

FACULDADE LABORO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO

JOSÉ FILIPE LIMA SANTOS

**A APLICAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUA
RELAÇÃO COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

São Luís
2017

JOSÉ FILIPE LIMA SANTOS

**A APLICAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUA
RELAÇÃO COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Especialização em Direito Público da
Faculdade Laboro, para obtenção do título de
Especialista em Direito Público.

Orientadora: Prof^a. Ms Ludmilla Leite

São Luís
2017

Santos, José Filipe Lima

A aplicação da eficiência na gestão pública brasileira e sua relação com os princípios constitucionais da administração pública / José Filipe Lima Santos -. São Luís, 2017.

Impresso por computador (fotocópia)

36 f.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Direito Público da Faculdade LABORO como requisito para obtenção de Título de Especialista em Direito Público. -. 2017.

Orientadora: Profa. Ma. Ludmila Barros Leite Rodrigues

1. Administração. 2. Gestão Pública. 3. Princípio da Eficiência. I. Título.

CDU: 35:658

JOSÉ FILIPE LIMA SANTOS

**A APLICAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUA
RELAÇÃO COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Especialização em Direito Público, da
Faculdade Laboro, para obtenção do título de
Especialista em Direito Público.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

A todos os servidores públicos que com seus esforços melhoram a Administração Pública a cada dia, contribuindo para o efetivo alcance do Princípio Constitucional da Eficiência.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus por sempre guiar os meus caminhos e pela força que Ele me dá para seguir em frente e jamais desistir.

Agradeço aos meus pais pelo apoio em todos os momentos e pelo incentivo de continuar os meus estudos apesar das dificuldades.

Agradeço aos professores e funcionários da Faculdade Laboro pela realização da Pós-Graduação em Direito Público que muito vem a contribuir na minha carreira profissional.

Sou grato também aos meus amigos e familiares pelos momentos agradáveis e pelo apoio incondicional no alcance das minhas conquistas profissionais e pessoais.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.(s) – Artigos.

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Caput – Enunciado de artigo de lei ou regulamento.

Nº - Número.

OS – Organização Social.

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

TGA – Teoria Geral da Administração.

“Princípios da Eficiência: não temer o futuro nem idolatrar o passado. O passado só nos serve para mostrar nossas falhas e fornecer indicações para o progresso do futuro.”

(Henry Ford)

RESUMO

Abordagem sobre a aplicação da eficiência na Gestão Pública Brasileira e sua relação com os princípios da Administração Pública definidos pela Constituição Federal de 1988. Nesta relação estão presentes elementos da Ciência da Administração e da Ciência Jurídica. Este trabalho faz um levantamento bibliográfico do surgimento da preocupação com o aumento da eficiência, passando pela origem da Ciência da Administração no século XX e a absorção dessa preocupação no contexto da Gestão Pública, através das várias fases que sofreu ao longo da história e seus reflexos no arcabouço jurídico nacional. Deste modo, este estudo se propõe a verificar as peculiaridades da busca pela eficiência no âmbito do setor público, analisando a efetiva liberdade do gestor público para implementar ações eficientes no transcorrer de suas atividades.

Palavras-Chave: Administração. Gestão Pública. Princípio da Eficiência.

ABSTRACT

This study analyzes the application of efficiency in Brazilian Public Management and its relationship with the principles of Public Administration defined by the Federal Constitution of 1988. In this relationship are elements of Administration Science and Legal Science. This study makes a bibliographical survey of the emergence of the concern with the efficiency increase, passing through the origin of Administration Science in the twentieth century and the absorption of this concern in the context of Public Management through the various phases that have suffered throughout history and its reflexes within the national legal framework. That way, this study aims to verify the peculiarities of the search for the efficiency in the scope of the public and private sector, analyzing if there are conflicts and similarities between these two segments regarding the aforementioned principle.

Keywords: Administration. Public administration. Principle of Efficiency.

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1. | INTRODUÇÃO | 09 |
| 2. | Objetivos | 11 |
| 2.1 | Geral | 11 |
| 2.2 | Específicos | 11 |
| 3. | METODOLOGIA | 12 |
| 4. | A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO | 13 |
| 5. | ENDENDENDO O FENÔMENO DA EFICIÊNCIA | 15 |
| 5.1 | Relação com a Ciência da Administração | 15 |
| 5.2 | Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública | 18 |
| 5.3 | Princípio da Eficiência na Constituição Brasileira de 1988 | 18 |
| 6. | PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 25 |
| 6.1 | Princípio da Legalidade | 25 |
| 6.2 | Princípio da Impessoalidade | 28 |
| 6.3 | Princípio da Moralidade | 30 |
| 6.4 | Princípio da Publicidade | 31 |
| 7. | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 33 |
| | REFERÊNCIAS | 34 |
| | ANEXO | 36 |

1. INTRODUÇÃO

A administração, tanto em âmbito público quanto privado, passa por constantes transformações, muitas das quais motivadas pela busca por uma maior eficiência em sua atuação. A eficiência deve estar presente em todas as práticas administrativas, entretanto, a forma como ela é alcançada na gestão pública e privada divergem. A atuação do administrador inserido em cada um desses contextos precisa se adequar aos procedimentos inerentes àquele tipo de gestão, pois, o setor privado mede seu êxito no alcance da eficiência diferentemente dos indicadores de desempenho do setor público.

Aspectos relacionados à eficiência têm por base à ciência da administração de empresas, pois foi seu arcabouço teórico o responsável por influenciar a conduta dos dirigentes no setor privado. Mas, à gestão pública, como forma de atuação do Estado, pautada primeiramente nas normas jurídicas que regem as relações entre o Poder Público e os cidadãos, também foi influenciada por tal ciência. Portanto, entender a eficiência dentro da gestão pública envolve o estudo da ciência da administração de empresas e da ciência jurídica, pois no caso brasileiro, a eficiência foi elevada a princípio constitucional, tendo que ser observada junto com as demais normas constitucionais.

A ideia de que a iniciativa privada sempre se mostra mais eficiente que o setor público é bastante disseminada por vários meios de comunicação, tornando-se aceita como uma verdade até mesmo pelos próprios agentes públicos na execução de suas atividades. Assim, a sociedade faz uma comparação superficial, segundo um conceito invariável de eficiência e conclui que o setor estatal é um modelo ineficiente para atender seus anseios. Essa consideração não é totalmente falsa, afinal, se a população chega a essa conclusão algum fundo de verdade existe. Entretanto, entender o cerne da eficiência no setor público é essencial para não o comparar superficialmente com os modelos de eficiência da iniciativa privada. Portanto, um estudo sobre os aspectos que envolvem o Princípio Constitucional da Eficiência é imprescindível para a compreensão da atuação do Estado e para a consecução de ações pautadas no arcabouço jurídico, que é o principal limite na busca do que pode ser considerado eficiência na gestão pública.

Assim, o presente trabalho analisa os aspectos relacionados na definição da eficiência na Gestão Pública Brasileira e sua relação com os princípios da Administração Pública definidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/98). Para alcançar tal objetivo será necessário um levantamento bibliográfico entre autores da ciência da administração de empresas, assim como entre os doutrinadores do direito. Portanto, este estudo se propõe a verificar a peculiaridade do modelo de eficiência no âmbito do setor público e pretende responder a seguinte indagação: Como é aplicada o Princípio Constitucional da Eficiência e qual sua relação com os demais princípios constitucionais da Administração Pública?

Este trabalho científico na sua parte inicial aborda aspectos relacionados à origem da preocupação pela busca de uma maior eficiência, isto é, a origem da ciência que tem por objetivo dar maior eficiência às empresas. Posteriormente é analisada a eficiência como princípio constitucional brasileiro e suas diversas formas de implementação dentro do contexto constitucional, além da sua relação com os demais princípios constitucionais da Administração Pública. E, finalmente chega-se à conclusão do estudo e sua importância para a melhoria do desempenho da gestão pública no atendimento das necessidades da população.

2. OBJETIVOS

Os objetivos desta pesquisa subdividem-se em geral e específicos, a saber:

2.1 Geral

- a) Analisar a aplicação do Princípio Constitucional da eficiência na Gestão Pública Brasileira e sua relação com os demais princípios da Administração Pública definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

2.2 Específicos

- a) Pesquisar a origem da preocupação com a eficiência nos setores da administração pública e privada;
- b) Abordar os Princípios Constitucionais da Administração Pública: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade e Publicidade;
- c) Estabelecer a relação do Princípio Constitucional da eficiência com os demais Princípios da Administração Pública;

3. METODOLOGIA

O presente estudo visa analisar a aplicação da eficiência na gestão pública e como tal aplicação se relaciona com os princípios da Administração Pública definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para alcançar esse objetivo, o tipo de pesquisa utilizado foi de caráter descritivo e teórico, pois sua fundamentação argumentativa surge de conceitos da ciência da Administração e da norma constitucional, ou seja, da ciência jurídica.

Os procedimentos utilizados foram principalmente pesquisas bibliográficas, tendo uma abordagem qualitativa, sendo que o caminho percorrido no presente estudo foi de uma pesquisa realizada em dissertações e monografias, livros, revistas on-line, jornais específicos, artigos online, publicados no período de 1984 a 2017, demonstrando as relações necessárias para responder a problemática em foco.

4. A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

O surgimento da preocupação com aspectos relativos à administração se confunde com a própria origem do homem e sua necessidade de viver em sociedade sob a gerência de um Estado. A história da Administração surgiu há muitos séculos, mais precisamente no ano 5.000 A.C. O homem pré-histórico já organizava a produção doméstica segundo princípios e regras. Os egípcios, romanos e gregos na Antiguidade já desenvolviam um arcabouço teórico e prático sobre a condução da administração pública e privada. Assim, ao longo de toda a história da humanidade existem fatos que comprovam que a preocupação administrativa esteve presente na vida diária dos povos. Entretanto, tais problemáticas eram solucionadas por meio da religião, dos preceitos morais e dos costumes. Somente, a partir do século XX da era moderna à administração ganhou uma independência teórica, fundada em pressupostos objetivos, verificáveis e científicos. Houve duas personalidades que se destacaram para que isso fosse possível. Fayol e Taylor eram contemporâneos e são considerados os pais dessa nova ciência.

O século XX viveu a plena Revolução Industrial, iniciada na Europa no século XVIII, sendo caracterizada pela substituição do trabalho artesanal pelo assalariado e o uso das máquinas. O período que Taylor e Fayol expuseram suas ideias é conhecido pela passagem da chamada Primeira Revolução Industrial (1760-1860) para a Segunda (1860-1900), pois o primeiro período ficou limitado, somente à Inglaterra. Houve o aparecimento de indústrias de tecido e algodão, com o uso do tear mecânico, e o aprimoramento das máquinas a vapor contribuiu para a continuação da Revolução. O Segundo período, esse mais marcante no momento de elaboração das principais obras dos referidos autores, teve a expansão para outros países, além da Inglaterra. O emprego do aço, a utilização da energia elétrica e dos combustíveis derivados do petróleo, a invenção do motor a explosão, da locomotiva a vapor e o desenvolvimento de produtos químicos foram as principais inovações desse período.

Frederick W. Taylor e Henri Fayol sentiram a necessidade da criação de uma ciência autônoma que se preocupasse com assuntos que diziam respeito ao aumento da produtividade nas fábricas, seleção e remuneração dos empregados,

relações destes com os padrões, princípios gerais que orientasse as práticas administrativas, entre outros temas pertinentes ao ambiente organizacional que ainda hoje são de grande interesse dos administradores. Deste modo, estes pensadores lançaram as bases para esta importante ciência no desenvolvimento das forças produtivas da humanidade, sendo os primeiros autores a serem pela Teoria Geral da Administração (TGA).

Assim, visualizando todo o percorrer histórico da formação da ciência da Administração, Bartmann, Ruth e Krauser (2006, p.7) concluem que:

A Administração, tal como a conhecemos atualmente, é o resultado teórico e integrado da contribuição cumulativa de numerosos precursores – filósofos, religiosos, militares, engenheiros, economistas, estadistas e empresários – que, no decorrer dos tempos e cada qual em seu campo de atividade, foram divulgando as suas obras e teorias. Por essa razão, as técnicas de administrar passaram por várias fases até que, no início do século XX, os processos administrativos foram sistematizados, transformando a administração em uma ciência.

Desde seus primórdios, essa Ciência se preocupava em aumentar a eficiência das fábricas, seja produzindo mais ou utilizando racionalmente os meios de produção evitando desperdícios. As organizações privadas foram o primeiro campo de atuação da ciência administrativa, nesse ambiente, teorias e métodos foram desenvolvidos e aperfeiçoados visando alcançar elevada eficiência. Essa preocupação tem por motivo a busca de uma gestão mais eficiente que possa gerar maiores taxas de lucratividade ao empresário capitalista, mas também a busca da redução dos preços dos produtos em ganhos de economia de escala.

Conceitos como eficiência e eficácia são comumente utilizados e estudados no setor privado e nesse percurso para alcançá-los a gestão privada se deparou com sucessos e fracassos, ou seja, ao experimentar métodos diferentes muitas empresas estão sujeitas a erros e acertos.

Assim, a Ciência da Administração tem destaque na vida produtiva da humanidade, pois potencializa os meios de produção do homem. Sua influência é tamanha que suas teorias são incorporadas, as vezes com adaptações, no setor público. Deste modo, essa Ciência possui também no setor público uma trajetória. Trata-se ainda da forma como se administra algo, porém, com outras variáveis que não são encontradas no setor privado.

5. ENTENDENDO O FENÔMENO DA EFICIÊNCIA

Neste momento, será elaborado um estudo de alguns aspectos relacionados ao Princípio da Eficiência inserido na CF/98, de acordo com o escopo da Administração e do Direito. Primeiramente, através do prisma da Ciência Administrativa, faz-se necessária a observação dos tradicionais conceitos de eficiência e eficácia, além de outro mais novo, a efetividade. A compreensão desses conceitos permitirá um entendimento mais profundo do princípio da eficiência inserido na CF/98, pois são aspectos inerentemente relacionados a ele. Após essa abordagem, será analisado o entendimento da Ciência Jurídica acerca da inserção do referido princípio na Carta Magna. Além disso, serão analisados os principais debates e dúvidas sobre o tema e, ainda, apresentadas algumas observações.

5.1 Relação com a Ciência da Administração

No ramo da Ciência Administrativa a eficiência é sempre estudada juntamente com a eficácia. Assim, Idalberto Chiavenato afirma que toda organização deve ser analisada sobre esse escopo (eficácia e eficiência) ao mesmo tempo. Chiavenato (1994, p.70) define esses conceitos do seguinte modo:

(...) eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...)

Portanto, a eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com o objetivo ligado a aspectos internos da organização. Deste modo, o fenômeno que se preocupa com os fins e em alcançar os objetivos, é a eficácia, que significa o sucesso no alcance dos objetivos com foco

nos aspectos externos da organização. Chiavenato (1994, p.70) deixa clara essa distinção ao afirmar que:

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis)

Para Chiavenato (1994) nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo, porque uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. Assim, o ideal é que as organizações sejam igualmente eficientes e eficazes.

Sérgio Rodrigues Bio (1996) possui um pensamento similar no que diz respeito aos conceitos. Para ele a eficiência tem relação a um método, isto é, a um modo certo de fazer as coisas. Bio (1996, p.21) afirma que “uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos. Portanto, ao menor custo por unidade produzida”. Além disso, afirma que eficácia “diz respeito a resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer. Trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade”. Além de apresentar os conceitos de forma isolada, o autor ainda esclarece que “(...) a eficácia depende não somente do acerto das decisões estratégicas e das ações tomadas no ambiente externo, mas também do nível de eficiência (...)”.

Uma das formas de se medir o desempenho organizacional refere-se à eficiência e à eficácia, conceitos que, segundo Leon C. Megginson, Donald C. Mosley e Paul H. Pietri Jr. (1998, p.11) são completamente diferentes. Para eles:

(...) eficiência é a capacidade de ‘fazer as coisas direito’, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente.

Eficácia também consiste na capacidade de “fazer as coisas certas” ou de conseguir resultados. Isto inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os

melhores meios de alcançá-los. Logo, administradores eficazes selecionam “as coisas certas” para fazer e os métodos certos para alcançá-las. (MEGGINSON; MOSLEY; PIETRI, 1998).

James A. F. Stoner e R. Edward Freeman (1995, p.136) comentam que Peter Drucker (renomado escritor da área de Administração de Empresas):

(...) propôs o julgamento do desempenho de um administrador através dos critérios gêmeos de eficácia – capacidade de fazer as coisas “certas” – e eficiência – a capacidade de fazer as coisas ‘certo’. Desses dois critérios, pelo que sugere Drucker, a eficácia é o mais importante, já que nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados.

Corroborando com esse pensamento, Richard L. Daft (1999, p.39) afirma que:

(...) eficiência é um conceito mais limitado que diz respeito aos trabalhos internos da organização. A eficiência organizacional é o volume de recursos utilizados para produzir uma unidade de produto. Ela pode ser medida como a razão entre as entradas e as saídas. Se uma organização puder conseguir um determinado nível de produção com menos recursos que outra, diz-se que ela é mais eficiente.

Segundo esse autor (1999), a eficácia organizacional é o grau em que a organização realiza seus objetivos. Eficácia é um conceito abrangente. Ele implicitamente leva em consideração um leque de variáveis tanto do nível organizacional como do departamental. A eficácia avalia a extensão em que os múltiplos objetivos – oficiais ou operativos – foram alcançados. Daft (1999, p.39) diz ainda que a eficácia é difícil de ser medida nas organizações e tem um conceito similar ao de Chivenato com relação à eficácia e eficiência:

Às vezes a eficiência conduz à eficácia. Em outras organizações, eficiência e eficácia não são relacionadas. Uma organização pode ser altamente eficiente e não conseguir seus objetivos porque fabrica um produto para o qual não existe demanda. De maneira análoga, uma organização pode alcançar suas metas de lucros, mas ser ineficiente (DAFT, 1999, p. 39).

Deste modo, o ideal é que a eficiência e a eficácia aconteçam simultaneamente, pois não se pode idealizar o sucesso organizacional sem a presença dos dois fenômenos. Assim, tanto no setor privado, quanto no setor

público, o objetivo não é somente alcançar a eficiência, mas também realizar ações eficazes.

5.2 Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública

Os conceitos de Eficiência e Eficácia são trazidos para a área pública por Torres (2004, p.175), o qual diz que esses elementos significam:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícitos como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

Recentemente, os estudiosos do tema acharam necessário incorporar um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, cuja importância para área pública se mostra bem significativa. A efetividade, no setor público, tem uma relação direta nos benefícios e impactos que determinadas ações aferem na população. Isto é, ela é mais abrangente que a eficácia, de modo que esta representa se o objetivo foi atingido, enquanto à eficiência tem como foco os procedimentos utilizados na sua realização. A efetividade mostra se os objetivos trouxeram melhorias para a vida da população visada.

Torres (2004, p.175) faz uma abordagem da conceituação de efetividade da seguinte maneira:

(...) efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Além desses conceitos, Torres (2004) faz uma relação de eficiência e efetividade às reformas gerenciais. À medida que durante a implementação dessas reformas aumentam as preocupações com as melhorias da qualidade na atuação do Estado, as preocupações com eficiência e efetividade vão se sobrepondo às limitadas questões de ajuste fiscal. Ainda segundo o autor, eficiência tem foco na relação custo/benefício, enquanto à efetividade tem como foco o resultado e a própria necessidade de certas ações públicas, ou seja, nem sempre a realização de determinadas ações do ente público se faz necessária, pois apesar da possibilidade do alcance da eficiência e da eficácia, poderá não ser atingida a efetividade. Assim, a efetividade promove uma reflexão mais profunda nas realizações das políticas públicas.

Henrique e Ricci (2011) no artigo intitulado *Administração Pública Burocrática versus Gerencial: Uma análise crítica* (Anexo 1) demonstram a trajetória histórica da Administração Pública e sua superação de um modelo cuja ênfase são os procedimentos internos, regras e condutas para uma abordagem gerencial no setor público voltada a maior eficiência e satisfação do cidadão-cliente.

5.3 Princípio da Eficiência na Constituição Brasileira de 1988

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, é fruto de um longo processo, iniciado com a independência do país, em 1822, e que teve importantes precedentes, no que se refere às normas voltadas a direcionar a organização do Estado e sua Administração Pública.

A introdução do Princípio da eficiência na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 19 (EC 19), se caracterizou um marco para a administração pública brasileira, pois foi a partir desse momento que entrou em maior discussão ações do Poder Público para alcançar a eficiência em sua gestão.

A CF/88 representa avanços em políticas sociais comparada às constituições anteriores e por causa disso recebeu a denominação de Constituição Cidadã, pois se destaca por ser o resultado do processo de reconstrução da democracia no País, diretamente influenciada pelo clima político então vigente, e por

refletir, na sua concepção, o fruto de um aprendizado histórico importante, que diversos analistas consideram ser o caráter “burocratizante” da Carta de 1988, “excessivamente enrijecedor” da gestão estatal, mas que se justifica pela necessidade de erradicar problemas como corrupção, clientelismo, empreguismo e outras formas de patrimonialismo e fisiologismo da prática diária da Administração Pública Brasileira. Por apresentar esse caráter, a literatura especializada a vislumbra (em sua redação inicial) como um retrocesso ao modelo burocrático. Assim, a edição da Emenda Constituição nº 19 significou uma verdadeira mudança de paradigma e a possibilidade de importantes avanços para o setor público. Através dessa emenda têm-se a permissão legal para se adotar no Brasil as reformas gerenciais.

A EC 19 possui diversos artigos com importantes inovações e expressamente incorpora o Princípio da Eficiência na Constituição Federal: “Art. 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, (...)”.

Sobre o Princípio da Eficiência, o renomado Hely Lopes Meirelles (2002, p.94) diz que:

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Maria Sylvia Di Pietro (2007) com base na definição do Professor Meirelles acrescenta o pensamento dado por Carvalho Simas, no qual afirma que o dever de eficiência corresponde ao dever de boa administração da doutrina italiana, o que foi consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Decreto-Lei nº 200/67, ao submeter toda a atividade do Executivo ao controle de resultado, incentivando ações que fortaleçam o sistema de mérito, sujeitando a administração à eficiência administrativa e recomendando a demissão ou dispensa dos servidores que forem considerados ineficientes ou desidiosos.

Di Pietro (2007) afirma que a ideia da boa administração italiana baseada no Princípio da Eficiência está muito presente entre os objetivos da Reforma do

Estado. Como exemplos têm-se: os contratos de gestão, as agências autônomas, as organizações sociais, além de tantas outras inovações com as quais se depara o administrador a todo instante.

Ao interpretar este princípio Alexandre de Moraes (1999) diz que ele obriga a Administração direta e indireta e seus agentes a prática do bem comum, através da utilização de suas competências de maneira imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem as disfunções da burocracia e sempre visando a qualidade, além da adoção de critérios imprescindíveis para um melhor manejo dos recursos públicos.

Entretanto, Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p.112) não possui uma visão acrítica sobre a introdução do princípio, pois segundo ele:

Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao artigo 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. (...) finalmente, este princípio é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado há muito tempo no Direito italiano: o princípio da boa administração.

Lúcia Valle Figueiredo (2001, p.63) também não contempla a inserção do aludido princípio com bons olhos:

(...) é de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência com seus cometimentos. Na verdade, no novo conceito instaurado de Administração Gerencial, de 'cliente', em lugar de administrado, o novo 'clichê' produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justificar perante o país as mudanças constitucionais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência. Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas, sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito Brasileiro.

O professor Antônio Carlos da Cintra do Amaral (2002) não dar importância à preocupação do legislador durante a tramitação no Congresso Nacional da proposta de emenda constitucional. Para ele, esse fator não é de nenhuma relevância para a interpretação das normas. Logo, o que deve prevalecer é o significado objetivo do princípio da eficiência, encontrado no 'caput' do art. 37 da CF/88.

Amaral (2002) ainda nos remete ao significado comumente utilizado das palavras eficiência e eficácia no dicionário de Aurélio Buarque de Holanda, no qual

elas são consideradas sinônimas. Como essa relação de sinonímia é insuficiente para o entendimento do significado de eficiência, o autor recorre à ciência da Administração, mais especificamente aos conceitos de Idalberto Chiavenato, para diferenciar eficiência de eficácia, já vistos anteriormente. Assim, a interpretação da ciência da administração sobre tais conceitos é imprescindível para o profundo entendimento da temática.

Além disso, a ciência do Direito também faz uma distinção entre eficiência e eficácia. Trata-se de obrigações de meio e obrigações de resultados respectivamente. Nesse sentido o pensamento de Orlando Gomes (1984, p.21) nos auxilia na compreensão:

(...) para compreender a discrepância, impõe-se a distinção entre as obrigações de meios e as obrigações de resultado. Correspondem as primeiras a uma atividade concreta do devedor, por meio da qual faz o possível para cumpri-las. Nas outras, o cumprimento só se verifica se o resultado é atingido.

Alberto Trabucchi (1991) complementa esse pensamento ao afirmar que: “se a obrigação é de resultado, o adimplemento se entende verificado somente quando o resultado é alcançado; se é de meios, a obrigação é cumprida quando é empregada a atividade que se podia exigir da diligência do bom pai de família”. E conclui dizendo que “entendo que o princípio da eficiência, contido no ‘caput’ do art. 37 da Constituição, refere-se à noção de obrigações de meios. Ao dizer-se que o agente administrativo deve ser eficiente está-se dizendo que ele deve agir como diz Trabucchi, com “diligência do bom pai de família”. Porém, Trabucchi argumenta se o princípio da eficiência inserido na CF/88 é de alguma utilidade ou é um simples adorno como diz Celso Antônio Bandeira de Mello, demonstrando pouca convicção acerca de sua serventia.

Para Amaral (2003), o princípio contido no art. 37 da CF/88 aborda apenas o conceito de eficiência, não englobando o da eficácia, nem tampouco, portanto, o da efetividade. A própria Constituição reconhece a diferença entre eficiência e eficácia. É o que fica patente com a leitura do art. 74, que trata do sistema de controle interno integrado entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inciso II: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, (...)”.

Assim, de acordo com a visão de Amaral, não se pode admitir que a Constituição reconhecesse a distinção entre os conceitos em um artigo e não o faz

em outro. Pois a CF é um todo homogêneo e tal hipótese seria completamente absurda. Portanto, pode-se concluir que a CF, ao tratar do princípio da eficiência no “caput” do art.37, não faz menção à eficácia, nem tampouco à efetividade.

Surge então um questionamento fundamental. É viável ou mesmo desejável um Estado eficiente, mas que não seja eficaz nem efetivo?

A resposta a esse questionamento, baseado em tudo o que já foi analisado, influenciado pela ciência da Administração, é que não é desejável que uma administração, pública ou privada, careça da aplicação de um desses conceitos. Toda a moderna teoria gerencial sobre o Estado e, mais ainda, todas as ações do Estado devem ocorrer no sentido de que os objetivos desejados pela administração devam ser alcançados, com os melhores meios possíveis, atendendo às necessidades da população visada. Portanto, dizer que a Constituição naquele momento se referia somente aos meios é um contrassenso.

Alguns autores podem afirmar que a vontade do legislador deve ser levada em consideração, recorrendo ao modo de interpretação histórica da Constituição, então, afirmam que o Princípio expresso da eficiência na CF/88 englobaria o conceito de eficácia e efetividade, como pode se inferir da opinião de mestres como Moraes e Di Pietro. Entretanto, aceitar tal argumento, é reconhecer que os constituintes condensaram no princípio da eficiência, os conceitos de eficácia e efetividade, ou pelo menos o primeiro, desse modo, não levaram em conta a diferenciação oriunda da Ciência da Administração.

Seguindo esse raciocínio se vislumbra a solução. O art. 74 da CF/88 data da redação original do texto. Como o tema do controle interno sempre sofreu muita influência da Ciência Administrativa, a menção a ambos os conceitos (eficiência e eficácia) foi citada. Já a redação da EC 19, elaborada pelo constituinte derivado, se deu em outra realidade. Essa emenda à Constituição buscava a modernização da administração pública, baseada nos modernos modelos de eficiência gerencial. Uma mudança de paradigma do modelo burocrático, que se preocupava principalmente com os meios, para o modelo gerencial, com ênfase em resultados.

Para Castro (2006) a introdução do Princípio da Eficiência significou um norte, um estímulo, uma indicação de caminho para a administração pública. Por esse motivo, que essa expressão foi valorizada no momento da elaboração da EC 19 e significou que a administração pública não se satisfaz somente com o controle, mas que almeja resultados com a utilização dos meios mais eficientes para alcançá-

los. Ainda segundo o autor, essa Emenda Constitucional visou à boa administração, a administração capaz de proporcionar bem-estar à população, portanto, não foi um adereço ao texto da constituição, pois permite que leis infraconstitucionais adotem mecanismos inovadores, sob a alegação de que estão de acordo com o Princípio da Eficiência.

Foram criadas as agências executivas, as agências reguladoras, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as Organizações Sociais (O.S), o contrato de gestão, o termo de parceria, a modalidade do pregão no âmbito da licitação, e ocorreu o fim da unicidade do regime jurídico único como obrigatoriedade, além de formas inovadoras da parceria entre o setor público e privado proporcionando redução de custos e aumento da eficiência estatal. Desse modo, através da materialização do Princípio Constitucional da Eficiência ocorrem também, apesar de nem sempre, a materialização dos pressupostos da eficácia e da efetividade.

6. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal apresenta os princípios que norteiam o direito brasileiro e conseqüentemente sua administração. Cretella (2007) afirma que os “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido são os alicerces da ciência”. Deste modo, os princípios jurídicos são as ideias centrais do sistema, que norteiam toda a interpretação jurídica, conferindo a ele um sentido lógico e harmonioso. Assim, os princípios estabelecem o alcance e sentido das regras existentes no ordenamento jurídico.

Os princípios da Administração Pública, expressamente determinados na Constituição Federal encontram-se no art. 37, *in verbis*:

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

A seguir serão abordados os princípios da administração pública definidos pela CF/88 que são de observância obrigatória do administrador público em sua atuação. A busca pela eficiência na gestão pública deve ser alcançada em consonância com esses princípios. Assim conhecê-los é primordial para o entendimento dos limites impostos pelo ordenamento jurídico para a concretização da eficiência.

6.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade exige que a Administração Pública pratique somente os atos que estão no ordenamento jurídico, porque senão o ato torna-se nulo. Esse princípio encontra fundamento constitucional no artigo 5º, II, no qual prescreve que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Ao analisar esse princípio Di Pietro (2007, p.58) ensina que:

Este princípio constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (...)

Di Pietro (2007, p.58) ainda afirma que:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.

Esta é a principal diferença do princípio da legalidade para os particulares e para os administradores públicos, pois àqueles podem fazer tudo que a lei não proíba, enquanto estes só podem fazer o que a lei determina ou autoriza.

Para Gasparini (2005) “qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e se expõe a anulação”. Corroborando com esse entendimento, Alexandrino e Paulo (2011) ensinam que “os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos e podem ter sua invalidade decretada pela própria Administração que os haja editado (autotutela jurídica) ou pelo Poder Judiciário”. Em decorrência disso, o Supremo Tribunal Federal editou duas importantes súmulas, a saber:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Meirelles (2002, p.86) ao tratar da função do administrador público nesse contexto diz que:

O administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Apesar da lei, em alguns casos, deixar margem a certa discricionariedade na decisão dos administradores públicos, ou seja, uma restrita liberdade na forma de

atuação, mesmo nesses casos, só é permitida uma ação de acordo com a lei. Eles não atuam movidos pelas suas vontades psicológicas, mas, sim, impulsionados por uma vontade contida no texto legal, a qual eles estão inteiramente subordinados.

Mello (2005, p.88), ao tratar do assunto, realça:

O princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebeu) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei: é, em suma a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é a atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.

Cabe neste momento fazer uma relação do princípio da legalidade e o da eficiência e o quanto um tem impacto na aplicação do outro. Vale destacar que os princípios elencados pela Constituição Federal e os identificados pela doutrina devem ser aplicados sem um ter maior importância que outros, ou seja, em cada caso um pode ter maior preponderância, mas isso não significa que algum deles deve ser totalmente transgredido. Porém, não se pode deixar de observar que o princípio da legalidade constitui uma das bases do Estado Democrático de Direito e em nenhuma hipótese não deve ser aplicado em sua integralidade, sob pena de cometer atos ilegais. Desse modo, Di Pietro (2007) afirma que a eficiência é um princípio que soma aos demais impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de gerar sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Não é objetivo do presente estudo mostrar que o princípio da legalidade atrapalha ou prejudica a gestão pública, pois isso seria uma infâmia e um retrocesso, mas mostrar como esse princípio pode criar entraves e burocracias que impedem que o gestor público não seja suficientemente eficiente. Isto é, o excesso de normas e procedimentos pode acarretar os malefícios da burocracia excessiva e impedir que a Administração Pública seja eficiente em sua atuação. Ora, para a gestão pública, a busca pela eficiência é tão importante quanto à obediência aos ordenamentos jurídicos. Assim, não pode parecer que a lei concedeu poder ao gestor público para agir com eficiência e por um lado o engessou a procedimentos legais que não resultam em ações eficientes.

O princípio da eficiência impõe ao gestor um dever de agir com eficiência, o que quer dizer que ele deve ser célere, eficaz e operar sendo o menos custoso possível. De outro lado, tem-se o princípio da legalidade que impede o administrador de cometer atos abusivos, ou seja, deve ser eficiente obedecendo aos ditames legais. Amaral (2003) ressalta que não vê oposição entre os princípios da eficiência e o da legalidade, na medida em que a atuação do agente administrativo deve ser eficiente e legal. Portanto, deve haver um equilíbrio na aplicação desses princípios, pois ambos são almejados pela gestão pública.

Como o administrador público só pode executar aquilo autorizado por lei, às normas legais devem viabilizar uma atuação mais eficiente dos gestores públicos. Isto é, criações de normas legais e aprimoramentos das existentes são necessárias para o alcance de um Estado mais eficiente em sua atuação.

6.2 Princípio da Impessoalidade

Este princípio tem íntima relação com o Estado Democrático de Direito e a visão com a qual deve possuir no relacionamento entre a Administração Pública e os administrados. Pode-se perceber um traço desse princípio no Art.5, 'caput' da CF: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ...". No inciso I desse artigo também é possível vislumbrá-lo: "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição". Assim, o Estado em seus atos não pode fazer uso de prerrogativas para determinados indivíduos, desfavorecendo os demais.

Gasparini (2005) afirma que a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao Poder Público o princípio da Impessoalidade.

Na esteira do entendimento de Gasparini, Mello (2005, p.102) ensina:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimientos. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

O Agente Público é apenas um administrador de bens públicos, isto é, administra bens que não pertence diretamente a ele, mas sim, a toda sociedade e desse modo, não pode favorecer alguns membros da sociedade em detrimento de outros, por razões pessoais, políticas ou ideológicas. Esse princípio estabelece que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo agente, e sim pela Administração a que ele pertence. Esse princípio completa a ideia já estudada de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome do qual ocorreu. Ratificando esse entendimento, Faria (2007, p.46) expõe:

O princípio da impessoalidade decorre do fato de que o agente público é administrador de bens alheios. Por essa razão, deve atuar sempre voltado para o coletivo, evitando favoritismo ou discriminação. O programa de governo, ou ação administrativa, não pode levar em consideração amigos ou inimigos políticos.

Deste modo, também estabelece o § 1º do artigo 37 da Constituição Federal que:

Art. 37, § 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio da impessoalidade não se destina apenas ao administrador, mas também e igualmente ao legislador. Do contrário, o legislador poderia fazer atos normativos baseados em interesses partidários e subjetivos, e conseqüentemente obrigaria o administrador público (em obediência ao princípio da legalidade), rompendo assim, toda a construção democrática do Estado de Direito.

Segundo Antonio Bandeira de Mello (2005), a impessoalidade funda-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais como o artigo 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no artigo 37, XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.

6.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade caminha paralelamente com o princípio da legalidade, pois quando é praticado um ato administrativo ilegal pelo agente, ele também será imoral, entretanto o contrário nem sempre acontece, porque o administrador pode praticar um ato legal que seja considerado imoral no que diz respeito à Administração Pública, isso que afirma o brocardo romano amplamente aceito *“non omne quod licet honestum est”* (nem tudo que é legal é honesto).

Segundo Meirelles (2002, p.87) o princípio em destaque consiste:

Hoje, em dia, pressupostos de validade de todo ato da Administração Pública (CRFB, at. 37 caput). Não se trata – diz Houriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

Para Hauriou (1914 apud MEIRELES, 2002) o agente administrativo, em plena capacidade de atuar tem a obrigação de distinguir, o bem do mal, o certo do errado, honesto do desonesto. Não podendo desprezar a ética em sua conduta. Portando, ele não tem que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, mas também seguir as leis da instituição, por vez que nem tudo que é legal é honesto, conforme proclamavam os romanos.

Na esteira desse entendimento sobre o assunto, Meirelles (2002) ainda afirma que “certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

Deste modo, com um pensamento análogo Mello (2005, p.106) comenta sobre o aludido princípio:

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição Federal. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé.

Portando, transgredir o princípio da moralidade acarretará vícios ao ato praticado pelo Agente, pois atinge o próprio Direito, violando também o princípio da lealdade, tornando o ato passível de anulação.

6.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade impõe ao Poder Público o dever de atuação com a maior transparência possível para que os administrados e os órgãos controladores tenham, a toda hora, conhecimento de suas realizações. Cardozo (1999. P.87) o define da seguinte forma:

Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

Segundo Miranda (2008) o princípio da publicidade vem a concretizar os postulados básicos do princípio republicano, a saber, a possibilidade de fiscalização das atividades administrativas pelo povo, haja vista que todo poder emana do povo, sendo toda a *res* (coisa) pública. Assim, o princípio da publicidade tem como desiderato assegurar transparência na gestão pública, pois o administrador público não é dono do patrimônio de que ele cuida, sendo um mero delegado a gestão dos bens da coletividade, devendo possibilitar aos administrados o conhecimento pleno de suas condutas administrativas.

Nesta esteira de pensamento, o constituinte originário dispôs na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º, XXXIII: “todos têm direito a receber dos

órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Na formação dos atos administrativos a publicidade não é um requisito, mas para que tais atos passam a produzir seus efeitos, necessário se faz sua divulgação. Essa publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, para assim dar início a produção dos seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.

Assim, a regra é que os atos da Administração devem atender ao princípio da publicidade, essa regra somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo o sigilo no caso concreto em detrimento do princípio da publicidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática apresentada inicialmente visou esclarecer acerca das várias peculiaridades que o conceito de eficiência possui e sua correlação com os princípios da administração pública definidos pela Constituição da República do Brasil de 1988. Percebe-se pela análise das duas ciências em estudo (jurídica e administrativa) que perfeitamente é possível a convivência em harmonia entre elas. Apesar das diferenças entre o setor público e privado no que tange aos meios para alcançar a eficiência, os gestores públicos vem inovando em vários aspectos na condução da atividade administrativa incumbida a eles.

Desse modo, é evidente que a inserção do princípio da eficiência no rol dos demais princípios da Administração Pública, através da Emenda Constitucional nº19 (EC 19) visou à boa administração, a administração capaz de proporcionar bem estar à população. Ela não foi um adereço. Ela permite que leis infraconstitucionais adotem mecanismos inovadores, sob a alegação de que estão de acordo com o Princípio da Eficiência.

A partir do Princípio da Eficiência, constitucionalmente assegurado, toda conduta do governante estritamente legal sob o ponto de vista processual, mas que não traga benefícios práticos, afronta à lei. Por exemplo, a construção de uma ponte. Não basta que o processo licitatório esteja dentro da conformidade legal e que a construção seja feita na melhor relação entre qualidade e preço. É necessário que estes pressupostos sejam cumpridos, mas impõe-se um passo adiante. A ponte tem de atender aos anseios das pessoas que dela se servirão. Ela tem de trazer benefícios à população.

Portando, a promulgação da emenda não significou um choque entre duas ciências. Ao contrário, representa um momento em que a Ciência Jurídica, sob a influência dos administradores públicos, produziu um texto condizente com as práticas modernas de gestão e, a partir daí, inclusive utilizando-se de conhecimentos jurídicos, a Ciência da Administração pôde produzir significativos avanços na condução das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. Ed. Ver. Atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

AMARAL, Fernando Luiz. Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais Brasileiras. **Pesquisa PNAGE** (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal). Ed.2 6. nov. 2003.

BARTMANN, Mercilda; RUTH, Túlio; KRAUSER, Lucia Tovoshima. **Administração na Saúde e na Enfermagem**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2006.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de Informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996.

BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil: 1988**: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas de Revisão de n.1 a 6, de 1994. 19.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346 e 473. Brasília, DF de 2017. **Súmula STF**. Brasília: Imprensa Nacional. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98)**. IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DO ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Salvador: Enanpad, 2006. p. 1 - 11.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CRETELLA JUNIOR, Jose. **Revista de Informação Legislativa**, v.julho/2007.

DAFT, Richard L. **Teoria e Projeto das Organizações**. 6.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo positivo**. 6.ed. ver. E ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10ª edição, São Paulo, Editora Saraiva 2005.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

HENRIQUE, Marco Antonio; RICCI, Fabio. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA VERSUS GERENCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 15., 2011, São José dos Campos. **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA VERSUS GERENCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA**. São José dos Campos: Xvinc, 2011. p. 1 - 6. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/producao-academica/administracao-publica-burocratica-versus-gerencial-uma-analise-critica/6018/download/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MIRANDA, Maria Bernadete. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, São Paulo, v. 2, n. 2, p.1-12, 2008.

STONER, James A. F e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1995.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRABUCCHI, Alberto. **Istituzioni di Diritto Civile**. 32. ed. Pádua, Itália: Cedam, 1991.

ANEXO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA VERSUS GERENCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Marco Antonio Henrique¹, Fábio Ricci² (orientador)

UNITAU - Universidade de Taubaté. Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação.
Rua Visconde do Rio Branco, 210, centro, Taubaté – SP
Tel. (12) 3625 4217. www.unitau.br/prppg

¹Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional- PPGDR- UNITAU. Contador Público Federal.
marcohenrique@hotmail.com

²Doutor em História Econômica – FFLCH-USP. Professor Doutor da Universidade de Taubaté
professorfabioricci@gmail.com

Resumo- Nos últimos anos a administração pública brasileira passou por mudanças significativas que acompanharam o estágio de evolução em que a sociedade passou. A burocracia tinha como objetivo o combate a corrupção e um maior e melhor controle dos recursos, no entanto tornou o sistema lento. Surge então a Administração Pública Gerencial. Atualmente, com as pessoas mais conscientes de seus direitos e com o conceito de “governança” cada vez mais presente, tornou-se necessário uma forma de gestão que trouxesse resultados práticos e visíveis para aqueles que realmente são os detentores dos recursos: o povo brasileiro. Como consequência, a nova forma de administração pública gerencial muitas vezes acaba trazendo consigo maior flexibilidade para os gastos públicos e para a gestão de pessoas no serviço público.

Palavras-chave: Administração Pública; Gerencial, Burocrática, Controle

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas – Administração Pública

Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar as formas de administração pública, em especial as formas: Burocrática e Gerencial.

O Brasil que teve em seus primórdios a administração pública patrimonialista, onde predominava o coronelismo, depois de um longo período chega a administração pública burocrática, consagrada com a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu normas, princípios e regulamentos que tinham por objetivo combater a corrupção e controlar os recursos públicos. Tinha como meta a eficácia da utilização dos recursos.

Surge então a Administração Pública Gerencial, Gestão Pública ou Gerencialismo. A promessa era obter resultados práticos e mensuráveis com a aplicação dos recursos públicos, flexibilizar a gestão de pessoas e diminuir o tamanho do Estado.

Metodologia

Segundo Vergara (2000, p.12) “método é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”. Nesse aspecto, o método é a maneira utilizada pelo autor para se chegar aos resultados esperados na pesquisa, é a maneira utilizada pelo pesquisador para desenvolver uma pesquisa. Neste sentido, com o método chega-se a

conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista, significa a escolha dos procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos, ou seja, ao estudar determinado objeto, a metodologia mostra quais os procedimentos utilizados pelo pesquisador para atingir seu fim (RICHARDSON, 1999; LAKATOS, 2003).

Quanto aos objetivos, esta é uma pesquisa exploratória e descritiva, já que busca tornar explícito, explorar descrever e conhecer as características das formas de administração pública: discute e propõe novos entendimentos para posteriormente permitir a proposta de estudos mais aprofundados. É uma pesquisa exploratória, pois foi realizada em uma área em que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 2000).

Com relação ao delineamento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, uma vez que foram utilizados livros, leis e outros materiais de natureza bibliográfica. Com a pesquisa bibliográfica foram possíveis: recolher, selecionar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre o assunto. A análise desses trabalhos já existentes possibilitou o conhecimento das contribuições científicas sobre o assunto abordado no trabalho (MARTINS, 1994).

Resultados

As formas de Administração Pública

No Brasil, as três formas de administração pública foram:

- Administração patrimonialista: aquela que não visa o interesse público antecede a democracia e o capitalismo, entretanto sobrevive em regimes democráticos imperfeitos, é o clientelismo.
- Administração pública burocrática: baseada em serviço civil profissional e em regimes burocráticos, possui procedimentos rígidos administrativos, e;
- Administração gerencial: pode ser chamada de nova gestão pública, é aquela introduzida pela Reforma do Estado e trouxe mudanças significativas que refletem a situação atual.

O que se convencionou chamar de “Administração Gerencial” ou “Gestão Pública” é a forma de administração atual que tem por objetivo resultados práticos e mensuráveis (HENRIQUE, 2011).

De acordo com Bresser Pereira (2000), das três formas de administrar o Estado: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial, somente a Burocrática e a Gerencial podem ser considerada pública, uma vez que a patrimonialista não visa o interesse público. Nesta forma, o patrimônio particular da realeza confunde-se com a do público. A administração patrimonialista surge em monarquias absolutas que antecedem o capitalismo e a democracia. No Brasil o coronelismo marca esse período “patrimonialista”.

Esta forma de administração funcionava como uma extensão do poder soberano (monarca). Era um sistema em que aqueles que estavam no poder ou próximo dele possuíam status de nobre e gozavam deste privilégio em detrimento de outros. Com o avanço do pensamento social e a idéia de democracia cada vez mais difundida, esse sistema tornou-se inaceitável, embora ainda presente em alguns lugares do mundo (COSTA, 2008).

Neste ambiente de incertezas e não separação do particular com o público surge a Administração Pública Burocrática: com procedimentos rígidos e profissionalismo do serviço público. na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo (PEREIRA, 2000).

Essa nova forma de administração pública surge da necessidade de um maior controle das ações e dos recursos públicos. A burocracia tinha como objetivo controlar os recursos através de: leis, normas e regulamentos, e esse controle

excessivo foi a maior crítica a Constituição Federal de 1988 que consagrou esse regime (HENRIQUE, 2011).

A Reforma Burocrática ocorrida na Europa no Século XIX, nos Estados Unidos no início do Século XX e no Brasil nos anos de 1930 foram os precursores da burocracia. Ela surge não da necessidade democrática, mas do liberalismo econômico que estava em alta no mundo. A reforma no Brasil marcou um grande avanço ao estabelecer regras e marcar o início da profissionalização do serviço público (PEREIRA, 2000).

De acordo com Costa (2008), com a reforma burocrática, inicia-se no ambiente público uma fase de profissionalização: a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Tais fatores tornaram-se de indiscutível importância nas organizações, uma vez que atraíam pessoas qualificadas que tinham por objetivo fazer carreira no serviço público.

Com a Constituição Federal de 1988 o sistema avança. São estabelecidos os princípios da administração pública:

I. **Legalidade:** As ações da administração pública têm de estar definidos em lei e o agente deve agir de acordo com a legalidade, fazendo estritamente o que a lei determina;

II. **Impessoalidade:** As ações devem estar orientadas para o interesse coletivo em detrimento ao interesse de particulares, próprios ou de terceiros, sob pena do ato ser considerado nocivo ao interesse público e desta forma nulo ou sem efeito;

III. **Moralidade:** A moralidade é percebida pelas ações do administrador, que diante das possíveis escolhas, opta por aquela que traz maiores vantagens para a administração pública. As ações devem ser norteadas pelo interesse da coletividade e diante do que a lei coloca como certo.

IV. **Publicidade:** Os atos públicos devem ser públicos, ou seja, levados ao conhecimento das pessoas, já que o que está envolvido é dinheiro público. A publicação dos atos mostra a transparência do ato público.

V. **Eficiência:** Os atos praticados devem resultar em benefícios efetivos para a administração pública.

Tais princípios são necessários e indispensáveis no Estado Democrático de Direito, uma vez que tornam-se mais difíceis as ações ilícitas e que não visam o interesse público (HENRIQUE, 2011).

A crise neste sistema de administração pública começou ainda no governo militar que não foi capaz de implementar o sistema burocrático na sua totalidade, já que não conseguiu extinguir privilégios oriundos da forma patrimonialista de

governo. Outro problema foi a questão do profissionalismo do serviço público: foram criados concursos para diversos cargos, no entanto para os cargos de alto escalão, inclusive para os cargos das estatais continuaram através de indicação política (PEREIRA, 1996).

A rigidez da burocracia tornou inviável a administração eficiente, promessa da própria burocracia, as ações tornaram-se cada vez mais rígidas e inviáveis. Com a crise do sistema, a partir dos anos 80 teve início, em países da OCDE (Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, a segunda grande reforma administrativa nos quadros do sistema capitalista: a Reforma Gerencial. Nos anos 90 essa reforma se estendeu para os Estados Unidos e para o Chile e o Brasil, e, mais recentemente, para o México (PEREIRA, 2000).

A Reforma Gerencial vindo depois da burocracia ocasionou uma reestruturação na administração pública federal e uma teve por objetivo uma melhoria na informação do setor público (antes inexistente) e o fortalecimento das carreiras do Estado. O ideal meritocrático do modelo weberiano foi aperfeiçoado e os objetivos antes definidos foram mantidos (ABRUCIO, 2007).

Foram introduzidas ideias novas e assim definidos novos paradigmas como a do “cidadão – cliente”. O Estado, administrador dos recursos do cidadão, deveria apresentar resultados satisfatórios da utilização de tais recursos uma vez que o cidadão seria considerado o cliente e cobraria a eficiência na aplicação de seus recursos (PEREIRA, 2000).

Em junho de 1988 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que modificou o regime e estabeleceu princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e outras providências (BRASIL, 1988).

De acordo com Bresser Pereira (2000), o conceito de Reforma Gerencial do Estado ocorreu em diversos países e pode ser dividido em duas fases:

1. Primeira fase: ocorrida nos anos de 1980, tinha como base estabelecer ajustes estruturais das economias em crise, em especial aquelas que possuíam um alto nível de endividamento e em desenvolvimento, como o Brasil, era o “Estado mínimo”.
2. Segunda fase: Surgiu nos anos 1990 a partir da impossibilidade da primeira fase. Tem caráter institucional: o projeto fundamental é reconstruir ou reformar o Estado, estabelecer a governança.

Governança diz respeito a participação do cidadão nas ações públicas.

Para Costa (2008), na administração pública gerencial predomina: valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, estes muitas vezes sendo medidos por indicadores de desempenho, o que gerou o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Não se contrapõe a valores essenciais da administração burocrática, pois visa o interesse público e conserva, embora flexibilizando-os a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a remuneração, as carreiras, a avaliação do desempenho e o treinamento, e é aí que atingiu os servidores públicos.

No ano de 1995, no mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso surge uma nova possibilidade de Reforma do Estado (a ideia do Estado mínimo) em busca da eficiência, mudanças no aparelho do Estado e de Pessoal. São criados programas de exoneração de servidores públicos: demissão voluntária; definição clara de teto remuneratório para os servidores; modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido; a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor do benefício proporcional à contribuição. Essas medidas contrariaram a Constituição Federal, fator que levou a necessidade de Emendas Constitucionais (EC 19/1998). A ideia do Estado mínimo parte da premissa de que existe quatro setores básicos: núcleo estratégico do Estado; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado (PEREIRA, 1996).

De acordo com esse ponto de vista, em alguns setores seriam imprescindíveis a atuação do Estado, sobretudo no primeiro e segundo caso: as áreas estratégicas e as atividades exclusivas do Estado. Nas outras duas áreas: serviços competitivos e produção de bens e serviços o mercado sairia melhor que o setor público – fator que levou as privatizações das empresas públicas.

De acordo com Abrúcio (2007), a Emenda Constitucional nº 19 trouxe medidas que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Tais alterações implicaram em mudanças nos direitos conquistados pelos servidores públicos, entre os quais o tempo para que o servidor público adquirisse estabilidade que passou de 2 para 3 anos. Tais mudanças constituíram peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de

restrição orçamentária e de otimização das políticas.

Visando o maior controle dos recursos, surge a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal. Tal lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu novas formas de controle dos recursos públicos através da adoção limites para os gastos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal implantou mecanismos de controle das receitas, os casos de renúncia de receita, previsão de despesa, inclusive controle das de caráter continuado visando o planejamento da dívida pública. No aspecto das despesas com pessoal, colocou limites de salários e de contratação. Outro aspecto de grande importância foi o controle dos recursos públicos e a punição dos casos de desvio e corrupção.

No aspecto de planejamento dos recursos, surgiram o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual. Com essas ferramentas de gestão, foi possível planejar, acompanhar e avaliar os resultados das ações dos agentes e os resultados das aplicações dos recursos públicos.

A partir de então, surgiram leis e normas (ex: lei 8.666/93 entre outras) que tornaram o sistema de compras de bens e serviços, licitações e contratações cada vez mais rígidas e fiscalizadas pelos órgãos de controle, estabelecendo punições aos agentes públicos que agissem de maneira contrária ao estabelecido pelo sistema legal (BRASIL/TCU, 2010).

Para Costa (2008), a principal diferença entre a Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial é que o controle da primeira esta baseado nos processos, enquanto que o da segunda esta nos resultados. Na burocrática a maneira como as ações são executadas estão atreladas a rigidez do sistema de normas e leis, na gerencial o importante são os resultados trazidos por tais ações.

A “Reforma Bresser” propunha um espaço público não estatal, sobretudo através do “sistema S” e mais tarde através das Parcerias Público Privadas. Seria a mudança do Estado interventor para o Estado Regulador. Analisando o contexto da Reforma do Estado, é preciso levar em conta o período em que ela foi implantada. Grande parte das propostas foi rejeitada devido ao desmantelamento do Estado e as mudanças prejudiciais no serviço público do período do governo Collor. A Reforma foi vista como sendo a continuação do caminho neoliberal visto anteriormente (ABRÚCIO, 2007).

De acordo com Coutinho (2000) os princípios da administração pública gerencial tiveram sua inspiração na administração privada no que diz

respeito aos resultados da aplicação dos recursos públicos. No entanto, manteve sempre em voga a idéia da defesa do interesse público.

Discussão

A partir da análise dos diversos pontos de vista foi possível conceituar e discutir as diferentes formas de Administração Pública. Da patrimonialista não se pode extrair dados concretos uma vez que baseava em um sistema não aceitável no sistema democrático.

A administração burocrática, com todos os pontos positivos e negativos, trouxe um maior controle dos recursos e combateu as imperfeições do antigo sistema. Então, porque o sistema burocrático não funcionou? Talvez devido a uma herança cultural do antigo regime (patrimonialista).

Na administração gerencial imperou a flexibilidade em nome dos resultados alcançados. Mas e os servidores públicos que pagaram com seus benefícios? E as empresas públicas que foram vendidas a preços baixos em nome do Estado mínimo? O que precisa ser considerado é que muitas dessas encontravam-se na beira da falência quando foram privatizadas e hoje são umas das maiores do mundo na sua área de atuação.

Atualmente estamos vivendo em uma época em que a atuação estatal esta crescendo, sobretudo na área da educação e obras públicas. Esse crescimento significará novas medidas de controle no aparelhamento estatal e no funcionalismo público. Diante deste quadro de possíveis mudanças futuras, espera-se que a sociedade civil esteja preparada para cobrar seus direitos.

Conclusão

As diferentes formas de administração pública representam mais do que convenções adotadas pelos governantes na determinação da forma de gerenciar, mas o estágio de evolução em que se encontra a sociedade na qual estão inseridas.

A administração patrimonialista surge numa época anterior ao atual sistema democrático de governo, numa época em que os governantes ofereciam “privilégios” para conseguir apoio. Nessa época existiam os “amigos do rei”.

A Administração Pública Burocrática surge em uma época em que era necessária uma forma de governo que combatesse esses privilégios. Com ela vieram “as amarras” do sistema, normas e leis que controlavam as ações dos agentes e os recursos públicos. No entanto, com a obediência às normas estabelecidas, as ações tornaram-se lentas e com isso a demanda do setor público foi por uma forma de gestão que trouxesse resultados e flexibilidade na forma de gerenciar as pessoas e

os recursos. Surge dessa necessidade a Administração Pública Gerencial.

Com essa nova forma de administração pública foram introduzidas novas idéias e novos paradigmas foram criados: reforma do Estado e mudanças no serviço público.

As idéias neoliberais vindas com a Reforma do Estado traziam consigo o conceito de atividades prioritárias (fins) e atividades meios do Estado além do Estado mínimo. Deste conceito surgiram as privatizações e a conseqüente dilapidação do patrimônio público.

As reformas no funcionalismo público, se por um lado trouxeram diminuição dos gastos com folha de pagamento do governo federal por outro lado trouxeram diminuição dos direitos (muitos deles direitos adquiridos) dos servidores, além das chamadas “demissões voluntárias”.

A administração gerencial que priorizava os resultados em detrimento a forma trouxe uma maior “flexibilização” na forma da utilização dos recursos. Desta forma os órgãos fiscalizadores passaram a agir de maneira cada vez mais intensa no controle de tais recursos.

Atualmente o que se observa na administração pública atual são alguns lugares onde predominam sistemas parecidos com o “patrimonialismo”, alguns órgãos públicos extremamente “burocráticos” e outros em que prevalece o excesso de “gerencialismo”, preocupados apenas com os resultados, sem se importar de como as coisas estão sendo feitas.

Conclui-se que é necessário trazer para os dias atuais o de melhor que cada forma possui. Se por um lado o inchaço da máquina pública tem como conseqüência o aumento na arrecadação de recursos (muitas vezes através do aumento na arrecadação de impostos), a diminuição da atuação do Estado muitas vezes significa cercear a população de seus direitos e benefícios essenciais.

Referências

ABRUCIO, L. F. Trajetória da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa, p. 67 -86. 1967 -2007, 2007. Disponível em <<http://www.ebape.fgv.br>> Acesso em 24 de jun de 2011.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 de mai de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>, Acesso em 21 de jun. de 2011.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo Decreto nº186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 64/94 – Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 544p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. Ed. rev., atual. E ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

COSTA. F. L. Brasil 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro 42(5): 829-74 Set./Out. 2008. Disponível em < <http://www.ebape.fgv.br/academico>> Acesso em 24 de jul. de 2011.

COUTINHO. M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n 3, jul - set 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em 20 jun. 2011.

HENRIQUE, M. A. **Gestão Pública e a Questão Tributária**: um estudo sobre o ISS e o IPTU nos municípios de São José dos Campos e Taubaté. 2011.162f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2011.

LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia Científica** / Maria de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 5. ed. – São Paulo: Atlas 2003.

MARTINS, G. A. **Manual para a Elaboração de Monografias e Dissertações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

PEREIRA. L. C. B. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro 34 (4) p. 55-72, jul. 2000. Disponível em < <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp>> Acesso em 24 de jul de 2011.

_____. Da Administração Burocrática a Gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47(1) janeiro-abril 1996. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/>>. Acesso em 24 de jun. 2011.

XVINIC

Encontro Latino Americano
de Iniciação Científica

XI EPG

Encontro Latino Americano
de Pós Graduação

VINIC Jr

Encontro Latino Americano
de Iniciação Científica Júnior

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas** / Roberto Jarry Richardson: colaboradores José Augusto de Souza Peres... (*et al*). São Paulo: Atlas, 1999.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.