou um novo processo de reforma ao recriar o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos, em 31 de julho de 1985, juntamente com a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, a qual passaria a ser composta por câmaras especializadas. Este órgão ganhou notoriedade, em razão dos estudos e das propostas para melhorias na Administração, nos quais tinham por base princípios como: a) racionalização das estruturas administrativas; b) política de recursos humanos; e c) contenção dos gastos públicos. Segundo Rezende (2004, p. 62-63), aquela comissão não inovou no sentido de melhoras na *performance* do sistema burocrático.

No ano seguinte seria criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), organismo governamental que teria a atribuição de suporte ao programa de reparo naquilo estivesse afete à área administrativa (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 15).

O que se pretendia com as recentes ideias reformadoras era a modernização da administração pública, tornando-a compatível com os modernos processos de gestão; a adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; a eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão, conforme pronunciava o Ministro Aluísio Alves¹². Essas propostas passariam a fazer parte do Ato de Disposições transitórias da Constituição Federal de 1988¹³.

A novel Carta Cidadã, de 1988 ergueu o Estado Democrático de Direito, porém com algumas inconsistências. Segundo Bresser Pereira (1998, p. 174-175), os princípios da Administração Pública descritos no texto constitucional reverberaram as orientações do século passado, as quais já haviam sido desautorizadas pela Reforma Desenvolvimentista de 1967. Com ênfase, Bresser Pereira (1998, p. 175) afirmava que tais disposições normativas coadunavam com uma gestão arcaica, burocrática, centralizada, hierárquica e rígida, cuja prioridade é voltada aos órgãos governamentais diretos¹⁴. Uma nação evoluída demandaria flexibilidade e descentralização efetiva dos organismos estatais, nos moldes do Decreto Lei nº 200/67, para se atingir a eficiência por intermédio de empresas e dos serviços sociais.

¹² Segundo Lima Júnior (1998, p. 16), algumas medidas representaram avanços, apresentando efeito imediato: “o Decreto-lei no 2.300, de 21/11/86, extinguiu oito estatais — dentre elas o Banco Nacional da Habitação — e estabeleceu novas bases para o processo licitador. Ainda em novembro do mesmo ano, foram extintos 37 órgãos, em geral colegiados, nos vários ministérios, ou por que se tornaram supérfluos, ou por perda de funções. A elaboração do Cadastro Nacional do Pessoal Civil tornou-se, posteriormente, um importante instrumento de administração de pessoal, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). O Cadastro resultou do Decreto no 93.213, de 3/9/86”

¹³ “Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação.”

¹⁴ Resumidamente, Bresser Pereira (1998, p. 177) atribui o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 ao clientelismo que contaminou a Administração durante o período de transição. Paradoxalmente, a nova estrutura resultou na afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas, incompatíveis com o *ethos* do burocrata.

Apesar de exprimir o surgimento de uma nova era constitucional, com anteparos reforçados pelo espírito democrático, fruto de uma “transição acordada”, o Estado não seria capaz de implementar direitos fundamentais da noite para o dia, sem que, ao menos, houvesse uma estrutura administrativa amoldada sob os ideais do *welfare state*¹⁵. Diante disso, restariam às bases governamentais redefinir aspectos institucionais e readequar os procedimentos da Administração Pública, a fim de permitir a materialização das garantias catalogadas no núcleo do ordenamento jurídico (VALLE, 2010, p. 41-42). Entretanto, a “oxidação burocrática” que tomara as roldanas da máquina pública inviabilizavam movimentos capazes de mover, em um só tempo, a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Mais uma vez não se concretizava maior parte das proposituras de uma reforma e o país, em 1988 e 1989, evidenciava uma política populista e patrimonialista, atrelada as alianças conservadoras do Congresso Nacional. Para Bresser Pereira (1998, p. 174), esse cenário corresponderia à “volta ao capital mercantil”.

No ano de 1990, tomou assento no Planalto o Presidente Fernando Collor, intitulado “o caçador de marajás”, que já vinha pensando um projeto para a reorganização da Administração Pública. Os custos do gigantismo do Estado demandavam reformas pelo mundo, fato que motivou as políticas de reajuste da máquina pública. As intervenções comandadas por Margaret Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (EUA) serviram de pano de fundo para o jovem governante adotar uma série de medidas no intuito de diminuir o tamanho e o escopo do setor público. Daí nasceu o Plano de Reconstrução Nacional que objetivava a desregulamentação de mercados, a privatização de empresas públicas e a abertura para o mercado internacional. Esse processo acabou por resultar numa proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 59), encaminhada ao Congresso por Collor, em 1991, com a finalidade de instituir o Regime Jurídico Único e regular as relações de trabalho no setor público. A falta de apoio e adesão à PEC fez com que, um ano depois, o seu próprio titular a removesse da apreciação do Legislativo. O pior estaria por vir, seria a hora derradeira daquela gestão, pois aquele que caçava “ladrões do dinheiro público” teria o nome gravado na mídia como principal articulador de um grande esquema de corrupção¹⁶. As redes de comunicação

¹⁵ Conforme os ensinamentos de Valle (2010, p. 41), o modelo de Estado de Bem Estar Social surge para consagrar “um direito reputado fundamental (e, portanto, universalizado) à saúde, à educação, à cultura, ao salário mínimo, expressa um compromisso com a mudança, sujeito, todavia, aos desafios decorrentes da sua baixa densidade normativa, a exigir ulteriores esforços de garantia de efetividade no mundo da vida”.

¹⁶ Merece destaque o diagnóstico feito por Bresser Pereira (1998, p. 178) em referência às reformas econômicas e do Estado do governo Collor: “É nesse governo que, afinal, ocorre a abertura comercial – a mais bem-sucedida e importante reforma que o país já conheceu desde o início da crise. É nele que a privatização ganha novo impulso.” O auto já evidenciava, nessa gestão, as preocupações gerenciais, ressaltando o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Setor Público, conduzidos por Dorothea Werneck e Antônio Maciel Netto.

inflamaram a insatisfação popular e o trágico desfecho se deu com o *impeachment* (REZENDE, 2004, p. 63-64).

Durante essa gestão, as medidas impregnadas pela ideologia econômica neoliberal visavam dessecar o Estado, ao ponto de reproduzir um cenário de disponibilidade em massa de servidores, sem haver qualquer critério técnico; alienação de imóveis funcionais e veículos oficiais, entre outras. O enorme desassossego pelos custos do serviço público e o amadorismo administrativo refletiram na ruína da “pseudoreforma” e resultaram num desconserto das estruturas da Administração Pública¹⁷ (ANDRADE *et al.*, 1993, p. 02). Vale ressaltar que o ponto crucial do problema não estava na ampla atribuição estatal, mas sim na incapacidade de se atingir resultados satisfatórios frente aos anseios sociais e econômicos, ou seja, os déficits de eficiência acorrentavam o desenvolvimento do país (COSTA, 2010, p. 179).

Em meio a uma crise econômica, momento em que a inflação chegava a elevados percentuais, Itamar Franco assumiu a Presidência da República no dia 02 de outubro de 1992, em razão da submissão de Collor de Mello ao processo de *impeachment*. Sua gestão se prolongou até janeiro de 1995 sem que houvesse expressivas reformas, restando apenas a criação de algumas entidades como: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); a Agência Espacial Brasileira; o Departamento Nacional da Produção Mineral; e a Secretaria Federal de Controle (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 17). Os perigos do patrimonialismo exacerbado e da corrupção deliberada, além de exigir a instituição desses organismos, resultou também na edição da Lei nº 8.666/93 que, diga-se de passagem, não impediu as “peripécias” dos gestores públicos.

Nesse último governo, o que se pode extrair de legado foi o interessante estudo, coordenado por Andrade (1993, p. 03), junto ao Centro de Estudos e Cultura Contemporânea, através do qual se chegou ao diagnóstico das inconsistências reformistas já transitadas no Brasil. Este trabalho também teve o condão de propor providências consubstanciadas na eficiência administrativa, tais como: a) redefinição dos papéis da União e dos demais entes federativos, restando aquela o planejamento, a coordenação e controle das políticas públicas, conforme o “federalismo de execução” alemão; b) conjugação das práticas de tributação e repasse com critérios de responsabilidade fiscal; c) novas formas de organização e cooperação

¹⁷ No estudo coordenado por Andrade (1993, p. 02) sete perguntas foram apresentadas, com intuito de se elaborar um diagnóstico da Administração Pública brasileira: “qual deve ser a função e o tamanho do Estado?”; “qual tipo de funcionário público de que necessita o aparelho administrativo?”; “de que forma está aparelhada hoje a administração pública federal tanto na sua dimensão organizacional como tecnológica?”; “qual divisão de tarefas deve vigorar entre os três níveis federativos no âmbito político-administrativo?”; “qual é o modo de relacionamento mais profícuo entre o governo e a burocracia?”; “qual a melhor maneira de se democratizar a relação entre governo, administração pública e sociedade?”; “qual escopo possível de reforma?”.

entre estados e municípios, apoiadas nas experiências de consórcios entre unidades subnacionais italiana. As propostas não ficaram imunes às críticas de Bresser Pereira (1998, p. 181) que, de pronto, disparou as incoerências de caráter burocrático, afirmando que os objetivos ali almejados dependeriam da modernização da Administração Pública sob uma perspectiva gerencial, baseada em novos referenciais. Na concepção de Diniz (1998, p. 33), a crise de governabilidade que cercou o país no período de 1985 a 1995 teve relação direta com “o forte desequilíbrio entre dos poderes despótico e a infraestrutura do Estado”.

Novas estratégias de gestão já eram pensadas e a Administração Pública brasileira estava na iminência de passar por uma viragem, fato concretizado em 1995 por intermédio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), idealizado por Bresser Pereira. O teor desse documento perseguia a redefinição do papel do Estado, o qual estaria agora predestinado a promover o desenvolvimento econômico e social, deixando de lado a posição de responsável direto e se ocupado da tarefa de regulador¹⁸ (COSTA, 2010, p. 160). Além disso, se almejava a “descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas na área da prestação de serviços e de infraestrutura”. As pretensões do Ministro da Administração Federal vislumbravam a transposição da direção “burocrática, rígida e ineficiente”, centrada no controle interno para um proceder gerencial, flexível e eficiente, direcionado para a cidadania¹⁹ (BRASIL, 1995, p. 07). Tudo isso seria, em primeira dimensão, objeto do governo de Fernando Henrique Cardoso que assumira a Presidência da República naquele ano.

Aquilo que até então seria o plano de ação estratégica para elevar o Estado “paleontológico” ao patamar de “instituição gestora de políticas eficientes” dissipou-se. A Emenda Constitucional nº 19/98 expressou apenas questões ligadas aos servidores e agentes estatais, destituiu o regime jurídico único e realçou o princípio da eficiência (COSTA, 2010, p. 172).

O objetivo traçados por Bresser Pereira foram salvaguardados por atos normativos infraconstitucionais que visavam uma gestão flexibilizada, publicização das atividades não

¹⁸ O PDRAE estabeleceu como objetivos globais os seguintes: a) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; b) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; c) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União; d) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (BRASIL, 1995, p. 45).

¹⁹ As recomendações agora seriam no sentido de “reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público”, bem como “investir na profissionalização do servidor, visando salários mais justos para todas as funções” (BRASIL, 1995, 07).

exclusivas dos órgãos diretos, privatização das empresas estatais e regulação setorial. A primeira perspectiva foi operacionalizada com a criação das agências executivas²⁰ (Lei nº 9.649/98, Decretos nº 2.487 e nº 2.488, ambos de 2 de fevereiro de 1998), porém sem avanços substanciais devido os influxos do RJU, da Leis nº 8.666/93 e 4.320/64 (Código de Execução de Despesas Públicas). O segundo propósito era condizente com uma realidade envolvida pelo fenômeno da globalização, fato que conduziria a exigência de eficiência e produtividade e, paralelamente, fazendo com que as demandas da Administração fossem distribuídas às organizações não governamentais (Leis nº 8.246/91, 9.637/98, 9.790/99). Entretanto, neste ponto, restariam problemas quanto à avaliação de desempenho das ações ali empreendidas, bem como risco de desarranjo dos serviços sociais elementares. A terceira ponte para elevação do saldo democrático nacional consistiu na diluição do acervo patrimonial do Poder Público, sob o argumento da necessidade de ajuste fiscal e, recuperação da capacidade de investimento e gerenciamento da máquina administrativa, surgindo assim o Programa Nacional de Desestatização²¹ (Lei nº 9.491/97) que privilegiou mudanças na ordem econômica e conferiu um moderno papel ao Estado. Apesar de otimista, esta alternativa apresentou incoerências logo percebidas²²: a) transação de compra e venda de baixo custo para os compradores e inexpressivo retorno financeiro para o cofre público; e b) falta de transparência no procedimento de alienação. O quarto direcionamento apontaria para a criação de instituições autônomas e independentes, responsáveis por fiscalizar determinados setores do serviço público ou da atividade econômica, dotados de poder de polícia (Leis nº 9.427/98, 9.472/97, 9.478/97, 9.782/99, 9.961/00, 9.984/00, 10.233/01, 11.182/05 e MP nº 2.228/01) (COSTA, 2010, p.178-203).

Os governos subsequentes continuaram cercados de desacertos, apesar dos esforços voltados para uma gestão planejada com título de “Gestão Pública para um Brasil de Todos” (BRASIL, 2003, p. 12-13) que objetivava a onipresença do Estado na resolução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento, foco no cidadão e integração desse plano com as demais pretensões governamentais. A ausência de efetivos mecanismos de participação popular gerava incoerências entre as propostas políticas e o agir administrativo (VALLE, 2010, p. 65). Por traz das motivações da Era Lula havia a ideologia de se instaurar

²⁰ Ensina Costa (2010, P. 178) que “esse novo estatuto permitiria às autarquias e fundações recuperarem autonomia operacional desejada quando se sua instituição e que lhes foi paulatinamente retirada...”

²¹ O primeiro diploma legal a dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização foi a Lei nº 8.031/90, cuja vigência foi inaugurada no governo Collor. Posteriormente a referida norma foi revogada pela Lei nº 9.491/97 promulgada pelo Presidente, à época, Fernando Henrique.

²² Nessa parte, Costa (2010, p. 194) ressalta que o retorno financeiro das alienações daquelas empresas estatais não correspondia ao déficit brasileiro. Os preços no período de crise foram bem reduzidos, resultado numa arrecadação inexpressiva para o cofre público.

uma Administração “societal”, cunhada pela democracia participativa e deliberativa, onde o indivíduo teria voz nas plenárias e seria ator fundamental no processo decisório de políticas públicas. Isso não passou de mera utopia, pois os gestores permaneceram com poder centralizado e as decisões continuaram sendo manipuladas por interesses econômicos de pequenos grupos. É de se ter em conta que alguns fóruns, conselhos e processo decisórios seguiram naquela linha, porém sem resultados expressivos no que tange a eficiência (PAULA, 2005, P. 153-170).

Mesmo diante desse manancial voltado a instrumentalizar um governo fundado nos anseios da sociedade, ainda restaram resquícios de autoritarismo ao lado das amarras burocráticas. Dessa forma, a título de síntese conclusiva, pode-se afirmar que a persistente rigidez dos mecanismos de gestão e a extrema preocupação com o ambiente endógeno foram fatores que inviabilizaram um novo modelo da Administração eficiente, obstinada em atender o bem comum e a dignidade da pessoa humana. A ausência de amplitude dos diálogos e o estrito tecnicismo constituíram um bloco institucional desconectado da realidade social.

O realização do Estado ideal ainda aguarda a implementação dos vetores perseguidos na pós-modernidade, dos quais podemos citar alguns: abertura de espaços cada vez mais consensuais, nos quais o diálogo alimenta a percepção do todo; análise de desempenho fundada nos resultados; inserção da interdisciplinaridade nos processos decisórios; redução do controle convencional da ação estatal e ampliação da cultura da fiscalização pela sociedade política, reverenciando a cidadania ativa (VALLE, 2009, p. 124-131). Impossível será fechar esse elenco, pois à medida que a sociedade evolui novos caminhos são traçados e rotas mudam de sentido.

A repaginação do agir administrativo, inevitavelmente, recorrerá a modalidades contratuais inventadas que comportem as perspectiva da era globalizada e se adequem aos avanços tecnológicos, retraindo a rigidez burocrática frente ao desenvolvimento científico. Os paradigmas da “nova gestão pública”²³ serão recomposto sob o olhares da eficiência que expresse a máxima medida da dignidade humana, colocando em evidência o direito

²³ Mendes (2012, p. 90) ressalta que a Nova Gestão Pública traz as seguintes propostas: a) transferência dos princípios do setor privado para o setor público: gestão profissionalizada, padrões explícitos e medidas de desempenho, focalização nos resultados e no *Value for Money*, definindo este como combinação ótima de custo de ciclo de vida e da qualidade com vista a satisfazer a experiência do utilizador; b) Privatização da produção de muitos serviços; c) institucionalização de agências com considerável autonomia responsável pela gestão operacional e cuja liderança não cabe a funcionários públicos de carreira, antes é recrutada em condições competitivas, aberta a todos; d) concorrência entre agências públicas e produtores privados de serviços públicos para aumentar a eficiência daqueles e destes; e) descentralização dos serviços públicos; e) empoderamento (*empowerment*) dos cidadãos.

fundamental à boa administração²⁴ (MENDES, 2012, pp. 90-91).

2.1 DUPLA DIMENSÃO TEMPORAL DA EFICIÊNCIA

O legítimo agir administrativo só poderia ser orientado sob a ótica do interesse público, pois isso consistiria no pressuposto fundamental para se alcançar resultados satisfatórios ao bem comum. Difícil, porém, seria definir o significado pontual que contemplasse a sociedade na sua inteireza. Nessa perspectiva, Lewis (2006, p. 695) encarou a questão destacando quatro referenciais: democracia, mutualidade, sustentabilidade e legado.

Na concepção da autora, a perspectiva da eficiência deve ser constituída com base no pluralismo, participação universal, liberdade, tolerância, informação, respeito, alteridade, confiança e senso comum (LEWIS, 2006, p. 696-697). A efetividade da dignidade da pessoa humana deve estar onipresente nas decisões do Estado, seja na execução de políticas públicas, seja na prática contratual. Nesse sentido, o interesse público não pode ser reduzido ao desejo de grupos determinados ou com as necessidades da sociedade contemporânea, mas sim formar um conglomerado de individualidades que correspondam às expectativas de um povo justo, solidário e prudente. A prudência está intrínseca no dever de preservação dos recursos naturais e do ambiente equilibrado para gerações futuras, exigindo das pessoas e da Administração uma postura condizente com a ética (KANE E PATAPAN, 2006, p. 717).

Lewis (2006, p. 699) compreende que as diretrizes éticas, para reservar o interesse público das gerações futuras, devem ser articuladas com base nos seguintes princípios: a) princípio de confiança: cada geração tem a obrigação de proteger os interesses das gerações futuras, como sua fiel depositária; b) princípio de sustentabilidade: nenhuma geração deve privar as gerações futuras a oportunidade de gozar de uma qualidade de vida comparável à sua própria; c) princípio da obrigação sucessória: cada geração tem por obrigação prever as necessidades fundamentais para a vida das futuras gerações; d) princípio da precaução: as ações que correspondam efetivas ameaças de danos irreversíveis ou de consequências catastrófica não devem ser adotadas, exceto se houver justificativas convincente, somadas a indisponibilidade de alternativas, exigindo-se neste último caso, medidas compensatórias para as gerações atuais e futuras.

²⁴ Betoncini e Knoerr (2011, p. 240) descrevem o princípio a boa administração, fazendo um paralelo com “a obrigação dos funcionários administrativos e o demais agentes da administração de desenvolverem a atividade administrativa segundo a modalidade mais idônea e oportuna para fim de eficácia, eficiência, rapidez e economicidade da ação administrativa, com menor sacrifício dos interesses particulares”.

O princípio da eficiência administrativa é um valor constitucional, atributo da Administração Pública para cumprimento das expectativas de um Estado democrático de Direito e referencial para atendimento do interesse público. Os influxos dessa sociedade complexa, somados a corrupção e a incompetência dos governantes afetam diretamente tais preposições, fato que revela a necessidade da inflexão do modelo posto e florescimento de uma gestão social²⁵ (CANÇADO E PEREIRA, 2011, p. 134-135). A partir do momento em que é fundada a amplitude do debate sobre gerência racional dos riscos abra-se espaço para comunicação e sondagem máxima das ameaças, permitindo uma adequada distribuição das contingências. Isso se perfaz com processos abertos e transparentes, onde a sociedade participa efetivamente das escolhas, conduzindo a um desenho estatal diferenciado (TORRES, 2012, p. 68).

O aspecto temporal é relevante porque as incertezas que emanam dos avanços tecnológicos e científicos inviabilizam decisões racionais por inteiro, demandando fatores e valorações que somente poderão ser constatados no futuro. Isso reforça a tese de que o processo de tomada de decisão deve ser flexível, sujeito a reavaliações e alterações no agir administrativo prospectivo. Nessa perspectiva, há que se propugnar por fóruns de debates e discussões que enfrentem profundamente as questões que transcendem a normatividade. Aqui se deve buscar a cooperação dos diversos atores envolvidos no problema²⁶ e redução do campo hegemônico da técnica. Essas descrições corroboram com a ideia de que o referencial para o princípio da eficiência não pode estar preso a precedentes ou dogmas que se perpetuam na história da Administração Pública, mas sim, ser construído na medida das ambivalências²⁷ que se instauram no presente e sucedem gerações.

As balizas do referido princípio podem ser fixadas pela lei, pelo ato administrativo

²⁵ Segundo Fischer (2006, p. 796), “a gestão adjetivada como social orienta-se para a mudança e pela mudança, seja de microunidades organizacionais, seja de organizações com alto grau de hibridização, como são as interorganizações atuantes em espaços territoriais micro ou macroescalares.” Para Tenório (2012, p. 29-30), gestão social consistiria em “um processo decisório no qual o outro, o *alter*, está presente em ato intersubjetivo.” Este autor afirma que nesse modelo “não caberia uma conexão instrumental, mas uma conexão cooperada, solidária ou negocial entre os envolvidos na ação. A relação seria sujeito/sujeito e não sujeito-objeto, tampouco objeto-objeto, como naquelas interpretações em que o ser humano é um recurso, um produto com prazo de validade; o contribuinte um número, o eleitor um número de inscrição, onde o fetiche da mercadoria a todos unidimensionaliza”.

²⁶ O “problema” que se destaca nesse parágrafo está relacionado às incertezas e inseguranças que cercam o cenário dos contratos e da Administração Pública, diante da sociedade de risco, cujos parâmetros são líquidos e aquosos em razão das complexidades.

²⁷ Torres (2012, p. 70) a fazer referência à Meyer-Abich (1989, p. 32), ressaltando os aspectos do discurso público filosófico-securitário, afirma que “a aceitação dos riscos permitidos, com o sopesamento entre os riscos que uma certa atividade pode trazer, de um lado, e a utilidade que é revertida à comunidade, de outro, a recusa de tantos outros riscos, a definição de segurança e a implementação de medidas que a assegurem são todas resposta a serem dadas pela própria sociedade por meio de um discurso aberto, no qual políticos, cientistas, técnicos, consumidores e demais atingidos devem tomar parte.”

ou delineados no contrato reservado a determinado negócio jurídico onde o Estado seja parte. Essa ultima hipótese é a que mais interessa ao objeto da pesquisa, tendo conta que o inadimplemento das obrigações pactuadas resultará em lesão ao interesse público, podendo gerar consequência incomensuráveis à medida que as ameaças se multiplicam. É fundamental que qualquer delineamento da eficiência seja correspondente ao melhor cumprimento possível da gestão do bem comum, “em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade” (MOREIRA NETO, 2006, p.311). Talvez ainda reste alguma indagação sobre o conflito de vontades que se apresenta na contemporaneidade, questão que pode ser resolvida pelo princípio da ponderação para chegar a resultados que sejam dos males os menores (TORRES, 2012, p. 98-99).

Uma questão que pode servir de exemplo está relacionada com os contratos de longa duração, os quais estão sujeitos às variações econômicas, sociais, culturais, ambientais, mercadológicas, tributárias, legais, tecnológicas e científicas que ampliam a álea dos negócios jurídicos. A imprevisibilidade das ameaças exige a composição de cláusulas flexíveis que acomodem uma adequada distribuição dos riscos. Essa primeira ideia está atrelada ao fato da compreensão de eficiência modular de acordo com as flutuações da sociedade, ou seja, o cenário aquoso no qual se apresentam as contratações públicas de infraestruturas exige uma avaliação dos processos e resultados de tempos em tempos.

Da mesma forma que o princípio da eficiência se alterna na apuração dos processos e resultados decorrentes dos contratos administrativos, também varia na medição da satisfação do interesse público. Nesse aspecto, deve se verificar o quanto a dignidade humana e a justiça social estão sendo correspondidas através das ações estatais. Essa perspectiva visa alcançar um ciclo virtuoso, no qual os *outputs* serão cobertos de eficácia e efetividade (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2010, p.19).

A descrição supramencionada revela o olhar da teoria do resultado, na qual o Estado deve presar pelo efetivo atingimento do bem comum, considerando que a impossibilidade de alcançá-lo, ou seu cumprimento parcial, configuram ação ineficiente, fruto de uma má administração, exceto se inviáveis em razão de fatos imprevisíveis, caso fortuito e força maior. Através desses preceitos, é possível operar o controle de juridicidade finalística para apurar a utilização de bens e serviços da Administração em relação às pessoas, a fim de verificar o grau de eficiência, sob a ótica constitucional. (REIS, 2012, p. 281).

O agrupamento das ideias até aqui desenvolvidas concebe um sistema aberto, sujeito à modulação e adequabilidade do agir administrativo, indispensáveis para concretização do princípio da eficiência, devido às inúmeras transformações que acontecem no mundo. Isso se

ajusta a sociedade pós-moderna, marcada pela mutabilidade do ambiente social e afetada pela reflexividade, destradicionalização, individualização, globalização, desemprego, liberdade de escolha, revolução do gênero, progresso tecnológico, poder tecnocrata, peculiaridades que ocasionam dúvida cotidiana, incerteza, fragmentação cultural e insegurança.

2.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO VETOR DE FACETAS MÚLTIPLAS

A eficiência tem suas raízes nas instituições privadas, levando-se em conta a redução dos custos, oferta proporcional à demanda, alocação ótima de recursos, superação dos *gaps* e competitividade de mercado. Essa acepção é utilizada para fins estratégicos, táticos, de planejamento ou outros aspectos ligados à gestão interna da empresa (TUPY; YAMAGUCHI, 1998 p. 40). A sua principal finalidade é à apuração dos resultados financeiros (o lucro).

As empresas investem em negócios com expectativa de retorno que se operaram a curto, médio ou longo prazo, dependendo de fatores ligados à política, à regulação, à economia entre outros de natureza complexa, procurando adequar seus processos às metas e objetivos que podem variar no tempo, de acordo com as mudanças externas e internas.

Já a Administração Pública, apesar de, eventualmente, adotar métodos e ferramentas da gestão privada, não tem o mesmo perfil, pois seus resultados estão vinculados ao interesse público. Não há aqui uma mera expectativa de retorno financeiro (lucro), mas sim o compromisso do bom funcionamento da máquina, em prol do bem comum.

O Estado Democrático de Direito fez surgir uma associação compulsória, na qual o corpo diretivo é eleito pelo povo e seu capital social é integralizado através do pagamento de tributos. Nesse sentido, o administrador estatal deve se ater a justa empregabilidade do dinheiro público, mantendo serviços de qualidade e assegurando vida digna a todos²⁸ (SLOMSKI; AMARAL; GENI SLOMSKI, 2010, p. 941).

2.2.1 EFICIÊNCIA ECONÔMICA

A eficiência econômica, conhecida com ótimo de Pareto²⁹, consiste na alocação de

²⁸ A Resolução nº 1.133/2008 do Conselho Federal de Contabilidade define receita econômica como: “o valor apurado a partir de benefícios gerados à sociedade pela ação pública, obtido por meio da multiplicação da qualidade de serviços prestados, bens ou produtos fornecidos, pelo custo da oportunidade” Disponível para consulta em: <<http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/Confirmacao.aspx>> Acesso em 01 mai 2013.

²⁹ Trata-se de referência ao economista e sociólogo italiano Vilfredo Pareto (RODRIGUES, 2012, p. 29).

recursos e as possibilidades de melhora para as partes envolvidas em uma relação (RODRIGUES, 2012, p. 29). Sua incidência se dá em torno dos processos internos, como na análise financeira, avaliação de desempenho dos agentes e da capacidade da estrutura operacional em atender a demanda. Segundo Stober (2012, p.198), a perspectiva aqui é “alcançar maiores benefícios possíveis com os meios existentes”, correspondendo assim, à mitigação dos riscos. Quanto mais preciso for os mecanismos de prevenção e precaução maior será a satisfação dos fornecedores e dos clientes.

Esse olhar economicista que preconiza uma ação rápida, precisa e apta a produzir resultados, ganha nova dimensão com a Constituição Federal de 1988, exigindo da Administração uma postura proativa, a fim de assegurar a promoção e garantia dos direitos fundamentais. Dessa forma, o princípio da eficiência passa ser um vetor com várias facetas (VALLE, 2009, p. 79).

Agora, a amplitude da eficiência, como “atributo da ação administrativa”, não fica restrita ao aspecto econômico, mas também é consubstanciada sob sua abrangência social, ambiental, estrutural etc. Significa que o caráter proveitoso da postura estatal é apurado de maneira conglobada, envolvendo, além do ideal custo-benefício, diversos outros contextos que fazem da sua feição economicamente individualizada, expressão multifacetada das ações da Administração Pública (VALLE, 2009, p. 80).

Esse redimensionamento arraigado à complexidade da sociedade pós-moderna requer novas técnicas e alternativas que proporcionem maior participação social que possam revelar decisões mais eficientes, pois o Estado por si só não consegue atender suas demandas dentro dos padrões almejados pela Carta de 1988. Nesse sentido, é preciso conciliar o princípio da legalidade, que se aplica à Administração Pública, com o consenso nas práticas negociais, permitindo que contratados e contratantes assumam seus riscos de acordo com suas capacidades de absorção. Do contrário, o princípio da eficiência estará fadado a um vazio na imensidão.

Para que esse princípio não fique registrado como discurso leviano é preciso que as cem faces da eficiência sejam aplanadas através do fortalecimento da capacidade institucional do governo, com incremento de valores políticos referentes a austeridade, a transparência, a ética e a responsabilidade social (CUNILL GRAU, 1998, p. 181).

Os ideais constitucionais são muito maiores do que o contentamento em torno do coeficiente econômico, pois o princípio da eficiência foi alçado a uma extensa distância que separa o agir administrativo dos seus respectivos resultados, onde o mínimo a ser atingindo é a dignidade da pessoa humana.

A sociedade moderna, conhecida como “sociedade de risco”³⁰, exige uma postura consertada do Poder Público, tomando por base os erros e as escolhas equivocadas cometidas no passado. Isso exige da Administração adequabilidade do agir estatal para que sejam atingidos melhores resultados no presente e dado um novo sentido ao futuro. Dessa forma, a eficiência administrativa, direito constitucional difuso, deve ser conduzida como um princípio de múltiplas facetas para contornar o ser humano na sua inteireza (DE GIORGI, 2008, p.44).

Essa moldura pregada pela Constituição de 1988 requer do administrador público uma gestão empenhada pela eficiência não apenas em um único aspecto, mas sim nas diversas dimensões de um círculo que retratam a máxima efetividade dos direitos fundamentais. Cabe ressaltar que o fenômeno da globalização, a redistribuição da renda, o aumento da oferta de crédito, o crescimento populacional entre outros fatores, reclamam a construção e manutenção de infraestruturas estatais que viabilizem o desenvolvimento econômico e social. Para que isso se concretize é indispensável que parcerias público-privadas sejam firmadas, com intuito de se chegar ao modelo ideal de Estado.

A composição estrutural da Administração Pública direta e indireta é incapaz de cumprir satisfatoriamente os anseios da sociedade, recorrendo assim, à atração da iniciativa privada para prestação de determinados serviços. Esse cenário carece de segurança para os investidores e concessionários, os quais são motivados a contratar junto ao Poder concedente, conforme a expectativa de retorno financeiro. Para que se estabeleça um ambiente promissor aos contratos administrativos os interesses devem convergir, no sentido de que todos os envolvidos no negócio jurídico sejam contemplados dentro das suas perspectivas. A apuração do processo licitatório, das contratações e dos resultados deverá perpassar pelas várias facetas da eficiência, reverenciando na sua mínima expressão, a dignidade da pessoa humana que se coloca como fonte de alimentação do agir estatal.

Os vetores do princípio da eficiência redimensionam a prática contratual da Administração Pública, fazendo com que haja uma confluência entre o bem comum, o lucro do parceiro privado, os ganhos financeiros dos investidores, a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento econômico e social, a qualidade do serviço público, a modicidade de tarifas, o avanço científico e tecnológico, a informação, a transparência e a garantia de um futuro melhor para todos.

³⁰ “A sociedade moderna é a sociedade do risco não no sentido ameaçador e apocalíptico que a moda difundiu. É a sociedade do risco porque somente essa sociedade criou condições para se construir futuros diferentes, para manter elevada a contingência dos eventos, vale dizer, para manter possibilidades sempre abertas quando, em razão de uma decisão, verificou-se um eventual dano que se queria ter evitado e que uma outra decisão poderia ter evitado” (DE GIORGI, 2008, p. 44)

3 CONCLUSÃO

A partir da análise e das exposições destacada nesse trabalho foi possível perceber que as delimitações do princípio da eficiência na Administração Pública brasileira tomaram outro vulto, ganhando referências sob a acepção de critérios amplos e diversificados que permitiriam chegar à efetivação de direitos com enfoque em diferentes contextos. O intuito dessa repaginação estaria voltado para apuração do agir administrativo por intermédio de lentes multifocais, a fim de garantir um *accountability* mais aprimorado.

Em cada momento histórico se teve uma percepção distinta da eficiência, a qual só seria integrada à esfera normativa dos organismos estatais com a entrada em vigor do Decreto Lei nº 200/67. Apesar da inovação e reorganização nas estruturas do Estado, poucos efeitos foram percebidos pela população que buscavam seus direitos sociais, os quais estavam esquecidos pelo sistema capitalista.

A Constituição de 1988 que instaurou a democracia e rompeu com os governos ditatoriais também não trouxe grandes inflexões no ambiente da Administração no que toca à eficiência dos serviços públicos e atendimento dos anseios coletivos. O descontentamento do povo e o inchaço das atribuições do Poder Público fizeram que novas propostas de reformas fossem planejadas, surgindo como grande marco para a nova gestão estatal, a Emenda constitucional nº 19/98. Mesmo com inúmeras tentativas de reverter os quadros de crise do Estado, se tornara cada vez mais difícil deslocar os pesos que emperravam a gestão da máquina.

Uma das saídas estratégicas seria ampliar as parcerias e acordar com organizações de fomento, a fim de que pudessem auxiliar a reviravolta no trágico panorama das instituições governamentais. Dessa maneira, padrões de comportamentos da Administração se tronaram mais elásticos e uma moderna conotação foi dada ao princípio da legalidade. Nesse sentido, esta disposição não abrangeria somente a lei propriamente dita, mas abraçaria também os decretos, as resoluções, bem como outras espécies normativas.

Juntamente com essas alterações, as ambivalências da sociedade pós-moderna e o alargamento das contingências geradas pelo avanço da técnica e da ciência fizeram surgir modelagens gerenciais nunca antes experimentadas. A modernidade reflexiva trouxe uma série de vicissitudes e ameaças que demandariam o compartilhamento dos riscos e a instauração de ambientes abertos ao diálogo. Os gestores públicos já se viam incapazes de

decidir por si só, dependendo nesse momento de especialista e das partes envolvidas para adotar as melhores alternativas.

O princípio da eficiência se tornara um parâmetro complexo demais, pois, diante das inconveniências da sociedade pós-industrial, impossível seria prever os prejuízos e as consequências das escolhas do homem. Dessa forma, a legislação não poderia, de modo algum, estabelecer a definição ou os termos referentes à materialização da eficiência administrativa. Significa dizer que só as pessoas inseridas em determinada conjuntura estariam mais aptas a definir os rumos a serem seguidos, pois do contrário todos se sujeitariam aos influxos da ineficiência que vem há anos assolando as camadas mais desfavorecidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Helder Santos. *Terceirização no Serviço Público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: LTr, 2009.

ANDRADE, Regis de Castro (Coord.). Estruturas e Organizações do Poder Executivo frente à opção pelo Sistema de Governo. *Boletim CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea)*, São Paulo, nº 13, jan./mar, 1993, p. 01 – 04.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social: por onde anda o conceito? In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques (Org.); EMMENDOERFER, Magnus Luiz (Org.); GAVA, Rodrigo (Org.). *Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária: avanços e desafios*. Viçosa: Suprema, 2010.

CUNNIL GRAU, Nuria. *Repensando o Público através da Sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan/ENAP-DF, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula*. Brasília: MP, SEGES, 2003.

_____. Presidência. Mare. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Oficial, 1995.

BETONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; KNOERR, Viviane Coelho de Séllos. Cidadania, Dignidade e o Princípio da Eficiência. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, v. 12, n. 1, jan./jun., 2011, p. 237-257.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antônio Age. Reforma e Contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 32, nº 6, nov.-dez. 1998, p. 97-111.

COSTA, Frederico Lutosa da. Estado, Reforma do Estado e Democracia no Brasil da Nova República. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Fundação Getúlio Vargas, Vol. 32, nº 4, jul/ago., 2003, p. 71-82.

_____. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de Reformas. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Fundação Getúlio Vargas, Vol. 42, nº 5, set/out., 2008, p. 829-874.

_____. *Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DE GIORGI, Raffaele. O Risco na Sociedade Contemporânea. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, nº 1, mar/jun., 2008, p. 37-49.

DINIZ, Eli. Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política / CEDEC*, 1998, nº.45, p.29-48.

FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P.; CARVALHO, M. R.; JESUS, A. de; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. Perfis Visíveis na Gestão Social do Desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, V. 40, nº 5, set./out., 2006, p. 789-808.

GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

J. FRIEDRICH, Carl. *Nomos I: O Interesse Público*. Título original: *Nomos V: The Public Interest*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967.

KANE, John; PATAPAN, Haig. In Search of Prudence: The Hidden Problem of Managerial Reform. *Public Administration Review*, v. 66, Issue 5, sep./oct., 2006, p. 711-724.

LEWIS, Carol W. In Pursuit of the Public Interest. *Public Administration Review*, vol. 66, Issue 5, Set.-Out., 2006, pp. 694-701. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00634.x/abstract>> Acesso em 10 mar 2013.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos, fracassos. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, nº 2, abr./jun., 1998, p. 05-32.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em Busca da Flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Fundação Getúlio Vargas, Vol. 37, nº 3, maio/jun., 2003, p. 641-659.

MENDES, Fernando Ribeiro. Serviços Públicos em Parceria com Privados. *Revista Brasileira de Administração Política*, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Vol. 5, número I, abril de 2012, p. 87-105.

MEYER-ABICH, Klaus Michel. Von der Wohlstandsgesellschaft zur Risikogesellschaft. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B36, p. 31-42, 1989.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

OLIVEIRA, Francisco Corrêa de; CHACON, Suely Salgueiro. Administração para o Desenvolvimento: novos rumos no Brasil. *Revista Brasileira de Administração Política*, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Vol. 4, número I, abril de 2011, p. 87-112.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Reimp., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA JR., Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restellato. *Limitações Constitucionais da Atividade Contratual da Administração Pública*. Sapucaia do Sul: Notadez/Datadez, 2010.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. As modulações no Direito Administrativo. In FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Direito Administrativo e Democracia Econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 267-291.

REZENDE, Flávio Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. *O Princípio da Eficácia a Luz da Teoria dos Princípios: aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SANTOS, André Luís Nascimento. Administração Política: entre o passado e o futuro, a escolha de uma tradição a ser seguida. *Revista Brasileira de Administração Política*, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Vol. 3, número I, abril de 2010, p. 53-63.

SLOMSKI, Valmor; CAMARGO, Guilherme Bueno de; AMARAL FILHO, Antônio Carlos Cintra do; SLOMSKI, Vilma Geni. A Demonstração do Resultado Econômico e Sistema de Custeamento como Instrumentos de Evidenciação do Cumprimento do Princípio Constitucional da Eficiência, Produção de Governança e *Accountability* no Setor Público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. In *Revista de Administração Pública (RAP)*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 44, jul/ago, 2010, p. 933-957.

STOBER, Rolf. *Direito Administrativo Econômico Geral*. Tradutor Antônio Francisco de Sousa. Título original: *Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrech*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão Social, um conceito não idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO, Ailton Cardoso (Org.); _____ (Org.); SILVA JR., Jeová Torres (Org.). *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

TORRES, Silvia Faber. *A Flexibilização do Princípio da Legalidade no Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

TUPY, Oscar; Yamaguchi, Luis Carlos Takao. Eficiência e Produtividade: conceitos e medição. *Revista Agricultura em São Paulo*. SP, nº 45, vol. II, 1998, p. 39-51.

WAHRLICH, Beatriz. Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Fundação Getúlio Vargas, Vol. 18, nº 4, 1984, p. 72-87.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito Fundamental à Boa Administração e Governança: democratizando a função administrativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, 254 p. Tese (Pós-Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (EBAPE – FGV), Rio de Janeiro, 2010.

_____. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.