
ESTUDOS SOBRE O SURGIMENTO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

*Simone Zanotello de Oliveira*¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar o panorama da Administração Pública no surgimento do governo eletrônico no Brasil, caracterizada pela tentativa de mudança do modelo burocrático para o modelo gerencial. Nesse aspecto, será necessário destacar que o período dessas mudanças coincide com o surgimento da Sociedade da Informação. Analisaremos, também, a importância da Constituição Federal de 1988, que por meio da disposição de direitos fundamentais de segunda geração, tidos como “positivos”, passou a exigir uma atividade prestacional do Estado. Será analisada, ainda, a Emenda Constitucional 19/98, que tratou da reforma do aparelho estatal, e materializou a “eficiência” como princípio da Administração Pública, não obstante sua existência implícita. Por fim, também serão trazidas, a título de conhecimento, as características e exigências contidas numa administração pública pautada por um modelo gerencial.

Palavras-chaves: Administração pública. Sociedade da informação. Eficiência. Governo eletrônico.

Abstract

This article aims to present the views of the public administration in the emergence of e-Government in Brazil, characterized by the attempt to change the bureaucratic model to the management model. In this respect, it is necessary to point out that the period of these changes coincides with the emergence of the information society. We, also, the importance of

¹ Advogada e consultora jurídica na área de licitações, contratos administrativos e concursos públicos. Mestre em Direito da Sociedade da Informação e Especialista em Administração Pública e em Direito Administrativo. Autora de diversas obras técnicas e literárias. Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Padre Anchieta (UniAnchieta). Presidente da Academia Jundiaense de Letras Jurídicas e Integrante da Academia Jundiaense de Letras.

the Federal Constitution of 1988, which through the provision of fundamental rights, considered as "positive", went on to require an instalment activity in the State. Will be examined further, the Constitutional Amendment 19/98, which dealt with the reform of the State apparatus, and materialized the "efficiency" as principle of public administration, notwithstanding their existence implied. Finally, will also be brought, by way of knowledge, characteristics and requirements contained in a Government guided by a management model.

Key-words: Public administration. Information society. Efficiency. Electronic government.

1. O panorama da administração pública no surgimento do governo eletrônico no brasil

A Administração Pública no Brasil apresentou, durante muitos anos, notadamente a partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, um modelo burocrático.

Esse modelo surgiu como uma reação à administração patrimonialista até então vigente na época, que predominava nas monarquias absolutas e cuja característica principal era a indefinição entre o patrimônio público e o patrimônio privado, os quais se confundiam.

Outra característica do modelo burocrático, definida por Max Weber em 1922, que àquela época o considerava como uma maneira ideal de organizar o governo, é a centralização de decisões numa estrutura hierárquica de unidade de comando. Apresenta a subordinação com forte predominância, havendo a supervisão dos níveis inferiores pelos níveis superiores (de cima para baixo), bem como divisão de trabalho e especialização de funções vinculadas a regras oficiais, de forma bem impessoal.

Aníbal Teixeira traçou algumas críticas a essa forma de organização, dentre as quais destacamos:

- a) duplicidade de órgãos e de funções, tanto horizontal quanto verticalmente, fazendo com que municípios, estados e União tratem do mesmo assunto de forma concorrente e dispendiosa;
- b) excesso de funcionários nos níveis governamentais, atuando sem o devido treinamento;
- c) compartimentalização de serviços, formando "nichos" burocráticos estanques;

- d) ideias fixas de “carreiras” e “funções” detalhadas e estáticas, impedindo o dinamismo e a flexibilização;
- e) regulamentos, normas e procedimentos rígidos, fazendo com que o aspecto formal sobreponha-se ao funcional;
- f) ausência de tempo para a resolução dos problemas;
- g) organização (ministério, secretaria, departamento, entre outros.) sobrepondo-se à missão (educar, cuidar da saúde, combater as drogas, entre outras)
- h) inexistência de preocupação com o custo, numa tendência de se dispensar o “custo fixo” no pressuposto de que eles, especialmente a mão-de-obra, têm custo “zero”;
- i) ausência de delegação de funções.²

Mais uma característica é que a burocracia tende a valorizar os meios, em detrimento dos fins. Com isso, deixa-se de lado a visão finalística do Estado.

Esses aspectos parecem ter imprimido um autoritarismo à prática administrativa, não condizente com a ideia de democracia trazida pela Constituição Federal de 1988. Além disso, esse modelo exigiu controles rigorosos, embasados em procedimentos, passo a passo, o que promoveu, de certa forma, o engessamento da máquina pública.

Não restam dúvidas de que a burocracia, por meio da concentração do poder em determinados segmentos, acaba por criar dificuldades e entraves, que se constituem em portas para a corrupção, a intermediação e o tráfico de influência.

Nos anos de 1990, o país passou por uma grande crise econômica, com um panorama de elevada inflação e de estagnação da renda *per capita*, fazendo com que a reforma estatal se tornasse um tema central e uma necessidade iminente.

A globalização também foi um fator que veio a impulsionar essa reforma, visto que o Estado necessitava exercer um novo papel, que era o de facilitar para que a economia nacional pudesse apresentar competitividade em âmbito internacional. Nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira:

² TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia no governo*. São Paulo: Makron Books, 1996, p. 48-50.

A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial.³

David Osborne também discorre sobre a questão global como influência sobre os governos:

O surgimento de uma economia global pós-industrial, baseada no conhecimento, abalou velhas realidades em todo o mundo, criando oportunidades maravilhosas e problemas espantosos. Os governos – grandes e pequenos, federais, estaduais e locais, nos Estados Unidos e no resto do mundo – já começaram a reagir.⁴

Destacamos, ainda, que essas mudanças mais significativas no aparelho do Estado ocorrem na mesma época do advento da sociedade informacional, exercendo influência sobre ele. Como exposto em “Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde”, produzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia do Governo Federal:

A sociedade da informação não é um modismo. Representa uma profunda mudança na organização da sociedade e da economia, havendo quem a considere um novo paradigma técnico-econômico. É um fenômeno global, com elevado potencial transformador das atividades sociais e econômicas, uma vez que a estrutura e a dinâmica dessas atividades inevitavelmente serão, em alguma medida, afetadas pela infra-estrutura de informações disponível.⁵

Adalberto Simão Filho descreve a Sociedade da Informação como realidade e parte do projeto de governo das mais diversas nações desenvolvidas e em via de desenvolvimento, a qual deve redundar num maior acesso, melhorando a qualidade de vida do cidadão, na medida

³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*. Disponível em www.bresserpereira.ecn.br. Acesso em 10 jul. 2009.

⁴ OSBORNE, David. *Reinventando o governo*. Trad. de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicações, 1994, p. XIII.

⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Sociedade da informação no Brasil – livro verde*. Organizado por Tadao Takahashi. Brasília : Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, p. 5.

em que ele pode, pela conectividade, obter um sem-número de serviços públicos e privados, com o fomento da atividade empresarial. Além disso, o autor destaca a necessidade de uma adequada formação de competências e o desenvolvimento de políticas públicas⁶ que possibilitem o acesso a todos, para a consecução da inclusão digital no ambiente da sociedade informacional. Por fim, uma boa infraestrutura e regras de segurança são elementos que possibilitarão a modernização da administração pública e dos serviços colocados no âmbito do sistema informacional proposto.⁷

O autor também destaca que nesse novo panorama da Sociedade da Informação, com o uso da tecnologia da informação, é imprescindível que o cidadão seja o foco das atenções:

Este é exatamente o cerne de nossa proposta. Um retorno à ética clássica e aos princípios gerais do direito para a formação de um costume próprio para a Sociedade da Informação em cuja base encontram-se os preceitos da boa-fé e da responsabilidade social. A “Internética”, neste sentido proposto, seria resultante da iniciativa privada, com o beneplácito das políticas governamentais, adotadas pela empresas (privadas e públicas) que possuem interesses nas atividades do espaço virtual, tomadas dentro das exigências de ordem pública e do bem comum, observando-se padrões éticos e da boa-fé em todos os seus ditames e ações virtuais, *sem nunca perder de vista o cidadão como o maior destinatário dos avanços tecnológicos.* (grifo nosso)⁸

Por outro lado, não podemos nos esquecer que a Sociedade da Informação também faz com que o cidadão acabe por assumir um papel de passividade diante das inovações que lhe são apresentadas. Nessa esteira, trazemos as lições de Marco Antonio Barbosa:

Como já acontecera antes, na evolução do rádio e da televisão, os usuários da rede não são estimulados a gerar os seus próprios conteúdos, mas a apenas reagir aos conteúdos previamente produzidos pelos portais. A atitude desses usuários de portais não pode ser meramente passiva, como a dos rádio-ouvintes ou a dos telespectadores, em razão da própria natureza interativa da rede. São estimulados a participar e sutilmente orientados a permanecerem nos limites de uma certa cultura que sirva, direta ou

⁶ “Políticas Públicas” é um conceito da Política e da Administração, embora atualmente esteja presente em diversas áreas, inclusive no Direito. Trata-se de um conjunto de ações coletivas que tem como fundamento promover a garantia dos direitos sociais, representando um compromisso público por parte dos agentes políticos. In: <http://pt.wikipedia.org>. Acesso em: 22 dez. 2009.

⁷ SIMÃO FILHO, Adalberto. Sociedade da informação e seu lineamento jurídico. In: PAESANI, Liliana Minardi (coord.). *Direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 27.

⁸ *Ibidem*. p. 26-27.

indiretamente, à valorização e acumulação do capital-informação e, no mesmo tempo, enquanto navegam através de ‘banners’ e ‘links’, os seus gostos, interesses, valores e gastos médios a cada compra são analisados. A Internet permite ao capital individualizar o consumidor e de extrair toda a informação-valor que puder, levando a um limite nuclear a fragmentação social e a concomitante exclusão.⁹

Por essa razão, é preciso bom senso e cautela para compreender e aplicar os desígnios da Sociedade da Informação, notadamente nas atividades governamentais, a fim de que o cidadão realmente tenha um papel ativo na sociedade, e não seja dominado por aqueles que detêm o poder. E para que isso aconteça, é necessário que se viabilizem ações que promovam condições para que haja uma aproximação entre cidadão e Estado.

Em suma, esse era o quadro da Administração Pública no Brasil por ocasião do surgimento de novas formas de gestão pública, inclusive com o uso da tecnologia da informação para auxiliar nessa tarefa.

1.1. A constituição federal de 1988 e a atividade prestacional do estado

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de dispositivos que tratam dos direitos fundamentais do cidadão e da coletividade, especialmente voltados para a proteção de sua dignidade e para a satisfação de suas necessidades mínimas. Esses direitos fundamentais, definidos na doutrina¹⁰ como sendo de segunda geração, abrangem direitos sociais, econômicos e culturais, quer em sua perspectiva individual, quer em sua perspectiva coletiva.

Sendo assim, conforme nos ensinam Luiz Aberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, esses direitos apresentam-se como direitos positivos, pois exigem uma atividade prestacional do Estado, no sentido de buscar a superação de carências individuais e sociais:

[...] os direitos fundamentais de segunda geração costumam ser denominados direitos positivos, pois, como se disse, reclamam não a abstenção, mas a presença do Estado em ações voltadas à minoração dos problemas sociais.

⁹ BARBOSA, Marco Antonio. Poder na sociedade da informação. In: PAESANI, Liliana Minardi (coord.). *Direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 55.

¹⁰ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 117.

Também chamados “direitos de crença”, pois trazem a esperança de uma participação ativa do Estado.¹¹

Diante de tal assertiva, notamos que o texto constitucional quis imprimir outra forma de participação do cidadão na sociedade, por meio de novos direitos, havendo a necessidade de se pensar em políticas públicas para atingir esse objetivo. Segundo Rejane Esther Vieira:

Como resultado da democratização do Estado, a administração pública ganhou novas e complexas atuações nas áreas da saúde, educação, lazer, previdência social, relações de trabalho; criou-se uma quantidade infinita de setores que exigem ampla fiscalização, intervenção e regulação.¹²

Trata-se de uma atuação da Administração, independentemente das questões políticas, de maneira profissional, autônoma e imparcial, com o objetivo de atender às demandas dos cidadãos. Segundo definição de Juan-Cruz Alli Aranguren:

A este fim se concede autonomia orgânica para a Administração e se perseguem sua profissionalização e independência das contingências políticas, a fim de garantir o cumprimento de seus próprios fins e prestar os serviços que o Estado proporciona aos cidadãos, distintos da função legislativa e judicial. Esta concepção de uma Administração neutra, imparcial no jogo político, profissionalizada e estável, é objetivo comum nos sistemas políticos democráticos. (tradução livre)¹³

Porém, a Constituição, por ocasião de sua promulgação, não obstante seus novos objetivos, não permitiu que a atividade administrativa tomasse rumos mais condizentes com a visão democrática e participativa que se buscava. Em seu texto verificou-se a solidificação de alguns institutos, tais como o regime jurídico único, a estabilidade rígida de servidores e

¹¹ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 117.

¹² VIEIRA, Rejane Esther. *Administração pública democrática no Estado de Direito : o novo serviço público no cenário brasileiro*. Disponível em <http://www.artigonal.com>. Acesso em: 02 abr. 2009.

¹³ Texto original: “A este fin se concede autonomía orgánica a la Administración y se persigue su profesionalización e independencia de las contingencias políticas, a fin de garantizar el cumplimiento de sus propios fines y preste los servicios que el Estado proporciona a los ciudadanos, distintos de la función legislativa y judicial. Esta concepción de una Administración neutra, imparcial en el juego político, profesionalizada y estable, es objetivo común en los sistemas políticos democráticos.” (ARANGUREN, Juan-Cruz Alli. *Derecho administrativo y globalización*. Madri-Espanha : Civitas Ediciones, 2004, p. 178.)

aposentadoria especial deles. Estabeleceram-se, também, vários sistemas de controle, promovendo, até certo ponto, o engessamento da máquina, tendo como justificativa a desconfiança em relação à atuação dos altos administradores. Em razão disso, vislumbrou-se a necessidade de mudanças.

Na visão de Paulo Miron e João Lins, a partir da década de 90, o país iniciou uma caminhada rumo à modernização da gestão pública, em busca de um aparelho de Estado eficiente, o que se tornou um processo sem volta. É algo que vem avançando fortemente e tem se beneficiado da troca de experiências e do acesso a informações de melhores práticas, tanto em nível nacional quanto global.¹⁴

No entanto, somente a partir de 1995 surgiram os primeiros movimentos visando a uma reforma da máquina estatal, no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Nessa época, o objetivo era buscar novos mecanismos de gestão, que propiciassem a efetiva prestação dos serviços públicos. Entendemos que a ineficiência e a ineficácia do Estado podem se constituir em barreiras para que o cidadão exerça seus direitos. De acordo com Win Oosterom:

O setor público é o maior provedor de serviços em todo o mundo. Agregar valor ao serviço público gera um impacto positivo em milhões de pessoas. Conhecer o cidadão e suas necessidades representa a primeira etapa do atendimento de suas expectativas.¹⁵

*Por outro lado, o autor afirma que as reformas nos órgãos do setor público, com o objetivo de melhorar a eficácia da prestação de serviços, não surgem do nada, e são geralmente movidas por fatores externos a esses órgãos, destacando, dentre eles, as mudanças em requisitos legais e as restrições de orçamento.*¹⁶

Um documento importante dentro desse contexto de mudança foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e

¹⁴ MIRON, Paulo; LINS, João. Excelência na gestão pública. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 28.

¹⁵ OOSTEROM, Win. O futuro da prestação de serviços públicos : atendendo às expectativas do cidadão. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 45.

¹⁶ *Ibidem*. p. 78.

Reforma do Estado - MARE¹⁷, em 1995. Esse plano, que expressava a visão estratégica do governo à época, com foco na reforma do aparelho estatal, abrangia a questão da mudança em três dimensões¹⁸:

- a) institucional-legal – por meio da necessidade de remover os obstáculos do ordenamento constitucional e também infraconstitucional;
- b) cultural – por meio da necessidade de se promover a substituição da cultura burocrática dominante pela nova cultura gerencial;
- c) gestão – por meio da implementação da reforma com a adoção de novas formas institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados à realidade buscada.

Essa proposta de reforma do aparelho estatal brasileiro na época também foi embasada em quatro vertentes¹⁹:

- a) o núcleo estratégico do Estado, no qual se definem as leis e as políticas públicas, e que se constitui num setor relativamente pequeno;
- b) as atividades exclusivas do Estado, que identificam o chamado “poder do Estado”, como legislar e tributar, por exemplo;
- c) os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado, os quais, embora não envolvam o poder de Estado, fazem com que este último realize-os ou subsidie-os, tendo em vista sua relevância para os cidadãos, o que inclui os serviços sociais e científicos;
- d) a produção de bens e serviços para o mercado, que é realizada pelo Estado, por meio da Administração Indireta (Sociedades de Economia Mista), operando serviços públicos em setores considerados estratégicos.

De acordo com Sílvia Regina Pacheco, a reforma administrativa requer ações de governança, para atingir seu real objetivo:

¹⁷ Destaca-se que o MARE foi extinto em 1999, sendo que suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

¹⁸ MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil : a agenda herdada e as novas perspectivas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, n. 1 – mar./abr./maio de 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista>. Acesso em: 28 nov. 2009.

¹⁹ PEREIRA, Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. Disponível em www.bresserpereira.ecn.br. Acesso em: 10 jul. 2009.

Na reforma administrativa, toda uma série de medidas devem contribuir para diminuir o chamado “entulho burocrático” – disposições normativas excessivamente detalhadas, que só contribuem ao engessamento da máquina e muitas vezes à sua intransparência. A maior contribuição da reforma administrativa está voltada à governança, entendida como o aumento da capacidade de governo, através da adoção dos princípios de administração gerencial.²⁰

Nesse foco, a reforma teve como dimensão delimitar a área de atuação do Estado, propor mudanças no quadro constitucional e legal, promovendo a chamada desregulamentação, aumentar a capacidade de ação do governo na mesma proporção da sua atuação democrática e, principalmente, inserir os ideais de governabilidade baseados no *accountability*, ou seja, na responsabilidade dos administradores no trato com a coisa pública.

1.2. A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência

A Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998, publicada no Diário Oficial da União em 5 de junho de 1998, teve como foco modificar o regime e dispor sobre os 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, além de outras providências. Dentre as principais modificações inseridas na Constituição, por meio dessa Emenda, podemos destacar:

- a) competências administrativas da União e segurança pública – arts. 21 e 144;
- b) competências legislativas da União – art. 22;
- c) fixação de subsídios nas esferas municipal, estadual e federal – arts. 27, 28 e 29;
- d) atuação da Administração Pública com a inserção do princípio da eficiência (que será visto mais adiante), a acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas (concursos públicos e cargos em comissão e funções de confiança), o direito de greve, a fixação e alteração de remuneração e subsídio, o teto salarial, a extinção do regime jurídico único, a criação de paraestatais, os contratos de gestão, dentre outros – art. 37, 38, 39, 41 e 169;

²⁰ PACHECO, Regina Silvia. *Reformando a administração pública no Brasil : eficiência e accountability democrática*. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2009.

- e) organização dos poderes públicos, do Ministério Público e da advocacia pública – arts. 48, 49, 51, 52, 57, 70, 93, 95, 96, 127, 128, 132 e 135;
- f) orçamento - art. 167;
- g) ordem econômica e financeira – art. 173;
- h) ordem social – art. 206.

Os anos de 1998 e 1999 foram marcados por uma atuação bem pontual em alguns aspectos da atividade estatal para a implementação da reforma. Dentre eles destacamos a própria revisão constitucional e das normas decorrentes; a utilização de novos instrumentos gerenciais, com destaque aos contratos de gestão e aos programas de qualidade na administração pública; uma nova proposta de política de recursos humanos, visando à valorização do servidor e alterando seu foco de atuação do plano “operacional” para o plano “gerencial”; e a mudança da estrutura organizacional, por meio da implementação de agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais.

No que tange ao princípio da eficiência, trazido por essa Emenda, esse foi acrescido aos demais princípios da Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Essa inclusão acabou por findar com discussões doutrinárias e jurisprudências sobre a existência implícita de tal princípio no texto constitucional, que já era reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça:

[...] a Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const. art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.²¹

Nas palavras de Jessé Torres Pereira Júnior:

No que tange ao arrolamento da eficiência entre os princípios reitores da atividade administrativa estatal, só se pode compreender como uma figura de

²¹ Acórdão STJ – RMS 5.590/95-DF, 6ª. turma, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, DJ, 10 jun. 1996, Seção I, p. 20.395.

estilo, um reforço de linguagem para enfatizar o que é inerente à Administração Pública e é dela reclamado pelos administrados, justificadamente. A Sociedade não organiza e mantém o Estado para que ele seja ineficiente, embora ineficiências podem ser, e são, encontradas em vários setores da Administração Pública, como podem ser, e são, encontráveis em setores de qualquer empreendimento privado.²²

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Filho também sustentam a existência implícita do princípio da eficiência em nosso sistema constitucional, e que a Emenda não trouxe alterações no regime constitucional da Administração Pública.²³

Portanto, defendemos a ideia de que o princípio da eficiência, independentemente de estar escrito ou não na Constituição, apresenta-se como um dever elementar da atividade estatal. Conforme preceitua Celso Antonio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência representa uma faceta do princípio italiano da “boa administração”.²⁴ E segundo Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, padrões de boa administração e de zelo na atividade administrativa conduzem a um paradigma de administrador ético.²⁵

De acordo com Alexandre de Moraes, estudando a eficiência em direito comparado, esse princípio fazia parte da constituição de países como República de Cuba (1976), Espanha (1978), República das Filipinas (1986) e República do Suriname (1987), de forma explícita, e da Constituição de Portugal, de forma implícita.²⁶

O princípio da eficiência, ainda trazendo as lições de Alexandre de Moraes:

[...] é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos,

²² PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 41-42.

²³ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 340.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 118.

²⁵ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Op. cit.* p. 334.

²⁶ MORAES, Alexandre. *Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98*. 4. ed. São Paulo : Atlas, 2001, p. 30-31 (Série Fundamentos Jurídicos).

de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.²⁷

A Emenda, além de introduzir o princípio da eficiência ao texto constitucional, também trouxe alguns mecanismos para a verificação de sua aplicabilidade e efetividade. Com isso, por meio de legislação, é possível disciplinar as formas de participação do cidadão (usuário e cliente do Estado²⁸) na atividade da administração pública direta e indireta. Nesse diapasão, ficam assegurados ao cidadão a reclamação relativa aos serviços públicos prestados, a manutenção dos serviços para atendimento ao usuário, a avaliação periódica da qualidade dos serviços, o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre as ações do governo (transparência) e a representação em casos de negligência ou abuso de agentes no exercício de suas funções (art. 37, § 3º., da Constituição Federal).

Além disso, esse princípio assinalou a possibilidade de perda de cargo pelo servidor público, pelo não cumprimento de suas funções, verificado em procedimentos de avaliação periódica e de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa. Para auxiliar na tarefa de aperfeiçoamento dos servidores, o art. 39, § 2º. da Constituição Federal passou a estabelecer que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo para esse fim.

Diante do que foi exposto, verifica-se que o princípio da eficiência passou a ser exigido como um dever do administrador, com o objetivo de propiciar a implementação de políticas públicas de forma satisfatória, atendendo às necessidades da população, visto que por meio de uma administração desse tipo, denominada de eficiente, entende-se haver uma possibilidade de salvaguardar os direitos e garantias dos indivíduos e da coletividade, abarcados constitucionalmente. De acordo com Emerson Gabardo, *“agora, o aparelho do Estado pode desvincular-se das amarras burocráticas, pois a própria Constituição contém o permissivo jurídico para a mudança almejada.”*²⁹

²⁷ Ibidem. p. 32.

²⁸ Cliente do Estado: expressão utilizada por TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia no governo*. São Paulo: Makron Books, 1996., p. 72-4.

²⁹ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 16.

Nas palavras de Maria Silvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência deve estar presente não só nas ações dos agentes públicos, mas também no modo de estruturação da máquina administrativa:

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.³⁰

O aumento da eficiência também está ligado à questão de otimização dos gastos, ou seja, o fazer mais e melhor com menos recursos, em respeito ao cidadão contribuinte. E é por essa razão que podemos associar a eficiência também com o princípio da economicidade, visto que a relação “custo-benefício” também deve nortear as ações públicas.

A celeridade também representa um dos aspectos que devem estar presentes no princípio da eficiência, trabalhando com o fator “tempo” nas atividades administrativas.

Portanto, temos o princípio da eficiência como um dos responsáveis pelas mudanças na forma de se gerir a Administração Pública, salientando que nenhuma reforma do aparelho estatal será bem sucedida se não houver uma atuação intensa do cidadão na cobrança de resultados, fato esse ainda muito mitigado na realidade brasileira, visto que se percebe que apenas uma minoria tem demonstrado preocupação com as ações governamentais. Para Florencia Ferrer, o controle popular é muito importante para uma boa gestão pública, salientando que o voto ainda é insuficiente para punir ou premiar o bom gestor, havendo a necessidade de criar mecanismos mais ágeis e eficientes.³¹

E a própria Administração Pública pode dispor de mecanismos simples para que o cidadão exerça seus direitos e cobre resultados, como as Ouvidorias, os telefones “156” e as pesquisas de satisfação do cidadão. Segundo Win Oosterom:

O “feedback” do cidadão é uma poderosa ferramenta que não se presta apenas para o entendimento da experiência e satisfação do cidadão com os

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, 84.

³¹ Opinião exposta por BORGES, Thiago. *Acelera, governo*. *B2B Magazine*. São Paulo, Ano 8, ago. 2009, p. 23.

serviços públicos, mas também para o desenvolvimento de estratégias para a melhoria desses serviços.³²

A eficiência também está ligada à ideia de eficácia. Muitas vezes, esses vocábulos são até considerados como sinônimos. No entanto, entendemos que o conceito de “eficiência” está ligado à utilização de meios adequados para a consecução de um objetivo, ao passo que a “eficácia” está mais voltada para os resultados positivos que esses meios podem proporcionar. Isso porque, nem tudo que é eficiente é eficaz. Como exemplo, podemos citar a disponibilização de matrículas escolares por meio da internet, para facilitar o acesso dos usuários. Entretanto, findo esse processo, a grande maioria dos pais recebe um *e-mail* informando sobre a não existência de vagas. Nesse caso, verificamos que o processo foi “eficiente”, mas não “eficaz”, pois não houve a concretização dos resultados.

A eficiência, como já dissemos, também necessita da atuação efetiva dos agentes, que deverão possuir conhecimento técnico suficiente, para demonstrarem desempenho compatível com o que se busca com esse princípio. Para tanto, é preciso que a Administração atue em políticas de recursos humanos, voltadas para o treinamento e o aperfeiçoamento dos servidores, bem como que tenha uma atenção especial e contínua (e não em momentos isolados, como vemos atualmente) ao aspecto remuneratório desses mesmos servidores. Conforme assevera Emerson Gabardo:

Preliminarmente, deve ser ponderado que a prescrição de metas objetivas, a maquiagem da máquina estatal ou a estipulação de prêmios de caráter simbólico não se prestam a estimular a atividade do agente público, se este encontrar-se mal-remunerado. A satisfação pessoal do agente através de uma contraprestação econômica condigna com sua função é o primeiro requisito de eficiência do procedimento administrativo. Já o segundo pressuposto é, aí sim, a responsabilização específica pela atuação ineficiente.³³

Juntamente com a ideia de eficiência, surge o conceito de ética na atividade pública, muito bem traduzido no Relatório Nolan, apresentado pelo Primeiro Ministro Britânico ao Parlamento em 1995, por meio dos “Sete Princípios da Vida Pública”: interesse público

³² OOSTEROM, Win. O futuro da prestação de serviços públicos : atendendo às expectativas do cidadão. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 55.

³³ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 127.

(impessoalidade), integridade, objetividade, responsabilidade perante o Estado e a sociedade (*accountability*), transparência (motivação das decisões), honestidade e liderança.³⁴

Um aspecto importante a ser aventado, é que a busca do princípio da eficiência, embora necessária, não poderá colocar em risco outros preceitos de direito. Segundo Emerson Gabardo, a eficiência jamais poderá sobrepor-se aos outros ideais presentes em nosso sistema constitucional, como a democracia social, frisando que ela não existe quando não há respeito aos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.³⁵ Portanto, o princípio da eficiência não é absoluto e não pode ser analisado de forma isolada. O autor ainda sustenta que:

Quando se entende que a eficiência deve abranger a análise dos meios e dos resultados, não significa que somente devem ser considerados a celeridade, a prestabilidade, a racionalidade e a economicidade, ou quaisquer dos critérios metajurídicos propostos pela doutrina especializada. A sua natureza abrangente manifesta-se claramente quando se considera que não pode ser eficiente um ato que afronte outro princípio, devido à possibilidade de anulação do mesmo.”³⁶

Nessa mesma esteira temos Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no sentido de que “*vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.*”³⁷

Em suma, essas são as características do princípio da eficiência, que representou (e ainda representa) um papel importante para as transformações a serem implementadas na forma de se administrar a “*res publicae*”.

³⁴ Dados trazidos por MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. Revista de Direito, Rio de Janeiro, v. 2., n. 4, jul./dez. 1998, p. 38.

³⁵ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 20.

³⁶ *Ibidem*. p. 97.

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo : Atlas, 2002, p. 84-85.

1.3. A administração pública gerencial

A administração pública gerencial surgiu em reação ao modelo burocrático, notadamente a partir da reforma constitucional de 1998, e tem como características principais a crença num amadurecimento das estruturas administrativas do Estado e o foco no resultado. Segundo define Luiz Carlos Bresser Pereira:

Já a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, em que o burocratismo está excluído porque é ineficiente, e em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança “a posteriori” de resultados.³⁸

A própria redação do art. 37, § 8º.³⁹, vinda com a reforma, denota a ampliação da autonomia da administração, do ponto de vista gerencial, juntamente com a orçamentária e a financeira.

Dentre os aspectos que norteiam a administração pública gerencial, podemos citar alguns, baseados nas experiências de países como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália⁴⁰:

- a) a descentralização da atividade política, com transferência de recursos e de atribuições para níveis regionais e locais, afinal o cidadão não mora na União e nem no Estado, mas sim no Município;
- b) a descentralização da atividade administrativa, onde for possível, por meio do fenômeno da delegação;
- c) a organização com poucos níveis hierárquicos e com mais flexibilidade;

³⁸ PEREIRA, Bresser. *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*. Disponível em www.bresserpereira.ecn.br. Acesso em 10 jul. 2009.

³⁹ Art. 37 (...) § 8º. *A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

⁴⁰ PEREIRA, Bresser. Op. cit.

- d) a crença numa confiança limitada nos colaboradores, eliminado o fenômeno da “desconfiança total”, fazendo com que o administrador público goze da mesma autonomia do administrador privado;
- e) a definição de objetivos a serem atingidos, tendo como parâmetro os indicadores de desempenho;
- f) o controle por resultados, ao final do processo, em substituição ao controle passo a passo;
- g) o foco no atendimento ao cidadão.

Nesse tópico, importante destacar uma observação feita por Francisco Gaetani:

Hoje nós somos capazes de falar em expressões como participação e cidadania, sem atribuí-la à esquerda, e em expressões como custo e produtividade, sem atribuí-las à direita. Essas coisas parecem piada, mas, infelizmente, às vezes o debate ideológico embaça a discussão de qualidade do que se passa na área governamental.⁴¹

Para fazer frente a essas demandas, a busca de experiências do setor privado, para implementação na esfera pública, parece ser um dos caminhos encontrados por alguns órgãos públicos, com o objetivo de tentar modificar sua situação de ineficiência. Como exemplo, podemos citar o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, promovido pelo Ministério do Planejamento do Governo Federal. Nesse foco, Ana Paula Paes de Paula esclarece:

Nesse programa são valorizados os mesmos princípios dos programas de qualidade total implementados no setor privado, que são: satisfação dos clientes, constância de propósitos, melhoria contínua, gestão participativa, envolvimento e valorização dos servidores públicos.⁴²

Fórmulas como Organização & Métodos, PERT (técnica de gerenciamento de projeto), Administração por Objetivos, *Just in Time* (administração no tempo certo),

⁴¹ GAETANI, Francisco. Governança corporativa no setor público. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 266.

⁴² PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2007, p. 131.

Qualidade Total e outras, típicas das áreas privadas, passaram a ser estudadas na esfera pública.

Para Florencia Ferrer, no setor público o tema da inovação é mais delicado, já que o governo não pode arriscar a utilizar recursos e tempo público em testes de novos modelos ou soluções, pois inovar tem sempre um custo muito alto. Mas com esse processo, às vezes até sangramento do setor privado, todos nós ganhamos, porque dessa necessidade de inovação é que surgem várias das conquistas que todos depois usufruímos. Não reinventar a roda é um preceito que já se provou como certo em outra realidade. A autora também defende a prática já consolidada da cooperação horizontal, que se baseia em identificar outros governos que já resolveram um problema específico, para depois realizar um acordo e implementar o mesmo procedimento.⁴³ Realmente, essa parece ser uma solução bastante acertada.

Na administração pública gerencial, o usuário do serviço passou a representar a figura do “cliente” e estabeleceu-se a necessidade de se encurtar a distância entre povo e governo, promovendo uma gestão participativa. Lúcia Valle Figueiredo também faz algumas críticas com relação à figura do “cliente”, inserida no modelo gerencial:

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.⁴⁴

Embora muitos resistam a essa ideia, com a justificativa de sua aplicação apenas no setor privado, o fato é que o governo tem não só “clientes”, mas também “concorrentes”. Os clientes são os cidadãos que pagam impostos e fazem suas exigências em razão disso. E a concorrência existe, pois um governo que não atua, dá margem a que outro ocupe seu lugar na próxima eleição. Conforme explica Aníbal Teixeira:

⁴³ FERRER, Florencia. Por que é difícil a inovação no governo? *B2B Magazine*. São Paulo: Padrão Editorial, Julho 2008, p. 43.

⁴⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 64.

A rede Mac Donald's quer eliminar as filas para evitar que o cliente desista de esperar e acabe dirigindo-se à Pizza Hut. Da mesma forma, o governo tem de dar respostas rápidas e prestar bons serviços públicos, para evitar que o seu eleitor passe para outro partido. A gestão pública, com a reengenharia, descobre que o governo não só tem cliente, mas também concorrente. Esse é o problema, esse é o desafio.⁴⁵

Entretanto, é importante frisar que os preceitos da administração privada não vieram para substituir a atuação pública, pois, logicamente, isso nem seria possível, já que estamos tratando de pessoas, finalidades, recursos e meios totalmente distintos. A atuação da iniciativa privada, nessa ótica, deverá servir de apenas de modelo para a atuação pública, onde couber, devidamente adaptada para a sua realidade, buscando, realmente, a eficiência.

De acordo com Jessé Torres Pereira Júnior, na empresa privada, a eficiência passa a ser um instrumento para a perseguição do lucro, o que é legítimo; porém, na Administração Pública, o lucro não é o valor que justifica as funções públicas, já que cabe ao Estado promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana e a paz social.⁴⁶

Segundo David Osborne, os governos democráticos existem para servir aos cidadãos. O autor argumenta que nossos pais ficavam na fila por horas para licenciar um veículo e não reclamavam. Nós, hoje, ficamos furiosos se tivermos de enfrentar a mesma fila. Para lidar com mudanças tão expressivas, os governos empreendedores começaram a se transformar, e passaram a ouvir atentamente o clamor de seus clientes, através de pesquisas de opinião e muitos outros métodos.⁴⁷

Na visão de Francisco Gaetani, as reformas do século XX são aquelas relacionadas com a construção do Estado do Bem-Estar Social e com a busca por eficiência, foco no cidadão e contratualização de resultados. No entanto, os recursos são escassos, o que significa que uma alocação eficiente implica uma relação custo/benefício consistente, com baixos custos de oportunidade. Ainda, segundo o autor, o Brasil teve um ensaio de Estado do Bem-Estar Social na era Vargas, um impulso no regime autoritário e um novo empurrão agora, com

⁴⁵ TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia no governo*. São Paulo: Makron Books, 1996, p. 47.

⁴⁶ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 44.

⁴⁷ OSBORNE, David. *Reinventando o governo*. Trad. de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicações, 1994, p. 181-4.

os programas de distribuição de renda do governo Lula. Mas o país também é palco de desigualdades extraordinárias como, por exemplo, na estrutura previdenciária e na forma como se encontra organizado o ensino superior. Portanto, as reformas do século XXI são as que envolvem criar e gerir redes, lidar com a revolução digital, assegurar a participação na estrutura de governança global e institucionalizar mecanismos de responsabilização e transparência, dentre outras.⁴⁸

A nova mentalidade gerencial exigiu (e ainda exige) não só mudanças na forma de os administradores gerirem a máquina pública, mas também dos administrados buscarem seus direitos. Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Para isso, não basta promover reformas de estrutura e de funcionamento seguindo parâmetros e modelagens desenvolvidos na administração do setor privado: é preciso mudar a mentalidade dos administradores públicos, para que não mais se considerem os senhores da coisa pública, olímpicamente distanciados dos administrados, como se não tivessem outra obrigação que a de meramente desempenhar as rotinas burocráticas para terem cumprido seu dever funcional, mas também é preciso, sobretudo e concomitantemente, mudar a mentalidade do público usuário, para que este se convença de que pode e deve exigir a prestação de serviços públicos tão bons, eficientes e módicos como os que têm se acostumado a exigir dos prestadores privados no regime de competitividade da economia de mercado.⁴⁹

Portanto, o foco atual dos administradores, segundo essa visão, deverá estar voltado para o fortalecimento da capacidade governamental. Trata-se da figura do *New Public Management*, por meio da criação de novos instrumentos de gestão pública, com embasamento na Escola da *Public Choice*⁵⁰ e na teoria do “principal-agente”⁵¹.

Essa também é a visão de Oriol Mir Puigpelat, no sentido de que as Administrações Públicas realmente tendem a ser geridas seguindo as técnicas da empresa privada (emerge o

⁴⁸ GAETANI, Francisco. Governança corporativa no setor público. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 45.

⁴⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 2., n. 4, jul./dez. 1998, p. 38.

⁵⁰ A Escola da *Public Choice* possui foco econômico, no sentido de maximizar a atuação da Administração por meio do controle de seus custos.

⁵¹ A teoria do “principal-agente” tem como objetivo promover a aproximação entre Estado e sociedade.

New Public Management e entra em declínio o modelo burocrático weberiano) e passam a submeterem-se crescentemente ao Direito Privado.⁵² (tradução livre)

Na administração gerencial, ainda, o desempenho institucional deverá ser medido não só pelos processos, mas principalmente pelos resultados. E quais resultados deverão ser buscados? Entendemos que caberá àqueles que determinam as políticas públicas e àqueles que possuam o dever de implementá-las, a tarefa de definir quais resultados buscar-se-á alcançar, tendo em vista o interesse da coletividade, bem como ouvir essa mesma coletividade, no sentido de saber que resultados elas esperam do governo.

Essas ações, segundo tal visão, teriam como foco não só aumentar a eficiência da administração pública, mas também a transparência de sua atuação, por meio da informação acessível a todos. Oriol Mir Puigpelat afirma que um reforço para legitimação democrática da Administração tem vindo, principalmente, da crescente descentralização político-administrativa, e da importância que nos últimos anos tem adquirido a transparência administrativa e, em menor medida, a participação dos cidadãos na atuação da Administração.⁵³ (tradução livre)

Nesse contexto, também é fundamental trazer os conceitos de governabilidade e de governança, para balizar a implementação de programas de mudança. De acordo com Caio Marini, “a primeira (governabilidade) diz respeito às condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, enquanto que a segunda (governança) está relacionada à sua capacidade de implementá-las.”⁵⁴

Portanto, a governabilidade acaba sendo atribuída ao administrador pela vontade popular, expressa pelo voto, ao passo que a governança manifesta-se por meio da capacidade

⁵² Texto original: “*Las Administraciones públicas tienden a ser gestionadas siguiendo las técnicas gerenciales de la empresa privada (emerge el ‘New Public Management y entra en declive el modelo burocrático weberiano) y pasan a someterse crecientemente al Derecho privado.*” (PUIGPELAT, Oriol Mir. *Globalización, estado y derecho: las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madri-Espanha: Civitas Editiones, 2004, p. 102.)

⁵³ Texto original: “*El refuerzo de la legitimación democrática de la Administración ha venido, principalmente, de la creciente descentralización político-administrativa, y de la importancia que en los últimos años han adquirido la transparencia administrativa y- en menor medida – la participación de los ciudadanos en la actuación de la Administración.*” (PUIGPELAT, Oriol Mir. *Globalización, estado y derecho: las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madri-Espanha : Civitas Editiones, 2004, p. 130.)

⁵⁴ MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil : a agenda herdada e as novas perspectivas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, n. 1 – mar./abr./maio de 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista>. Acesso em: 28 nov. 2009.

desse mesmo administrador em formular e implementar políticas públicas para o atendimento do interesse coletivo, utilizando-se dos recursos disponíveis.

Além disso, é preciso pensar no conceito de “boa governança”, conforme nos ensina Juan-Cruz Alli Aranguren:

Fala-se, também, em “boa governança” ou “bom governo” – com menor significado do que no conceito anterior – para qualificar um modo de exercer o poder de modo eficaz, competente, íntegro, equitativo, transparente e responsável. Seriam as qualidades exigidas pelo Estado de Direito enquanto os poderes públicos não de servir com objetividade aos interesses gerais, não de atuar de acordo com a ordem jurídica, com garantias, com controle interno e externo e sem corrupção.⁵⁵ (tradução livre)

Segundo o autor, a governança faz alusão a uma nova forma de governo, de gestão pública e de ação administrativa. Vejamos:

A governança alude a um novo modo de governo, de gestão pública e de ação administrativa numa ordem neoliberal, na qual se reduz o protagonismo dos poderes públicos, mudam-se os perfis que diferenciam o público do privado, reduzem-se as relações de hierarquia em benefício das cooperações, promovem-se os procedimentos informais e se trata de integrar e comprometer a sociedade em redes para a tomada de decisões e seguimento e controle das ações políticas. A negociação, o consenso, a flexibilidade e os procedimentos informais são os novos meios de ação, junto com a introdução das técnicas de gestão empresarial, dos contratos por objetivos e das Agências ou Administrações Independentes.⁵⁶ (tradução livre)

⁵⁵ Texto original: “*Se habla, también, de ‘buena gobernanza’ ou ‘buen gobierno’ – con menor significado que el concepto anterior – para calificar un modo de ejercer el poder de modo eficaz, competente, íntegro, equitativo, transparente y responsable. Serían las cualidades exigidas por el Estado de Derecho en cuanto los poderes públicos han de servir con objetividad a los intereses generales, han de actuar de acuerdo al orden jurídico, con garantías, con control interno y externo y sin corrupción.*” (ARANGUREN, Juan-Cruz Alli. *Derecho administrativo y globalización*. Madri-Espanha: Civitas Ediciones, 2004, p. 315.)

⁵⁶ Texto original: “*La gobernanza alude a un nuevo modo de gobierno, de gestión pública y de acción administrativa en un orden neoliberal, en el que se reduce el protagonismo de los poderes públicos, se desdibujan los perfiles que diferencian lo público de lo privado, se reducen las relaciones de jerarquía en beneficio de las cooperaciones, se promueven los procedimientos informales y se trata de integrar y comprometer a la sociedad en redes para la toma de decisiones y seguimiento y control de las acciones políticas. La negociación, el consenso, la flexibilidad y los procedimientos informales son los nuevos medios de acción, junto con la introducción de las técnicas de gestión empresarial, de los contratos por objetivos y las Agencias o Administraciones Independientes.*” (ARANGUREN, Juan-Cruz Alli. *Derecho administrativo y globalización*. Madri-Espanha: Civitas Ediciones, 2004, p. 178.)

A administração pública gerencial também é marcada pelo fenômeno da reengenharia, definido por Aníbal Teixeira:

O instrumento que entendo válido para essa ação é a reengenharia, uma técnica que vem revolucionando a gestão empresarial. Em linhas gerais, ela se propõe a examinar objetivos, estruturas e processos da ação administrativa. É uma técnica que busca começar do zero, desprezando formas, organogramas e mitos prevalentes sobre o governo e sua funcionalidade.⁵⁷

Essa reengenharia apresenta como premissa o desenvolvimento de ações centradas na missão (o bem comum), no público-alvo (que é o cidadão) e na eficácia, sendo que o governo deverá saber quais são suas reais funções.

Outra característica da reengenharia é a substituição da figura do “chefe”, com poder hierárquico de mando e com atuação basicamente nos procedimentos sem se preocupar com os resultados, pela figura do “líder”, que terá como função gerenciar as atividades e o pessoal colocado à sua disposição, para que o resultado pretendido seja alcançado, num trabalho em equipe.

A administração pública gerencial também procura resgatar a importância de um documento que é a base para a atuação governamental – o orçamento. De acordo com Aníbal Teixeira, *o orçamento é, em uma democracia, a peça principal pela qual a sociedade, representada no Congresso, programa e fiscaliza os atos do governo.*⁵⁸

Nesse aspecto, é importante que o administrador deixe de lado a cultura do “gaste ou perca” – aliás, muito comum, na qual ele procura gastar o orçamento de qualquer jeito, sem qualquer planejamento, principalmente nos últimos meses do ano, pois, do contrário, terá a dotação reduzida no ano seguinte. Uma administração gerencial pede um gasto planejado, voltado em ações de economia em alguns setores, para que haja a possibilidade de investimento em outros. Além disso, o Congresso, bem como a população, deve fiscalizar a execução orçamentária, fato que, entretanto, tem sido verificado na prática por uma minoria.

⁵⁷ TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia no governo*. São Paulo: Makron Books, 1996, p. X.

⁵⁸ *Ibidem*. p. 98.

No ano de 2000, essa nova cultura de administração gerencial do ponto de vista financeiro contou com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), sem, no entanto, revogar totalmente a Lei Federal 4.330/64, que vinha normatizando a matéria de orçamento. Essa nova legislação teve como principal objetivo fazer com que os gestores públicos planejassem e efetuassem seus gastos, bem como administrassem suas receitas, com responsabilidade, sob pena de sofrerem sanções.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata de matérias como a limitação de despesas com pessoal, a impossibilidade de renúncia fiscal, a limitação do endividamento público, principalmente nas épocas eleitorais, bem como o controle social. E com relação a esse controle, trazemos o posicionamento de Ângela Maria Machado Guimarães Borges:

O controle social é um marco divisor entre as duas legislações regulamentadoras das finanças públicas no Brasil: a Lei nº. 4.330/1964 – editada no regime militar, que servia mais ao controle político governamental sobre os administradores públicos – e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe em seu bojo o controle das ações do Estado pelos cidadãos, compreendendo as fases de planejamento orçamentário, execução e controle das contas públicas.⁵⁹

É uma iniciativa que tem dado algum resultado, e os Tribunais de Contas têm exercido um papel importante na fiscalização e no controle dessa Lei, imprimindo penalidades aos agentes, principalmente de cunho pecuniário, por meio de multas.

Sob outro ângulo, destacamos que, não obstante a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal, as políticas de gestão pública focadas no serviço público, planejamento, orçamento e auditoria possuem pouco apelo político. Os governantes, infelizmente, possuem mais preocupação com ações que dão visibilidade, principalmente a execução de obras, do que com essas atividades internas de gestão, que são fundamentais para um bom uso do dinheiro público.

Sem dúvida alguma, desde o surgimento do governo gerencial no Brasil, muitas ações têm sido implementadas rumo a uma administração pública mais profissional. Houve erros e

⁵⁹ BORGES, Ângela Maria Machado Guimarães. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiás e o controle social. In: RABELO, Francisco Chagas E.; BERNARDES, Genilda D'arc (org.). *Políticas públicas e cidadania*. Goiânia: Cânone Editorial, 2004.p. 32.

acertos por parte do governo. Mas há muito por fazer, visto que ainda temos uma ineficiência aparente em vários órgãos que integram as administrações diretas e indiretas das três esferas governamentais, aliada a uma máquina considerada custosa. O momento atual é de transição. A burocracia ainda absorve os recursos públicos que poderiam ser aplicados à infraestrutura e ao desenvolvimento econômico e social, ou seja, o governo ainda tem dificuldades em se manter com os recursos de que dispõe.

Aliado a isso, ainda temos os escândalos e os casos de corrupção que marcaram os últimos anos, não havendo a garantia de que cessarão por completo. A alocação de recursos sofre a influência de vinculações regionais e partidárias, fazendo com que não haja uma distribuição justa.

Por outro giro, há que se ter cautela nesse processo de transformação para o modelo gerencial, pois não temos como negar a burocracia por completo. Entendemos que devam ser preservados a impessoalidade, o procedimento administrativo e até mesmo o controle “a priori” (preventivo), para uma relação estável entre Administração Pública e administrados, como garantia do regime jurídico administrativo. O procedimento administrativo nada mais é do que um instrumento que promove a sustentação do Estado Democrático de Direito, e a impessoalidade tem como premissa que a atividade administrativa seja destinada a todos os administrados, sem distinção de qualquer natureza. Ademais, o controle preventivo é sempre a melhor solução, já que estamos tratando de dinheiro público.

De acordo com Emerson Gabardo, *“é ingênuo acreditar que o modelo gerencial vai acabar com os primeiros problemas, bem como que a melhor solução para o excesso de formalismo é a sua negação, através do liberalismo administrativo.”*⁶⁰ Segundo ele, ainda, a busca da eficiência não se traduz simplesmente pela desburocratização, considerada até mesmo excelente, mas sim pelos vícios da autonomização burocrática.⁶¹

⁶⁰ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 35.

⁶¹ *Ibidem*. p. 105.

2. Conclusão

A Administração Pública brasileira tem passado por uma série de transformações nos últimos anos. Notadamente a partir da Constituição Federal de 1988, em virtude da inserção de direitos fundamentais de segunda geração no texto constitucional, houve a necessidade de uma atuação prestacional por parte do Estado.

Diante dessa nova exigência, entendeu-se pela necessidade de uma tentativa de transição de um modelo burocrático de administração, para um modelo gerencial, focado no cidadão e com conceitos de eficiência e eficácia, imprimida, principalmente, a partir da Emenda Constitucional 19/98, que tratou da reforma do aparelho estatal. Realmente, percebeu-se que estava na hora do administrador moderno repensar sobre as filas da previdência, sobre o atendimento precário nos hospitais públicos, sobre a demora na resposta de um requerimento, sobre a gestão do dinheiro público, sobre os mecanismos de redução de custos na administração da máquina, dentre inúmeras outras ocorrências que poderiam ser citadas; afinal, em tese, o cidadão deve ser considerado o elemento mais importante em qualquer atividade governamental, podendo-se até dizer que se constitui na própria razão de existência do Estado.

Todavia, o Estado, por meio de seus órgãos e agentes, ainda acaba encontrando algumas dificuldades para a concretização efetiva dos princípios da administração moderna, em virtude não só de aspectos políticos, econômicos e sociais, como também pela má gestão da máquina pública, que por meio de uma estrutura hierarquizada, cria obstáculos para o seu bom funcionamento. Além disso, é cediço que na realidade da maioria dos órgãos, tanto da esfera federal quanto das esferas estaduais e municipais, não obstante os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com o funcionamento da máquina pública são significativos, fazendo com que os orçamentos não sejam suficientes para novas realizações que garantam a prestação de serviços à população, como forma de exercício da cidadania. Portanto, ainda temos uma máquina custosa, o que dificulta que o Estado promova ações para atender ao cidadão.

Esse período de transição do modelo burocrático para o gerencial coincide com o surgimento da Sociedade da Informação e com o uso das tecnologias da informação e comunicação, especialmente a informática, que passaram a ser utilizadas não só na esfera

privada, mas também nas atividades governamentais, dando início ao chamado governo eletrônico.

Em síntese, o governo eletrônico surgiu num panorama de busca pelo modelo gerencial, pautado por promover ações de eficiência administrativa, primando por um bom relacionamento entre Estado e cidadão. E esse é o desafio para a administração pública brasileira. Entretanto, essa busca não deve resultar na ruptura total com o modelo burocrático, sendo necessário haver uma compatibilização entre eles, selecionando o que for melhor de cada estrutura para se concretizar o bem comum.

Referências

ARANGUREN, Juan-Cruz Alli. *Derecho administrativo y globalización*. Madri-Espanha: Civitas Ediciones, 2004.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARBOSA, Marco Antonio. Poder na sociedade da informação. In: PAESANI, Liliana Minardi (coord.). *Direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo : Saraiva, 2001.

BORGES, Ângela Maria Machado Guimarães. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiás e o controle social. In: RABELO, Francisco Chagas E.; BERNARDES, Genilda D'arc (org.). *Políticas públicas e cidadania*. Goiânia: Cãnone Editorial, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Sociedade da informação no Brasil – livro verde*. Organizado por Tadao Takahashi. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo : Atlas, 2002.

FERRER, Florencia. Por que é difícil a inovação no governo? *B2B Magazine*. São Paulo, jul. 2008.

_____. Tempestade de inovações. *B2B Magazine*. São Paulo, nov. 2007.

FERRER, Florência; LIMA, Cristina. *Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERRER, Florencia; SANTOS, Paula (org.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GAETANI, Francisco. Governança corporativa no setor público. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil : a agenda herdada e as novas perspectivas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, n. 1 – mar./abr./maio de 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista>. Acesso em: 28 nov. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRON, Paulo; LINS, João. Excelência na gestão pública. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MORAES, Alexandre. *Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001 (Série Fundamentos Jurídicos)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 2., n. 4, jul./dez. 1998.

OSBORNE, David. *Reinventando o governo*. Trad. de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicações, 1994.

OOSTEROM, Win. O futuro da prestação de serviços públicos: atendendo às expectativas do cidadão. In: LINS, João; MIRON, Paulo (coord.). *Gestão pública: melhores práticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

PACHECO, Regina Silvia. *Reformando a administração pública no Brasil : eficiência e accountability democrática*. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*. Disponível em www.bresserpereira.ecn.br. Acesso em: 10 jul. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PUIGPELAT, Oriol Mir. *Globalización, estado y derecho: las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madri-Espanha: Civitas Ediciones, 2004.

SIMÃO FILHO, Adalberto. Dano ao consumidor por invasão do site ou da rede : inaplicabilidade das excludentes de caso fortuito ou forma maior. In: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto (coord.) *Direito & internet: aspectos jurídicos relevantes*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. Sociedade da informação e seu lineamento jurídico. In: PAESANI, Liliana Minardi (coord.). *Direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007.

TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia no governo*. São Paulo: Makron Books, 1996.

VIEIRA, Rejane Esther. *Administração pública democrática no Estado de Direito : o novo serviço público no cenário brasileiro*. Disponível em <http://www.artigonal.com>. Acesso em: 02 abr. 2009.

Sítios visitados:

<http://compraaberta.jundiai.sp.gov.br>

<http://www.bec.sp.gov.br>

<http://www.comprasnet.gov.br>

<http://www.jundiai.sp.gov.br>

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.stj.gov.br>

<http://www.stf.gov.br>

<http://www.tce.sp.gov.br>

<http://www.tcu.gov.br>