

A Quebra do Princípio da Supremacia do Interesse Público: O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado na Década de 90

The break of Principle of Supremacy the Public Interest: The Director Plan for the Reform of the State Apparatus in the 90

Daniela Almeida Bittencourt ¹

Liziane Parreira²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar algumas reflexões sobre o desenvolvimento do modelo burocrático de gestão brasileiro a partir da proclamação da República até a crise iniciada na década de 1970, e as consequências da Reforma Administrativa proposta após a promulgação da Constituição da República de 1988. A partir de então, demonstrar-se-á que a transição do modelo burocrático para o gerencial apresenta grandes transformações para o Estado brasileiro, tendo em vista que o modelo gerencial — idealizado com inspiração na empresa privada e no neoliberalismo, procura racionalizar as ações com o intuito de eliminar o maior número de erros possíveis no procedimento e dar mais fluidez ao Estado, características inspiradas na Análise Econômica do Direito. Assim, quando importados os conceitos norte-americanos para a implementação do modelo gerencial há um rompimento com os interesses públicos elementares, e a flexibilização do regime administrativo acarreta uma nova forma de regulamentação da atividade econômica e dos serviços públicos. Com a desregulamentação, a aplicação das regras de livre concorrência, o Estado fica apenas com a tarefa de fiscalizar o usuário do serviço público, denominado na reforma estatal de cidadão-cliente.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito; Modelo Gerencial; Reforma do Estado.

Abstract

The present study aims to present some reflections on the development of the bureaucratic model of management from the proclamation of the Republic until the crisis started in the 1970s, and the consequences of Administrative Reform proposal after the promulgation of the

¹ Mestranda do programa de mestrado em Direito na área de concentração Justiça, Empresa e Sustentabilidade da Universidade Nove de Julho. Advogada.

² Mestranda do programa de mestrado em Direito na área de concentração Justiça, Empresa e Sustentabilidade da Universidade Nove de Julho. Advogada. Orientadora de Estágio no Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Nove de Julho.

Constitution Republic of 1988. From then, it will demonstrate that the transition from bureaucratic model for management presents major changes to the State, given that the management model - conceived with inspiration on private enterprise and neoliberalism seeks to rationalize actions in order to eliminate as many possible errors in procedure and give more fluidity to the state, features inspired by the Law and Economics. So when imported concepts Americans for the implementation of the management model is a break with the elementary public interests, and flexible administrative system brings a new form of regulation of economic activity and public services. With deregulation, the application of the rules of free competition, the state is left with the task of monitoring the user's utility, called the reform of citizen-client.

Keywords: Law and Economics; Model Management; Reform of the State.

Introdução

O artigo tem o objetivo de analisar como o Plano Direto de Reforma do Aparelho do Estado da década de 90 idealizado por Bresser Pereira rompeu com a supremacia do interesse público, inserindo características típicas do setor privado no cerne da Administração Pública.

O Estado brasileiro passa por três fases importantes: O Estado patrimonialista, o burocrático e o gerencial. No século XX a economia brasileira era basicamente agrícola, o que favorecia a formação da oligarquia e fortalecia a elite dos “senhores de terra”. O poder político da fase patrimonialista ficava nas mãos dos letrados que possuíam uma forte relação de dependência com os “coronéis”. Não havia democracia, as eleições dissimuladas e o voto de “cabresto”. Os critérios administrativos eram pessoais e a eficiência pouco importava. As relações pessoais consistiam o eixo principal do Estado e o regime administrativo derivava delas.

A reforma burocrática começa na década de 30 com o governo de Getúlio Vargas. A criação da DASP organiza a carreira pública retirando o ranço patrimonialista da administração. Nas décadas posteriores aparecem algumas empresas estatais e a burocracia passa a vigorar no Estado. Entretanto, com a sociedade pós-industrial e a globalização novas formas de administração são almejadas. A eficiência torna-se um princípio constitucional e passa a guiar o modelo gerencial. Para a análise da problemática exposta será utilizado o método hipotético-dedutivo.

1. O Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado

A discussão sobre a dicotomia direito público *versus* direito privado sempre é suscitada quando o Estado esta no centro do debate. Em tempos de globalização difícil sustentar que ainda há uma diferença importante entre o que é público, interesse geral e coletivo, e o que é privado, prevalência da autonomia da vontade das partes em uma relação horizontal. “O significado mais profundo transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo” (BAUMAN, 1999, p. 66)

A globalização é ainda um jogo sem regras; uma partida disputada sem arbitragem, onde os gigantes, os grandes quadros da economia mundial, auferem as maiores vantagens e padecem os menores sacrifícios. Nesse mundo sem fronteiras – a última gestação anônima do capitalismo – os pequenos e médios Estados vêm já, tomados de apreensão e sobressalto, a rapidez com que desintegram ou se fazem obsoletos seus instrumentos clássicos de autodefesa, conservação e reação (Bonavides, 2009, p. 139 e 140).

O princípio alicerce de todo o direito público é o da supremacia do interesse público, que ao contrário da visão de direito privado, baseia-se na relação vertical do Estado em relação aos indivíduos. Para o direito administrativo os direitos concernentes ao interesse público não podem ser manipulados arbitrariamente pela Administração Pública, pois os poderes conferidos ao Estado devem beneficiar a coletividade.

Na realidade, o fundamento da supremacia do interesse público é encontrado na Teoria Geral do Estado. Trata-se da mesma noção presente na obra *Leviatã*, de Hobbes, e nas teorias contratualistas em geral, segunda a qual, na formação do Estado, as pessoas abdicam de parte de seus interesses particulares em busca de um interesse geral (NOHARA, 2012a, p.58).

Há duas concepções que auxiliam no entendimento do princípio aludido: a concepção liberal e a concepção institucional. Na concepção liberal a liberdade é compreendida como um direito natural e o Estado atua de maneira negativa diante dos direitos fundamentais, prevalecendo a autonomia da vontade. “Assim, nesta perspectiva, a supremacia do interesse público existe na exata medida da proteção da liberdade individual [...]” (NOHARA, 2012a, p.58). Na concepção institucional a regulação dos direitos fundamentais, a intervenção do Estado positivamente, serve como um freio ante o liberalismo desmedido que pode acarretar uma grande desigualdade social.

A concepção institucional contrapõe-se à liberal, pois enquanto esta procura garantir uma liberdade hipotética, considerada existente antes mesmo da formação do Estado, cuja atuação deve ser mínima, a institucional não vê a regulamentação

estatal como ameaça, mas como garantia da própria liberdade que, para a prevalência dos direitos fundamentais, deve ser limitada (NOHARA, 2012a, p.60).

A doutrina costuma dividir os interesses públicos em primários e secundários. Os interesses públicos primários são os essenciais para garantir a dignidade e o bem-estar social, são indisponíveis. Enquanto, que os interesses secundários são disponíveis, pois se referem aos interesses relacionados ao erário. A questão gira em torno da disponibilidade dos interesses secundários, pois, ao permitir que sejam utilizados independentemente do interesse coletivo pode haver o choque com os interesses primários. Os assuntos fazendários por muitas vezes se sobrepõe ao que é fundamental, transformando a Administração Pública em um escritório de contabilidade. Importante observar que a razoabilidade deve auxiliar na resolução da colisão de interesses conforme Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

Atualmente, muito se discute a sobrevivência desse princípio. Alega-se a inviabilidade de falar-se em supremacia do interesse público sobre o particular diante da existência dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Critica-se a indeterminação do conceito de interesse público. Defende-se a necessidade de uma ponderação de interesses, para verificar, em cada caso, qual deve prevalecer. Prega-se a substituição do princípio da supremacia do interesse público pelo princípio da razoabilidade. Há até quem lhe negue a natureza de princípio (DI PIETRO, 2012, p.229).

No que tange aos interesses primários não é mais novidade que o terceiro setor retirou do Estado a função de satisfazer as necessidades coletivas. O Estado inchado que não consegue concretizar as garantias e o direito advindo da segunda dimensão de direitos fundamentais vê-se pressionado pelas grandes empresas para ceder suas funções. O setor privado consegue viabilizar melhor a prestação de serviço público, mas em troca, o que não se vê é a sua real intenção de obter lucro.

Eros Grau (2002, p.99) entende que a prestação de serviço público é uma espécie de atividade econômica, pois a satisfação das necessidades envolve a utilização de bens e serviços. “Desde aí poderemos também afirmar que o serviço público está para o setor público assim como a atividade econômica está para o setor privado.” (2002, p.99) Faz também uma crítica relevante sobre a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que utiliza a expressão “atividade econômica” em sentido estrito ligando o serviço público ao setor privado.

O resultado de tudo é o seguinte: (i) *atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços*, no §1º do art.173 da Constituição, significa *atividade econômica em sentido estrito*, razão pela qual pouco mudou em relação aos regimes jurídicos aplicáveis às empresas públicas e as sociedades de economia mista que exploram *atividade econômica em sentido estrito*; (ii) como o art.22, XXVII, atribui a União competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas e autárquicas e fundacionais e para empresas públicas e sociedades de economia mista

de que trata o art.173 – ou seja, para as empresas públicas e sociedade de economia mista que exploram atividade econômica em sentido estrito – não cabe a União legislar normas gerais de licitação e contratação para as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de *serviço público*! (GRAU, 2012, p. 103 e 104)

A subsidiariedade, a transferência das atividades não vinculadas ao Estado, não é tão danosa quanto aparenta, o problema é a corrupção escondida sob a fachada das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público. O princípio da subsidiariedade percebe desnecessária a atuação do Estado onde não seja imprescindível. Não se pode ser radical ao ponto de renegar totalmente a participação do setor privado, o Estado não deve oprimir o terceiro setor com uma regulamentação excessiva e também não pode entregar-lhes a suas atividades típicas. Emerson Gabardo (2003, p.169) verifica que a controvérsia diz respeito à identificação das esferas de insuficiência privada.

O neoliberalismo possui uma percepção muito otimista da realidade, obscurecendo sua visão das falhas do indivíduo e do mercado no atendimento das necessidades coletivas. Já o Estado Social enfoca de forma contundente as incapacidades do ambiente privado. Por esse motivo torna-se diferenciada a configuração do nível de subsidiariedade, mas não de sua ideia central (GABARDO, 2003, p.170).

O Estado passa por uma crise financeira pelo crescimento do déficit público e pela dificuldade de custear os direitos de segunda dimensão, do bem-estar social, a globalização, a corrupção, a preocupação do Estado com a área econômica serve de sustentáculo para um novo modelo de gestão com traços de neoliberalismo, ambiente propício para o desenvolvimento do princípio da subsidiariedade.

A forma mais branda de neoliberalismo encontra eco no princípio da subsidiariedade, amplamente desenvolvido pela doutrina social da Igreja. Baseia-se em alguns postulados básicos: de um lado, a ideia de respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja dos indivíduos, seja das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com essa ideia, o estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; sob esse aspecto, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal. De outro lado, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos (DI PIETRO, 2012, p. 47 e 48).

O Estado acaba incentivando a iniciativa privada através de meios jurídicos e meios econômicos, sobretudo com fomentos. Ocorre à flexibilização do regime administrativo que diminui o poder estatal e abre espaço para inúmeras formas de privatização, principalmente com a desregulamentação e a terceirização.

No que respeita à redefinição do papel do Estado, reclama a identificação de setores indevida e injustificadamente, do ponto de vista social, atribuídos ao setor privado – aqui as áreas da educação e saúde – bem assim de outros nos quais vem ele atuando,

como agente econômico, também do ponto de vista social, injustificada e injustamente. É desde essas verificações que se haveria de orientar a política de privatização das empresas estatais. A política *neoliberal* também nessa matéria implementada é incompatível com os fundamentos do Brasil, afirmados no art. 3º da Constituição de 1988, e com a norma veiculada pelo seu art. 170 (GRAU, 2002, p. 45 e 46).

2. A influência da Análise Econômica do Direito no Plano de Reforma

Costuma-se atribuir a origem da Análise Econômica do Direito a Universidade de Chicago com o pensamento de Ronald Coase e Richard Posner. A teoria tem como objetivo resolver as discussões jurídicas por meio da ciência econômica. O Direito passa a ser utilizado com base nos princípios de eficiência econômica.

Há premissas fundamentais para a Análise Econômica do Direito: o individualismo metodológico, as escolhas racionais e a eficiência. No individualismo metodológico toda norma coletiva é a soma das respostas individuais, portanto, a ação humana individual é o ponto de partida. A maximização das escolhas racionais, também decorre do individualismo, uma vez que, tentam racionalmente estabelecer a diferença entre benefício e custos oriundos de suas condutas. Quando o indivíduo vai escolher, analisa todas as características do negócio, observa as informações e considera os custos de transação aferindo os benefícios almejados. (BENACCHIO; PARREIRA, 2012, p.186)

A Economia além da questão financeira, também cuida das implicações da escolha racional dos indivíduos, para os economistas não se deve prestar atenção somente na consequência das escolhas dos indivíduos, mas na observação das escolhas erradas e a eficiência dessas decisões.

Para a Economia eficiência é justamente a alocação de recursos quando se busca uma coerência no comportamento dos agentes econômicos na escolha de suas decisões.

Assim, quando um empresário toma decisões a respeito do processo produtivo no qual ele está envolvido, a preocupação deve ser a de se obter a maior produção possível com o menor uso dos recursos disponíveis. Como existem diversos custos envolvidos neste processo de tomada de decisão, é de se esperar que tal decisão seja eficiente quando a mesma possibilita obter o maior retorno possível levando-se em consideração os custos envolvidos no processo (BITTENCOURT, 2011, p.30).

A eficiência geralmente está associada à ideia de racionalização da ação e a preocupação com a maior eliminação de erros possíveis no processo, tornando-o mais eficiente, conforme aponta Emerson Gabardo (2002, p.26). A partir de 1995 a eficiência é utilizada como um dos pilares da urgente reforma do Estado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A reforma tem o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como o documento basilar do modelo gerencial na administração pública, em que se buscou definir as instituições e constituir as diretrizes para a implantação da administração gerencial. A reforma gerencial reforçou o conceito do Estado mínimo, foram excluídas as atividades meio que não eram consideradas interessantes para o Estado financeiro. A preocupação era com o resultado.

Três foram os movimentos contra a burocracia: o gerencialismo, a teoria da *Public Choice*, desenvolvida pela Análise Econômica do Direito, e do “agente-principal”. A *Public Choice* tem como base o individualismo, na administração pública o funcionário público visa somente o seu próprio bem-estar, ampliando seu círculo de poder com a intenção de manter seu cargo, desta forma, maximiza o seu interesse (GABARDO, 2002, p.46). Na teoria do agente-principal, ao contrário da *Public Choice* que prega a não intervenção, há mecanismos de controle e intervenção, a sociedade possui maneiras para fiscalizar o governo.

O modelo gerencial tem como características a busca pela produtividade e pela qualidade total. Emerson Gabardo assinala uma passagem interessante sobre a visão do Bresser Pereira a respeito do modelo gerencial:

Já Luiz Carlos Bresse Pereira identifica três “orientações para a Administração Pública Gerencial: a técnica, a econômica e a política. A “Técnica” é caracterizada pela: 1. Passagem do controle do procedimento para o controle de resultado; a tentativa de redução do custo do servidor público; 3. Máxima preocupação com o controle financeiro; 4. A grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5. Disposição ao cumprimento de metas; 6. Ampliação da autonomia de gestão; e 7. Avaliação das performances. A “Econômica” é pautada pela: 1. Alocação de um “um controle por competição administrada”; 2. Criação dos “quase-mercados”; 3. Administração por contrato; 3. Gestão pela qualidade total. E a “Política”, refere-se à existência de controle social e à consideração do cidadão como cliente (GABARDO, 2002, p.115).

Os atos da administração tornam-se atos eficientes, o fim deve ser sempre satisfatório. O meio não importa mais, a abstração dá lugar a uma postura pragmática. O administrador possui discricionariedade para escolher o meio mais adequado de alcançar o fim, diferente da burocracia, a legalidade fica em segundo plano, o regime jurídico é flexibilizado. Outra característica é a qualidade total que surge na tentativa de obter bens e produtos pelo menor custo e qualidade objetivando a satisfação do cliente, cria-se a noção de cidadão-cliente que ganha o poder de exigir uma melhor administração.

As ideias básicas da Administração Pública Gerencial seriam: a definição de metas a serem cumpridas pelos órgãos públicos e entidades da Administração Indireta; a outorga de maior autonomia administrativa, financeira e gerencial àqueles entes para permitir o cumprimento das metas; e a substituição dos controles formais, hoje

existentes, considerados inadequados porque preocupados apenas com os meios, por um controle de resultados, em que a eficiência dos resultados é mais importante do que os fins (DI PIETRO, 2012, p.49).

A ênfase adotada por Bresser Pereira no Plano Diretor conduz mais a uma ideia neoliberal de privatização, de Estado mínimo do que a boa conduta administrativa. O gerencialismo continua presente na administração pública brasileira. Três instituições relevantes nos dias de hoje nasceram da Reforma: As agências reguladoras, oriundas da outorga da função reguladora do Estado, as agências executivas e as organizações sociais, resquícios da teoria do “agente-principal”.

A Reforma do Estado tem por objetivo dar maior eficiência para administração, utilizando-se da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. A Constituição de 1998 é compreendida como um retrocesso burocrático, por isso a necessidade de dar um enfoque diferente mais objetivo, de resultados. O Plano de Reforma do Estado sempre foi tratado como a modernização da máquina administrativa, o instrumento que iria transformar a administração pública, deixando-a mais leve e flexível.

Busca-se incessantemente a mudança, para que tudo fique como está, sem que sejam atacados os reais problemas. Assim é que o princípio da eficiência transforma-se em mito; uma mera representação dentro de um espetáculo maior, cujo título é neoliberalismo e o cenário a pós-modernidade (GABARDO, 2002, p.72).

Na ciência da administração e na economia os resultados são medidos em termos materiais, patrimoniais e monetários, entretanto, não será essa a medida da eficiência na administração pública. Na administração privada o princípio da eficiência sempre será obrigatório, já na administração pública será uma opção.

O Neoliberalismo e a globalização são o pano de fundo do discurso da reforma do Estado. O neoliberalismo ergue a bandeira da desregulamentação, o que promove o enfraquecimento do Estado, o modelo gerencial enfatiza a microrracionalidade da empresa e não a macrorracionalidade da sociedade (GRAU, 2002, p.48).

E mais: a globalização ameaça a sociedade civil, na medida em que: (i) está associada a novos tipos de exclusão social, gerando um subproletariado (underclass), em parte constituído por marginalizados em função da raça, nacionalidade, religião ou outro sinal distintivo; (ii) instala uma contínua e crescente competição entre os indivíduos; (iii) conduz à destruição do serviço público (=destruição do espaço público e declínio dos valores do serviço por ele veiculados). Enfim a globalização, na fusão de competição global e de desintegração social, compromete a liberdade 170. (GRAU, 2012, p.49)

A confusão do espaço público e do espaço privado é típica da globalização, que não encontra barreiras e rompe com a soberania dos Estados. A ideia de que o governo não deve

atrapalhar o mercado aumentou a proliferação das empresas transnacionais e do capital especulativo. A privatização induz os Estados a adotarem as medidas impostas sob a pena do isolamento econômico. “[...] os mercados financeiros globais impõem suas leis e preceitos ao planeta. A globalização nada mais é do que a extensão de sua lógica a todos os aspectos da vida” (BAUMAN, 1999, p. 72)

O discurso da dissolução das fronteiras entre público, não raro identificado com tudo o que é nacional, e privado colaborou também para a proliferação do mito da neutralidade, a partir do qual os beneficiários passam a não ser facilmente identificáveis pela opinião pública, que, entre outras coisas, acaba sendo controlada por uma imprensa influenciada diretamente por fortes grupos econômicos. (NOAHARA, 2012b, p.67)

3. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado na Década de 90

No Brasil, os períodos da Colônia e Império ficaram marcados pela economia movimentada e estruturada principalmente da produção latifundiária monocultural, de modo que as relações e estruturas de poder eram basicamente patrimonialistas.

Os primeiros traços da iniciativa de transformar os eixos de poder baseados nas relações interpessoais e de iniciativas patrimonialistas foram trazidos com a queda do primeiro período republicano, também conhecido como ‘República Velha’, já na década de 1930, com o intuito de implementar formalmente a visão burocrática de gestão das instituições públicas.

Mesmo após a proclamação da República no fim do século XIX, as alianças de poder, marcadas principalmente pelo patrimonialismo, continuaram existindo. Na República Velha (1889 – 1930), as relações de poder foram marcadas principalmente pela indistinção entre o poder público e privado, tendo essa característica fortalecida pelo coronelismo.

Victor Nunes Leal (1975, p.20) define o coronelismo como um movimento resultante da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, desenvolvido sob a forma de um compromisso, uma troca de favores que envolve o poder público, fortalecido ante a decadente influência dos chefes locais, que por sua vez eram os senhores de terra.

Eles eram os verdadeiros chefes locais e comandavam discricionariamente a escolha dos candidatos por meio do chamado voto de cabresto. Os eleitores eram compelidos a votar no candidato apoiado pelo coronel, lembrando-se, apenas, que naquele período o voto não era secreto, além de ser feito na paróquia dos municípios.

Esse tipo de manobra política acabou por reforçar a dificuldade de distinção da atuação entre o poder público e o privado. As realizações de utilidade pública eram fruto de empenho ou prestígio político do chefe local — o coronel. Ainda, a relação de poder desenhada nas trocas de favores e reconhecimentos pessoais.

Dessa forma:

Apoiar a corrente local majoritária é, pois, o meio mais seguro de obter esse resultado, inclusive porque a posse do governo municipal representa, para ela e para o governo estadual, um fator positivo nas eleições, balança em que tanto pesam o dinheiro público e os benefícios de procedência oficial (LEAL, 1975, p.49).

Embora muitas vezes princípios como o da impessoalidade e igualdade de oportunidades estivessem presentes nos discursos políticos, não havia mediação que vinculasse a administração pública a segui-los. (VIEIRA, 2011, p.78)

A República Velha entra em crise política e econômica a partir de 1920. O ponto central dessa crise é originado da dependência das exportações para abastecimento das mais diversas necessidades do país. O sistema de manutenção do poder firmado no poder dos coronéis perde força e surge novo programa para o país: a industrialização.

Com a Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, tem início uma revolução industrial e nacional, que vai definir por meio de um processo dialético duas classes liderantes: a burguesia industrial e a burguesia pública moderna.

Ao longo da construção do seu governo, Getúlio Vargas inicia o processo de industrialização como estratégia, tendo as questões siderúrgicas e petrolíferas caráter urgente. Ele também criou obras de apoio: a legislação trabalhista e a reforma do serviço público. (VIEIRA, 2011, p.79)

Desde que assumiu o poder em 1930, Getúlio Vargas passou a entender as deficiências administrativas como problemas centrais na explicação do atraso econômico do país. A racionalização dos serviços e da estrutura administrativa do Estado era o planejamento de intervenção do Estado. (BRESSER PEREIRA, 2012, p.50)

Assim, o liberalismo clássico existente nas primeiras décadas da República foi deixado para trás e o Estado passa a intervir na economia do país. As medidas de reformulação da expansão da burocracia desenhada por Weber ganharam destaque do governo de Vargas. Com o Estado Novo, a Constituição de 1937 traz algumas normas com o intuito de modificar a estrutura até então vigente.

A partir de então, houve, por exemplo, a previsão de exigência de concurso público para os funcionários públicos e a criação de um departamento administrativo junto à presidência. Em 1938 houve a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou, então, a ser o órgão responsável pela reforma administrativa, responsabilizando-se pelos princípios tidos como universalistas e democráticos de acesso aos cargos públicos por um método corporativo. (BRESSER PEREIRA, 2012, p.50)

Nesse contexto, afirma Leandro Carneiro Assumpção Vieira (2011, p.82):

A igualdade de oportunidade para ingresso no serviço público, a ênfase nos aspectos éticos e jurídicos da função pública, a valorização da impessoalidade e a padronização classificatória e salarial dos cargos deveriam, a partir daquele momento, presidir a estruturação dos serviços públicos brasileiros.

Outros órgãos públicos também foram criados após 1930, sendo importantes fontes de pensamento na época, como por exemplo, os Conselhos de Geografia e de Economia e Finanças. Dessa forma, a proposta era criar um Estado em que a burocracia pública passava a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico do país: o Estado deixa de ter o caráter apenas de garantidor da ordem social para assumir o papel de prestar serviços sociais e de ser agente do desenvolvimento econômico.

O marco do desenvolvimento burocrático público brasileiro estava sendo realizado através da criação de empresas estatais, de organizações e autarquias. Quando em 1956 Juscelino Kubitschek cria o Programa de Metas, completou o processo de industrialização iniciado por Vargas. (BRESSER PEREIRA, 2012, p.60)

Contudo, deve-se ressaltar que no período do governo de Juscelino, a questão do funcionalismo público não foi cogitada na Reforma Administrativa, tampouco as soluções adotadas passavam pelos princípios do sistema do merecimento. Foram criados determinados grupos com uma espécie estrutura administrativa paralela com instrumentos de caráter pragmático, que buscavam superar o formalismo até então enraizado na administração pública. (VIEIRA, 2011, p.84)

Com o fim do governo Kubitschek, a crise econômica, acentuada pelos excessivos gastos com as dívidas contraídas em virtude da industrialização a qualquer custo, somava-se à crise política causada pela eleição e posterior renúncia do presidente Jânio Quadros. O ápice dessas crises deu-se com o golpe militar de 1964, em que os militares assumiram o governo do país, causando, conseqüentemente, mudanças no sistema de gestão administrativa.

A Constituição de 1967, elaborada após a tomada do poder pelos militares, apresentou alguns avanços no que concerne, por exemplo, à exigência de concurso público para a investidura dos cargos públicos, diferentemente do que anteriormente era consagrado apenas como ingresso no serviço público.

Da mudança trazida pela Constituição de 1967, no que tange os cargos públicos, Leonardo Carneiro Assumpção Vieira afirma:

Trata-se de um avanço em relação ao que constava no Texto Constitucional de 1946. A expressão “primeira investidura” permitia uma espécie de provimento derivado, hoje extinta, prevista nos estatutos de então e conhecida como “acesso”. Este é um importante mecanismo de mobilidade funcional na função pública. (VIEIRA, 2011,p.86)

Apesar de haver essa previsão no texto constitucional, sobre o acesso aos cargos públicos também se deve mencionar a edição do Decreto-Lei nº 200, que causou uma forte expansão da Administração Pública Indireta, não havendo em suas disposições exigência para concurso público, incentivando a terceirização da mão de obra.

Luiz Alberto dos Santos destaca que:

[...] a necessidade de profissionalização do serviço público foi deixada de lado, assumindo-se como solução o provimento de cargos comissionados e a livre contratação — via empresas estatais, fundações e autarquias — de pessoal para a alta administração e demais atividades, sem concurso, fora do plano de cargos em vigor. (SANTOS, 1997, p.40)

Com o enfraquecimento do governo militar no final da década de 1970, a sociedade civil organiza-se, e um dos pontos cruciais desse processo dá-se com a eleição do primeiro presidente civil e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição da República promulgada em 1988 trouxe avanços na matéria de direito administrativo. A inclusão dos princípios da administração pública no *caput* do artigo 37 é reflexo de uma superação muito grande na questão de elaboração normativa. Ademais, o controle exercido pelo Poder Judiciário aconteceria de maneira mais efetiva, na medida em que as regras seriam mais específicas. Essa foi uma questão de forte precisão e impacto nas relações de atuação da administração pública.

Enquanto no plano federativo incentivava-se a descentralização, no campo administrativo havia retorno à centralização administrativa, limitando-se as disposições do Decreto-Lei 200, retornando-se aos ideais da Reforma Administrativa da década de 1930. (BRESSER PEREIRA, 2012, p.82)

Já no início da década de 1990, com o debate sobre o papel do Estado e diante da grande importância da expansão das economias e dos mercados capitalistas modernos, no Brasil, a ineficiência, a corrupção e o patrimonialismo presos ao Estado contribuíram para crescentes déficits orçamentários.

De uma breve análise dos pontos históricos acima delineados, observa-se que, durante toda história da administração pública brasileira, uma característica notória da burocracia foi a irracionalidade. Isto porque, como dito alhures, as relações e raízes da atuação do Estado deram-se por meio, principalmente, do patriarcalismo e patrimonialismo.

O Brasil, a partir de 1998, incorporou à Constituição o princípio da eficiência por meio da emenda constitucional 19/98, com o intuito de melhorar a atuação da administração pública, tendo como sinônimo o bom andamento, que, por mais amplo que seja, compreenderia também o próprio bom senso na persecução dos objetivos e na programação, além da busca pela maior responsabilização, coordenação e especialização funcionais, que nada mais são que questões estruturais da própria administração (GABARDO, 2012, p.343).

3.1. O Plano da Reforma Administrativa de Luiz Carlos Bresser Pereira

Na segunda metade da década de 1990, Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu o Ministério da Administração Federal de Reforma do Estado (Mare), tendo sido incumbido pela Reforma Administrativa.

A partir de 1987, com o fim da ditadura militar, a crise fiscal e o modo de intervenção do Estado na economia começaram a ser notadas, e tornaram-se pontos de discussão no meio político.

Após o fracasso do Plano Cruzado, a sociedade brasileira se dá conta que estava vivendo fora do tempo, na medida em que a volta ao nacionalismo e ao populismo da década de 1950 era algo improvável. Nesse momento, entre abril e dezembro de 1987, Luiz Carlos Bresser Pereira assume o Ministério da Fazenda. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.178)

Luiz Carlos Bresser Pereira afirma que, nesse período, a Reforma do Estado acabou por tornar-se tema central, considerada uma resposta ao processo de globalização, o que reduziu a autonomia dos Estados tanto na formulação quanto na implementação de políticas.

Assim, a chamada Reforma Gerencial no Brasil foi pensada e planejada nos seis primeiros meses do governo de Fernando Henrique Cardoso, e assumiu a forma de dois

documentos: a proposta de emenda constitucional do capítulo da administração pública, que ficou conhecida pela imprensa como “reforma administrativa”, e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em que o Luiz Carlos Bresser Pereira (1998, p.205) apresentou o diagnóstico da crise da administração pública e propôs a sua reforma no sentido de uma administração pública gerencial.

Uma das justificativas apresentadas para a elaboração do Projeto de Reforma, baseada no modelo gerencial de gestão, consubstanciou-se na argumentação de que a administração patrimonialista — modelo vigente até então, era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX.

Nesse sentido, justifica Luiz Carlos Bresser Pereira:

É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se, assim, necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.48)

Dessa forma, o plano questionou a atuação direta do Estado no domínio econômico, como instrumento utilizado ao longo dos séculos XIX e XX para a obtenção da estabilidade econômica e de desenvolvimento, considerando que seria necessário a transferência para o setor privado atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. A partir daí dá-se ênfase aos processos de privatização.

O objetivo era, portanto, transferir para o setor privado a produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, criando-se um sistema de parceria entre o Estado e o meio privado no financiamento e controle. (NOAHARA, 2012b, p.80)

Nesse contexto, a gestão pela qualidade constitui-se no principal instrumento para a internalização dos princípios da administração pública gerencial, voltada para o cidadão e orientada para resultados. A gestão pela qualidade é a prática gerencial que apoia a ação de reforma, antecedendo e dando movimento às novas instituições que definem o novo espaço institucional-legal da administração pública, contribuindo para o aumento da capacidade administrativa e financeira (governança) do Estado e conferindo-lhe maior legitimidade (governabilidade). (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 219 e 220)

Curial destacar, ainda, que apesar da premissa de que o modelo burocrático de gestão foi capaz de promover mudanças positivas, uma das maiores críticas feitas foi à ineficiência.

De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a diferença crucial entre o modelo burocrático e o gerencial está na forma de controle, que deixa de ser baseada em processos e concentra-se nos resultados.

Segundo afirmava o documento, na administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, expressa o Plano Diretor, os administradores públicos terminam por “direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado”. (NOHARA, 2012b, p. 81 e 82)

Luiz Carlos Bresser Pereira esclarece e justifica a necessidade da aprovação do Plano Diretor da Reforma administrativa da seguinte forma:

Sua aprovação, afinal, em 1998, partiu da convicção, finalmente tornada dominante no país, de que a Reforma Gerencial da administração pública é essencial, a curto prazo, para reduzir os custos do Estado e completar o ajuste fiscal, e, a médio prazo, para torna o Estado mais eficiente, mais efetivo, melhor capacitado para defender o patrimônio público, mais capaz de atender às demandas dos cidadãos a um custo compatível com as restrições econômicas impostas pelo dramático aumento da competição internacional envolvido no processo de globalização. Tal necessidade de uma administração pública mais eficiente é particularmente sentida na área social, na qual os serviços de saúde, educação e previdência básica, essenciais para a garantia dos direitos sociais, só poderão ter uma qualidade muito melhor, com o mesmo custo, se forem prestados nos termos de uma administração pública gerencial, moderna e eficiente, do tipo que vai aos poucos se generalizando nos países do primeiro mundo, particularmente na Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e nos países escandinavos. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.46)

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado acabou por admitir uma mescla entre a administração burocrática e a gerencial, na medida em que, para o núcleo estratégico, a eficiência deveria ser compreendida como a capacidade de obediência e implementação das decisões tomadas, e nos demais setores deveria ser adotado o modelo gerencial, considerando-se para tanto a busca da melhor relação entre a qualidade e o custo dos serviços.

Curial destacar, nesse sentido, que Emerson Gabardo (2003, p.128) identifica o pensamento do então-Ministro da Reforma Administrativa, Luiz Carlos Bresser Pereira, como “alternativista”, ao passo que busca uma espécie de “meio termo” entre o liberalismo e intervencionismo, o que recairia numa ótica neoliberal limitada.

O discurso construído no Plano da Reforma Administrativa procurava legitimar as medidas elaboradas com base na crise fiscal, tomando como paradigma o modelo gerencial de gestão, construído na administração privada e que transformou as feições do Direito Administrativo pátrio.

4. O Modelo Gerencial e a Tentativa de Transformação do Estado em uma Grande Empresa

Os primeiros quadros burocráticos de gestão surgiram como reação ao modelo absolutista de Estado, de modo que a organização da sociedade passa a ser uma necessidade devido à diferenciação das funções dentro do próprio Estado, fundado no racionalismo despersonalizador e não patrimonialista.

Com a pós-modernidade, a noção de democracia ficou ampliada, baseada na concretização de prestações positivas para alcançar o bem estar do povo.

No intuito de auxiliar e melhorar essas atividades que o Estado deveria promover, o princípio da eficiência foi inserido expressamente na Constituição da República de 1988 a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/98.

O referido princípio foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro trazendo a concepção de que o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele capaz de produzir o efeito desejado, que dá bons resultados, exercendo suas atividades prezando pela igualdade, objetividade e imparcialidade.

A palavra eficiência comumente é confundida como sinônimo de eficácia e utilizada nos mais diversos sentidos. A eficiência para alguns doutrinadores trata-se de um conceito jurídico indeterminado, em que devem ser considerados os problemas para a aplicação no caso concreto. Seria incorreto, portanto, estabelecer um conceito imutável, estanque. Quanto mais vago o conteúdo de um princípio, maior será o seu alcance. Maria Sylvia Zanella Di Pietro evidencia dois aspectos importantes sobre o conceito do princípio da eficiência:

[...] pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também como mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2011, p.84).

O conceito de eficiência pode apresentar definições diferentes em organizações privadas e públicas. Nas organizações públicas o que sempre prevalece é o interesse, a necessidade do cidadão, o princípio da eficiência apresenta-se como um dos pilares na condução da boa administração do Estado. Já nas organizações privadas ele assume outro viés, predominando o interesse financeiro dos proprietários e a maximização dos lucros.

A eficiência utilizada deve ser aquela que visa à sociedade, não se esgota num conjunto estreito de definições, em que se aferem os custos de cada nível do aparato público

em face dos específicos resultados traçados. A eficiência tem de ser empregada com racionalidade, tanto nas escolhas do administrador “do que fazer”, quanto “de como fazer”.

No que concerne à noção de eficiência administrativa, Irene Patrícia Nohara (2012b, p.90) destaca que esse princípio não deve ser pautado apenas no aproveitamento dos recursos colocados à disposição dos agentes públicos, de modo que também deve abranger a relação entre os meios utilizados e as necessidades existentes.

Alexandre Santos de Aragão destaca:

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos (ARAGÃO, 2012, p. 375).

Dessa forma, o dever de eficiência do Estado não se esgota em determinado nível organizacional, muito menos na execução de uma determinada atividade. Promove, assim, o máximo de direitos à sociedade com uma imposição mínima de deveres, como algo que deve nortear toda a administração pública. Também, proporciona o condicionamento de toda legislação infraconstitucional, pois passa a ser um princípio a ser observado em todo sistema.

Na medida em que a eficiência passa a ser compreendida em diferentes dimensões do sistema jurídico-administrativo, pode-se considerar um grande salto na estrutura do Estado, na medida em que reduz a margem de discricionariedade do administrador público, facilitando a ação concentrada dos entes públicos.

O caráter do princípio da eficiência inserido no artigo 37 da Constituição da República de 1988 remete à crise burocrática e ao crescente aumento da participação do mercado privado nas iniciativas e atividades que até então eram tidas como basicamente de competência da administração pública.

Como ensina Irene Patrícia Nohara:

Se o conteúdo da eficiência for analisado a fundo, a partir de uma visão crítica, pode-se perceber que ele surgiu por conta da vontade política para flexibilizar as chamadas “amarras burocráticas” rumo a um conceito de administração gerencial, ou seja, da influência neoliberal de ajuste das tecnocracias estatais da América Latina, daí o discurso do então Ministro da Reforma Administrativa, que propugnou a adoção de novos modelos de gestão pública que pudessem dar “respostas mais ágeis” às demandas da “realidade” global em busca da superação de desequilíbrios tópicos de economias com déficits fiscais e problemas monetários. (NOHARA, 2012b, p.93)

A partir dessas considerações, analisando-se o conteúdo do princípio da eficiência, é possível perceber que sua inserção no ordenamento jurídico com a Emenda Constitucional

19/98 surgiu como reflexo da intenção de modificar a estrutura burocrática vigente para um novo conceito de administração por meio do modelo gerencial.

4.1. A importância do Modelo Burocrático para o bom funcionamento do Estado

A burocracia quando citada traz consigo uma imensa carga negativa e comumente está relacionada a carimbos e procedimentos exaustivos e ineficazes. Entretanto, foi fundamental para a transparência e impessoalidade da administração pública. Na organização burocrática requer fatores que são fundamentais para a boa administração.

A capacidade técnica para Max Weber (1999, p.212) ocorre pela subordinação rigorosa, diminuição de atrito e menores custos materiais e pessoais. Não há considerações pessoais, exclui-se o sentimentalismo. O quadro administrativo burocrático pressupõe a hierarquia oficial, o regramento de condutas, separação entre o quadro administrativo e os meios de produção e a documentação formal dos procedimentos administrativos.

Nesse sentido, a ideia de trabalho ocupa papel de suma importância na construção dos valores burocráticos, de modo que o processo de metodização do comportamento humano continuou a influir no cumprimento das funções públicas.

Rafael Antonio Baldo (2009, p.44) sintetiza esse aspecto afirmando que as atividades burocráticas são reunidas num conjunto de funções distribuídas em cargos, permitindo a divisão de trabalho, especialização funcional e identificação funcional de deveres.

Ainda, segundo Max Weber (1999), o servidor burocrático costuma atuar com maior exatidão e eficiência. Inserida nesses aspectos, a superioridade técnica é concebida, dentre outras características, pela precisão técnica, rapidez, conhecimento da documentação, continuidade e subordinação hierárquica.

Assim, revestido de racionalidade e impessoalidade, a burocracia permitiria ao Estado Moderno condições indispensáveis para o seu desenvolvimento. Consequentemente, ante o centralismo político, o domínio do Estado exigia uma organização eficiente sobre todo o território nacional por meio de uma administração burocrática eficiente, forte e neutra.

Diante disso, basicamente, segundo Max Weber (1999), a administração pública burocrática é a superação do patrimonialismo do Estado. Explica-se: o funcionário contratado substitui na estrutura da administração pública os vínculos pessoais ligados aos cargos

honoríficos e/ou hereditários. Essa racionalização jurídica da estrutura da administração pública proporciona maior previsibilidade e neutralidade, o que é uma ferramenta para desenvolvimento do capitalismo.

Na organização administrativa brasileira, o Estado volta a interferir no domínio econômico através da expansão da estrutura administrativa. Com a Constituição de 1934 o concurso público surge como meio de ingresso no serviço público. Em 1936 surge a lei n. 284, que classifica todos os cargos e funções do serviço público federal, além de definir a carreira e a remuneração, também se criou a categoria de pessoal extranumerário que não necessitavam prestar concurso. A criação do DASP³ em 1938 foi uma grande evolução trazida com a burocracia, pois foi o Órgão responsável por democratizar o acesso dos cargos públicos pela meritocracia.

Esses propósitos, entretanto não alcançaram total efetivação, mas foram muito significativos para a administração pública brasileira. Bresser Pereira (2011, p.11) afirma que a criação do DASP “[...] representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.”

A preocupação com o meio e o modo como alcançar o resultado, defendidos pelo modelo burocrático de gestão, é fundamental. A padronização do procedimento, a divisão do trabalho, a impessoalidade, a competência técnica garantem segurança e transparência para a administração pública são outras características desse modelo.

A burocracia representou um avanço importante na ruptura com o patrimonialismo, mas também mostrou seu lado negativo. O modelo concebido por Max Weber sofreu distorções e distanciou-se da realidade, de modo que a centralização das decisões e o isolamento dos funcionários fragilizaram o modelo, gerando alienação.

Nesse diapasão, sobre a Reforma Administrativa da década de 1990 e os ideais de implementação do modelo gerencial na administração pública, Irene Patrícia Nohara esclarece:

Apesar da preocupação com o desempenho do Estado, que deveria se orientar para uma maior eficiência, percebe-se que o modelo gerencial não foi claramente exposto. Na realidade, tão variadas são as práticas gerenciais da administração privada, que o plano deveria ter sido mais claro sobre qual tipo de gestão teria por paradigmática. Indica-se apenas, de forma difusa, que se quer flexibilizar a

³ O DASP foi extinto em 1986 e deu lugar a SEDAP (Secretaria de Administração Pública da Presidência da República). Na década de noventa renasce com a criação da SAF (Secretaria da Administração Federal da Presidência da República).

Administração, para dar maior ênfase à criatividade e à inovação do que ao controle de procedimentos (NOHARA, 2012b, p.96).

No Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado, objetivava-se mudar o modelo burocrático para um modelo baseado no desempenho e resultado. O discurso adotado era o Estado tinha tornado-se por demais burocrático, e isso impedia/dificultava a promoção de políticas públicas no país.

Contudo, a ideia de atendimento ao cidadão como “cliente”, promovida no discurso deslegitimador da burocracia pregado na Reforma Administrativa, acaba por ter outra espécie de efeito, qual seja, o maior afastamento do aparelho do Estado dos administrados, a partir da exaltação do Estado como máquina ineficiente, voltada aos seus próprios desígnios.

5. Conclusão

O modelo burocrático de gestão do Estado, idealizado com a legitimação fundamental de ideias centradas em princípios e procedimentos, revestido de racionalidade e impessoalidade, permitiria ao Estado Moderno condições indispensáveis para o seu desenvolvimento.

Consequentemente, segundo Max Weber, por conta do centralismo político, o domínio do Estado exigia uma organização eficiente sobre todo o território nacional por meio de uma administração burocrática eficiente, forte e neutra.

Ocorre que, no período republicano brasileiro (1889-1930), as estruturas de poder do país tinham raízes em relações patrimonialistas, marcadas, principalmente, pela indistinção entre o poder público e privado, tendo essa característica fortalecida pelo coronelismo, movimento resultante da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, fortalecido pela influência dos chefes locais.

Quando Getúlio Vargas assumiu a Presidência da República em 1930, a racionalização dos serviços e da estrutura administrativa do Estado era o planejamento de intervenção do Estado. Assim, a Constituição de 1937 trouxe algumas normas com o intuito de modificar a estrutura até então vigente.

Já no período em que os militares assumiram o governo do país, a Constituição de 1967, apresentou alguns avanços, contudo, a eficiência dos serviços estatais estava prejudicada por conta das vicissitudes do modelo burocrático vigente à época.

A partir da redemocratização do Brasil com a promulgação da Constituição da República de 1988, iniciativas de Reforma Administrativa foram tomadas, com o intuito de superar a ineficiência e atrasos causados por conta das inúmeras falhas de um modelo burocrático sucateado pela construção e necessidade de manutenção de poder nas estruturas administrativas do Estado.

A Reforma Administrativa, assim, teve a missão de alterar a forma e o funcionamento do aparelho do Estado, entretanto, a forma como o Plano Diretor de Reforma do Estado tentou fazer essa alteração é questionável. Transformar o Estado em uma grande empresa, com regime administrativo flexibilizado é um caminho perigoso.

O modelo gerencial enquanto preocupação com a eficiência na administração pública após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 é relevante, entretanto, não se pode esquecer que representa um discurso ideológico. A Reforma pode desestruturar uma organização existente, por exemplo, para substituir por uma conhecida que atenda ao menor custo e a melhor qualidade.

O discurso do modelo gerencial utilizou o sentido pejorativo da burocracia para que a sociedade aprovasse as mudanças do Plano Diretor de Reforma do Estado com a propaganda de uma administração pública mais leve. Mas, a burocracia é importante para o combate à corrupção, ao nepotismo e as fraudes de contratação.

Apesar do princípio da eficiência ser uma inovação importante, ele não deve se sobrepor ou atenuar os princípios norteadores do Direito Administrativo: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público. A preocupação com a eficiência é mais comum na administração privada, mas também é importante na esfera pública, desde que não cause insegurança e não agatanhe nenhum outro princípio constitucional. Não é admissível utilizá-lo para fins econômicos e intenções neoliberais na tentativa de privatizar o Estado e transformá-lo em uma máquina massificadora que só anseia a obtenção de lucro.

Referências Bibliográficas

ALCANTARA, Christian Mendez. *O modelo gerencial: organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência: uma visão jurídica e administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O princípio da eficiência*. In: *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. MARRARA, Thiago. (Org.). São Paulo: Atlas, 2012.

BALDO, Rafael Antonio. *Novos horizontes para a Gestão Pública*. Curitiba, Juruá Editora, 2009.

BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BENACCHIO, Marcelo; PARREIRA, Liziane. *Da Análise Econômica do Direito para a Análise Jurídica da Economia a concretização da sustentabilidade*. Revista Prisma Jurídico, São Paulo, v. 11, nº 1, jan./jun. 2012.

_____. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=509>> Acesso em 29 de junho de 2012.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998.

COELHO, Cristiane de Oliveira. *A Análise Econômica do Direito enquanto ciência: Uma explicação de seu êxito sob a perspectiva da história do pensamento econômico*. Disponível em:<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28914-28932-1-PB.pdf>> Acesso em: 06/09/2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FREITAS, Juarez. *Direito à Boa Administração e Gestão Pública Efícaz*. Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento (recurso eletrônico). Irene Patrícia Nohara (coord.). São Paulo: Clássica, 2013.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: Uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. São Paulo: Manole, 2003.

_____. *Papel do Estado e o Mito da Subsidiariedade*. Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento (recurso eletrônico). Irene Patrícia Nohara (coord.). São Paulo: Clássica, 2013.

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

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

KLEIN, Vinicius; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira (Coord.). *O que é análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o regime representativo no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. *Princípio da eficiência*. In: *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*; MARRARA, Thiago. (Org.). São Paulo: Atlas, 2012, p. 371.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 301.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012a.

_____. *Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012b.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

POSNER, Richard A. *A Economia da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

RODRIGUES, Vasco. *Análise econômica do direito: uma introdução*. Coimbra: Almedina, 2007.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *A reforma administrativa no contexto da cidadania*. Brasília: Akro Advice, 1997.

VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa. 3.ed. Brasília: UNB, 1999.