



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**ALEXANDRE SHIRAHAMA INFORZATO**


**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**

**2014**

ALEXANDRE SHIRAHAMA INFORZATO



**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus Pato Branco*.

Orientador(a): Prof. Dr. Osney Marcos Cardoso

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

PATO BRANCO

2014

**PATO BRANCO**

**2014**



Ministério da Educação  
**Universidade Tecnológica Federal do Paraná**  
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Especialização em Gestão Pública



---

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

### **O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública**

Por

**Alexandre Shirahama Inforzato**

Esta monografia foi apresentada às \_\_\_\_\_ h do dia \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho \_\_\_\_\_

---

Prof. Dr. Osney Marcos Cardoso  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientador)

---

Prof. Esp. Fábio Gongora Freire  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Profa. Dra. Juliana Nazaré Alves  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico este trabalho aos meus filhos,  
Amanda e Gustavo, e a minha mulher,  
Adriana, fontes de força e entusiasmo.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, exemplos inabaláveis de caráter, pela orientação e formação durante toda minha vida.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Osney Marcos Cardoso pela sua compreensão, disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus Pato Branco*.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Agradeço aos meus colegas da Universidade Federal de São Paulo - Campus Baixada Santista, exemplos de dedicação e cooperação profissional, pela valiosa contribuição para a concretização deste trabalho

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

## RESUMO

INFORZATO, Alexandre Shirahama. Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública, O. 2014. 48 folhas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

Este trabalho teve como temática a identificação dos mecanismos necessários para obter os melhores resultados na prestação dos serviços públicos. Foram enfocados os motivos que levam a Administração Pública a não atender a demanda social, a descrição dos possíveis métodos de controle estatal e social e, dentro desta perspectiva, a análise de possíveis correções, com destaque para a importância da participação popular no processo de melhoria do funcionamento da máquina estatal. Inicialmente, abordou-se a função administrativa do Estado diante da separação dos seus Poderes, os princípios que regem a Administração e um sintético panorama histórico. Foi abalizada a diferença entre eficiência e eficácia, e a necessidade de uma reforma estrutural com a participação popular. Após, procurou-se descrever as ferramentas de gestão empregadas pela iniciativa privada e, dentro desse panorama, o planejamento estratégico das políticas públicas, a capacitação do servidor e a disseminação da informatização que devem nortear a busca da eficiência na prestação do serviço público. A polêmica quanto às privatizações e a reforma do Estado foram levantadas e, sucessivamente, o papel das entidades paraestatais e do terceiro setor. A apreciação do princípio da eficiência pelos nossos Tribunais e os aspectos jurídicos do tema foram considerados. Destacou-se a importância da mudança de postura da sociedade frente aos problemas de gestão pública. A metodologia utilizada neste trabalho é composta por análise bibliográfica de obras importantes sobre o assunto (livros, monografias e artigos em periódicos) e estudos de caso. Por fim, concluiu-se que a efetiva participação popular e o emprego de métodos de controle/planejamento/execução eficientes constituem instrumentos de correção de distorções administrativas.

**Palavras-chave:** eficiência na administração pública. gestão. controle. direito.

## ABSTRACT

INFORZATO, Alexandre Shirahama. *The constitutional principle of efficiency in public administration*. 2014. 48 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, ano 2014.

The theme of this work was the identification of necessary mechanisms to obtain better results in providing public services. It highlighted the reasons why Public Administration does not meet social demands, the description of possible methods of state and social control, and, from this perspective, the analysis of possible corrections, laying emphasis on the importance of popular participation in the process of improving the governmental structure.

Initially, it discussed the state administrative function in the face of the separation of powers, the principles which rule Administration and a brief historical panorama. Then it was pointed the difference between efficiency and effectiveness as well as the need of a structural reform with popular participation. Later, it attempted to describe management tools used by private initiative and, in this panorama, strategic planning of public policies, servers training and information dissemination which is supposed to guide the pursuit of efficiency in providing public services. The polemic about privatization and state reform was aroused and, successively, the role of para-state entities and of the third sector. Court assessment of the principle of efficiency and legal aspects about the theme were considered. It highlighted the importance of a change in society attitude towards public management problems. The methodology used in this work is composed of a bibliographic analysis of important works about the subject (books, monographs and articles in periodic magazines) and case studies. Eventually it was concluded that popular effective participation and the use of efficient methods of control, planning and execution constitute instruments to correct administration distortions.

**Keywords:** efficiency in public administration. management. control. law.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	12
2.1. CONCEITO DE PRINCÍPIO.....	14
2.2. PRINCÍPIOS EXPOSTOS EXPRESSAMENTE NO ARTIGO 37 da CF/1988.....	14
2.2.1. Legalidade.....	14
2.2.2. Impessoalidade.....	15
2.2.3. Moralidade.....	15
2.2.4. Publicidade.....	16
2.2.5. Eficiência.....	16
2.3. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO PRINCÍPIO INFORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO.....	16
<b>3. SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL...</b>	17
<b>4. EFICIÊNCIA E EFICÁCIA</b> .....	20
4.2. A BUSCA PELA QUALIDADE – NECESSIDADE DE REFORMA ESTRUTURAL.....	20
4.3. A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO COMO MECANISMO DE CORREÇÃO DE DISTORÇÕES.....	23
<b>5. FERRAMENTAS DE ANÁLISE, CONTROLE E GESTÃO</b> .....	25
5.1. O BENCHMARKING.....	25
5.2. BALANCED SCORECARD (BSC).....	26
5.3. CICLO PDCA.....	26
<b>6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO</b> .....	28
6.1. NECESSIDADE DE CAPACITAÇÃO CONSTANTE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	30
6.2. INFORMATIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO.....	31
<b>7. NEOLIBERALISMO X EFICIÊNCIA</b> .....	32
7.1. AS PRIVATIZAÇÕES.....	32
7.2. REFORMA DO ESTADO.....	34
<b>8. O TERCEIRO SETOR, AS ENTIDADES PARAESTATAIS E AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS</b> .....	36



<b>9. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS NOSSOS TRIBUNAIS.....</b>	<b>39</b>
9.1. O TRIBUNAL DE CONTAS.....	41
<b>10. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ESFORÇOS PARA UMA NOVA GESTÃO – A IMPERIOSA NECESSIDADE DE MUDANÇA.....</b>	<b>43</b>
<b>11. CONCLUSÕES.....</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>47</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado é o provedor e indutor do bem estar social. Logo, o funcionamento adequado da máquina administrativa é imprescindível para promover o atendimento das necessidades da população, ávidas por serviços públicos de qualidade.

Ocorre, no entanto, que, inobstante a vultosa e crescente arrecadação que constantemente abastece os cofres públicos, o Estado não consegue suprir as demandas da sociedade, o que gera a desconfiança e o descrédito desta em relação àquele, pondo em xeque a própria legitimidade do Poder Público na questão do trato social.

Com efeito, viu-se nas recentes manifestações públicas, ocorridas no mês de julho do ano de 2013, a exteriorização de um descontentamento geral que vem se acumulando devido ao baixo comprometimento da Administração com a qualidade e a transparência da gestão dos seus serviços e recursos.

A identificação dos fatores que levam a esse quadro de insatisfação não é uma tarefa hercúlea, o que não ocorre, no entanto, com as possíveis soluções propostas pela doutrina pátria, uma vez que a questão transcende o aspecto meramente técnico. O fator político envolvido, no caso, tem um papel decisivo na escolha, elaboração, fiscalização e análise das políticas públicas que afetarão a vida dos cidadãos.

A eficiência na Administração, por sua vez, não está sujeita a uma escolha política. Trata-se de uma imposição constitucional (art. 37 da CF/1988) que não deve ser desvinculada dos demais princípios que regem o Direito Administrativo.

A principal intenção alocada neste trabalho, portanto, é criar um ponto de reflexão e debate sobre os mecanismos que estão disponíveis à população e ao próprio Estado com vistas à melhor qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como na elaboração de políticas públicas capazes de atender aos anseios da achacada sociedade civil.

Para tanto, inicialmente se faz necessária uma abordagem teórica, na qual serão apresentados conceitos relativos à Administração Pública, destacando a sua função típica, ou primária, que é o atendimento direto das necessidades da coletividade, e os princípios que regem o seu funcionamento. As ferramentas de gestão, comumente utilizadas na iniciativa privada, foram descritas de modo que o

seu emprego seja admitido pela Administração como forma de aprimoramento dos processos de gestão. A importância do planejamento estratégico na elaboração de políticas públicas e a identificação dos pontos problemáticos para uma efetiva reforma administrativa também ganham relevo, principalmente diante da roupagem neoliberal que reveste certas decisões governamentais como, p. ex., as privatizações. No entanto, é a participação efetiva, direta e consciente da sociedade civil nos rumos do Estado o principal elemento reestruturador das instituições democráticas que permitirão o adequado funcionamento da máquina pública e o consequente atendimento das necessidades da coletividade.

A metodologia utilizada neste trabalho é composta por análise bibliográfica de obras importantes sobre o assunto (livros, monografias e artigos em periódicos) e estudos de caso.

## 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para a consecução dos seus fins, o Estado se desdobra em três funções basilares: a legislativa, responsável precipuamente pela elaboração de normas de caráter geral e abstrato (lei), a jurisdicional, a qual compete a aplicação dessas normas ao caso concreto visando à eliminação dos conflitos de interesse levados ao Poder Judiciário (lide), e a executiva, que objetiva o atendimento direto das necessidades coletivas, através da implantação, administração e coordenação de políticas públicas.

Verifica-se, contudo, que não há uma separação estanque entre essas funções, de modo a preservar o sistema de freios e contrapesos, conferindo, destarte, um equilíbrio que permite o funcionamento harmônico entre eles.

É o que acontece quando os Poderes Legislativo e Judiciário exercem funções administrativas, como, por exemplo, nomear um servidor ou realizar um procedimento licitatório para a aquisição ou contratação de determinado objeto, ou, quanto ao Poder Executivo realiza uma função análoga à legislativa, expedindo medidas provisórias.

Segundo as lições de Di Pietro (2007, p. 47):

[...] a função de emanar atos de produção jurídica complementares não fica absorvida apenas pela função administrativa de realização concreta de interesses coletivos, mas compreende também a função política ou de governo, que “implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins do Estado, a assinar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal.

Administração Pública compreende dois aspectos: o primeiro liga-se a sua atividade, ao conceito de serviço público e o regime no qual se submete. O segundo considera os sujeitos que exercem a atividade administrativa. Portanto, pode-se dizer que a Administração Pública é o conjunto de entidades as quais o Estado atribui determinada função administrativa, sob o regime de direito público, com a finalidade de atender as demandas da coletividade (DI PIETRO, 2007).

## 2.1. CONCEITO DE PRINCÍPIO

Segundo o escólio de Reale (1994, p.299), “princípios são certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõe dado campo do saber”.

Naturalmente, essa definição refere-se ao aspecto lógico do termo, sendo que no direito, sem destoar do conceito acima, princípios são proposições fundamentais que embasam não somente a elaboração da norma, mas a sua aplicação no caso concreto, considerando os elementos da hermenêutica jurídica.

Destarte, a eficácia dos princípios independe de sua positivação no ordenamento jurídico. Contudo, a sua amplitude varia conforme a categoria na qual está inserido (omnivalentes, plurivalentes ou monovalentes).

No Direito Administrativo, como não poderia ser diferente, os princípios exercem um papel condicionante no funcionamento da própria Administração Pública.

O artigo 37 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional 19/1998, expõe os princípios que regem a Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência -, sem distinguir, para fins de incidência, a esfera de governo ou o ente público, já que todos os órgãos e instituições que se enquadram no conceito de administração direta e indireta devem observá-los, sob pena de invalidação dos atos praticados em desobediência àqueles preceitos, sem prejuízo da responsabilização dos agentes transgressores das regras em testilha.

## 2.2. PRINCÍPIOS EXPOSTOS EXPRESSAMENTE NO ARTIGO 37 da CF/1988

### 2.2.1. Legalidade.

A lei estabelece o limite de atuação da administração. Trata-se de uma garantia para o cidadão contra a arbitrariedade, enquadrando a atuação da administração dentro do comando legal. Em outras palavras, a Administração Pública só poderá fazer o que a lei permite, incluindo, aí, a imposição de obrigações ou vedações aos particulares. É um postulado derivado de uma garantia fundamental alocada no inciso II do artigo 5º da Carta da República de 1988.

### 2.2.2. Impessoalidade.

A atuação da administração deve ser pautada pela isonomia, sendo vedadas quaisquer distinções que impliquem favorecimentos ou privilégios para um administrado em prejuízo dos demais. Existe, no entanto, um outro aspecto referente ao princípio em comento: o ato emanado pela Administração constitui uma vontade estatal e não do funcionário responsável pela sua concreção. Isso significa que as realizações governamentais não podem ser imputadas, por exemplo, a uma determinada autoridade, mas à própria Administração, vedando-se, destarte, a indevida promoção pessoal.

### 2.2.3. Moralidade.

Alguns doutrinadores não reconhecem esse princípio diante da dificuldade de conceituá-lo. A moral compõe a ética, assim com o direito e o costume. A diferença entre a primeira e o segundo está na coercibilidade<sup>1</sup> e heteronomia<sup>2</sup>, ausentes na moral. De fato, não há, sob a ótica ontológica, diferenças entre a moral 'comum' e a moral administrativa. Esta, portanto, não implica em sanção. Poderá haver uma reprovação de ordem social, mas sem consequências jurídicas, pois o ato imoral reside naquela parcela de discricionariedade do agente público, que poderá optar entre o bem e o mal, privilegiando uns em detrimento de outros, sem que essas atitudes possam ser repudiadas pelo Poder Judiciário. É o que ocorre, por exemplo, na nomeação de pessoas despreparadas para exercer determinado cargo comissionado, tendo em vista a eventual troca de favores políticos.

A imoralidade não se confunde com improbidade, pois este é tipificado no sistema jurídico e acarreta a responsabilização da autoridade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

---

<sup>1</sup> “O direito é a ordenação coercível da conduta humana” (REALE, 1994, p. 48).

<sup>2</sup> Trata-se da validade objetiva e transpessoal das normas jurídicas que está acima das pretensões dos sujeitos (REALE, 1994)

#### 2.2.4. Publicidade.

Está intrinsecamente associado à transparência que deve revestir os atos administrativos, ressalvados aos casos em que o sigilo se faz necessário, como, por exemplo, assuntos estratégicos ligados à segurança nacional ou mesmo a defesa da intimidade.

O direito à informação, por outro lado, constitui um direito fundamental (art. 5º, LXXII da CF/1988), amparado por *habeas data* (Lei 9.507/1997).

#### 2.2.5. Eficiência.

Di Pietro (2007, p. 75), com muita propriedade, expõe, de modo sintético, os elementos componentes do princípio em comentário:

[...] O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público [...] (grifos do original).

Este princípio será abordado com maiores detalhes no decorrer do presente trabalho.

### 2.3. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO PRINCÍPIO INFORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO

O enunciado desse princípio é autoexplicativo. O Estado, ao assumir a responsabilidade pelo atendimento das necessidades da coletividade, se impõe perante o particular, não se desvinculando, porém, da observância às garantias constitucionais fundamentais que protegem o cidadão. Diga-se informativo, porque esse princípio norteia tanto o legislador na elaboração da norma, como o administrador na aplicação da lei. Esse poder é indisponível e irrenunciável.

### 3. SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Pascarelli Filho (2011, p.23) expõe que,

[...] ao longo da história da administração pública brasileira, não é de admirar que, ao misturar a *res* pública com a *res* privada, confundiu-se e tratou-se o Estado como uma continuação da família, trazendo no bojo dessa inadequação o fato de acabar preponderando a vontade particularista contra a vontade generalista. O Estado somente nasce quando acontece o distanciamento da ordem familiar, bem como quando o indivíduo se faz cidadão e responsável perante as leis [...].

A origem colonialista exploratória do Brasil deu azo à criação de uma sociedade extremamente desigual, dividida entre os senhores escravocratas, dominantes do poder político juntamente com a monarquia, e os excluídos do processo decisório do Estado, vítimas das mazelas advindas da omissão do Poder Público. Nesse diapasão, o citado autor conclui:

[...] Portanto, em síntese, percebe-se que a administração patrimonialista caracteriza-se por um Estado centralizador, onipotente e espoliado por uma elite patrimonial, padrão que persiste por séculos. Por causa das raízes e herança desse modelo, a administração pública brasileira é caracterizada por um viés patrimonial profundo, que tem resistido, com intensidade variável, até os nossos dias [...] (ob. cit., 2011, p.23) (grifos do original).

É fato que o poder ruralista até então dominante foi mitigado pela Abolição da Escravatura e pela Proclamação da República, mas as consequências desse cenário perduraram até as duas primeiras décadas do século XX. A partir de então, com o início da era Vargas (1930), gradualmente foi-se eliminando a administração patrimonialista, instaurando-se, a partir de então, uma administração concentrada na burocracia, nos moldes preconizados por Werber<sup>3</sup>. Não há como negar que o conceito de burocracia sempre esteve associado a uma técnica administrativa caracterizada pela ineficiência, em que os meios ganham relevância maior que os fins. Contudo, é nessa fase que a Administração passou a se organizar de modo impessoal, introduzindo o componente da hierarquia na estrutura do setor público, especializando as funções administrativas de acordo com critérios técnicos.

---

<sup>3</sup> Max Weber(1864-1920): Intelectual alemão, considerado o fundador da sociologia moderna. Definiu o Estado como "uma entidade que reivindica o monopólio do uso legítimo da força física".



Com Juscelino Kubitschek (1956-1961), deu-se início ao processo de modernização do Estado, destacando-se as políticas públicas de expansão industrial, mantendo-se a forte intervenção do governo na economia. No entanto, nesse período, ele assumiu um Estado desacreditado na burocracia disponível, deixando, por outro lado, de investir em sua profissionalização, característica esta seguida pelo regime militar entre 1964 a 1985 (FILHO, PASCARELLI, 2011).

Mas foi no governo Castelo Branco (1967) a primeira tentativa de implementar a administração pública gerencial, através do Dec. Lei nº 200/67. Essa legislação promoveu a descentralização administrativa, com a transferência de atividades produtivas à chamada 'administração indireta', composta por empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista. Cuida-se de uma forma de racionalidade administrativa, com ênfase no planejamento e no controle de resultados (NASCIMENTO, EDSON RONALDO, 2011)

A partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), deu-se início a uma reforma administrativa<sup>4</sup>, concentrando-se, principalmente, nas privatizações e na regulação das atividades exploradoras através da criação de agências, consideradas espécies especiais de autarquias com capacidade normativa e fiscalizatória<sup>5</sup>. A preocupação da administração naquela época era respeitar as metas fiscais, controlando os gastos governamentais e, por consequência, a própria inflação.

O governo de Lula (2003-2010) e da sua sucessora Dilma (2011), ambos do Partido dos Trabalhadores, concentraram todos os esforços no combate direto à desigualdade social, com a implantação e manutenção de políticas públicas de distribuição de benefícios (Bolsa Família, p. ex.). Por outro lado, a forte intervenção estatal nas atividades exploratórias constitui uma marca inexorável do atual governo de Dilma Rousseff, característica esta entendida por alguns como prejudicial aos interesses desenvolvimentistas.

Atualmente, verifica-se, através de uma análise perfunctória, que o modelo de gestão ainda guarda certa resistência quanto às mudanças que ensejariam uma melhora na qualidade do atendimento ao cidadão. O ranço patrimonialista na

---

<sup>4</sup> Vide "A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira" Bresser Pereira (publicação nº 01 da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP).

<sup>5</sup> Segundo Di Pietro, além da agência executiva, que, em tese, visa a melhoria da "eficiência e redução de custos" (ob. cit., 2007, P. 432), no direito brasileiro há o conceito de agência reguladora, que detém o poder de polícia e a competência para expedir regras de observância obrigatória. Como exemplo, pode-se citar a ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária – criada pela Lei 9.782, de 26-1-99.

Administração (existente desde à época colonial), potencializado por interesses puramente políticos reflete diretamente no desempenho do Estado em relação aos serviços públicos disponibilizados ao cidadão.

#### 4. EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

Eficiência é um termo que ganhou contornos jurídicos após a publicação da emenda constitucional nº 19/1998, quando então esse termo foi elevado, dentro do direito administrativo, à posição de princípio<sup>6</sup>. Trata-se de uma relação quantitativa e qualitativa entre determinada ação e o resultado efetivamente obtido. Já a eficácia está intrinsecamente ligada ao direito, pois constitui a aptidão da norma em produzir efeitos no mundo jurídico. Contudo, na ciência da administração este último termo mede o grau de satisfação entre o resultado e os objetivos pretendidos.

Ambos os institutos são analisados, sob o enfoque da administração privada, como medidores de desempenho com para a obtenção de lucro: quanto maior a eficiência e a eficácia dos processos, melhores os resultados financeiros da instituição.

Ocorre que na Administração Pública não se visa, como último objetivo, a obtenção de lucro, mesmo no caso das empresas públicas exploradoras da atividade econômica (art. 173 da CF/1988)<sup>7</sup>. Entretanto, a eficiência e a eficácia na gestão estatal são legalmente observadas, mas sob o ponto de vista da racionalização dos gastos frente aos tributos arrecadados e dos resultados obtidos das aludidas empresas estatais, considerando objetivamente o atendimento dos interesses sociais.

#### 4.2. A BUSCA PELA QUALIDADE – NECESSIDADE DE REFORMA ESTRUTURAL

A Administração Pública no Brasil, como é cediço, não acompanha a crescente demanda por serviços públicos das mais variadas naturezas, inobstante a

---

<sup>6</sup> Essa conclusão advém de uma simples análise do conteúdo do estudo da estrutura normativa, incluindo os aspectos da hermenêutica, vigência e eficácia da norma. Antes da publicação da referida Emenda Constitucional, a eficiência estava ligada a uma questão de produtividade na área processual, e não ao resultado ou técnica da subsunção da norma ao caso concreto. À guisa de informação, esse princípio também encontra-se arrolado na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

<sup>7</sup> Art. 173: "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".

vultosa e crescente arrecadação que abastece os cofres públicos em cada exercício financeiro.

Anualmente, o Estado arrecada uma soma de tributos equivalente a 35,85% do PIB<sup>8</sup>.

A maior parte desse dinheiro é destinada ao pagamento da folha do funcionalismo, custeio e amortização de dívidas e juros. O que sobra, evidentemente, não é suficiente nem para manter os serviços disponibilizados ao cidadão. É evidente que a corrupção e os interesses puramente políticos partidários têm peso na concepção desse cenário problemático que atinge a estrutura administrativa do Estado. Mas, independentemente desses desvios comportamentais, o fato é que uma reforma administrativa se faz necessária como objetivo estratégico.

Nas palavras de Bresser Pereira (2003, p. 23):

[...] A reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos – os que se relacionam com a promoção da governabilidade –, econômicos e administrativos – aqueles que visam a aumentar a governança. Dentre as reformas que têm por objetivo aumentar a capacidade de governar – a capacidade de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade –, as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira ao Estado: particularmente o ajuste fiscal, a privatização. Mas igualmente importante é uma reforma administrativa que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores. Esse tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90.

A explicação é simples: os cidadãos estão-se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, como observou O'Connor (1973), nem apenas política, como Huntington (1968) destacou; é também administrativa. Os recursos econômicos e políticos são por definição escassos, mas é possível superar parcialmente essa limitação com seu uso eficiente pelo Estado, quando não se pode contar com o mercado, isto é, quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado o seu caráter distorcido ou dada sua incompletude. Nesse caso, a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda. [...] (grifos do original).

---

<sup>8</sup> Disponível em: Valor Econômico – versão digital (<http://www.valor.com.br/brasil/3378316/carga-tributaria-brasileira-bate-recorde-e-soma-3585-do-pib>)> Acesso em 11 fev. 2014).

Observa-se que a reforma atinge a própria estrutura do Estado, porquanto objetiva reestruturá-lo sob o ponto de vista estratégico, imunizando as suas instituições contra a volatilidade do mercado. É importante dizer que esse tipo de modificação corresponde a uma abrupta ruptura com o modelo de Estado vigente, o que importa na quebra de certos paradigmas que engessam o progresso da nação.

Com efeito, essa discussão, por óbvio, é apartidária e independe do rótulo do sistema econômico, já que a deficiência estatal atinge qualquer tipo ou forma de governo. Entretanto, os nossos governantes não têm dado a devida importância que o assunto merece, talvez porque a referida ruptura possa, para eles, significar a tão temida impopularidade eleitoral.

Mas a eficiência imposta pela nossa Constituição Federal não poderá ficar ao alvedrio de determinada coloração partidária. Consoante aludido, questões estratégicas relativas à reestruturação do Estado devem ser discutidas e assimiladas por todos os governantes, como um plano contínuo de melhora das condições socioeconômicas da população, bem como da própria governabilidade.

Nesse sentido, pertinentes as palavras de Oliveira (2012, p. 37):

[...] A questão é até quando os governos se sucederão e os novos governantes ficarão perplexos com a estrutura administrativa que encontram. Qual governante não gostaria de, ao tomar posse, dispor de uma estrutura administrativa profissionalizada, que executasse o seu programa de governo com qualidade e eficiência? Qual governante não gostaria de ter a imagem de sua administração associada à competência de gestão? Trata-se de uma importante reflexão para a sociedade, particularmente para as lideranças políticas e os servidores públicos[...]. Entretanto, é preciso construir um consenso, na sociedade brasileira, sobre os valores e os objetivos orientadores dessa reforma para torná-la politicamente viável e socialmente aceitável, pois o padrão atual de relacionamento Estado-sociedade incorpora clientelismo, aparelhamento partidário da estrutura do Estado, patrimonialismo e corporativismo, entre outras práticas sociais com fortes raízes históricas, que impedem o bom funcionamento da administração pública. Nenhuma atitude voluntarista e unilateral do governo é capaz de alterar esse padrão, pois não se pode reformar o Estado sem que a sociedade se reforme.

É fato que problema é de fundo e impende uma mudança comportamental da sociedade. A desmoralização, a fraqueza e a ineficiência do Estado são alimentadas por uma população que, em sua grande maioria, está desmotivada, quiçá desinteressada, em relação aos problemas apontados. Falta-lhe a devida consciência de cidadania e sobra-lhe o individualismo. O espírito de coletividade deve inspirar o cidadão a cobrar das autoridades o bom uso do dinheiro público

condicionando a sua (re)eleição ao cumprimento de metas de governo, sem que isso implique em troca de favores.

#### 4.3. A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO COMO MECANISMO DE CORREÇÃO DE DISTORÇÕES

Inicialmente, foi afirmado que os fatores que levam a ineficiência do Estado na questão dos serviços públicos postos à disposição da população são de fácil identificação, uma vez que, em sua maioria, guardam reminiscências históricas. Ou seja, quando se fala hodiernamente em clientelismo, corporativismo, burocracia e desinteresse da sociedade estar-se-á referindo a um processo histórico da Administração Pública Brasileira que nunca esteve em consonância com os anseios dos cidadãos. É verdade que estes, inadvertidamente, traçam um paralelo com as instituições privadas como modelo de eficiência que o Poder Público deve seguir, mas ignoram o fato de que a aferição de lucro que norteia as primeiras não é perseguido por este último. O grau de atendimento das necessidades sociais é o ‘medidor’ da eficiência do Estado, compreendendo, nesse diapasão, o racional funcionamento da máquina administrativa.

Não se olvide que antes de qualquer reforma gerencial ou administrativa, deverá haver uma mudança de consciência política da população que é o principal fiscalizador dos atos dos administradores. Oliveira (2012, p.53) sintetiza o assunto da seguinte forma:

[...] O controle social – exercido diretamente pela sociedade em paralelo ao institucional, realizado por órgãos públicos – é fundamental. Enquanto as empresas privadas precisam atender os consumidores e o mercado para sobreviver, os governos e órgãos públicos são compelidos pela permanente pressão popular da sociedade a cumprir sua função social.

Essa pressão desencadeia necessariamente uma mudança na consciência política das próprias lideranças governamentais. A consequência desse cenário é que a discricionariedade administrativa não servirá para o atendimento dos interesses particulares.

Ultrapassada a questão sócio/política, necessária se faz traçar as devidas considerações no tocante aos elementos que devem compor planejamento estratégico na elaboração de políticas públicas de reestruturação da Administração.

## 5. FERRAMENTAS DE ANÁLISE, CONTROLE E GESTÃO

Toda e qualquer mudança de ordem estrutural deve ser precedida de estudos que identifiquem os pontos a serem corrigidos ou eliminados (forças e fraquezas), independentemente se o ente considerado for uma empresa privada ou a própria Administração Pública.

Ocorre que a utilização de mecanismos de controle/qualidade nesta última depende de adequações que podem inviabilizar a sua aplicação, em virtude da falta de flexibilidade do próprio sistema, amparado pelo já mencionado princípio da legalidade. Ou seja, enquanto na iniciativa privada o gestor tem ampla possibilidade de alterações na própria estrutura da sua entidade, permitindo, inclusive o chamado 'choque de gestão', o gestor público fica engessado por normas indisponíveis e cogentes que definem de modo inexorável a estrutura e o funcionamento da máquina administrativa.

Mas existem pontos de convergência nos dois casos que permitem o emprego em comum de mecanismos ou técnicas de diagnósticos e possíveis soluções, que serão a seguir apresentados.

### 5.1. O BENCHMARKING

Trata-se de um processo de avaliação contínua dos componentes de uma organização, através de métodos comparativos, nas quais são identificadas as referências de excelência dentro da organização, comparando-as com os fatores sob análise. Pascarelli Filho (2011, p.53) explica:

[...] A utilização de técnicas de Benchmarking estimula e orienta as mudanças para a melhoria das organizações que envolvem um processo de aprendizado. Isto pode ser realizado de duas maneiras:

a. Identificando resultados excelentes, geralmente mensurados através de métricas ou indicadores que servirão de estímulo para os esforços de melhoria e darão uma garantia de que, através de esforços inteligentes, tais resultados poderão ser igualados;

b. Identificando as chamadas "melhores práticas", que, geralmente, com algumas adaptações à cultura e às peculiaridades locais, podem servir de referência para uma mudança que leve a melhores resultados [...]



Nesta técnica há o emprego de métodos comparativos de indicadores que permitem a identificação dos pontos de fraqueza e excelência do objeto considerado, num processo contínuo de análise e aprimoramento.

## 5.2. BALANCED SCORECARD (BSC)

É um método de orientação estratégica. Segundo Lobato, Moysés Filho, Sotelino Torres, Alambert Rodrigues (2008, p.105):

[...] As medidas adotadas pelo BSC derivam da visão de futuro, missão e estratégica da organização. O BSC é um sistema de integração da gestão estratégica a curto, médio e longo prazos visando o aprendizado e o crescimento organizacionais. Complementa as demais ferramentas existentes e assegura a implementação da estratégia, permitindo a correção de rumos. Como metodologia de medição de desempenho, o BSC é uma ferramenta importante para o controle e alinhamento estratégico da organização [...].

Em tese, esse método contribui para o direcionamento na elaboração de políticas públicas, independentemente da sua abrangência. É fato, contudo, que a questão estratégica acaba recebendo um componente político partidário que nem sempre está em consonância com os aspectos técnicos, o que interfere nos resultados finais da implantação e avaliação dessas políticas públicas.

## 5.3. CICLO PDCA

Constitui-se de um método gerencial de melhoria contínua composto por quatro fases que consolida a padronização de práticas. Essas fases são as seguintes:

1ª Fase – Plan (planejamento). Onde são definidos os objetivos e as metas. Na Administração Pública, compreende, p. ex., os estudos e análises conjecturais socioeconômicas e a definição de mecanismos de resolução de determinado problema. É nessa fase onde são elaboradas as políticas públicas ou planos estratégicos.

2ª Fase – Do (execução). Depois de definida a abordagem de um determinado problema, através da elaboração de um plano, chega-se a fase de sua implementação onde colhem-se todos os dados de desempenho que serão analisados na fase seguinte.

3ª Fase: Check (verificação). Nesse ponto é feita uma verificação comparativa entre o que se planejou, as metas e os resultados obtidos.

4ª Fase: Act (agir para corrigir). Abrem-se as seguintes possibilidades nessa fase: a primeira é identificar os defeitos para evitar a sua repetição. A segunda é adotar definitivamente o padrão definido no planejamento, considerando alcançadas as metas.

Naturalmente, existem outras ferramentas ou métodos de gestão que poderão ser empregados na Administração Pública, tanto de forma isolada como cumulativamente. No entanto, já foi dito que a falta de flexibilização das normas que orientam a atuação do gestor, de certa forma, limita a adoção de certos métodos de melhoria e padronização.

## **6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO**

Após tomar posse, deve o chefe do Poder Executivo colocar em prática os planos traçados na campanha eleitoral, executando, dessa forma, os compromissos eleitorais junto aos cidadãos que serão influenciados diretamente pela sua gestão.

Ocorre que esse planejamento peca pela falta de subsídios concretos que somente poderão ser obtidos com o conhecimento da situação real da máquina administrativa. O levantamento dessa situação ocorrerá ou na transição de governo, ou após a efetiva posse do candidato vencedor, considerando, obviamente, em qualquer hipótese, a não reeleição do seu antecessor.

O plano estratégico de gestão de governo, portanto, deve ser complementado ou alterado conforme o recebimento desses elementos, que também abarca o ambiente político que cerca o governo.

O novo quadro que então se configura é determinante para adequar aquele plano de governo previamente traçado ou excluí-lo, para ser substituído por outro, dependendo do nível de gravidade situacional encontrado.

Com efeito, o que antes se considerava ideal para atender aos interesses gerais, passa a ser inócuo diante das barreiras eventualmente encontradas: caixa deficitário, dívidas, inchaço e ineficiência da máquina, atendimento de interesses políticos partidários, etc.

Esse quadro, não raramente encontrado em unidades federativas brasileiras, faz com que o gestor simplesmente administre um déficit e/ou continue dando preferência aos interesses políticos em detrimento das necessidades da população.

Na segunda hipótese, o problema extrapola as técnicas de gestão e alcança aspectos ligados à moralidade, probidade e à política partidária. Na primeira, o gestor probo deve inicialmente concentrar os seus esforços na identificação dos fatores que levam à ineficiência da máquina administrativa. Munido desses elementos, o passo seguinte é fazer as alterações pertinentes.

Essas mudanças podem desencadear desagradados políticos, bem como do próprio funcionalismo. Mas o gestor sério, que pretende endireitar a estrutura funcional da administração, deverá tomar certas decisões que poderão atingir até a sua popularidade junto ao seu eleitorado. Corte de despesas e remanejamento de

pessoal, p. ex., podem ajudar a diminuir eventual déficit financeiro, mas, ao mesmo tempo, impactam na prestação dos serviços públicos.

O ajustamento é deveras complicado, pois o gestor público deve lidar com duas variáveis que se mostram inversamente proporcionais: orçamento e atendimento das necessidades públicas.

É importante que haja uma interlocução permanente com a sociedade para que esta não somente tenha ciência da situação orgânica da administração, mas que também possa proativamente exercer uma função fiscalizadora do emprego da verba pública.

Diante do exposto, o gestor, no que toca ao planejamento estratégico, traça os objetivos e as diretrizes que redundarão na elaboração eficaz das políticas públicas. Vale dizer, para planejar adequadamente deve-se conhecer a situação atual com todas as suas implicações e desenhar um cenário futuro, simulando os resultados pretendidos.

Os elementos que compõe o planejamento estratégico são os seguintes:

i. Missão – constitui na própria razão de existir do Estado. É o que se espera do poder legitimamente instituído. Para o gestor público, a missão é a satisfação das necessidades sociais. Completa Oliveira (2012, p.21):

[...] para alcançar a missão, é indispensável a consolidação de uma nova cultura entre seus executores, os servidores públicos. Uma cultura democrática, comprometida com a inclusão social e com o desenvolvimento, caracteriza-se por seus valores principais: fortalecer o mérito, o atendimento do público, a eficiência, o empreendedorismo, a inovação, a ética pública, o compromisso com a democracia, o combate à desigualdade e o desenvolvimento[...].

ii. Valores – são princípios que norteiam o comportamento da organização.

iii. Objetivos – é o propósito a ser alcançado.

A implantação de uma política estratégica poderá ser acompanhada das ferramentas descritas no capítulo anterior. Aliás, é recomendável que o gestor empregue as referidas técnicas de controle e correção, visando a melhoria contínua do processo de implantação/ execução dos projetos de interesse geral.

Há necessidade de se observar nesse processo, as diretrizes estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). São elas, segundo Nascimento (2011, p. 212):

- i. ação planejada e transparente (pressupostos da LRF);
- ii. prevenção de riscos e correções de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- iii. garantia de equilíbrio das contas, via cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas;
- iiii. obediência a limites e condições para a renúncia e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Verificam-se nessa legislação duas funções primordiais: uma preventiva a fim de se evitarem impactos nas finanças com despesas não programadas e uma corretiva para adequar a situação aos limites (orçamentários) impostos pela lei.

## 6.1. NECESSIDADE DE CAPACITAÇÃO CONSTANTE DO SERVIDOR PÚBLICO

A complexidade do funcionamento da máquina pública exige dos seus agentes habilidades dos mais variados campos do conhecimento. Contudo, essa característica não elide a necessidade de formação específica do servidor para a sua atuação em determinada área da administração, mormente considerando o grau de especialização exigida para enfrentar as dificuldades de um intrincado sistema.

A seleção do servidor através de concurso público não significa a desejada aptidão para o exercício de um determinado cargo/função. Nesse ponto, mostra-se imprescindível a efetiva capacitação do servidor que deve se tornar uma prática rotineira na administração, haja vista as constantes mudanças procedimentais advindas de inovações legislativas ou tecnológicas.

Por outro lado, as pessoas nomeadas para cargos comissionados com espeque no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 nem sempre se encontram preparadas para exercer uma função de chefia ou assessoramento, já que a escolha, nesses casos, é baseada mais em critérios políticos<sup>9</sup> que técnicos. De qualquer forma, a convivência entre servidores efetivos e comissionários deve ser harmônica, de modo que sejam atendidos somente os interesses da administração, observando-se, dessarte, o princípio da impessoalidade e da supremacia do interesse público.

---

<sup>9</sup> Trata-se de uma forma de clientelismo.

## 6.2. INFORMATIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO

De um modo geral, a Administração Pública no Brasil atingiu um grau de informatização que permite um maior controle dos gastos e uma melhor fiscalização por parte da sociedade civil<sup>10</sup>. No âmbito federal, as aquisições e contratações são realizadas através de um sistema integrado denominado SIASG/SIAFI (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais/ Sistema Integrado de Administração Financeira), no qual é possível realizar licitações por meio de pregão eletrônico<sup>11</sup>, bem como empenhar os valores correspondentes às aquisições e contratações, em um processo cem por cento informatizado. O controle relativo ao pessoal (pagamentos/reembolsos) é feito pelo sistema SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.

Nota-se que essas ferramentas constituem meios para a obtenção de melhor controle e fiscalização sobre os gastos públicos. Podem auxiliar no planejamento estratégico do Estado, com o fornecimento de dados estatísticos, permitindo, assim, a identificação de pontos fortes ou eventuais vulnerabilidades<sup>12</sup>.

Com efeito, o controle, a fiscalização e as auditorias pelos tribunais de contas podem ser realizados à distância, sendo que a avocação de processos físicos (autos) torna-se imperiosa somente quando necessária a obtenção de informações que complementem algum dado que por si só não é suficiente para formar um juízo de valor.

---

<sup>10</sup> “Como as empresas privadas, o setor público agora cruza informações e estatísticas para se antecipar a demandas da população” (Exame: Edição 1.055, nº 23, 11/12/2013).

<sup>11</sup> Modalidade de licitação implantada pelo Dec. 5.504/2005, exigida para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

<sup>12</sup> “Usar de maneira mais inteligente as informações que têm sobre nós é também uma forma de os governos melhorarem o gasto público. A Oxford Economics, consultoria econômica ligada à Universidade de Oxford, na Inglaterra, analisou dez países para saber o impacto que o aumento da eficiência dos governos teria sobre as contas públicas. Se os governos desses dez países elevassem a sua eficiência em apenas 1% ao ano de 2012 a 2025, eles economizariam um total de 2 trilhões de dólares. No Brasil, a economia seria de 122 bilhões de dólares, segundo a Oxford Economics” (fonte: Exame: Edição 1.055, nº 23, 11/12/2013).

## 7. NEOLIBERALISMO X EFICIÊNCIA

Segundo o aspecto político, o neoliberalismo é uma corrente de pensamento que defende a intervenção mínima do Estado na economia e a livre concorrência de mercado, tudo visando o crescimento econômico e a produtividade.

Além da abertura exacerbada do mercado brasileiro para investidores estrangeiros a partir da primeira metade da década de 1990, as privatizações de empresas estatais tornaram-se a tônica dos governos situacionistas visando a uma reforma política/econômica que estancasse os descontrolados gastos públicos, que, até então, provocava uma escala inflacionária sem precedentes no país. Miriam Leitão (201, p. 20) relata a dramática situação do país naquela época:

[...] A virada dos anos 1980 para os 1990 foi assustadora. Depois de três planos fracassados, a inflação ganhou força inimaginável. Ela se fortaleceu a cada falha, como as infecções avançam sobre os corpos mal defendidos. O sofrimento que provocou nas famílias, o empobrecimento dos mais pobres, a desordem na contabilidade das empresas, a incapacidade absoluta de fazer qualquer previsão e planejamento, tudo ficou insuportável. A inflação inflacionou a vida brasileira. Ocupou todos os espaços. Era o único assunto das editorias de economia, era a manchete mais frequente dos jornais, era a obsessão do cidadão, a derrota dos governantes.

O equacionamento do problema 'diminuição de gastos públicos/eficiência/atendimento das necessidades da população' ainda se mostra sem solução prática plausível, talvez em virtude do total desinteresse político que o tema exige.

Ainda nesse contexto, merece destaque, também, a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, que abarcou a "reforma administrativa".

### 7.1. AS PRIVATIZAÇÕES

O primeiro governo a adotar a política de privatizações como parte de programa econômico foi Fernando Collor de Melo, através do PND – Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031, de 1990). A primeira empresa privatizada foi a USIMINAS (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais).

O governo de Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao processo, apesar de não constar esse ponto no seu plano de governo, imprimindo ritmo às

desestatizações, após uma leve desaceleração do governo Itamar Franco que, apesar de ter sido categoricamente contrário às privatizações, vendeu 15 empresas (2011:313).

O governo Lula, apesar de sua notória posição estatizante, autorizou a privatização de rodovias federais, como parte do plano de recuperação das abandonadas BRs, o que foi seguido por sua sucessora, Dilma Rousseff.

A polêmica sobre as privatizações abarca dois aspectos: o primeiro refere-se ao controle do endividamento, já que as empresas estatais geravam prejuízos<sup>13</sup> que eram cobertos pela própria população brasileira. Outro ponto é a questão envolvendo a esperada eficiência na prestação dos serviços públicos e na forma de exploração da atividade econômica.

Não há como negar que sangria de dinheiro público causada pelas temerárias administrações dessas empresas estatais naturalmente foi estancada<sup>14</sup> pelo processo desestatizante, mas, por outro lado, a leniência do Poder Público quanto aos abusos cometidos pelos novos controladores faz com que a população ainda permaneça à míngua de serviços públicos de qualidade satisfatória.

No entanto, não há como negar certos benefícios trazidos pelas privatizações, principalmente no campo siderúrgico e de exploração mineral (exceto os radiativos), na telefonia móvel e aviação. Miriam Leitão (2011, p. 313) arremata:

[...] O balanço da privatização tinha o enorme saldo positivo de o Estado deixar atividades que nem de longe eram sua função, como a mineração ou a produção do aço. Tinham sido eliminados inúmeros cargos de direção das empresas, que eram alvo de barganha política. Empresas com prejuízo crônico, quando estatais, passaram a dar lucro e pagar impostos .

---

<sup>13</sup> Em 1993, no período anterior à sua privatização, a Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA – gerava um prejuízo diário de 1 milhão de dólares (Disponível em : Veja, coluna de Ricardo Setti em <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/Cosipa>). A Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A, em 1994, amargou um prejuízo de 321 milhões de dólares (fonte: Exame <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0838/noticias/antes-e-depois-da-venda-m0051381>> Acesso em 09 fev. 2014).

<sup>14</sup> Mas com a injeção de dinheiro público: Veja o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDS) nesse processo: “Gestor do programa de privatizações federais e assessor da maioria das privatizações estaduais, o BNDES também destinou uma parcela substancial dos seus recursos durante o atual governo para ajudar a vender as estatais ou viabilizar os investimentos das empresas privatizadas. Os setores siderúrgico, químico/petroquímico, aeronáutico, de telecomunicações e de energia elétrica, marcados pelas privatizações nos últimos dez anos, receberam de 1995 até abril deste ano R\$ 50,3 bilhões em financiamentos, equivalentes a quase 40% dos R\$ 127,5 bilhões que o banco financiou no período. A Embraer, privatizada em dezembro de 1994, foi a grande beneficiária individual dos financiamento do BNDES no governo FHC. Privatizada e voltada ao mercado externo, ela juntou duas das principais prioridades do banco. Recebeu praticamente o total dos R\$ 15,77 bilhões emprestados pelo banco ao setor de equipamentos de transportes, exceto veículos automotores, nos últimos oito anos” (Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj1912200210.htm>> Acesso em 09 de fev. 2014 ).



Contudo (2011:314),

[...] O processo teve também efeitos negativos. Houve concentração e formação de monopólios e oligopólios privados que poderiam ter sido evitados com boa defesa da concorrência. Um enorme contingente de demitidos engrossou o universo dos desempregados, que já era grande. Só a Vale, em apenas um ano, reduziu em um terço o número de funcionários, pondo na rua mais de 5 mil pessoas. A privatização do setor elétrico começou de forma atabalhoada, em 1995, sem que houvesse um marco regulador.

## 7.2. REFORMA DO ESTADO

Bresser Pereira (1997, p.05) define o tema:

[...] Reformar o Estado significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, por meio de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. Em qualquer das três hipóteses, reformar o Estado significa dar uma resposta positiva ao problema fundamental do último quartel deste século: a crise do Estado [...]. Por outro lado, à medida em que a crise do Estado e a necessidade de reconstruí-lo ou reformá-lo se tornavam mais claras para a sociedade, os objetivos da reforma tornaram-se, também, mais precisos. Reconstruir o Estado significa superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias. Conjuntamente, é preciso reformar o aparelho do Estado, e isto significa: 1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; 2) reduzir seu custo; 3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e 4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação

No que se refere à reforma constitucional, argumentou-se que a eficiência e a qualidade dos serviços públicos só seriam alcançados com a flexibilização das normas administrativas. Quando da proposta, o MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – expôs de forma analítica, mas sem qualquer discussão social relevante, que os serviços sociais do Estado exigem “*flexibilidade, eficiência e qualidade tão boas quanto as existentes nas atividades semelhantes no*

*setor privado e no setor público não-estatal*". Por isso, "será necessário para esses serviços encontrar uma forma de administração mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta".<sup>15</sup>

O tema é extremamente polêmico, pois envolve questões relativas à descentralização administrativa, racionalização dos gastos, bem como a mitigação da rigidez da estabilidade do funcionalismo público. Em que pesem tais considerações, a conotação de "reforma neoliberal" não é pertinente, pois a aspiração por serviços públicos de qualidade deve ser precedida de mudanças comportamentais que eliminem a ideia de 'Estado patrimonialista e assistencialista', fazendo com que se aflore a devida participação popular na gestão da coisa pública, criando-se, assim, um novo estilo gerencial que valorize o relacionamento com os diversos atores sociais, a negociação e a concentração em problemas estratégicos<sup>16</sup>. Essas mudanças devem passar pela descentralização administrativa e pela ampliação da discricionariedade do gestor, que não significam a eclosão de uma 'crise na definição de serviço público', pois o Estado, por uma simples questão de ordem constitucional, não poderá se omitir quanto à regulação e fiscalização das atividades delegadas ao particular. Em outras palavras, o Poder Público, independentemente de quem prestará esses serviços, deverá garantir a sua continuidade sem qualquer percalço, considerando a supremacia do interesse público sobre o particular.

---

<sup>15</sup> Caderno Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Tema: A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira Brasília, 1997, p. 11.

<sup>16</sup> Kliksberg, citado por Gleisi Heisler Neves (Reflexões sobre a proposta de reforma do Estado brasileiro Brasília: ENAP nº3, 1995 p. 8).

## **8. O TERCEIRO SETOR, AS ENTIDADES PARAESTATAIS E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs).**

Diante da incapacidade do Estado em resolver os complexos problemas que atingem a sociedade, tornaram-se necessárias parcerias com entidades não governamentais que assumiram a responsabilidade na prestação de serviços de interesse público, paralelamente com a Administração.

Essas entidades, incluídas no chamado Terceiro Setor, segundo Di Pietro (2006), aludindo às lições de Bandeira de Melo (1992), desempenham atividades não lucrativas e às quais o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações de seu poder de império, como o tributário, por exemplo.

O enquadramento dessas entidades, contudo, ainda gera controvérsias, conforme salienta Di Pietro (2006, p. 456):

[...] Os teóricos da Reforma do Estado incluem essas entidades no que denominam de terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o primeiro setor que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado.

Continuando (p.457):

[...] Sem descartar a expressão terceiro setor, incluem tais entidades entre as públicas não estatais; entende-se que são públicas, porque prestam atividade de serviço público; e não estatais, porque não integram a Administração Pública, direta ou indireta.

Na realidade, essa ‘delegação de funções’ não significa a abstração de responsabilidades do Estado, que, além de continuar prestando esses serviços de interesse público, procede à regulamentação e a fiscalização dessas entidades parceiras que seguem o regime de direito privado. Essas entidades, chamadas de paraestatais, não integram a Administração Indireta.

Oliveira (2011, p.80) destaca o seguinte exemplo de sucesso dessa parceria:

[...] A experiência de vários governos, com destaque para a rede pública de saúde de São Paulo, mostra que as parcerias têm proporcionado serviços eficientes e de qualidade à população. Estudos do Banco Internacional para

Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) concluíram que essa rede administrativa pelas organizações sociais da saúde atende 25% mais pessoas com um custo 20% mais baixo do que a rede administrada diretamente pelo governo, em uma clara demonstração de melhoria da qualidade do gasto público.

Não se olvide que o controle dessas organizações por parte da Administração e sociedade civil é bastante facilitado, tendo em vista a composição do seu órgão deliberativo, integrado por representantes do Poder Público e membros da comunidade. Nota-se que a supervisão dos órgãos oficiais de controle é imperativa, assim como a avaliação dos critérios de desempenho, já que a fiscalização na execução contratual é de resultado (OLIVEIRA, 2011).

Por outro lado, existem barreiras na implantação dessas parcerias, já que o modo de administrar esses serviços pelas referidas entidades envolve mudanças conceituais, que redefinem a forma de gestão pública, pois a peculiaridade aqui observada abarca a dicotomia público/privada: a finalidade é pública, mas não são estatais.

Oliveira (2011, p.82) destaca os benefícios dessas parcerias, mas ao mesmo tempo aponta os desafios desse instituto da Administração:

[...] Os resultados estimulam o crescimento dessas parcerias em todo o país e as fortalecem politicamente, pois melhoram a prestação dos serviços públicos à população. Contudo, a prática, os estudos e os debates sobre o tema evidenciam a necessidade de um marco jurídico mais consistente para amparar essa nova forma de colaboração entre estado e a sociedade civil. A formulação de uma legislação é um desafio que precisa ser superado com urgência, considerando a importância das parcerias na prestação de serviços[...].

Nesse passo, a Lei 9.790/99, conhecida como a “nova lei do Terceiro Setor”, mostra-se apenas o início desse marco regulatório, que necessita de um complemento legal que, segundo Franco (2011, apud OLIVEIRA, ob. cit. p. 82):

[...] a) reconheça o caráter público de um conjunto, imenso e ainda informal, de organizações da sociedade civil; e, ao mesmo tempo, b) facilite a colaboração entre essas organizações e o Estado. Trata-se de construir um novo marco institucional que possibilite a progressiva mudança do desenho das políticas públicas governamentais, de sorte a transformá-las em políticas públicas de parceria entre Estado e sociedade civil entre todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos na sua

elaboração, na sua execução, no seu monitoramento, na sua avaliação e na sua finalidade<sup>17</sup>[...].

O fato de serem levantadas algumas suspeições quanto a real intenção dos dirigentes dessas entidades pertencentes ao Terceiro Setor não é motivo para desqualificar a importância dessa parceria que, em alguns casos, se torna imprescindível, inclusive, para a continuidade da prestação dos serviços públicos considerados essenciais.

Em decorrência da escassez de investimentos na área de infraestrutura, foram instituídas as chamadas parcerias público – privadas, formalizadas por meio de um contrato envolvendo a administração direta ou indireta e uma empresa ou consórcio pertencente à iniciativa privada, tendo como objeto a concessão obras públicas, mediante a contraprestação pecuniária da administração parceira. A contratação é precedida por um processo licitatório, na modalidade concorrência, considerando o aporte do investimento que deve ser superior a R\$20 milhões de reais (Lei 11.079/2004). A contraprestação poderá ser realizada por meio de transferência em espécie, cessão de créditos tributários, outorga de direitos, inclusive sobre bens públicos (NASCIMENTO, 2011).

---

<sup>17</sup> Introdução do documento editado pelo Programa Comunidade Solidária, do Governo Federal, em junho de 2001, para divulgar a Lei nº 9.790/99 sobre as Oscips”.

## 9. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS NOSSOS TRIBUNAIS

O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) preconizado por Montesquieu<sup>18</sup> constitui uma forma de contenção de abusos ou imposição de um Poder sobre o outro, sem que isso implique numa intervenção nas funções precípuas de cada Poder.

Trata-se de um meio de controle legitimado pela própria Constituição Federal, considerando a estabilidade política do Estado, necessária para a condução de qualquer processo democrático.

Como exemplos desse controle, todos baseados na Carta Constitucional, podemos citar:

- i. Do Legislativo sobre o Executivo: “impeachment”, o controle do orçamento e a nomeação para determinados cargos;
- ii. Do Executivo sobre o Legislativo: vetos presidenciais aos projetos de lei;
- iii. Do Executivo sobre o Judiciário: indicação de ministros para os tribunais superiores;
- iiii. Do Judiciário sobre os demais Poderes: controle de constitucionalidade e anulação de atos ilegais.

A inserção do princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, através da EC 19/2008<sup>19</sup>, impôs a Administração Pública a observância no emprego dos meios necessários para alcançar os melhores resultados práticos, com vistas ao atendimento das necessidades da comunidade. Mas como analisar o princípio em referência sob o ponto de vista jurídico, considerando eventual inobservância pela Administração das regras que impõe uma gestão eficiente?

Já foi dito alhures que a “eficiência”, ao contrário de eficácia, é um termo que melhor se relaciona com a ciência da administração. Daí a dificuldade de conceituá-la sob a ótica do direito, no sentido de atribuir-lhe os efeitos jurídicos no caso concreto.

---

<sup>18</sup> Filósofo e escritor francês (1689-1755), autor da obra “O Espírito das Leis” (1748).

<sup>19</sup> EC 19/1998: “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.

De forma brilhante, expõe Bandeira de Mello (1999, p.92):

[...] Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.

Obviamente, uma boa administração só é alcançada se os meios para tanto forem eficazes e eficientes, independentemente do ente analisado – público ou privado -, mas o problema persiste no âmbito judicial, uma vez que a linha que separa o dever de eficiência da legalidade, assim como a moral e o direito, não está bem definida. Assim, a pergunta ainda persiste: o que é eficiente para o direito, a ponto de, no caso concreto, serem atribuídos efeitos jurídicos passíveis de cumprimento ou abstenção pela Administração? Em outras palavras: é possível responsabilizar o agente público por não ter sido eficiente?

Essas questões ainda carecem de respostas consistentes, tanto na doutrina como na jurisprudência. O grande problema enfrentado na apreciação desse tema é a visualização de um limite que separe a atuação da administração, considerando a busca dos meios mais eficientes para o atendimento das necessidades da comunidade, da interferência judicial, sem que isso implique na sobreposição de poderes.

Levantamento realizado pelo Procurador da Fazenda Nacional Bandeira Santos constatou que

[...] em uma consulta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal através da Internet Princípio da Eficiência” como critério de pesquisa, apontou o pífio resultado de 7 (sete) acórdãos. Uma análise destes acórdãos demonstrará que o Princípio da Eficiência exerceu papel coadjuvante na fundamentação da decisão. A título de comparação, uma consulta utilizando a expressão “Princípio da Legalidade” apontou o resultado de 821 (oitocentos e vinte um) acórdãos e 3 (três) casos de repercussão geral. Com a expressão “Princípio da Moralidade” foram localizados 73 (setenta e três) acórdãos e 1 (um) caso de repercussão geral<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Disponível em :<http://jus.com.br/artigos/22304/principio-da-eficiencia-e-principio-da-legalidade>> Acesso em 08 fev. de 2014.

A eficiência, no direito, está condicionada à legalidade. Os resultados a serem alcançados pela Administração só serão válidos se as escolhas dos meios necessários para a obtenção de um resultado estiverem contidas na lei. A discricionariedade do gestor, sob os aspectos da conveniência e oportunidade não o isenta do dever de optar pela solução mais racional diante de uma demanda. Nesse diapasão:

[...] Assim, a perspectiva que se coloca de ampliação do controle sobre os atos da Administração, quanto à eficiência, objetivamente aferível, pela via da *razoabilidade*, implica que “eficiência, economicidade, legitimidade e moralidade passam a constituir um padrão de comportamento administrativo sujeito tanto ao controle interno, na linha da hierarquia que enseja a autotutela (STF, Súmula 473), quanto externo, pelos Cidadãos (ação popular constitucional), pelos Tribunais de Contas e pelo Judiciário (Revista do Tribunal de Contas da União – v. 01, nº1 – p. 45).

Dentro desse raciocínio, a interpretação de tal princípio dentro da ótica jurídica segue a legalidade, passível, portanto, de interpelação judicial, sem que isso denote uma intervenção indevida do Poder Judiciário sobre o Executivo. Contudo, a dimensão do princípio da eficiência faz com que a interpretação das normas administrativas se liberte do puro formalismo para, enfim, acolher, dentro da escala valorativa, os anseios sociais por uma boa administração.

### 9.1. O TRIBUNAL DE CONTAS.

Nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos órgãos e entidades que recebem dinheiro público é realizada por meio de Tribunais de Contas, nos âmbitos da União, dos Estados, Distrito Federal e, em alguns casos, dos Municípios.

Essa atividade controladora, segundo Di Pietro (2006), envolve também questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo benefício.

Vale salientar que os Tribunais de Contas não são órgãos pertencentes à estrutura do Poder Judiciário. Entretanto, as suas decisões, no âmbito da

---



administração, são de observância obrigatória, mesmo quando apreciam questões envolvendo a conveniência e oportunidade do ato administrativo.

Além da verificação da conformidade dos meios com os fins, esses órgãos controlam a legitimidade do gasto e a sua economicidade frente à demanda.

O Tribunal de Contas da União, p. ex., através da análise de dados provenientes do já referido sistema SIASG/SIAFI, controla não só a legalidade do gasto público, como também verifica se os resultados almejados foram alcançados de forma racional e eficiente, expedindo, se for o caso, recomendações ou ordens para que se refaça o ato considerado em desacordo com as normas e princípios que regem a respectiva matéria.

## **10. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ESFORÇOS PARA UMA NOVA GESTÃO – A IMPERIOSA NECESSIDADE DE MUDANÇA.**

A implantação de meios ou ferramentas para aprimorar a gestão pública não é suficiente se não for acompanhado de uma mudança comportamental dos autores envolvidos nesse processo.

Essa mudança, segundo Oliveira (2012), é composta por três elementos, que devem atuar conjuntamente, tudo visando o aprimoramento constante da qualidade dos serviços públicos. São eles:

- i. A sociedade organizada, cobrando serviços públicos de qualidade;
- ii. Os servidores e as organizações públicas interessadas na produção de resultados para a sociedade;
- iii. Os governos comprometidos com a modernização da gestão pública.

No nosso país existe um sério desafio quando se fala em mobilização da sociedade civil com o fim de pressionar as lideranças governamentais para o funcionamento adequado da máquina do Estado. A passividade com que a comunidade encara os problemas de gestão pública, salvo algumas exceções pontuais, acarreta justamente a ausência de controle social sobre a Administração Pública. Se o nível de desenvolvimento de uma nação é medida pela sua organização social, é evidente que essa sociedade bem organizada tem o poder de pressionar os dirigentes estatais, visando o atendimento de todas as necessidades da população. Do contrário, verificam-se somente reivindicações de ordem setorial, quem nem sempre se coadunam com o anseio geral da sociedade.

Os servidores e as instituições, conforme salienta Oliveira (2012), também devem participar dessa discussão, bem como formular planos de mudanças da Administração, pois serão eles responsáveis por sua implementação.

O governo, por sua vez, deve assumir o compromisso de uma 'boa administração' perante a sociedade civil, não como uma faculdade, mas como condição de legitimidade para a sua permanência no poder.

## 11. CONCLUSÕES.

O *status* constitucional do princípio da eficiência impõe à Administração Pública o emprego de meios legítimos visando o atendimento das necessidades da comunidade, sem comprometer o funcionamento da máquina estatal. Esta, por outro lado, deve lidar com a limitação orçamentária, fator este determinante que impõe a de racionalização dos gastos públicos.

Pode-se observar que o princípio em epígrafe deriva do chamado 'dever da boa administração'. Administrar é saber lidar com os conflitos, competindo ao administrador (ou gestor) identificar os fatores causadores da desordem na entidade considerada, bem como imprimir as soluções (legítimas) cabíveis dentro da razoabilidade.

Ocorre que na Administração Pública, a margem de discricionariedade do administrador está limitada pelo princípio da legalidade. Não há como, por. ex., alocar recursos ou mesmo delegar competências se existe uma norma proibitiva ou restritiva nesse sentido.

Todavia, ainda considerando essa limitação, o emprego dos meios de planejamento, controle e aperfeiçoamento da iniciativa privada podem ser observados na Administração Pública, o que aproxima essas duas entidades quando se considera os princípios gerais da administração.

As parcerias público-privadas (PPP's) e o terceiro setor constituem exemplos da conciliação dessa dicotomia "público/privada". É bem verdade que existem objetivos distintos a serem considerados: a administração dentro do Poder Público não visa o lucro, mas o multicitado atendimento às necessidades sociais. Contudo, quando se analisa o planejamento/racionalização/adequação dos meios considerados eficazes para atingir determinado objetivo, não há como afirmar que existe, sob o ponto de vista ontológico, uma diferença entre os dois entes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e a Lei de Combate à Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), por sua vez, determinam o comportamento da Administração, dentro de parâmetros legais, sob pena de punição aos agentes causadores de danos ao erário público.

Já a implantação dos parâmetros de excelência constitui um reflexo de uma mudança de paradigma que visa justamente a eficiência administrativa, o que pode

ser compreendido como o início de uma Administração Gerencial, na qual gradativamente vem assumindo o lugar da Administração Burocrática<sup>21</sup>.

Essa mudança deve ser acompanhada de um espírito de empreendedorismo dos gestores públicos que não devem ceder às pressões políticas que estejam desvinculadas do interesse social.

A superação de engodos políticos, talvez seja o problema mais complexo a ser superado. Os casos de corrupção que assolam o país, bem como a deficiência no planejamento/execução/controle de políticas públicas comprometem qualquer transformação que objetive um desenvolvimento consistente e sustentável da sociedade.

Esses problemas, contudo, estão intrinsecamente ligados ao grau de participação social: quanto maior a atuação da sociedade na vida política da nação, mais desenvolvida é a democracia. Do contrário, impera os conchavos políticos e a própria corrupção.

A Lei Civil Pública – LCP (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) e a Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965) são poderosas armas que estão à disposição da sociedade para combater os atos lesivos ao patrimônio público, incluindo aqueles gerados pela ineficiência da atuação estatal. Mas não são as únicas. Toda participação pró ativa da comunidade na elaboração/execução/planejamento das políticas públicas de interesse geral é fundamental para que tenhamos, definitivamente, um grau de desenvolvimento social dentro das garantias constitucionais estabelecidas.

Um Estado ineficiente carece de legitimidade, porque lhe faltará apoio político da sociedade. Martins Filho (1992, p. 144) completa:

[...] o governo que busca, não o bem comum da sociedade, mas os seus próprios interesses ou de um grupo em detrimento de outro, torna-se despótico. A autoridade, nesse caso, perde o seu fundamento: caminha-se para a perda da força vinculativa das normas por ele editadas.

[...] Assim, quando os governantes buscam apenas (MARTINS FILHO, IVES GANDRA, 1992, P.144).

A intensidade da relação entre Poder e sociedade é que dita as regras do desenvolvimento de uma nação. A ideia de democracia não se esgota com o

---

<sup>21</sup> Característica já analisada no capítulo 3.

sufrágio, mas vai além deste. Trata-se de um processo contínuo de participação do povo na condução dos rumos do poder legitimamente instituído. Uma sociedade só atinge o desenvolvimento se todos assumirem a sua parcela de responsabilidade na construção de uma nação em que todos – governantes e governados – se conscientizarem da real importância dos direitos e garantias fundamentais. A redução das desigualdades sociais e a promoção do bem comum somente serão alcançadas se o poder estatal estiver alicerçado justamente nessas premissas. A instrumentalização desse processo de promoção do bem estar da coletividade, ou seja, os meios para concretizá-lo, exige, além da efetiva participação da sociedade e do engajamento político das autoridades, o emprego de técnicas de gestão baseadas na identificação e correção de distorções análogas àquelas empregadas pela iniciativa privada<sup>22</sup>. Consequentemente, o princípio da eficiência sairá do plano abstrato para, afinal, se tornar algo concreto que legitime o cidadão a exigir das autoridades o cumprimento dos comandos constitucionais que visam o bem estar social e a satisfação dos interesses coletivos.

---

<sup>22</sup> Dizem-se análogas porque, consoante afirmado alhures, o fator lucro não é objetivado pela Administração Pública, mas o bem estar geral da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **RT Mini Códigos Coletânea de Legislação Administrativa e Constituição Federal**. 12ª Ed. São Paulo, 2012.
- CRUZ, PATRICK, **O futuro está nos dados para quem quiser governar bem**. Exame, São Paulo, Ed. 1.055, nº 23, dez.2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, Atlas, 20º Ed. 2007.
- FILHO, Mario Pascarelli. **Nova Administração Pública, A**, 1ª Ed., São Paulo DVS Editora, 2011.
- LEITÃO, Miriam. **Saga Brasileira - A luta de um povo por sua moeda**, São Paulo, Record, 5ª Ed., 2011.
- LAHÓZ, André. **Antes e depois da venda**. Exame.com. São Paulo. 21 mar 2005. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0838/noticias/antes-e-depois-da-venda-m0051381>>. Acesso em 09 fev.2014.
- LOBATO, David Menezes, *et al.* **Estratégia de Empresas**, FGV Management Estratégia de Empresas, São Paulo, FGV, 8ª Ed., 2007.
- MARCHESINI, Lucas. **Carga tributária brasileira bate recorde e soma 35,85% do PIB**. Valor Econômico, São Paulo, 20 dez. 2013, disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3378316/carga-tributaria-brasileira-bate-recorde-e-soma-3585-do-pib>>. Acesso em 12 fev 2014.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra Martins. **A legitimidade do Direito Positivo**, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Forense Jurídica, 1992.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 12º Ed., São Paulo, Malheiros, 1999.
- NEVES, Gleisi Heisler. **Reflexões sobre a proposta de reforma do Estado brasileiro**, Brasília, Caderno ENAP nº 03, 1995.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**, 2ª Ed., São Paulo, Saraiva, 2011.
- OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão Pública: Democracia e Eficiência**, 1ª Ed., São Paulo, FGV Editora, 2012.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**, publicação nº 01 da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser *et al*, 1ª Ed., **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, FGV Editora, 2003 .

SANTOS, Luciano Roberto Bandeira, **Princípio da eficiência e princípio da legalidade**. Arquivo disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22304/principio-da-eficiencia-e-principio-da-legalidade>>. Acesso em 08 de fev. de 2014.

SANTOS, Chico. **BNDES empresta mais, apoia privatização e capital estrangeiro**. Folha de São Paulo, São Paulo, 19 dez 2002. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj1912200210.htm>>. Acesso em 12 fev. 2014.