

Eficiência: Princípio da administração pública

* Waléria Dacruz Sá Barrreto

*“Trata-se de uma instituição útil e proveitosa que dá margem à criação de um órgão imparcial, acima das pulsações emotivas dos partidos políticos, e auxilia o governo no exame e na prestação de contas, tendo viva importância no regime constitucional moderno.”
(Pinto Ferreira)*

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional n.º 19 acrescentou no corpo da Constituição Federal /88, como novo princípio da Administração Pública, o Princípio da Eficiência, ao lado dos já expressos Princípios da Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e Publicidade.

O art. 37 da Constituição Federal determina que a Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça aos princípios acima citados.

O princípio da eficiência é aquele 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 de qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”.

A eficiência já estava presente de forma implícita como princípio observado particularmente nas atividades de controle da Administração Pública.

Para uma maior compreensão dos fatores

que levaram o constituinte derivado a inserir expressamente a eficiência como princípio da Administração Pública, ressaltaremos a importância de um novo modelo de Estado diante do processo de globalização da economia.

O conceito de eficiência econômica contido no dicionário de economia da coleção “Os Economistas” consiste na relação entre o valor comercial de um produto e o custo unitário de sua produção. Portanto, a eficiência econômica aumenta quando aumenta a relação entre o valor de um produto em relação a seu custo unitário, mantendo-se as qualidades que satisfaçam às normas técnicas.

O fenômeno da globalização econômica traz novos paradigmas tecnológicos e de direção. Esses paradigmas se baseiam em valores materiais, como ações, capital, dinheiro e nas chamadas leis de mercado, como se verifica no próprio conceito de eficiência econômica acima exposto.

Na medida em que no processo de globalização tenta-se definir a política macroeconômica dos países, interfere-se diretamente na autonomia das nações.

O NOVO MODELO DE ESTADO E A EFICIÊNCIA

A influência desse modelo econômico se faz

sentir na adoção de um novo modelo de Estado. A proposta de um Estado mínimo é apresentado como condição indispensável para se enfrentar a crise econômica e social do país.

A antiga luta entre o Capital e o Trabalho se apresenta como pano de fundo da necessidade de se adequar o Estado, que tem como principal finalidade o interesse público. Como favorecer o crescimento do capital numa estrutura político-administrativa caracterizada pela forte intervenção estatal na esfera privada?

A concepção Neoliberal de Estado apresenta-se como base ideológica que vem sustentar a proposta do Estado mínimo. Defende um liberalismo moderno, restabelecendo a manutenção do livre jogo das forças econômicas e a iniciativa dos indivíduos, aceitando a intervenção mínima do Estado.

Em nome do equilíbrio das finanças públicas se propaga a reforma do Estado brasileiro e com ela o incentivo à desregulamentação, descentralização, desburocratização, desestatização; num País em que o Estado é chamado a intervir nas imensas desigualdades sociais e nos desequilíbrios regionais, não podendo esquecer a sua função social.

No âmbito da Administração Pública brasileira, o então Ministro da Administração e da Reforma do Estado (MARE) Luís Carlos Bresser Pereira propôs um novo modelo de prestação de serviços públicos. Ressaltou como saída para a crise brasileira a quebra da rígida separação entre o público e o privado através da participação da sociedade organizada. Incentivou a privatização em nome de um melhor atendimento ao interesse público, com ônus menor para o cidadão e o Estado. Esse foi o modelo chamado de “gerencial público não-estatal”.

A então ministra da Administração Federal e Reforma do Estado, Cláudia Costin, argumentando a respeito da eficiência dizia que “a eficiência – ou a falta dela – não é exclusividade dos mercados, e que os governos têm um papel importante a desenvolver no mundo globalizado... Os mercados

estão de fato mais habilitados a administrar serviços públicos, mas o Estado permanece como o ente regulador capaz de garantir o cumprimento de metas de eficiência e de impedir a formação de monopólios privados... O Estado, desde que bem administrado, pode ser tão eficiente na sua esfera de atuação quanto uma empresa privada”.

A Administração Pública deve estar inteiramente voltada para a busca de padrões de eficiência, cada vez mais rigorosos. Esta idéia inspira a reforma do aparelho estatal, como podemos observar ainda no discurso de Cláudia Costin “... O Estado do futuro já é presente por aqui, tanto pelas reformas constitucionais que vêm sendo implementadas quanto pela continuidade dos programas de desestatização (que agora começa a se voltar para modelos de regulação rigorosos e exigências do cumprimento de normas bastante rígidas), pela profissionalização da administração pública, inteiramente voltada para a busca de padrões rigorosos de eficiência, e pela valorização do servidor público. Este é, afinal, o único caminho que o governo tem para oferecer o melhor atendimento a 150 milhões de cidadãos-clientes. Uma sociedade civil atenta e participativa vai conferir a este Estado o perfil mais adequado às suas necessidades...”.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE RESULTADO

A reforma administrativa instituída com a Emenda Constitucional 19 introduziu mudanças significativas na administração pública. Foram previstas modificações nos procedimentos de compras e contratações, flexibilizando normas dentro do serviço público, alterando-se as relações institucionais de fundações e autarquias, criando-se novos modelos como as agências executivas e as organizações sociais.

Em linhas gerais, a Emenda Constitucional 19 interferiu na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização de funções das entidades administrativas. É a chamada Administração Pública de resultado, modelo gerencial que busca “aumentar a efetivi-

dade dos serviços prestados à população, bem como definir o núcleo estratégico do Estado, através da delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa, tendo em vista o equilíbrio da receita e da despesa.” (in Boletim de Direito Administrativo-nov/98 p.705)

Para Maria Sylvania Di Pietro o princípio da eficiência “impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar...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”.

Em nome da eficiência, foi permitido que a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinem por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Alexandre de Moraes apresenta como características básicas do princípio da eficiência o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade:

Quanto ao direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum ressalta-se que “ao legislador ordinário e ao intérprete, em especial às autoridades públicas dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo e da Instituição do Ministério Público, esse objetivo fundamental deverá servir como vetor de interpretação, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações...”

No que diz respeito à participação e aproximação dos serviços

públicos da população se traduz fundamentalmente no seguinte: “intervenção nos órgãos de gestão dos serviços não apenas de profissionais burocratas, mas também de representantes das comunidades”.

Na busca da qualidade ressalta-se basicamente a qualidade no serviço, não devendo haver distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado, devendo-se buscar “a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recurso e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário.(...) Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente.”

Para garantir a aplicabilidade plena e a efetividade a Emenda Constitucional 19/98, previu que a lei deveria disciplinar formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando as reclamações referentes à prestação de serviços, assim como garantindo um avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; criação de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira; possibilita a perda do cargo pelo servidor público, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

CONCLUSÃO

O princípio da eficiência é de aplicação imediata. Seus efeitos são plenos, porque não há necessidade de norma infraconstitucional para sua implementação. Como ressalta Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência apresenta-se como “um reforço à plena possibilidade do Poder Judiciário (CF, art.5º, XXXV), em defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais previstos, pela

Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas...”; reforçando também a “possibilidade do Ministério Público, com base em sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promover as medidas necessárias, judicial e extrajudicialmente, a sua garantia (CF, art. 129,II). Observa ainda que essa previsão implícita do princípio da eficiência decorre da existência de órgãos fiscalizadores da atividade administrativa, como o Ministério Público na Constituição brasileira.

Observa-se que a reforma administrativa ao inserir o Princípio da Eficiência como princípio da Administração pública busca solucionar o velho problema da ineficiência do serviço público. Ao mesmo tempo, em seu nome, pretende fazer uma consistente mudança na relação entre a administração e administrado.

Espera-se que o chamado “cliente” dos serviços públicos saiba exercer o seu papel de cidadão, para exigir que a Administração atinja o seu fim último, ou seja, o interesse público, de forma realmente EFICIENTE, assim como o Estado se propõe.

BIBLIOGRAFIA

- DANTAS, Ivo. Constituição Federal: teoria e prática. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- DICIONÁRIO DE ECONOMIA. Abril A.S. Cultural, São Paulo, 1985.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle de administração pública. São Paulo: RT, 1991.
- MARE. A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese e respostas a dúvidas mais comuns. Brasília: MARE, 1997.
- COSTIN, Cláudia. O Estado do Futuro. Texto in Jornal do Brasil, opinião, p. 9
- LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Comentários à reforma administrativa. São Paulo: RT, 1998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de Direito Administrativo. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995
- _____, Curso de Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. 5. Ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. Reforma administrativa: O Estado, o serviço público e o servidor. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional positivo. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

* **Waléria Dacruz Sá Barreto**

Bacharela em Direito, Especialista em Direito Trabalhista, Assistente Técnica de Informática e Administração do TCE/PE e Profª de Direito Administrativo da UFPE