
Raízes da Burocracia: a trajetória da administração pública no Brasil rumo ao ordenamento jurídico de sua eficiência

Roots of Bureaucracy: the trajectory of public administration in Brazil toward the legal ordering of its efficiency

Alysson Falcão Czapiewski Soares¹

Fábio Pendiuk²

RESUMO

O presente estudo percorrerá a trajetória trilhada pela administração pública no Brasil, a contar da segunda metade da década de 1930, momento em que se percebem as primeiras ações adotadas pelo Estado brasileiro em direção a uma reorganização racionalizada do aparelho administrativo, a partir dos ideais delineados pela teoria burocrática. Dentre essas ações, verifica-se a promulgação da Lei nº 284 de 1936, que reestruturou as carreiras do funcionalismo público brasileiro, o registro dos primeiros princípios gerais da administração pública no Brasil e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Concomitantemente, denota-se a profusão dos primeiros textos sobre o campo do conhecimento em administração pública, com a criação da Revista do Serviço Público – RSP (1937). Tendo como ponto de partida a década de 1930, opera-se o modelo burocrático no ambiente administrativo brasileiro até o ano de 1995, momento em que se inicia a reforma do aparelho administrativo, responsável por introduzir a administração pública gerencial e a consequente preterição do modelo burocrático. Dentre os reflexos da adoção do novo modelo de administração, figura o elevo da eficiência como princípio constitucional, a ser observado pela administração pública, qualquer que seja a sua forma de atuação.

Palavras-chave: Burocracia. Administração Pública Gerencial. Princípio da Eficiência

¹ Graduando do Curso de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ensino Superior do Paraná, da Fundação de Estudos Sociais do Paraná – FESP. E-mail: <alyssonfalcao.10@hotmail.com>.

² Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Professor Titular das disciplinas Sociologia Jurídica, Antropologia & Direito e Filosofia do Direito do Curso de Bacharelado em Direito e coordenador do Grupo de Estudos Humanidades em Direito e do Núcleo de Pesquisas em Sociedade & Direito da Fundação de Estudos Sociais do Paraná. <fabiop@fesppr.edu.br>.

ABSTRACT

This study will trace the history of public administration in Brazil beginning in the second half of the 1930s, the moment in which the first steps were taken by the Brazilian state toward a rational reorganization of the administrative apparatus based on the ideals outlined by bureaucratic theory. Among these measures was the enactment of Law no. 284 of 1936, which restructured the careers of Brazilian public service, registered the first general principles of public administration in Brazil, and created the Public Service Administrative Department (Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP). At the same time, the first texts on the field of knowledge of public administration appeared with the creation of the Revista do Serviço Público - RSP (1937). With the 1930s as a starting point, the bureaucratic model operated in the Brazilian administrative environment until 1995, the year in which reform of the administrative apparatus was initiated, introducing managerial public administration and the consequent rejection of the bureaucratic model. Among the consequences of the adoption of the new model of administration is the elevation of efficiency as a constitutional principle, to be observed by the public administration, whatever form it takes.

Key-words: Bureaucracy. Managerial Public Administration. Principle of Efficiency.

1. INTRODUÇÃO

Raízes, pela remissão ao momento e ao lugar onde algo se inicia; raízes, por memorar aquilo que é profundo e que estabelece o firmamento de sustentação. E, burocracia, pela representação do que vem a ser o início da administração pública moderna no Brasil.

Raízes também, em homenagem a obra “Raízes do Brasil” e ao seu autor, o distinto historiador brasileiro Sérgio Buarque de Holanda, influenciador direto à redação deste trabalho, não apenas pelos seus escritos que explicam de forma singular a história do Brasil, mas também por ser um dos introdutores dos estudos de Max Weber no contexto nacional, o principal teórico do fenômeno burocrático, tema que será amplamente debatido no presente estudo.

As razões pelas quais o assunto do presente trabalho fora elegido, surgem inicialmente das indagações pessoais do pesquisador, quais se relacionam com a experiência colhida nos interiores do ambiente administrativo do poder executivo paranaense, especificamente, quando à tramitação dos processos administrativos, em que situações pontuais de falibilidade procedimental eram atribuídas erroneamente à burocracia, quando se sabia que os equívocos na verdade, majoritariamente, ocorriam pela má operação humana, e

não por um modelo de gestão, no caso a burocracia. Também, pela observação de preterição de alguns dos princípios da administração pública em detrimento de outros, quando estes deveriam ser interpretados de forma conjunta, objetivando, sempre, a eficiência dos atos.

A partir desse cenário, assoma o intento de conceituar e explicar o fenômeno burocrático, bem como a sua relação com a administração pública. Em realidade, podemos apregoar que esse modelo de gestão está adstrito aquilo que conhecemos como o início da administração pública moderna.

O fenômeno burocrático, mais do que um modelo administrativo, surge no contexto brasileiro como contraposição à administração patrimonialista que aqui se praticara desde sua fundação, apoiada essencialmente na vontade real, pouco comprometida com o interesse local, e no clientelismo para os que com ela se relacionavam. É nessa ânsia de rompimento com a experiência colonial pretérita, que as ideias de reorganização tanto do funcionalismo quanto do Estado brasileiro começam a tomar corpo a partir da segunda metade da década de 1930.

Desta forma, o texto se propõe em analisar os primeiros assentos do modelo utilizado pela administração pública brasileira por quase 60 anos, até a chegada do modelo gerencial, introduzido no contexto brasileiro através do movimento de reforma do aparelho administrativo iniciado em 1995, sob o qual figura a inserção do princípio da eficiência na administração pública, o que nos abrirá caminho, também, para perceber a relação entre o ordenamento jurídico pátrio e a boa administração pública.

2. BUROCRACIA E SUA RELAÇÃO COM O INÍCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MODERNA NO BRASIL

Precisamente, de todos os pensadores que imprimiram esforço intelectual em prol da teoria burocrática, distingue-se a figura do sociólogo e jurista alemão Maximilian Carl Emil Weber, não apenas pelo papel precursor, mas, também, pela exaustividade teórica com que tratou o tema, apresenta-o como solução à forma de administrar estruturas organizacionais públicas e privadas.

A reflexão weberiana a respeito da burocracia, inicia-se a partir de análise que remonta à antiguidade e se insere num tempo de mudanças vultuosas na política, economia e sociedade do século XIX. Nesse prospecto, a burocracia se apresenta à administração pública como ferramenta a substituir as relações patrimonialistas de administração e, por esta razão, disfrutava de elevado prestígio, por estar adstrita às ideias que reclamavam maior precisão e organização por parte do Estado, mostrando-se, como contraponto necessário à subjetividade e ao nepotismo, características comuns às repúblicas pré-modernas.

Weber (1991) estabeleceu o conceito de burocracia como forma superior de organização social e de dominação racional-legal, regulação abstrata do exercício da autoridade, justaposta a uma ordem fixa, preestabelecida, com disposições de tarefas hierarquicamente bem definidas, regida por leis ou normas administrativas dotadas de caráter impessoal.

A burocracia opera, basicamente, apoiada em três elementos constitutivos: o primeiro, há existência de repartições jurisdicionais detentoras de estabilidade e oficialidade, concedidas por intermédio das leis ou ordenamentos administrativos; o segundo, as atividades desenvolvidas nos interiores da estrutura burocrática são divididas pela autoridade de acordo com a competência setorial a funcionários qualificados para cada exercício; e o terceiro, é de que a continuidade dessas atividades, bem como os direitos que delas decorrem, tem a forma estável, assegurada por uma ordem normativa preestabelecida. A junção desses elementos forma a “autoridade burocrática”, no governo público.

No contexto brasileiro, mais precisamente na segunda metade da década de 1930, as ações do Estado começam a ser voltar de forma objetiva à administração pública como campo de conhecimento, propiciando um ambiente fértil para o desenvolvimento de práticas racionalizadas.

Os principais atos institucionais, nessa década, evidenciam esse ímpeto do Governo de Getúlio Vargas em percorrer caminhos aplainados pelas ideias burocráticas: em 1936, promulgou-se a Lei nº 284 que, em síntese, estabeleceu um reajustamento aos quadros e aos vencimentos do funcionalismo público da União; o texto constitucional de 1937 proporcionou maiores noções de controle e práticas racionais no âmbito do Poder Executivo da União, no mesmo ano, instituiu-se a Revista do Serviço Público, ambiente direcionado a

discussões e ações de melhoramento do funcionalismo público; em 1938, por intermédio do Decreto-Lei nº 579, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, previsto pela Constituição de 1937, com a missão de assessorar tecnicamente as decisões tomadas pelo Presidente da República.

Essa ideia de repensar a estrutura público-funcional fica evidente, como pensou Corrêa (2017), a partir da primeira publicação da Revista do Serviço Público, que assenta os principais objetivos do novo veículo institucional:

As ideais tradicionais sobre a natureza do serviço público e acerca das funções do servidor do Estado estão se tornando irremediavelmente obsoletas. Outrora, para ser funcionário público, era preciso possuir certas aptidões e determinados conhecimentos. Mas, uma vez percebida a primeira investidura da carreira burocrática, tudo que o funcionário precisava era-lhe ensinado automaticamente pela prática, na rotina de sua repartição. O que o servidor do Estado adquiria em cultura destinava-se a aplicações em atividades intelectuais, alheias à profissão que adotara como principal meio de vida. (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, 1937, p.3-5).

Com o início das publicações da Revista do Serviço Público e, da leitura aos objetivos do periódico, é perceptível a intenção do governo em não só promover o caminho legislativo para reestruturação administrativa do funcionalismo, a exemplo da promulgação da Lei nº 284, mas também de promover o devido suporte técnico e intelectual aos extratos de mudança.

Nesse período também, tem-se o primeiro registro dos princípios gerais da administração pública pelo escrito de Neiva (1938), quais sejam: descentralização da autoridade, centralização dos serviços, racionalização dos serviços, processo de seleção de pessoal, controle eficaz, evolução permanente, especialização progressiva e expansão de ação. Tais princípios, para o autor, carregavam em um caráter instrutivo e deveriam guiar as atuações da administração pública em todas as formas que se pudessem apresentar.

Tendo a teoria burocrática encontrado assento no contexto brasileiro na segunda metade da década 1930, com nuances e ênfases distintas ao longo do tempo, o modelo burocrático é operado nos interiores da administração pública do Brasil até a década de 1990, mais precisamente 1995, momento em que se inicia um processo de reforma do aparelho administrativo estatal.

3. A REFORMA DO APARELHO ADMINISTRATIVO ESTATAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Para a compreendermos a administração pública gerencial e sua respectiva introdução ao contexto brasileiro, é necessário posicionar e também compreender, o movimento reformista iniciado 1995, como sinônimo desse momento histórico na administração pública brasileira. Impulsionado pelas transformações do *new public management* que aconteciam ao redor do mundo na década de 1990, principalmente em regiões desenvolvidas como América do Norte e Reino Unido, o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) interessado em maior eficiência e redução de gastos na máquina pública, começa a implantar uma nova forma de administrar a engrenagem pública; o modelo gerencial de administração.

O processo de implantação de reforma administrativa detinha um elevado grau entre as prioridades da gestão de Fernando Henrique Cardoso, de modo que, os assuntos relativos à reforma, foram conduzidos de forma especializada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, criado em 1995, através do Decreto Nº 1.526/95³.

O movimento de reforma no cenário brasileiro, tem início a partir dos mesmos substratos motivadores que suscitaram o modelo administrativo gerencial em diferentes partes do globo, quais sejam, os reveses econômicos e a necessidade de ajuste orçamentário para gerir a máquina pública. Na experiência brasileira não seria diferente, o Brasil da década 1990, ainda sob os ventos de redemocratização, já presenciava a tenção política com o primeiro processo de *impeachment* e a instabilidade econômica provocada por uma hiperinflação. Deste modo, o Brasil seguiu a corrente mundial do *new public management*, em direção à otimização dos recursos e redução no tamanho do aparelho estatal.

O projeto de implantação desse novo modelo de gestão, espelhava-se nas melhores práticas adotadas no ambiente empresarial, para racionalizar os meios e métodos

³ Decreto Nº 1.526, de 20 de junho 1995. Cria a Câmara da Reforma do Estado, do Conselho de Governo, e dá outras providências. REVOGADO.

utilizados de forma menos burocrática e mais gerencial. Pretendia-se, a criação de um ambiente administrativo mais apto à agilidade dos processos e de maior capacidade organizacional.

O ministro escolhido para conduzir as ações da reforma, Bresser-Pereira (2007), explica que o processo de implantação do gerencialismo no Brasil, na verdade era uma imposição histórica dos 50 anos passados, em que o Estado brasileiro acomodou-se na posição de Estado de bem-estar. Deste modo, a grande imposição de prover singularmente seguridade social, saúde, educação e outros, exigia que esse processo fosse realizado com eficiência, característica que, segundo o autor, serve à legitimidade do Estado.

Para a positivação das ideias e ações relativas à reforma gerencial, em 1995, foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado – PDPRAE, documento que cuidou em analisar o cenário público-administrativo à época e delinear o plano teórico para as respectivas ações. Dentre os traços característicos do texto, podemos destacar os seguintes: (i) repartição dos serviços sociais para Estados e municípios, até então competência exclusiva da União; (ii) delimitação do papel do Estado à esfera de poder, isto é, a produção de bens e serviços sob responsabilidade do mercado e a transferência das atividades científicas e sociais para os setores públicos não estatais; (iii) distinção entre atividades de serviços com as de estratégia, podendo as primeiras serem realizadas por contratação; (iv) promoção de responsabilização por critérios objetivos; (v) maior transparência no ambiente público; (vi) promoção à democracia direta, propiciando uma maior interação com a sociedade brasileira.

Referido projeto iniciado em 1995, teve a sua consolidação com a promulgação da Emenda Constitucional Nº 19/1998. A respeito do texto, é válido o destaque às palavras de Rocha (1999), no sentido de que a proposição não tratou apenas de “criar artigos”, apesar disso, proporcionou o elevamento dos princípios da administração pública já existentes no texto constitucional, porém pouco percebidos na realidade prática.

Outro fato importante relativo ao movimento de reforma, é percebido pelo recorte temporal de implementação, iniciado em 1995 e concluído em 1998. Denota-se, conforme explicação do próprio ministro à época Bresser-Pereira, que a implantação do processo de reforma deu-se de forma cautelosa e com amplitude nas discussões, e a efetividade de implementação ficou sujeita ao desenvolvimento progressivo, de acordo com a harmonização,

ou não, das políticas de governo de cada presidente da república com os caminhos gerencias delineados pelo instituto da reforma.

Há pouco mencionamos, que um dos aspectos centrais do texto do Plano Diretor, diz respeito a uma melhora de comunicabilidade entre Estado sociedade civil. Nesse prospecto, é oportuno mencionar a forma com que a população brasileira recebeu a proposições reformistas. Esta recepção, na abordagem feita por Bresser-Pereira e Spink (1998), aconteceu com ares de desconfiança, isto pela formação histórica e cultural em que se funda o Estado brasileiro, com raízes patrimonialistas e autoritárias, de modo que, para a população vislumbrar o Estado como um parceiro, colaborador, era algo um tanto quanto incomum.

De outro lado, quando olhamos para o cenário global à época, percebemos que a decisão por reformar o Estado, não foi uma decisão singular, subjetiva dos seus respectivos mandatários, mas sim, uma imposição proveniente do movimento de globalização que eclodia na década de 1990. Como consequência da abertura dos mercados, os caminhos comerciais acabaram por diminuir a distâncias nas relações, de modo que, a produção, produtos e transportes experimentaram significativa redução de custos, o que gerou fomento no investimento de capital internacional em mercados até então exclusivamente nacionais.

Nessa toada, o Estado passava por um processo de enfraquecimento no campo econômico, já que as características fundadas no estado de bem-estar, reduziam a capacidade produtiva e conseqüentemente o afastavam da competitividade econômica global, também, houve afunilamento imposto pelos Estados mais eficientes, em razão dos pré-requisitos de competência e habilidade administrativa exigidos nas relações comerciais, que suscitavam um melhor aproveitamento dos recursos produtivos, conforme a descrição de Bresser-Pereira (1998). Em razão disso o Estado, precisava adotar medidas que propiciassem, maior eficiência e redução de custos, principalmente, para que as empresas nacionais pudessem competir em paridade no cenário global.

Para que o Estado brasileiro, pudesse se adequar ao roteiro que vinha sendo delineado pela ordem internacional, Bresser-Pereira (1998) apresentou quatro pilares essenciais para a efetividade da reforma no Estado brasileiro à época, quais sejam: (i) aperfeiçoamento da democracia, pela interação direta com a sociedade civil, inclusive para

fins de controle; (ii) expansão da governança do Estado, com ênfase na atuação gerencial, propiciando uma divisão das atividades do Estado em relação ao processo de formulação das políticas públicas, e também, autonomia nas finanças com o devido ajustamento fiscal; (iii) intervenção estatal mínima, por intermédio de programas que potencializassem o controle pelo próprio mercado; (iv) redução do tamanho do Estado, a partir de uma delimitação precisa de suas respectivas atribuições, principalmente, diminuição com gastos em matéria de pessoal, com alternativas de privatização e terceirização em determinados setores.

Todos os pilares da reforma detinham elevado grau de importância, entretanto, um deles, parecia cobrar uma maior urgência de atendimento; a redução do equipamento estatal. Os anos anteriores à década de 1990, viram um Estado brasileiro marcado pela concentração das atividades ligadas ao Estado de bem-estar, o que trouxe como resultado um aumento exponencial da receita e da despesa. Para comportar a operação dessa centralização de atividades estatais, o Estado brasileiro, ao longo dos anos, ampliou significativamente os seus quadros funcionais e, em determinadas áreas onde se exigia alta qualificação de atuação, dispendeu boa parcela de sua receita para o pagamento de altos salários, por vezes superiores, quando comparados aos da iniciativa privada. Por esta razão, o poder público percebeu que deveria atuar estrategicamente em áreas essenciais, repartindo competência com a esfera privada e com o setor público não estatal.

Deste modo, era necessário bem delimitar o papel de atuação do Estado, segundo Bresser-Pereira (1998), para que se concentrasse forças nas atividades exclusivas do Estado⁴, isto é, nos serviços científicos e sociais do Estado, na produção de bens e serviços a serem disponibilizados para o mercado e na estabilização da moeda nacional. Relativamente à produção de bens e serviços, é perceptível quando analisamos a marcha histórica, que o Estado brasileiro acabava por suportar os custos do fornecimento produtivo, entretanto, com o advento da abertura dos mercados impulsionado pela globalização, restava cada vez mais claro que o papel empresarial não cabia ao Estado. De modo que, o Estado ocupar-se-ia de

⁴ A respeito das atividades exclusivas do Estado, como o assistencialismo, seguridade social, saúde e educação, o autor afirma que apesar de exclusivas, não constituem um “monopólio estatal”, de modo que, há possibilidade de que o Estado subsidie ao mercado, quando este demonstre o desenvolvimento positivo e a remuneração adequada aos operadores pelo exercício.

atividades estratégicas, auxiliado também pelas repartições públicas não estatais, enquanto a iniciativa privada abarcaria as ações secundárias, por intermédio das privatizações.

Embora a reforma demonstrasse elevada atenção a setores técnicos, econômicos e administrativos, não pretendia estar restrita a esses ambientes. Diferentemente de outros períodos vividos pela administração pública brasileira em que a dicotomia entre administração e política estava sempre marcada, na reforma de década de 1990, os olhares se voltam a uma maior interação com campo político, principalmente por expressões como governabilidade e governança, isto é, a capacidade de exercer governo em seu sentido mais amplo, a partir da habilidade aferida pelo Estado na consecução das políticas públicas e das metas de governo pré-estabelecidas. Pois, ainda que as diretrizes estejam a cargo do Poder Executivo, este se sujeita à alternância de tempos em tempos, e conseqüentemente as diretrizes. Deste modo, para que as políticas públicas delineadas por um governo possam ser implementadas dentro daquele recorte temporal, urge a necessidade de diálogo com os outros poderes da república, alianças e habilidades para a coalizão.

Para o exercício da governabilidade, é imprescindível que o contexto local sugira estabilidade política, para que o governo possa minimamente executar seu plano de governo, suas metas e diretrizes. Governabilidade e estabilidade estão adstritas entre si, conforme o ensino de Diniz (1996), já que a estabilidade pressupõe as condições sistêmicas sob as quais se desenvolve o exercício de poder. De outro lado, a ausência ou perda de governabilidade indica a perda da legitimidade do exercício de poder, em decorrência de que aquele governante já não conta com o apoio da sociedade para fazê-lo. Enquanto a governança sugere o bom exercício de atividades de ordem administrativa e econômica que pode ser reavida com os devidos ajustes técnicos nas respectivas áreas de debilidade, a governabilidade, uma vez perdida, dificilmente será recuperada.

A reforma administrativa, foi tida por vezes, conforme a análise feita por Bresser-Pereira (2017), como braço do neoliberalismo. Para o autor, tal afirmação acabou por se dissipar na própria experiência, já que as primeiras conseqüências do processo dizem respeito ao fortalecimento do Estado, ao contrário do enfraquecimento esperado pela corrente neoliberal. O ministro reformista avança na reflexão e indica que em realidade, a reforma está tanto para governos de esquerda quanto para os de direita, entretanto, em razão de tornar mais

eficientes os serviços de cunho científico e social prestados pelo Estado, dá maior legitimidade política ao Estado social. E conclui, na demonstração prática, de que muito embora o Partido dos Trabalhadores, por exemplo, enquanto oposição criticasse o movimento reformista, quando situação acabou por adotar muitos dos princípios gerenciais para a consecução de seus programas de governo.

Conforme mencionado no recorte introdutório desta sessão, a administração pública gerencial emerge como uma espécie de resposta às disfunções e debilidades apresentadas nas formas de governo patrimonialista e burocrática. O gerencialismo surge não apenas como contraponto às antigas formas de governo até então experimentadas, mas também como solução mais viável para superação dos reflexos negativos deixados pelas crises econômicas mundiais das décadas de 70 e 80, e ainda, tornou-se o instrumento garantidor do exercício da governabilidade dos Estados, o que acabou por converter a administração pública gerencial no modelo mais praticado no ambiente capitalista ocidental contemporâneo.

É evidente que o modelo gerencial, adotado pelo Estado brasileiro não alcançou realizar a totalidade das etapas propostas, sobretudo aquelas que relacionam com a permanência e consolidação do dito Estado mínimo. Entretanto, não seria razoável desconsiderar o esforço contributivo trazidos pela metodologia gerencial, no que diz respeito aos processos de gerenciamento e organização do equipamento estatal, a despeito das limitações que seguem este método até os dias atuais.

4. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E O ORDENAMENTO JURÍDICO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nas sessões anteriores vimos o caminho percorrido pela administração pública brasileira até a introdução do modelo gerencial, instrumentalizada pela reforma do aparelho administrativo em 1998. Agora, analisaremos um dos principais reflexos da reforma para o campo jurídico-administrativo brasileiro; o princípio constitucional da eficiência. Nessa mesma corrente, examinaremos a relação estabelecida entre o ordenamento jurídico e a boa administração pública.

O processo de reforma na experiência brasileira iniciado em 1995, teve como instrumento de sua consolidação a promulgação da Emenda Constitucional Nº 19/1998. Referido texto constitucional, no *caput* do artigo 37⁵, introduziu a eficiência como princípio normativo norteador da administração pública brasileira, a ser observado em toda sua forma de atuação.

O princípio da eficiência no ambiente público-administrativo, indica que, todo o exercício da atividade, qual seja a forma que se possa apresentar, deve estar ancorado na busca efetiva e material dos fins pelos quais a Lei se apresenta, isto é, a eximia observação ao pressuposto legal em conformidade com os princípios regentes da administração pública, conforme propõe França (2000). Nessa ordem de ideias, para o ilustre administrativista Meirelles (2015), o princípio da eficiência, dentre os princípios norteadores da administração pública, é aquele que mais guarda razão à função administrativa, já que para o seu pleno desempenho, não basta com que apenas a legalidade do ato seja observada, entretanto, exige-se que os serviços públicos sejam praticados mediante resultados positivos e satisfatoriamente desempenhados, indo assim, de encontro aos anseios da sociedade civil.

Embora a eficiência tenha sido tratada como inovadora no ordenamento jurídico público-administrativo, como escreveu PASCARELLI FILHO⁶ por exemplo, a persecução à satisfação plena nas atividades público-administrativas, não era algo de um todo novidade na legislação brasileira, considerando que, o texto constitucional já tratava do aludido imperativo nos artigos 74, inciso II e 144, §7º, vejamos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

⁵ “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

⁶ “Representa inovação e merece atenção e tratamentos especiais por representar importante instrumento para fazer exigir qualidade dos serviços e produtos advindos do Estado”.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011, p. 44.

administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

No mesmo compasso das previsões constitucionais anteriores ao processo de reforma, o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça⁷ também já trazia essa carga impositiva ao poder público, ainda que fosse manifesta em função pelo poder público delegada. Até mesmo a legislação consumerista⁸, promulgada em setembro de 1990, de igual forma indicava em seu artigo 6º, inciso X, a exigência de prestação dos serviços públicos de forma adequada e eficaz. Nisto percebe-se toda a conversão do ordenamento, no que posteriormente seria a consolidação principiológica da eficiência no regramento público-administrativo brasileiro.

Os ideais embutidos na ideia de eficiência pensados para a administração pública, operam em direção ao enfraquecimento das inflexibilidades verificadas no modelo burocrático, especificamente, advindos da tradição jurídica continental, na corrente do direito administrativo produzido pela Revolução Francesa do século XVIII, negativamente acentuada pelos descaminhos gerados pela experiência colonial portuguesa fundada no patrimonialismo.

Importante salutar que o princípio da eficiência não tem a qualidade de sobreposição aos demais princípios a serem observados pela administração pública, pois, todos devem ser interpretados e relacionados harmoniosamente no contexto público-

⁷ “A natureza pública dos serviços notariais e de registro não sofreu qualquer desconfiguração com a CF/88. Em razão de tais serviços estarem situados em tal patamar, isto é, como públicos, a eles são aplicados o entendimento de que cabe ao Estado o poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições imposta para sua prestação ao público”.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 7.730. CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 236, PAR. 1., DA CF, E DA LEI 8.935, DE 18.11.1994, ARTS. 22, 28 E 37. Colégio Notarial do Rio Grande do Sul versus Estado do Rio Grande do Sul. José Delgado. Rio Grande do Sul, 01 de setembro de 1997.

⁸Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

administrativo; é dizer, não há hierarquia entre os princípios. A este propósito, ensina Maria Sylvia Zanela Di Pietro que: “A eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração Pública, 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” (DI PIETRO, 2012, p. 83).

Aqui, nos é oportuno tecer uma reflexão crítica a respeito de uma expressão comumente reproduzida, majoritariamente pela classe política, qual refere-se aquilo que não necessariamente guarda moralidade, mas assiste previsão legal: “não é moral, mas é legal”. Da leitura mais límpida à doutrina, vimos a necessidade de homogeneidade entre os princípios da administração pública, de modo que, imoralidade e legalidade jamais poderiam coexistir numa mesma sentença. Nessa ordem de ideias, sobressaem as noções de necessidade de interpretação conjunta entre os princípios, e considera-se como imoralidade administrativa a ineficiência verificada de forma grosseira na administração pública, como leciona Moreira Neto (2001).

Para além do recorte conceitual, Moraes (1999) expande o raciocínio e apresenta algumas características do princípio da eficiência: (i) busca da qualidade, otimizando resultados e proporcionando a merecida satisfação do usuário do serviço público, em regime de constante aprimoramento; (ii) desburocratização, dizimando-se e simplificando-se o funcionamento da administração pública. Sobrepujando os vícios advindos de uma organização com um fim em si mesma, divorciada dos interesses da população e desligada da realidade; (iii) eficácia, permitindo-se à Administração que se valha de tantos recursos quanto necessários para a consecução de suas finalidades, sempre observada a estrita legalidade; (iv) participação e aproximação dos serviços públicos da população, na esteira do princípio da gestão participativa, desdobramento da soberania popular e da democracia representativa, com a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos; (v) transparência, evitando-se favorecimento ou discriminação, tanto na organização interna da administração quanto na prestação de contas pelo serviço realizado à sociedade; (vi) imparcialidade, tanto em relação a grupos ou indivíduos e seu poder de influência, quanto em relação aos interesses do próprio governo; (vii) neutralidade, pondo-se o Estado de forma isenta na valoração de eventual conflito entre partes; (viii) direcionamento da atividade e dos

serviços públicos à efetividade do bem comum, como um norte para a administração, que presta serviços àquela sociedade que a custeia.

É mister recordar, que o princípio da eficiência emerge no contexto de introdução dos ideais gerenciais no ambiente público-administrativo brasileiro, razão pela qual, proporcionou a aproximação metodológica entre o pensamento econômico e as ciências jurídicas, inaugurando campo para a argumentação consequencialista, conforme a análise de Aragão (2009), no sentido de que a interpretação e consequente aplicação da Lei que não seja capaz de atingir a materialidade concreta dos seus objetivos, não pode ser a interpretação mais correta. Nesse modo de pensar, podemos concluir que as respostas às pretensões nem sempre serão únicas, de modo que, o interprete frente a problemática, deverá tomar o caminho que melhor acarrete a adequação dos meios para a promoção dos fins esperados.

Ainda na esteira de conexão entre princípio da eficiência e a metodologia gerencial, Pestana (2010) ratifica a necessidade de administração voltada aos resultados, no estabelecimento de metas verificáveis e realizáveis, assegurando a excelência na qualidade dos serviços prestados aos particulares e à coletividade, fazendo isto, sempre de acordo com o menor custeio possível. Nessa mesmo modo de pensar, Moreira Neto (2001) apresenta a eficiência como a melhor realização possível dos recursos e dos interesses públicos, no sentido de satisfação plena dos administrados com a menor carga de custos possível à sociedade, como um atributo técnico da administração, como uma imposição de cunho ético a ser atingida, na perspectiva weberiana de resultados, e por último, como um aspecto jurídico exigível de boa administração dos interesses públicos.

Deste modo, podemos inferir, ainda que hajam distinções terminológicas, que o princípio constitucional da eficiência procura alcançar os conceitos não apenas de eficiência, mas também de efetividade e eficácia, vez que, à medida que se ocupa das adequações internas, não se olvida da satisfação no ponto final, isto é, dos que usufruem dos serviços públicos.

Em outro texto, Moreira Neto explica que a administração pública eficiente surge:

(...) do conceito de uma nova e peculiar governança dos interesses comeditos ao Estado – uma eficiência político-administrativa para atuar nas intrincadas relações multilaterais de nível global, as de nível regional e as bilaterais. Não mais,

tampouco, aceita como simplesmente referida à eficiência econômica, entendida como incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, mas, com outra e mais ampla percepção, como a que produz um complexo de resultados em benefício da sociedade – portanto, uma eficiência socioeconômica – um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes (MOREIRA NETO, 2008, p. 104).

Nesse panorama, o autor conclui à possibilidade de concepção de um novo direito administrativo, sinteticamente, como um direito do cidadão, disciplinador de interesses múltiplos, entendido não apenas em relação ao gozo de direitos políticos frente ao Estado, mas a qualquer tempo em que se encontre, vivendo, trabalhando ou recreando-se, no gozo pleno dos direitos humanos fundamentais, quais devem ser proporcionados com a maior eficiência possível.

Em último plano, apoiando-nos ao ensino de Bacellar Filho (2009), é imprescindível dizer que, para que o princípio da eficiência possa se materializar na realidade social prática, é necessário que a administração pública disponha de capacidade de atingimento plena, no que tange à resolução dos anseios da coletividade por intermédio de prestação adequada dos serviços públicos, operado por servidores comprometidos com a causa pública⁹, desejosos em ver seus respectivos esforços serem adequadamente retribuídos.

Vimos há pouco, a imprescindibilidade de conjugação simultânea dos princípios regentes da administração pública. Pois bem, as noções que circunscrevem a ideia de boa administração, são ordinariamente apresentadas como a forma de agrupamento de diversos princípios, quer sejam constitucionais ou administrativos, de ação e condução da administração pública, o que poderia, de certa forma, esfumazar um escopo jurídico específico, conforme a análise de Bousta (2010), muito embora constitua um objeto evidente de análise jurídica.

A boa administração, não trata apenas da prestação dos serviços públicos, porém busca a junção entre o debate social, econômico e político. Na continuidade analítica tecida

⁹ Nessa digressão, é interessante perceber a relação paradoxal estabelecida entre eficiência e burocracia. Na doutrina administrativista, as definições que circunscrevem o princípio da eficiência, comumente, fazem contraposição aos ideais burocráticos, entretanto, aqui denota-se, que esse comprometimento de servidores em relação à coisa pública, já fazia parte do perfil do funcionário burocrático descrito por Weber, conforme delineado na sessão primária.

por Bousta (2010), a boa administração constitui o objeto de exame da ciência da administração pública, como síntese das reflexões multidisciplinares do fenômeno administrativo, compreendida como ciência dos deveres ligados ao profissional, por vezes juridicamente assistidos, inclusive, no que tange a determinadas sanções comportamentais; bem como a observação de valores morais e éticos no serviço público-administrativo. A relevância jurídica recai sobre o ponto relacional formado entre administração (administradores) e administrados, o que nos é permissivo à análise jurídica.

A partir das definições primárias e, da aparência fluída da expressão, penderia em primeiro plano, saber a possibilidade de delinear uma norma jurídica que possibilite a boa administração, no que tange ao “dever-ser”, e posteriormente, qual seria a abordagem jurídica a ser assumida, isto é, princípio ou dever objetivo, para reconhecer o papel a ser assumido no contexto da ordem jurídica que rege o funcionamento do equipamento administrativo do Estado, em direção a um direito subjetivo.

É importante salutar, que a fluidez que cinge a ideia de boa administração, não é um impeditivo a análise jurídica, pois não é uma novidade no ordenamento jurídico pátrio. Conceitos como a boa-fé, por exemplo, mostram-se como exata ou maior indeterminação terminológica, sem qualquer prejuízo à ampla aplicabilidade no âmbito jurídico. Na mesma esteira, Barroso (2009) acrescenta que as cláusulas gerais e conceitos jurídicos inexatos, fazem parte na constante utilização dos enunciados normativos constitucionais atualmente, fenômeno de igual forma percebido no processo legislativo¹⁰. Mello (2007), sinaliza que os conceitos jurídicos de caráter fluído não devem ser percebidos como obstáculos na aplicabilidade direito, o que de fato exigem, é um trabalho interpretativo mais dedicado, mesmo assim, ainda guardam conteúdo determinável de densidade mínima, pois, se assim não o fossem, não seriam conceitos. Deste modo, suas interpretações dignam-se a valorizar a contextualização do sistema de normas de forma concreta e não abstratamente.

¹⁰ No próprio texto da Constituição Federal, percebe-se, por vezes, o caráter geral e impreciso da norma, mais a serviço de uma ideia de direcionamento, comumente verificado no recorte que apregoa os deveres do Estado em relação à sociedade, marcado pela imprecisão e amplitude de expressões como “promover”, “incentivar”, “colaborar”, dentre outras.

A problemática da ambiguidade linguística no campo jurídico, já foi tema extensivamente discutido pelo viés analítico da textura aberta da linguagem. Mesmo que se espere um sistema de normas precisas, um sistema jurídico integralmente livre de ambiguidades seria impossível. Para Hart (2012), a imprecisão acompanha a própria linguística, cabe ao direito acompanhar essa relação.

Da mesma maneira ocorre com o caso da boa administração. Enquanto o substantivo relaciona-se com o exercício da administração, a qualidade da expressão refere-se à maneira e ao ajuste entre atos procedimentais e as finalidades constitucionalmente estabelecidas. Por essa razão, “boa” não pode deduzida sob uma ótica puramente valorativa, mas sim compreendida juridicamente. A qualidade, decorre da ordem normativa, identificável pela interpretação.

Consequentemente, afasta-se o caráter ontológico da boa administração, de essência de significação. Contudo, relaciona-se com a ideia de macro conceito no campo jurídico que se apoia aos paradigmas clássicos e atuais do Direito, como: validade, existência, eficácia, eficiência, finalidade e resultados, conforme ensina Moreira Neto (2008).

No intuito de determinação conceitual para aquilo que vem a ser o “bom” no espectro jurídico, podemos inferir que o resultado de bondade na administração pública está adstrito a sua própria razão de ser, no sentido de administrar, servir, destacando-se, desta forma, suas relações tanto internas quanto externas. À media que, também cuida da vinculação à Lei em sentido material, como agente executor de sua vontade. Esse modo de pensar, defendido por diversos autores¹¹, relaciona-se com a insuficiência que o princípio da legalidade como escopo protetivo dos direitos fundamentais deparados à atividade da administração pública.

Deste modo, podemos dizer que a formalidade do princípio da legalidade não alcança em proteger os bens relacionados à atividade administrativa. Assim, a proposta de boa administração mostra-se como medida corretiva, considerando o exercício da atividade administrativa sob a ótica dos destinatários. Nessa ordem de ideias, a boa administração se revela como: “uma bondade referenciada em todo caso no respeito dos interesses e na posição

¹¹ Justen Filho, Medauar, Moreira Neto.

concreta dos cidadãos interessados – e não da própria administração – (SOUVIRÓN MORENILLA, 2011, p. 236).

A estreita conexão entre os princípios nos permite à conceituação do adjetivo, apartando-o das definições ontológicas, em direção a uma atividade que se legitima pelo exercício de poder calcado em fundamentos éticos, justapostos à concretização de resultados, no que tange à efetivação dos direitos fundamentais. Nessas condições é que se verifica a atuação da boa administração. A qualidade da atividade administrativa se mede pela observância aos objetivos estabelecidos no texto constitucional.

No ordenamento jurídico brasileiro, embora não haja menção expressa da boa administração na Lei, tal fato não implica à inexistência no plano normativo, visto que, as normas jurídicas podem existir ainda que não haja correspondência com um dispositivo em específico, de acordo com o ensino de Ávila (2005). Isto pode ser deduzido a partir da ordem jurídica, através de um processo de interpretação de cunho não voluntarista, ou seja, adstrito aos critérios já fixados pelo próprio sistema, como o significado mínimo das disposições, os fins propostos pelo ordenamento jurídicos, os valores que fundamentam a ordem normativa e os bens jurídicos tutelados.

Um outro aspecto importante, diz respeito ao fato de que o texto constitucional brasileiro possui um traço de condução de caráter programático, quando por exemplo, indica os objetivos fundamentais a serem observados pelo Estado¹². Mesmo que qualificados como normas abertas, os objetivos fundamentais direcionam todo o processo de construção legislativa e administrativa para a consecução dos imperativos. Ainda, infere-se que o caráter programático não guarda relação com a ausência de normatividade, conforme se verifica no entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal¹³:

¹² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. RE 271286 AgR. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. Diná Rosa Vieira versus Município de Porto Alegre. Relator Min. Celso de Mello. Porto Alegre. 12 de setembro de 2000.

O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano de organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente.

Nesse contexto, entende-se que o caráter programático do texto constitucional persistirá, pelo menos, enquanto perdurarem as desigualdades sociais que o motivam permanecer no texto da Constituição.

Sumariamente estabelecidas as razões conceituais acerca da boa administração pública. Agora, trataremos da roupagem jurídica que melhor veste o qualitativo administrativo. A partir do conteúdo proposto, podemos inferir que a boa administração em seu caráter jurídico pode exprimir-se de formas variadas. Desde a linha cognitiva delineada por Souvirón Morenilla (2011), na qual o autor acerca a boa administração pública ao princípio da legalidade, percebe-se que a normatividade que acompanha a boa administração melhor se relaciona com a natureza principiológica, ou melhor, conjunto de princípios. Nesse prospecto, considerando o caráter de conjunto e a necessidade da qualificação como “boa”, a administração deve assistir a outros princípios normativos para além do *strictu sensu* da legalidade, como por exemplo, a proporcionalidade, a moralidade e a eficiência. Isso no que diz respeito ao aspecto relacional interno. No que tange à externalidade, denota-se que o extrato normativo melhor se ajusta ao reconhecimento do direito à boa administração como escopo protetivo do cidadão frente ao Estado.

Desta forma, permanece possível, e de maneira objetiva, a possibilidade de análise como conjunto de obrigações impostas ao Estado. Ainda, verifica-se conforme o exposto nesta sessão, a característica crescente entre a relação de administração e administrados, de modo que, uma propositura de subjetivação das obrigações se percebe possível no ambiente de cidadania administrativa. Esse direcionamento sinaliza que o reconhecimento da boa administração como direito fundamental a ser observado, constitui uma constatação da relevância do posto administrativo na garantia e efetivação dos direitos fundamentais. Esse caminho, segue o passo do constante aprimoramento das políticas públicas administrativa para a realização dos fins previstos na norma constitucional.

Outra análise relevante a este propósito, é a de Sole (2012), qual indica, que o conteúdo normativo depende de cada ordem jurídica em pauta e observa essa mesma multiplicidade de princípios, isto é, direito subjetivo e assento de caráter constitucional. Valle (2009), observa que a fundamentação jurídica do direito à boa administração não se categoriza como “um novo direito”, mas veste-se, como ordem procedimental a realização dos direitos fundamentais. Para o autor, na afirmação da boa administração como direito fundamental, o que se tem, é uma ampliação do escopo protetivo desses mesmos direitos, que passa a alcançar não apenas os resultados concretos da atividade estatal, mas também, de forma preventiva ao desenvolvimento da atividade administrativa de forma geral, abarcando início, meio e fim.

Ainda, quanto à justificação, importante mencionar que um componente impositivo, proporciona a responsabilização por políticas adotadas. No espectro interpretativo, a boa administração, ou o direito à boa administração, pode atingir a atividade judicial da seguinte forma: (i) imposição à administração pública na consecução das políticas públicas necessárias à materialização dos direitos fundamentais e responsabilização aos seus agentes quando houver inobservância a este critério; e (ii) num sentido de contenção a si própria, pois não deve a atividade judicial converter-se em administrador, tais ações devem ser adotadas no processo democrático. Atenua-se, que as duas proposições, não dizem respeito a uma separação absoluta entre os poderes, mas sim aponta para o reconhecimento de instituições dotadas de capacidades distintas, quais devem estabelecer um corredor de diálogo harmônico.

Em termos conclusivos, o que se pode ressaltar de maneira prática, é que a boa administração, no contexto brasileiro, pode ser arguida como instrumento reivindicatório de qualidade na prestação dos serviços públicos, de igual forma, como exigência ao desenvolvimento de atividades coordenadas do Estado-Administração, na implementação e constante aperfeiçoamento no que diz respeito à categoria dos direitos fundamentais, com ênfase aos direitos sociais, considerando a significativa carga programática que a circunscreve, no sentido de expressa previsão de imposição ao Estado para agir de forma eficiente e satisfatória em relação à sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, buscou-se analisar de maneira cronológica, o caminho percorrido pela administração pública brasileira, desde o ponto em que se considera o início da administração pública moderna no Brasil, isto é, a partir da segunda metade da década de 1930. A linha histórico-evolutiva do presente trabalho, não pretendeu discorrer sobre a etapa inicial de formação da administração pública brasileira: o patrimonialismo, embora tenha sido recorrido em momentos específicos, para um melhor aproveitamento de contextualização. Um aprofundamento de estudo desse período, certamente, ensejaria um trabalho mais extenso ou apartado, em razão da riqueza temática, que trabalha a constante interlocução entre direito, política e administração, traço característico da centralização das esferas de domínio no cenário do Brasil colonial.

Nossa caminhada histórica então, fixou como ponto de partida, o ano de 1936, momento em que o governo de Getúlio Vargas imprime os primeiros intentos de burocratização do Estado brasileiro. É nesse período também, mais precisamente no ano subsequente, que surgem os primeiros escritos científicos a respeito da administração pública no Brasil.

Ao analisarmos o processo de desenvolvimento da administração pública no Brasil, percebe-se tanto na experiência pretérita quanto no tempo presente, uma clara inclinação a um “hibridismo” de gestão. Isto porque, embora seja possível verificar uma linha sequencial no tempo marcada por: patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, práticas de um determinado modelo, podem ser percebidas em um período que não necessariamente sejam o seu, o que nos leva à reflexão, que a administração pública brasileira não foi capaz de trazer para si um purismo de gestão, de modo que, os modelos aqui aplicados coexistem no mesmo ambiente, ainda que de forma sazonal.

A este propósito, apesar do gerencialismo marcar a descontinuidade formal da aplicação do modelo burocrático no Brasil, é plenamente possível que este possa ser recepcionado, em certos momentos, no modelo gerencial e compor em direção do bem comum e do interesse público, mesmo porque o modelo burocrático consagra princípios atuais da administração pública, como legalidade e impessoalidade, por exemplo.

A ausência de uma gestão pública pura no contexto brasileiro, não atinge apenas a coexistência de dois, ou mais modelos de gestão num mesmo período, mas também pelo fato de que, a administração pública brasileira sempre foi uma importadora de teorias estrangeiras. Isto implica, que apesar de que uma determinada teoria organizacional tenha logrado êxito em solo estrangeiro, esta pode não reconhecer e compreender os fenômenos culturais locais. Esta ideia clarifica-se em autores como Silva (1962) e Serva (1992).

Nossa linha histórica de desenvolvimento da administração pública Brasil, teve como último estágio, a introdução da administração pública gerencial no contexto brasileiro.

Aproximada às metodologias desenvolvidas no mercado, de ênfase em resultados, diversos movimentos são percebidos no sentido de tornar a administração pública brasileira mais eficiente. Um desses, foi o de tornar a eficiência um princípio norteador da administração pública, petrificando-o no artigo 37 da Constituição Federal. Para que os conceitos não se percam – e de certa forma, este trabalho debruçou-se em boa parte sobre aspectos de ordem conceitual – os princípios constituem a base de qualquer sistema jurídico sobre os quais se constrói e se desenvolve toda a ordem normativa de determinada sociedade. Muito embora já houvessem menções à observância da eficiência no texto constitucional, na legislação infraconstitucional e na jurisprudência pátria, torna-la um princípio normativo teve uma carga significativamente maior.

Outro aspecto que sobressalta, qual fora indicado no texto, é a necessidade de interpretação conjunta dos princípios constitucionais e administrativos, conforme leciona Di Pietro (2012). Por vezes, na experiência administrativa, se percebe a preterição entre um ou outro princípio normativo, quando estes deveriam ser ponderados e harmonizados em direção a uma prestação de qualidade no serviço público.

Nessa ordem de ideias, de essencialidade de conjugação dos princípios, mostra-se a boa administração pública, que embora traga a fluidez na expressão, é prática plenamente realizável e objeto de reivindicação para exigência de um serviço público adequado e para a efetivação dos direitos fundamentais compelidos ao Estado brasileiro, considerando o seu conteúdo programático.

Em último plano, destaca-se a importância da valorização e de conscientização do servidor público, no que tange à materialização tanto do princípio da eficiência, quanto da boa

administração *latu sensu*. Isto porque, todo os atos praticados pelo Estado, considerando o seu caráter imaterial, passam, inevitavelmente, pelas mãos de seus servidores. Essa preocupação de compromisso para com a atividade estatal, verifica-se desde as raízes burocráticas – como no ‘funcionário burocrático’ em Weber ¹⁴ – até os dias atuais, e, esquadrihar essa relação e os meios pelos quais ela pode se solidificar, seguramente, nos renderia um novo trabalho.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. **Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade**. Revista Interesse Público, Belo Horizonte: Fórum, ano XI, n. 57, 2009.

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BACELAR FILHO, R. F. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOUSTA, R. **Essai sur la notion de bonne administration em droit public**. Paris: L’Harmattan, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**. Rideel: São Paulo, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 1.526 de 20 de junho de 1995**. Cria a Câmara da Reforma do Estado, do Conselho de Governo, e dá outras providências. REGOVAGO. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1526impressao.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.526%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%201995&text=Cria%20a%20C%C3%A2mara%20da%20Reforma,84. Acesso em: 15 de out. 2022.

¹⁴ Para Weber (1991), a ocupação do cargo público, diferentemente das experiências medievais, que de certa forma perduraram até o início da modernidade, não pode, sob qualquer hipótese, ser vista como fonte de ganho, alvo de exploração. De igual forma, não pode ser encarada como um mero intercâmbio salarial em detrimento de uma prestação laboral, isto porque, a posição do ocupante do cargo público deve ser encarada como dever, proveniente de uma aceitação de fidelidade à administração pública, o que resultará uma existência segura tanto para o indivíduo quanto para a comunidade. Ascender a um cargo público, mais do que uma simples relação ordinária de trabalho, simboliza um compromisso por algo maior.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 15 de out. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em 29 de out. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** RMS 7.730. CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 236, PAR. 1., DA CF, E DA LEI 8.935, DE 18.11.1994, ARTS. 22, 28 E 37. Colégio Notarial do Rio Grande do Sul versus Estado do Rio Grande do Sul. José Delgado. Rio Grande do Sul, 01 de setembro de 1997. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(%27ROMS%27.clas.+e+_@num=%277730%27\)+ou+\(%27RMS%27+adj+%277730%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(%27ROMS%27.clas.+e+_@num=%277730%27)+ou+(%27RMS%27+adj+%277730%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em 29 de out. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Segunda Turma. RE 271286 AgR. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. Diná Rosa Vieira versus Município de Porto Alegre. Relator Min. Celso de Mello. Porto Alegre, 12 de setembro de 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em 01 de nov. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle.** Rio de Janeiro: Lua Nova, n. 45, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n. 4, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. **Reforma gerencial e legitimação do estado social.** Revista de Administração Pública. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2017.

CORRÊA, V. T. **O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise histórica a partir do seu contexto e caráter multifacetado.** [Tese de Doutorado] Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, E. **Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 2, p. 13, 1996.

FRANÇA, V. **Eficiência administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, abr./jul. 2000.

HART, H. L. **O conceito de direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, C. A. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 5. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA N. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MOREIRA N. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008

NEIVA, A. **Técnica de administração: princípios gerais**. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 24-27, 1938.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo: DVS Editora, p. 44, 2011.

PESTANA, M. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Editorial. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 3-5, 1937.

SERVA, M. **A importação de metodologias administrativas no Brasil – Uma análise semiológica**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, 1992.

SILVA, B. **Projeto da escola interamericana da administração**. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, v. 94, n. 1, 2 e 3, 1962.

SÓLE. J. **El derecho a buena Administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública**. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, 2012.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. **Sentido y alcance del derecho a una buena administración**. In: RODRÍGUEZ, C. M. RODRÍGUZ, F. C. El derecho a una buena admnistración y la ética pública. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

VALLE, V. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

WEBER, M. **O que é a Burocracia**. Brasília: Conselho Federal de Administração. 1991.