

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”  
CENTRO UNIVERSITÁRIO “EURÍPIDES DE MARÍLIA” – UNIVEM  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

**JOSÉ PAULO NARDONE**

**A CONTRIBUIÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE PARA A  
EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JUNTO  
À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

MARÍLIA  
2007

**JOSÉ PAULO NARDONE**

**A CONTRIBUIÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE PARA A  
EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JUNTO  
À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada no Programa de Mestrado do Centro Universitário Eurípides de Marília, mantido pela Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha de Marília, para obtenção do título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado).

Orientador:

Prof. Dr. Ednílson Donisete Machado

MARÍLIA  
2007

NARDONE, José Paulo

A contribuição dos mecanismos de controle para a efetiva implementação do princípio da eficiência junto à administração pública / José Paulo Nardone; Orientador: Ednílson Donisete Machado.

Marília, SP: [s.n.], 2007.

146 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.

1. Estado 2. Princípio da Eficiência 3.administração pública 4. Tribunais 5.Tribunais de Contas 6. controle social

CDD: 341.3

**JOSÉ PAULO NARDONE**

**A CONTRIBUIÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE PARA A  
EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JUNTO  
À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Banca Examinadora da Dissertação apresentada ao  
Programa de Mestrado em Direito da UNIVEM / FEESR, para obtenção do Título de Mestre em  
Direito. Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado.

RESULTADO: \_\_\_\_\_

ORIENTADOR: Prof. Dr. Ednílson Donisete Machado

1º EXAMINADOR: Prof. Dr. Jayme Wanderlei Gasparotto

2º EXAMINADOR: Prof. Dr. José Geraldo Bertoncini Poker

Marília, 30 de agosto de 2007

Primeiramente agradeço a Deus que me deu vida, sabedoria, persistência e oportunidade de chegar até aqui. Aos meus pais, que apesar de não terem tido a oportunidade de estudar, sempre me incentivaram a buscar os estudos como meio de alcançar novas conquistas e, sobretudo, à minha esposa Elizabeth, pelo incentivo, especialmente nos momentos de dificuldades e desânimo. Finalmente, ofereço este resultado aos meus filhos, Isabela, Leonardo e Priscila, pelas horas de ausência que este trabalho exigiu.

Também aos meus professores orientadores, que ao longo dessa caminhada dedicaram atenção e paciência na construção deste trabalho, o meu MUITO OBRIGADO!

“A capacidade de mudança de uma organização é um dos fatores mais importantes para o seu sucesso a curto e longo prazos. As organizações de maior sucesso no futuro serão capazes de colocar em prática com rapidez e eficácia, mudanças fundamentais, duradouras, que abranjam todo o sistema.”

Robert F. Jacobs

NARDONE, José Paulo. **A Contribuição dos Mecanismos de Controle para a Efetiva Implementação do Princípio da Eficiência junto à Administração Pública**. 2007. 146 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2007.

### RESUMO

O presente trabalho pretende tratar da inserção junto ao texto constitucional do Princípio da Eficiência, passando a se constituir em mais um dos princípios que norteiam a administração pública brasileira a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98. Busca-se verificar se esta nova previsão constitucional de fato se efetivou na prática, bem como situar a sua concepção em relação ao contexto de mudanças por que passam a sociedade, o Estado e, enfim, o sistema jurídico que regula as instituições, especialmente as instituições públicas. A partir daí, foca-se a participação dos diferentes mecanismos de controle da administração pública, especialmente aquele exercido pelos Tribunais de Contas, no sentido de viabilizar a obtenção de eficiência na gestão pública, identificando-se o que já foi alcançado, as dificuldades enfrentadas e as perspectivas de aplicação de novas metodologias de trabalho, voltadas para a consecução do objetivo de elevação da qualidade na prestação de serviços públicos, destinados ao atendimento das demandas sociais, sempre crescentes.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Estado, Princípio da Eficiência, administração pública, Tribunais de Contas, controle social.*

NARDONE, José Paulo. **A Contribuição dos Mecanismos de Controle para a Efetiva Implementação do Princípio da Eficiência junto à Administração Pública**. 2007. 146 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2007.

### **ABSTRACT**

The present study intends to treat the insertion of the constitutional text of the Efficiency Principle. This Principle has been considered one more principle that directs the Brazilian public administration from the approbation of the number 19/98's Constitutional Amendment. This research seeks the verification whether this new constitutional prevision has been effected in the practice; as well it situates its conception in relation to the context of changes that pass the society, the State and finally the juridical system that rule the institutions, specially the public institutions. From this point, it emphasizes the participation of different mechanisms of controlling the public administration, specially those exercised by the Court of Audit, making possible the obtainment of efficiency in the public management, identifying what has already been reached, the difficulties faced and the perspectives of applying new methodologies of work directed for the consecution of the objective of elevating the quality in the services rendered by the public institutions, destined to answer social demands that has been increased.

*Keywords:* State. Efficiency principle. Public Administration. Court of Audit. Social Control.



NARDONE, José Paulo. **A Contribuição dos Mecanismos de Controle para a Efetiva Implementação do Princípio da Eficiência junto à Administração Pública.** 2007. 146 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2007.

### **RESUMEN**

El presente estudio pretende tratar de la inserción junto al texto constitucional del Principio de la Eficiencia, pasando a constituirse en más uno de los principios que dirige la administración pública brasileña desde la aprobación de la Enmienda Constitucional n. 19/98. Se busca verificar si esta nueva previsión constitucional realmente se efectuó en la práctica, así como situar si la suya concepción en relación al contexto de mudanzas que pasan la sociedad, el Estado y, en fin, el sistema jurídico que regla las instituciones, especialmente las instituciones públicas. A partir de este punto, se enfoca la participación de los diferentes mecanismos de controle de la administración pública, especialmente aquél ejercido por los Tribunales de Cuentas, en el sentido de viabilizar la obtención de eficiencia en la gestión pública, identificándose lo que ya ha sido alcanzado, las dificultades enfrentadas y las perspectivas de aplicación de nuevas metodologías de trabajo, vueltas para la consecución del objetivo de elevación de la calidad en la prestación de servicios públicos, destinados a atender las demandas sociales, siempre crecientes.

*Palabras-clave:* Estado. Principio de la Eficiencia. Administración Pública. Tribunal de Cuentas. Controle Social.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.: artigo

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CIPA: Comissão Interna de Prevenção a Acidentes

CF.: Constituição Federal

CEF: Caixa Econômica Federal

CGU: Controladoria Geral da União

CIDE: Contribuição para Intervenção no Domínio Econômico

CLT: Consolidação das Leis Trabalhistas

CONSEGS: Conselhos Municipais de Segurança

CNM: Confederação Nacional dos Municípios

CRCIs: Centros Regionais de Controle Interno

DL: Decreto-Lei

EC: Emenda Constitucional

FIOCRUZ: Fundação Instituto Osvaldo Cruz

FUNDEB: Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Básico

INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IRFGS: Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social

LC: Lei Complementar

LCF: Lei de Crimes Fiscais

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

OSCIPs: Organizações Sociais Civis de Interesse Público

PAB: Programa de Atenção Básica da Saúde

PACS: Programa Agentes Comunitários de Saúde

PIB: Produto Interno Bruto

PNCD: Plano Nacional de Controle da Dengue

PPA: Plano Plurianual

PPPs: Parcerias Público-Privadas

PSF: Programa Saúde da Família

STF: Supremo Tribunal Federal

TCs: Tribunais de Contas

TCE: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCU: Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1 –</b>	
<b>O CONTEXTO ATUAL</b> .....	17
<i>O Movimento de Reforma do Estado Brasileiro</i> .....	22
<i>A Reforma da Administração Pública</i> .....	35
<b>CAPÍTULO 2 –</b>	
<b>O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> ....	61
<i>A Reforma Administrativa e o Princípio da Eficiência</i> .....	62
<i>A Lei de Responsabilidade Fiscal</i> .....	77
<b>CAPÍTULO 3 –</b>	
<b>O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	95
<i>Controle Interno</i> .....	97
<i>Controle Social</i> .....	102
<i>Controle Institucional</i> .....	113
<i>Os controles e outras medidas no atual contexto</i> .....	135
<b>CONCLUSÃO</b> .....	138
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	143

## INTRODUÇÃO

Traço uma hipótese de trabalho neste estudo relacionada à verificação da aplicação prática, ou não, do Princípio da Eficiência na administração pública brasileira, investigando os motivos que conduziram à sua inserção junto ao ordenamento jurídico, mais especificamente no caput do art. 37 da Constituição Federal, bem como se o objetivo desta mudança de fato foi alcançado, qual seja, dar atendimento às necessidades sociais nos mais diferentes segmentos de atuação da competência do Estado.

Eis aí o problema inicial que me motivou a efetuar a pesquisa e que redundou no trabalho que ora apresento, ou seja, a insuficiência das respostas produzidas pelo Estado em face das necessidades e anseios sociais.

Foi a partir desse referencial que iniciei os meus estudos, num primeiro momento identificando o contexto em que se desenvolve a relação entre o Estado e a sociedade, aliás, relação caracterizada por uma permanente insuficiência envolvendo a prestação de serviços públicos, onde se mostra patente a ineficiência das ações estatais e o conseqüente descontentamento e a insatisfação popular, não só no Brasil e não apenas nos dias atuais.

Faz-se necessário destacar que delimitei as análises de tal relação ao nível municipal de atuação estatal, a fim de reduzir o espectro da pesquisa e viabilizá-la, além do que, os pequenos municípios representam indiscutível maioria dentre as entidades estatais em nosso país, daí porque a presença ou não da eficiência na gestão municipal repercute amplamente na realidade de todos nós, servindo-se como um referencial que atende plenamente aos objetivos deste trabalho.

Dessa forma, o encaminhamento do processo evolutivo experimentado pelo Estado é tratado ao longo do 1º capítulo, quando abordo alguns aspectos da sua evolução histórica, inicialmente em termos globais para, depois, trazer tal análise ao cenário brasileiro.

Diante disso, apresento neste primeiro capítulo a passagem entre os diferentes modelos de Estado, desde o patrimonialista, passando para o liberal, seguido pelo social, até o novo modelo de Estado, ainda em formatação nos nossos dias.

Esta análise é desenvolvida como encaminhamento de uma outra abordagem, relacionada às mudanças de modelos de Estado para a evolução da administração pública, esta que também experimentou um processo de reforma, aliás, processo que ainda não se concluiu, tal qual a reforma do Estado, da mesma forma se encontra em construção.

Necessário se faz destacar desde logo, a minha opção pela definição de Estado que parte da premissa de que este ente, atuando como agente fundamental da ação coletiva, tem por escopo dar atendimento às demandas sociais, ao bem comum, por meio dos serviços públicos que disponibiliza.

Evidentemente que esta definição vai de encontro à concepção marxista, a partir da qual o Estado se forma em decorrência da luta pela apropriação do excedente, onde grupos mais fortes se valem do sistema administrativo e operacional para ampliar sua rede de influências e obter vantagens.

Esclareço que não abdiquei desta última concepção, o que representaria uma ingenuidade no trato da matéria, mas, ao contrário, parto do princípio de que grupos que se encontram no exercício do poder do Estado, de fato buscam o atendimento do bem comum como meio de atingirem um objetivo maior, qual seja, a sua permanência no poder, e aí sim dele se valerem para se apropriarem das benesses decorrentes.

Estabelecido este parâmetro, destaco a importância da verificação deste processo de transformações porque passa a administração pública, especialmente a brasileira, é por demais relevante para o desenvolvimento deste trabalho, haja vista que é por intermédio da administração pública que o Estado concretiza suas ações, ou seja, tanto a sua estrutura administrativa, quanto os procedimentos de que lança mão na condução das suas ações, fazendo

com que a administração pública se constitua no braço executor do Estado, portanto, para estudar a qualidade das suas ações, é sobremaneira necessário entender as mudanças vivenciadas por esta administração pública.

Já no segundo capítulo, trato do foco central deste trabalho, qual seja, a inserção do Princípio da Eficiência na administração pública, trazido à lume a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como Reforma Administrativa.

Ali fora consagrado o reconhecimento da eficiência como um dos parâmetros orientadores das ações estatais, somando-se aos Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade, até então vigentes. Eis que neste tópico fica mais evidenciada a pretensão deste trabalho, isto é, propor uma reflexão acerca dos desdobramentos advindos da implementação do Princípio da Eficiência junto à administração pública, notadamente aquela na esfera municipal.

Neste ponto, pude identificar a estreita ligação entre a adoção desse novo princípio constitucional norteador da atuação do Estado e os atuais caminhos trilhados pelo atual modelo de gestão gerencial que vem sendo construído em nosso país, caracterizando-se quase como uma etapa que compõe um processo maior, mais amplo e abrangente.

Não poderia deixar de tratar, neste tópico, da relevância da introdução do dispositivo legal denominado Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), inserida no ordenamento jurídico brasileiro em maio de 2000 e que se transformou num marco da administração pública no Brasil, com desdobramentos diretos sobre os seus níveis de eficiência.

Busquei constatar se a partir da edição desta lei a questão do equilíbrio fiscal foi definitivamente incorporado, não só ao ordenamento jurídico, mas também e sobretudo, ao cotidiano das pessoas, que passaram a contar com um novo referencial na avaliação da gestão pública, ou seja, os resultados fiscais, notadamente no seu aspecto quantitativo.

Não parou por aí o processo de transformações, pude identificar uma extensa gama de mudanças no ordenamento jurídico, evidenciando sobejamente a extensão em que se desenvolve o processo de reforma do Estado Brasileiro, caracterizado pela tentativa de adequação da sua estrutura, do aparelho estatal e dos seus procedimentos, objetivando atender as necessidades sociais, caracterizando-se por uma enorme dinamicidade dos movimentos de mudança na sociedade frente à morosidade das transformações na administração pública, as quais, por maior que sejam seus esforços, não conseguem acompanhar a mobilidade de uma sociedade atualmente caracterizada pela alta velocidade na disseminação da informação e do conhecimento, os quais se desenvolvem principalmente a partir da tecnologia da informação.

Identificado o estado de ineficiência na gestão pública e situado no contexto de reformas e de transformações em que nos inserimos, passei a abordar no capítulo terceiro, a questão do controle da administração pública, analisado como um dos pressupostos da eficiência.

Embora seja um conceito ligado à Ciência da Administração, tratando-se de um dos componentes que necessariamente implicam na obtenção de bons resultados, as ações de controle merecem, a meu ver, um estudo mais detido e aprofundado, haja vista a evidente dicotomia envolvendo a sua importância em relação à sua efetiva implementação, mormente na realidade brasileira.

Para efeito de melhor identificar o que se poderia apresentar em termos de uma análise mais acurada do tema, estabeleço a distinção das diferentes modalidades de controle das ações públicas, abordando tanto o controle interno, quanto o controle externo, este último dividindo-se em controle social e em controle institucional.

Tanto o controle interno, quanto o controle social encontram dificuldades na sua implementação, notadamente no nível municipal, cenário onde foi desenvolvido este trabalho.

Finalmente, trato da questão relacionada à participação do controle externo na busca pela eficiência na administração pública e, neste momento, passo a tratar mais diretamente da



atuação dos Tribunais de Contas, especificamente nas ações executadas junto aos municípios, como a instituição que tem como principal missão o exercício do controle externo da administração pública no Brasil, como mandamento constitucional, inclusive.

Neste tópico, busco descrever como se apresenta atualmente a condução das ações de controle adotadas pelas Cortes de Contas, donde se verá que da mesma forma, como aliás todo o contexto da administração pública brasileira, vive-se um momento de mudanças.

Dessa forma, tento identificar os problemas atuais e as perspectivas para o futuro próximo em que se desenvolve a ação de controle exercido pelos Tribunais de Contas no Brasil, buscando por meio de sua atuação, colaborar para uma mudança e evolução da administração pública no nosso país.

Estas abordagens não são conduzidas como condão único a solucionar todas as mazelas vivenciadas pela sociedade e que necessitam de uma ação estatal para buscar soluções. Este trabalho não tem a pretensão de oferecer uma solução única para tantos problemas, mesmo porque não existe solução isolada.

Até por necessidade metodológica, as pesquisas aqui efetuadas se circunscrevem à atuação da administração pública na busca pelos melhores caminhos que conduzam à eficiência na prestação dos serviços públicos, sem perder de vista que esta atuação representa apenas uma das muitas ações de que se compõe o conjunto de medidas necessárias a mudanças tão amplas quanto profundas, necessárias ao bom encaminhamento na solução de tantas dificuldades.

## CAPÍTULO 1 –

### O MOVIMENTO DE REFORMA DO ESTADO

Especificamente no que tange à oferta dos serviços públicos, o conflito entre o Estado e a sociedade se apresenta marcadamente pela incompetência do Estado em atender a tantos e tão intrincados anseios sociais, originados de um processo de mudanças sociais que atingem uma dinâmica jamais experimentada, especialmente no caso brasileiro, onde a necessidade de atendimento dos anseios sociais por parte do Estado possui características muito peculiares, embora não se diferencie de qualquer outro contexto, haja vista que, invariavelmente, o Estado não se encontra em condições de atender a tão complexas e numerosas demandas, motivo pelo qual se vê na condição e necessidade, a cada momento mais premente, de se reorganizar, reinventar-se e se adequar às novas situações que se lhe apresentam.

Com o intuito de identificar as origens da oposição que caracteriza a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil, reporto-me à concepção do Estado Brasileiro, que de forma bastante peculiar remonta a um ato de diplomacia, esta entendida no âmbito de acordos entre nações, mais precisamente o Tratado de Tordesilhas de 1494, complementado pelo Tratado de Madri (1750), que delimitaram os limites do território da então colônia portuguesa.

Também a administração e organização do Estado foram concebidas pela metrópole lusitana, caracterizando-se num processo exógeno, mesmo porque ainda inexistia a nacionalidade e, conseqüentemente, a sociedade brasileira, que surgiu somente a partir do processo de colonização.

Assim, no caso brasileiro se identifica uma *curiosa inversão na ordem de surgimento de suas instituições, onde o Estado precedeu a Nação*, ao passo que, na maioria dos países, foram as

sociedades nacionais que evoluíram para uma organização que deu origem ao Estado, caracterizando-se como uma escala superior na cadeia evolutiva das relações sociais. Esta característica especial trouxe inúmeros desdobramentos que marcaram profundamente a nacionalidade brasileira, talvez até justificando a sua *relação de subordinação da sociedade em relação ao Estado, caracterizada por uma limitação nas ações de cidadania*, que se verifica até os nossos dias.

E neste contexto é que se apresenta o Estado, contrariando a concepção marxista, definido como ente criado para amainar, ou pelo menos gerir os conflitos presentes numa sociedade basicamente desigual e, porque não dizer injusta, quer na sua formação e composição, quer na condução de suas relações, ou, segundo expressiva definição de Moreira (2002, p.51), Estado é aquela esfera na qual se busca a solução para os conflitos, fazendo ressurgir o consenso, logo, o domínio do Direito Público.

Ainda sob essa concepção, o Estado apresenta como seus principais objetivos, a organização e manutenção de um arranjo social estável, a oferta de bens e serviços públicos demandados pela coletividade e sob o ponto de vista econômico-social, buscando atender ao Princípio da Igualdade Material, corrigindo ou minimizando questões sociais distributivas, muito embora estes nobres objetivos sejam, na verdade, pontes, meios para se obter a manutenção do poder, este sim, o objetivo último dos grupos dominantes.

De qualquer forma, e ainda assim, não é difícil reconhecer a espinhosa tarefa do Estado em tal contexto, qual seja, ajustar, equilibrar a distribuição de riquezas e de oportunidades a todas as camadas sociais, pois atuando num ambiente de desigualdades, privilégios, imposição de forças, injustiças enfim, deverá zelar por uma sociedade eminentemente heterogênea, repleta de tantas mazelas em sua composição e estrutura, onde não se faz presente o conceito de Inclusão (HABERMAS, 2001, p.93).

Diante do reconhecimento da dificultosa tarefa do Estado, fica muito mais claro a abordagem de Santos (2000), quando estabelece o não cumprimento das principais promessas da Modernidade.

A interdependência na relação entre o Estado e a sociedade pode ser explicada pela necessidade de organização política da sociedade, no sentido de exercer mudanças sobre si mesma, enquanto que o Estado é estruturado num consenso de fundo, numa base construída a partir da homogeneidade de pessoas vinculadas a um modo de pensar e de agir, a uma cultura e a interesses comuns.

Este Estado tem experimentado um movimento de reforma constante na últimas décadas, buscando alcançar os novos padrões adotados pela sociedade, que assume uma dinâmica de alterações numa velocidade até então desconhecida, haja vista, principalmente, o avanço dos meios de comunicação e informação, notadamente de meio eletrônico, onde o novo fator estratégico de produção deixou de ser o capital para ser o conhecimento. Agora o ambiente econômico em que se relacionam Estado e sociedade passa a ser o “Capitalismo do Conhecimento” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.06).

A partir de tal pressuposto, o Estado busca se adequar, amoldar-se às novas conformações assumidas pela sociedade, destacando-se que tais modificações não ocorrem de forma linear, numa única direção e sentido, havendo, não poucas vezes, avanços e retrocessos, ocasionando reformas e contra-reformas, também nos modelos do Estado, em movimento pendulares, principalmente no que diz respeito às formas de intervenção na sociedade.

Nesse quesito, identifiquei que as variações de atuação estatal transitam entre momentos de ênfase na centralização administrativa, quando o Estado assume uma atuação bastante abrangente, caracterizando-se por uma postura intervencionista, o Estado Social Intervencionista e momentos de descentralização, com opções pela flexibilização da estrutura administrativa,

diminuindo seus espectros de atuação, tipificando a redução do tamanho do Estado, o chamado Estado Mínimo.

Aliás, de forma recorrente, as sociedades modernas assumiram como tema central de discussão a definição das funções que o Estado deve assumir, quer em relação ao seu dimensionamento, quer seja a natureza das suas intervenções, ou ainda os moldes de relação com o mercado, interagindo com atores econômicos e também sociais.

O ponto inicial das transformações tem sido a ruptura das relações mantidas entre o Estado e a sociedade. É a cada crise instalada que se recrudescem as discussões e as pressões sobre as alterações que se fazem necessárias junto ao Estado, com o fim de ajustá-lo às necessidades sociais não atendidas naquele determinado momento histórico.

As crises do Estado moderno, no âmbito ao qual se restringe este trabalho, guardam estreita relação com as crises do serviço público, representadas pela incapacidade do Estado em dar atendimento às demandas sociais, as quais, via de regra, clamam pela elevação dos padrões de qualidade de vida.

Outrossim, em se tratando da insatisfatória prestação de serviços públicos, faz-se mister observar-se que, não apenas o Estado, mas também o mercado tem assumindo a função de operador da coordenação do sistema econômico. Daí que se torna evidenciado que as *crises podem decorrer do irregular funcionamento, tanto do Estado, quanto do mercado.*

Assim, o colapso do Estado Liberal, identificada no momento mais agudo em 1929, com a “Grande Depressão” identificada na quebra da Bolsa de Nova York, foi uma *decorrência direta da atuação do mercado*, ou melhor, da incapacidade do mercado em prover o sistema econômico, o qual, não tendo condições de absorver toda a produção em oferta, acabou entrando em colapso.

Como conseqüência da inocuidade na atuação do mercado, o Estado assumiu a coordenação do sistema econômico, segundo Catelli (2001, p.03), a partir da “Doutrina Marshall”, promovendo a poupança, alavancando o desenvolvimento econômico e corrigindo

distorções no mercado, adotando uma postura intervencionista e buscando a satisfação das demandas da sociedade, caracterizando, sob este ponto de vista, o Estado Social.

Na década de 1980, também este Estado Social conheceu sua crise, desta vez em *conseqüência das ações do Estado*, que após assumir atribuições muito acima do que sua estrutura poderia suportar, isso em decorrência da estratégia estatizante e centralizadora, somando-se ao descontrole fiscal e uma descomunal elevação dos níveis de endividamento, passou a comprometer todo o sistema econômico, ocasionando um novo processo de reforma do estado e do seu aparato executor, a administração pública.

Nessa medida, verificamos que as mudanças de modelo e de estrutura do mercado, decorrentes das crises na relação com a sociedade, não são criadas apenas pelo Estado, ou melhor, não são criadas apenas pela atuação do Estado (modelo intervencionista), também pela sua omissão, ou melhor, sua opção de conceder ao mercado a gestão e coordenação do sistema econômico (modelo liberal).

Pois assim, as crises ocorrem tanto na opção do Estado em intervir, quanto em liberalizar, nesta última, em conseqüência da atuação do mercado, que recebe a incumbência de atuar onde o Estado deixa de agir.

A partir de tal premissa, torna-se necessário destacarmos ainda outra distinção, descolando os conceitos de “Reforma do Estado” e de “Reforma da Administração Pública”, pois é esta o braço executor do Estado no que se relaciona à utilização da estrutura e organização estatal na prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, embora se identifiquem diferenças entre as duas dimensões de reforma, busco demonstrar que, ainda assim, ambas guardam estreita relação entre si, no que tange à busca pela efetivação da eficiência e, basicamente, no sentido de que não se vislumbra a possibilidade de se efetivar uma reforma no modelo de Estado, sem que ocorram mudanças também na sua organização e estrutura, o que pretendo discutir na seqüência deste trabalho.

## 1.1- Reforma do Estado

Aqui trato de uma reforma que mobiliza um projeto amplo, envolvendo várias áreas do Estado, definido por Bresser-Pereira (2004, p.04), como a instituição que organiza a ação coletiva dos seus cidadãos em relação ao conjunto da sociedade, ou, em outras palavras, considerado como o meio pelo qual a sociedade busca atingir seus objetivos políticos fundamentais, quais sejam, a ordem social, a liberdade, o bem-estar e a justiça social.

Mudanças nos modelos de Estado acarretam alterações nas instituições que o compõem, numa arquitetura complexa, envolvendo crenças e valores, culturas e comportamentos. Desnecessário afirmar que esta situação se reveste de um processo extraordinariamente complexo e intrincado, especialmente no que diz respeito aos procedimentos pelos quais é implementado.

*Discute-se aqui a redefinição do papel do Estado*, em relação a diferentes aspectos, como a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e social, a partir do que pode assumir uma atuação direta, como produtor de bens ou prestador de serviços, ou apenas como promotor e regulador das atividades exercidas por entidades que operam no mercado, atuando, assim, indiretamente, entretanto, em qualquer destas áreas mostra-se mais do que necessária, mas fundamental a obtenção de níveis satisfatórios de eficiência.

Também no plano econômico pode-se discutir a sua atuação como instrumento de transferência de renda com a alocação de recursos voltados aos objetivos sociais ou simplesmente se limitando à gestão do equilíbrio fiscal.

No que diz respeito à evolução histórica das reformas de Estado, notadamente no plano administrativo, Bresser-Pereira (2001), trata este processo adotando como ponto de partida o modelo de Estado Patrimonialista, passando pelo Estado Liberal, posteriormente sucedido pelo

Estado Social, até chegar ao modelo contemporâneo, o Estado Neoliberal, que serão mais detidamente tratados na seqüência deste trabalho.

Percebe-se que em todas as mudanças efetivadas em relação aos modelos de Estado, buscou-se, em última instância, a elevação da qualidade de gestão via implementação de práticas e procedimentos fundados em patamares de eficiência em sua administração.

Será sob esse prisma, o aspecto administrativo da reforma do Estado, que se desenvolve este trabalho.

O **Estado Patrimonialista** é o modelo que predominou até o advento da Revolução Industrial, onde o Estado, caracterizando-se basicamente pela confusão entre o interesse do soberano e o interesse público, isto é, o Estado e o seu aparato era uma extensão indistinta do poder do soberano, de sua família, da nobreza e da aristocracia.

O estamento aristocrático dominava toda a estrutura do Estado. Eram os juristas, letrados e militares que se faziam valer das funções que exerciam junto à máquina estatal para dela tirar proveito, sustentados que eram pela arrecadação de impostos. Justifica-se a “vocaçãõ” para o funcionalismo da classe média, especialmente em países como o Brasil (FAORO, 1975).

É desde aí a estigmatização da figura do funcionário público, como aquele mediano que se aproveita da posição ocupada na estrutura do Estado, ali instalado por laços de toda ordem e natureza. Fora daí que se originou a versão de que o Estado tinha como uma das suas funções fundamentais oferecer empregos à classe média, vivendo das rendas do Estado e não da renda proveniente de atividades econômicas.

Pois bem, esses “estadistas” que tinham sua renda derivada essencialmente do Estado, construíram um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, todos sustentados pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal.

Todos esses fatores, principalmente a adoção de critérios administrativos pessoais, fazem-nos concluir pela inexistência de qualquer preocupação quer com a legalidade, quer com a



busca pelo atendimento do bem comum ou do interesse público, representados pela ineficiência da máquina estatal, onde vicejavam a corrupção, o clientelismo e o nepotismo.

Evidentemente que o ordenamento jurídico deste período também refletia esta realidade, o que pode ser expresso pela máxima “*regis voluntas suprema lex*”, ou seja, a vontade do rei é a lei suprema, faz-nos concluir que a legalidade simplesmente inexistia nesta fase.

Todos esses problemas que caracterizaram o Estado Patrimonialista, aliados à nova realidade econômica, que com o advento da Revolução Industrial apresentou-se como eminentemente capitalista, fizeram com que, a partir do século XVIII surgisse o **Estado Liberal**, o qual busca exorcizar do Estado aquela figura aprisionadora do soberano, a partir de então limitado-se a exercer a função de guardião da ordem e da segurança nacional, valorizando, sobremaneira, o *direito à liberdade individual*, em detrimento dos direitos sociais.

Essa busca pela proteção aos direitos individuais dos particulares repercutiu numa limitação da atuação do Estado, a vontade do soberano foi substituída pela vontade da lei (RAWLS, 1996, p.355).

O disciplinamento desse sistema de proteção foi desenhado pelo ordenamento jurídico, atribuindo ao Direito o papel de garantidor dos direitos individuais, fazendo com que a partir desse momento o Estado passasse a receber a denominação de *Estado de Direito, Estado Liberal de Direito*.

No Estado liberal predominou o respeito às liberdades individuais em relação à autoridade e ao abuso de autoridade do poder público, que antes tudo podia e passou a ser “disciplinado pelo Direito”: a lei defina os limites dos direitos subjetivos particulares, onde a administração pública não poderia atuar (BOBBIO, 2004, p.60).

Para tanto, este modelo faz emergir com grande força uma nova concepção, o *modelo burocrático de administração*, detidamente estudado por Max Weber (1996), com o fito de

abandonar os “critérios” até então adotados, os quais levavam em conta as relações pessoais, laços de família, de afinidade ou de agregação.

Este novo paradigma, alicerçado sobre a racionalidade e a legalidade, adotou como regra a impessoalidade das decisões, o que só se mostrou possível graças à adoção de um modelo formalista que se submetia e sustentava à partir de uma rígida hierarquia funcional, introduzindo um sistema de controle do Estado pelo próprio Estado, via procedimentos formais, até então inédito (WEBER, 1996, p.173 et seq.)

Assim, o modelo liberal possibilitou tornar um tanto quanto mais profissionalizada a administração pública, resgatando-a das mazelas do modelo patrimonialista, além de trazer consigo uma redução da amplitude da atuação estatal, agora limitada à defesa nacional, arrecadação e diplomacia.

Surge a figura do “Estado Mínimo”, o qual assume uma posição de neutralidade, delegando às forças sociais a coordenação do sistema econômico e a atuação na área social. O pressuposto se firma no conceito de que, garantida a ordem, o mercado se encarregará de promover a prosperidade.

Talvez tenha sido este o ponto, a concepção individualista, racional, materialista e superficial adotada pelo modelo liberal, fomentando a crescente injustiça social e o surgimento do proletariado, aliada à inoperância do mercado em gerir o sistema econômico de forma satisfatória, incapaz de debelar a desigualdade que gerou, o principal motivo que ocasionou o seu colapso, donde o Estado retoma as rédeas da condução das ações sociais e econômicas.

É nesse contexto que surge o **Estado Social**, a partir da década de 1930, quando o Estado toma para si a responsabilidade de promover o desenvolvimento econômico e social, desempenhando um papel estratégico na coordenação do sistema econômico, promovendo a poupança interna, corrigindo distorções do mercado a fim de alavancar o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo buscando garantir uma distribuição de renda mais igualitária,

principal fracasso do modelo anterior, onde o mercado se mostrou completamente incapaz de propiciar tal igualdade. Segundo Di Pietro (1996, p.29), fez-se modificar a missão do Estado.

Esse alargamento, essa ampliação das atribuições do Estado são tratadas por Canotilho (1993, p.479), denominando-a de “funções de Estado de terceira ordem”, quando textualmente se posiciona da seguinte forma:

Isso significa que o quadro das funções do Estado não se reduz à manutenção da segurança interna e externa do Estado, à manutenção de uma ordem, quanto para o exercício de liberdade política e econômica (funções de Estado de primeira ordem). Também as funções de Estado não se reconduzem a uma política de “intervenção” e “estímulo” com o fim de criar instrumentos de “integração” necessários à organização capitalista da economia (funções de Estado de segunda ordem). Avançou-se para funções de Estado de terceira ordem que pressupõem intervenções qualitativas na ordem econômica existente. Estas intervenções não se limitam a uma função de direção ou de coordenação de uma economia de mercado; são instrumentos de transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais.

Bem assim, não só na área econômica é que se reconhece a ativa atuação estatal, cuidando do regramento da ordem econômica e estabelecimento de disciplina para tais atividades. Também na esfera social o Estado se encarregou da prestação de serviços, especialmente aqueles considerados fundamentais, notadamente ações voltadas à saúde, educação e assistência social (DI PIETRO, 1996, p.21).

Buscando debelar a desigualdade, passa a intervir na ordem econômica e social, donde se nota que a igualdade se sobrepõe à liberdade.

Para tanto, a sociedade civil abre espaços para a atuação do Estado, invertendo-se aquela característica do Estado Liberal de Direito, pois agora a lei deixa de proteger os interesses particulares em face da ação pública, que deixa de ser imune à atuação estatal, originando-se o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado (DI PIETRO, 2001, p.215).

Aliás, a lei passa a ser interpretada segundo a Escola Hobbesiana, isto é, passa a ser definida como uma ordem e não um conselho, é ela quem determina o que é ou não justo (HOBBS, 1991). Para esta norma coativa, definida pela autoridade, o Estado de Direito passa a

ser representado pelo *Estado Legal de Direito*, onde prevalece a Teoria Pura do Direito, desprovida de ideologia, atrelada na sua interpretação a paradigmas lógicos e racionais (KELSEN, 2000).

Neste sentido, escorado e “escoltado” pelo novo regramento jurídico produzido, a socialização substitui o individualismo, pois o bem comum e o interesse público se tornam a principal preocupação desse novo modelo.

Este viés de assistencialismo se firmou mais marcadamente na Europa desenvolvida, onde recebeu a denominação de Welfare State. Enquanto no Leste Europeu, mais especificamente na URSS, o Comunismo buscou a socialização da riqueza, concentrada no Estado. Já nos países do terceiro mundo, denominados Países em Desenvolvimento, o Estado Social ganhou o adjetivo de Desenvolvimentista e Protecionista, haja vista que o nacionalismo imperante fez com que o Estado atuasse como motor do desenvolvimento econômico, bem como a uma política de restrições às importações, como instrumento de proteção e incremento da produção nacional.

Esta incrível ampliação de atribuições desse Estado Intervencionista exigiu uma maior participação e proporcional importância dos meios que viabilizassem a atuação desse aparelho e estrutura ampliados, o que só fez fortalecer o modelo de administração burocrática introduzida no Estado Liberal como meio de libertação da total ingerência do gestor, do soberano, no modelo patrimonialista.

Assim, neste modelo de Estado, as normas jurídicas, no seu conjunto, deixam de ser garantidoras das liberdades individuais para se tornarem as disciplinadoras da Administração Pública.

O modelo burocrático do Estado liberal continua o mesmo no Estado social, pautando-se na racionalidade e na legalidade. Racional porque busca a utilização dos mais adequados e

eficientes meios e legal porque tais opções serão, sempre, baseadas em regulamentos, manuais e estatutos, enfim, na lei.

A se destacar, novamente, que na mesma medida em que crescem as funções estatais, limita-se o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse coletivo, já que neste período a prioridade passa a ser a igualdade e não mais a liberdade individual.

Também a impessoalidade das decisões, justamente para preservar o interesse público em face do interesse pessoal do agente com poder decisório, trata-se de uma característica marcante do modelo burocrático, aliado ao formalismo que permeia todas as ações, como meio de controle dos atos administrativos (WEBER, 1996, p.173 et seq.).

Sem falar na obediência à hierarquia funcional, à competência técnica meritória, ao controle apriorístico dos procedimentos pelo gestor (WEBER, 1996), enfim, tantos balizamentos que canalizaram, limitaram e “engessaram” a administração pública, como uma forma de controle do Estado sobre o próprio Estado.

Neste sentido, a partir de decisões unilaterais, a Administração Pública passa a ter o poder de influir na esfera de interesses de terceiros, daí sua posição de superioridade. É nesta nova concepção de Estado Legal que passam a ser identificadas algumas características inovadoras, como o reconhecimento das prerrogativas e privilégios da Administração Pública, a atribuição de função social à propriedade privada, a ampliação de atividades do serviço público, com a criação de novas entidades, a ampliação do poder de polícia, antes limitado à atividade estatal e a partir de então passa a atuar junto aos direitos individuais em benefício do interesse público.

Tantas inovações acabam por realçar ainda mais a bipolaridade que assume o Direito neste período, bipolaridade que envolve duas frentes, as liberdades individuais, onde o Estado fica sujeito à observância da lei, prevalecendo o Princípio da Legalidade e a autoridade administrativa, onde se destacam os privilégios desfrutados pela atuação estatal em favor do bem

comum, identificando-se a presença do Princípio da Supremacia do Interesse Público, embora se verifique uma tendência de valorização deste último (DI PIETRO, 2001, p.210).

É inegável reconhecer-se que pelo menos inicialmente tal forma de administração produziu excelentes resultados, representando, nada mais, nada menos, do que a profissionalização da administração pública, antes entregue ao “bel prazer” do gestor público.

Entretanto, em que pese tal circunstância, com a transição do modelo liberal para o modelo social-intervencionista, o gigantismo deste Estado Intervencionista o esgota, já que este crescimento aleatório gerou uma sobrecarga advinda de tarefas dispensáveis, dificultando a adoção de medidas essenciais, desnudando a insuficiência de recursos públicos para fazer frente a tantas atribuições.

Tais circunstâncias reduziram drasticamente os níveis de eficiência da administração pública, inviabilizando o modelo burocrático de gestão então adotado, caracterizado por excessos formalísticos e que, por tal motivo, não apresentava qualquer efetividade.

Houve uma tentativa de socorrer o modelo burocrático tradicional de gestão a partir da desconcentração de poder e da descentralização administrativa. A primeira a partir da concessão de autonomia de gestão, desde que, obviamente, fosse observada a subordinação hierárquica, enquanto que a segunda se caracterizava pela transferência de atribuições a outro ente estatal da esfera indireta de administração, evoluindo, posteriormente, para concessões ao capital privado ou ao terceiro setor, o que se vislumbra ainda em nossos dias como uma crescente tendência.

Não obstante, mesmo esta tentativa de descentralização não foi suficiente para reverter a derrocada do modelo intervencionista de Estado, especialmente porque hipertrofiado, megalômano e onipresente, não foi capaz de frear a queda na eficiência em sua atuação, tanto na esfera econômica, quanto na prestação de serviços públicos.

O paternalismo assistencialista, o protecionismo econômico e a inoperância administrativa, aliados à insuficiência de recursos fizeram com que tal modelo entrasse em

colapso, situação à qual se aliam profundas alterações no sistema econômico mundial instaladas na segunda metade do século XX, das quais se destacam um extraordinário salto de qualidade nos meios de comunicação e que, acompanhados de uma evolução tecnológica sem precedentes, desembocou numa sensível redução nos custos de tais transformações.

Essa sociedade situada num novo contexto econômico, social e tecnológico e em pleno processo de contínua modificação não encontra um Estado aparelhado e suficientemente preparado para lhe respaldar nas novas e crescentes necessidades.

Em contraste à dinâmica sociedade, o pesado Estado se arrasta, preso às amarras da burocracia de procedimentos e de um excessivo formalismo, porque concebida para um ambiente de estabilidade, previsibilidade e de poucas modificações, aliado a um Estado de proporções jamais comparáveis ao Estado Intervencionista, repleto de atribuições e compromissos (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Também a Globalização, ícone maior desse processo, definida como um fenômeno caracterizado pelo rompimento de barreiras comerciais, do acirramento da competição mundial e pela crescente integração de economias e mercados, impôs ainda mais pressão aos Estados nacionais, especialmente no que tange à exigência de elevação dos seus níveis de eficiência, que se viu acuado pelo mercado a melhorar a competitividade das empresas nacionais.

Dessa forma, o Estado teve que se equilibrar, reestruturando-se a fim de, num primeiro momento, não prejudicar a iniciativa privada em seus níveis de competitividade, e, num segundo estágio, proporcionar condições para ganho de escala no desempenho das empresas nacionais.

Inicialmente, a busca pelo equilíbrio fiscal foi o aspecto mais fortemente trabalhado, diagnosticado que fora como o grande mal que acometia a maioria dos Estados Intervencionistas, que alinhavavam uma enorme gama de encargos e atribuições por demais custosos para a insuficiência de recursos necessários ao seu funcionamento, fazendo com que a credibilidade fosse reduzida, elevando, em escala inversamente proporcional as taxas de juros cobradas para a

sustentação de contínuos déficits, tornando incapaz o Estado de dar cabo de suas atribuições, mesmo as mais primárias e elementares.

Também a eficiência de gestão passou a se constituir num objetivo a ser buscado com a maior relevância, dado o esgotamento do modelo burocrático tradicional, o qual, conforme já mencionado, não fora concebido para atuar de uma forma excessivamente formalista, falhando na gestão de um Estado das dimensões alcançadas pelo Estado Social Intervencionista, tornando-se, inadvertidamente, num obstáculo ao crescimento e desenvolvimento, tanto econômico quanto social, quando, na sua concepção deveria se constituir num fator de desenvolvimento.

As mudanças decorreram de tais necessidades, e como as transformações abarcavam enorme gama de atuação, as mesmas não se implantariam sem antes alterar o plano jurídico-institucional do Estado, envolvendo aspectos políticos, econômicos e sociais, mais precisamente naqueles segmentos relacionados ao papel do Estado, merecendo uma redefinição de até onde chegaria a sua atuação.

Nesta marcha, analisando-se a missão do Estado voltada para a satisfação do interesse público, verifica-se a transição que se processou, pois enquanto que no Estado Liberal não intervencionista esta atuação se fez a partir de uma visão utilitarista, no Estado Social essa atuação se humanizou ampliando a ação estatal em busca de se atingir a igualdade social, intervindo mais profunda e amplamente nos domínios econômico e social, necessitando, portanto, de uma ampliação do aparelho estatal, o que só fez consolidar o modelo burocrático de gestão, aplicado sob a égide da lei, prevalecendo o sentido formal, essencialmente restritivo.

Essa redefinição do papel do Estado apontou para uma nova direção, enquanto o Estado Social Intervencionista ampliou as atribuições anteriormente concedidas ao mercado pelo Estado liberal, o novo modelo de Estado, o **Estado Contemporâneo**, que também recebe a denominação de Estado Neoliberal, volta a encolher as suas dimensões e atribuições, não na formatação adotada pelo Estado Liberal, que se limitava a zelar pela ordem e segurança, concentrando sua



atuação num reduzido núcleo estratégico restrito à defesa nacional, justiça e arrecadação, acreditando que o mercado daria conta de tudo o mais, mas, muito além disto e muito menos do que almejava o Estado Social, em qualquer uma de suas modalidades (o europeu Welfare State, o Comunista ou o Desenvolvimentista-Intervencionista).

Desse modo, este Estado contemporâneo, embora ora em expansão, ora em retração na dimensão de sua atuação, surge, no mínimo, com um enorme “apelo popular”, diga-se assim, haja vista que a sociedade se viu frustrada nas suas expectativas em relação ao atendimento das suas necessidades por parte do modelo social de Estado e, na ausência de agilidade, eficiência, qualidade e efetividade na sua atuação, particularmente na prestação de serviços públicos, exige um novo paradigma, um novo Estado, que deixe de se servir da sociedade, para que a ela possa responder com qualidade no atendimento aos reclamos sociais.

Talvez a principal característica do novo modelo de Estado, no que tange à amplitude de sua estrutura e atuação, seja a adoção de uma posição intermediária, entre o mínimo Estado liberal e o máximo Estado social, o que poderia justificar a utilização da denominação “Estado menor”.

Maior que o Estado Liberal porque não se limita a um núcleo restrito de ações, buscando atuar além das áreas precípuas, abarcando também setores que se mostrem insuficientemente atendidos, onde a sociedade ou o mercado não atuem, ou, quando o façam, careçam de melhor rendimento e qualidade.

Menor do que o Estado Social porque tão grande espectro de ações significaria a sua inviabilização, tal qual demonstrou o modelo anterior. Aqui as privatizações (transferências para o setor privado) e as publicizações (transferências para o setor público não estatal), representam o meio adotado para se efetivar tal redução.

Nessa nova compleição jurídica, a Administração Pública deixa de se submeter apenas ao império da lei, mas a todos os princípios que consagram valores implícitos na Constituição, ou

seja, uma ampliação na sistemática interpretativa, que passa a abarcar outros aspectos que não somente a letra fria da lei.

Está caracterizada uma ampliação do Princípio da Legalidade, donde a discricionariedade não se limita apenas ao sentido formal da lei, mas passa a alcançar a idéia de justiça e os valores a ela implícitos, representando uma maior flexibilidade (DI PIETRO, 2001, p. 46).

No dizer de Di Pietro (2001, p.52) , enquanto no liberalismo se apregoava o “laissez-faire”, afastando qualquer interferência estatal nos domínios econômico e social, o Neoliberalismo aceita a intervenção do Estado naquelas áreas para corrigir distorções e deficiências na atuação da iniciativa privada, alinhando-se ao Princípio da Subsidiariedade, que empresta primazia à iniciativa privada em relação à atuação estatal.

Obedecida tal premissa, o modelo contemporâneo de Estado apregoa que este intervirá naquilo que representar sua imprescindível presença, via uso do poder do Estado, bem como naquelas áreas onde o setor privado se mostre incapaz.

Daí a necessidade de um bom desempenho na atuação da máquina pública, que nas palavras da mesma autora (DI PIETRO, 2001, p.47), só será possível a partir de uma maior flexibilidade e agilidade de ações e decisões.

(...) sempre tendo em vista a consecução do interesse público, ou seja, a solução que melhor atenda às necessidades coletivas, a **Administração Pública não pode ficar tolhida diante de fórmulas rígidas, soluções estáveis, pois o próprio interesse público é essencialmente mutável.** Para acompanhar essa dinâmica **há necessidade de se imprimir à sua atuação certa flexibilidade** na procura de meios adequados para atingir seus fins. (grifos nossos)

Derivado desse novo modelo, o Estado passa a compartilhar com outros atores econômicos e também sociais, passa a atuar em parcerias, acrescentando a participação popular nas mais diferentes modalidades e momentos.

A adoção de programas de desregulação é outra característica deste novo modelo de Estado, deixando de interferir em atividades de menor relevância, transferindo o controle ao mercado, sem, entretanto, incorrer no mesmo erro do modelo liberal, pois mantém a capacidade de intervenção caso se identifiquem eventuais desvios na condução de tais ações.

Agora o Estado deixa de ser simplesmente o executor de ações, em muito se aproximando do perfil do Estado liberal, adotando uma postura de regulador, indutor, mobilizador de outros agentes, tanto na esfera social, quanto econômica, conduzindo-o a novos domínios do Direito, como o Direito Econômico, o Direito do Trabalho, entre outros, caracterizando-se pela conjugação do direito público com o direito privado (SANTOS, 2000), adotando o Princípio da Subsidiariedade, consubstanciado na preferência pela atuação não estatal, não necessariamente privada, mas também por parte do terceiro setor, onde o Estado agiria naquelas áreas em que se mostrasse mais eficiente ou se fizesse necessária a utilização dos mecanismos de poder e força a ele afetos.

Busca uma ampliação dos níveis de governabilidade, ampliando a participação popular via democratização direta, objetivando proporcionar uma melhor intermediação com a sociedade por meio de instituições políticas, o que, convenhamos, não necessariamente fora atingido nalguns países.

O modelo anterior, denominado Estado Social de Direito, passa agora a contar com um novo componente, a participação popular, emprestando uma nova característica ao modelo contemporâneo, numa concepção eminentemente ideológica, assumindo a condição de *Estado Social e Democrático de Direito*, o qual apresenta algumas conseqüências, citadas na obra de Di Pietro (2001, p.50), onde define o Estado como aquele que assume um papel transformador da ordem econômica e social, onde os direitos humanos fundamentais deixam de ser considerados meios de limitação da atuação estatal para se tornarem instrumentos jurídicos de controle da sua

atividade, possibilitando a participação de indivíduos e de grupos no exercício do poder, mantendo a supremacia do Direito, não formalista, vazio de conteúdo e de eficácia.

Esta nova formatação do ordenamento jurídico empresta os meios para que, finalmente, este Estado contemporâneo apresente a elevação dos níveis de governança como mais uma de suas bases estruturantes, com reflexos diretos sobre a saúde orçamentária e financeira do Estado, a fim de lhe resgatar a capacidade de investimento, possibilitando o financiamento de políticas públicas, bem como, no âmbito administrativo, a obtenção de melhores índices de eficiência dos serviços públicos oferecidos.

Entendo que a partir daí foram lançadas as condições para a elevação dos níveis de qualidade, produtividade e eficiência da estrutura e funcionamento da máquina administrativa estatal, ou seja, a governança, que representa a execução, implementação das decisões e políticas de governo, bem como deverá encontrar um novo modelo de administração pública apta a responder adequadamente aos anseios e necessidades da sociedade, o que se viabilizará a partir da efetiva adoção do Princípio da Eficiência.

## **1.2- Reforma da Administração Pública**

Não é possível se tratar da aplicabilidade do Princípio da Eficiência sem que se proceda a uma abordagem mais profunda em relação à reforma da administração pública e o seu estágio atual, viabilizando, sob o aspecto administrativo, as mudanças no modelo de Estado, isto é, no seu aparelhamento.

O processo de reforma do Estado se verifica a partir do prisma da ordem jurídica e do sistema político-administrativo. Já a reforma da administração pública, qual seja, do aparelho estatal, envolve aspectos da estrutura e organização do Estado, além dos procedimentos, da gestão pública, representando os meios pelos quais as ações do Estado são implementadas, a sua operacionalização.

Na abordagem da reforma do Estado, tido como instrumento de ação coletiva por excelência, destacamos a forma de atuação adotada em cada um dos modelos, ou seja, ora atuando como “*Estado Protagonista*”, *eminentemente* executor, ora como “*Estado Regulador*”, que transfere ao mercado a condução do desenvolvimento econômico, responsabilizando-se por um reduzido espectro de atribuições.

Parto da concepção de Estado mencionada na introdução deste trabalho, segundo a qual o mesmo deve emprestar legitimidade ao governo, proporcionando a sua governabilidade, garantir os direitos humanos e assegurar o império da lei, bem como zelar pela qualidade de suas políticas econômicas e sociais.

Já à Administração Pública cabe a operacionalização dessas políticas de governo, cuidando da sua implementação e efetiva execução, mais do que isso, segundo Foucault (2004), a própria “*governamentalidade*” ou “*artes de governar*”, que deve ser entendida num sentido de condução, de gestão das coisas e das condutas dos indivíduos. É sobre esse ponto que recai a chamada reforma administrativa, a reforma da administração pública.

Tem como objeto os princípios operacionais e estruturais, os quais viabilizam a implementação pragmática das metas e objetivos de governo.

Dentre os objetivos fundamentais da Administração Pública no Brasil, inclui-se o desenvolvimento, a superação da pobreza e a promoção do bem comum, insculpidos no artigo. 3º da Constituição Federal, ou seja, a criação de riqueza e de valor, integram-se aos objetivos principais: criar crescimento econômico e integrar os pobres nesse processo de crescimento.

Essa criação de valor ocorre quando são garantidas a segurança coletiva, a saúde pública, um meio ambiente renovável ou a concorrência nos setores econômicos, privilegiando o Princípio da Igualdade Material.

Enquanto isso, da Teoria Econômica deriva o conceito de que o *desenvolvimento econômico* é decorrente, muito mais e além do que qualquer outro componente, do incremento da *produtividade*, o que só pode ser conquistado com a elevação dos *níveis de eficiência*.(CATELLI, 2001).

Assim, se a busca do desenvolvimento econômico, aliado à conquista do bem-estar material dos cidadãos estão entre os mais relevantes objetivos políticos das sociedades modernas, é evidente que a busca pela produtividade, via obtenção de eficiência, devem se apresentar como metas a serem adotadas pela administração pública.

Batista Júnior (2004, p.13-14), corrobora este entendimento, quando estabelece que uma das alternativas para a redução da fome e da miséria, da pobreza e da desigualdade social, necessariamente passa pela elevação da qualidade das respostas oferecidas à sociedade pelo Estado, representada por uma maior qualidade da prestação de serviços públicos. Para tanto, destaca que:

**O “mundo do Direito” não pode se divorciar do “mundo dos fatos”; o jurista não pode fechar os olhos para a realidade.** A fome e a miséria são realidades que reclamam uma efetiva atuação estatal; a pobreza e a crescente desigualdade social acabarão por colocar em risco a paz social. Nesse contexto, não há espaço para Estados mínimos, indiferentes à realidade, mas exige-se a modernização da administração pública, o seu reaparelhamento. Para tanto, o modelo administrativo burocrático enrijecido deve ser revisto, e isso não pode ser feito sem ajuste no próprio Direito Administrativo (...) não há como pensar em Estado ineficiente, incapaz de atender a sua missão primeira de servir ao bem comum. Se por um lado é impensável o risco à liberdade, por outro não mais se tolera a fome, o precário sistema de saúde e ensino, a miséria, a deficiente e ineficiente atuação administrativa. (grifos nossos)

A partir de tal linha de raciocínio, esta passa a ser a mola propulsora das reformas que até aqui foram implementadas junto aos modelos de administração pública, a apropriação de níveis de eficiência compatíveis com os objetivos do Estado.

Veja-se que tanto quanto no processo de reforma dos modelos de Estado, fora este o “combustível” da reforma da administração pública, tanto da reforma burocrática, ocorrida no final do século XIX, quanto da reforma gerencial, iniciada na segunda metade do século passado e ainda em desenvolvimento no Brasil e no mundo.

Nesse processo de reforma, ainda em andamento, dada a dimensão e amplitude envolvidas, podem ser adotadas várias direções, podendo o processo ser acelerado nalguns momentos, ao passo que, noutra situação, por iniciativa de grupos que se sintam prejudicados por estas modificações, seja reduzida a velocidade das mudanças

Indiscutível, entretanto, é o sentido para o qual todas as direções se encaminham, qual seja, o da obtenção de eficiência na gestão do gasto público, tornando-o mais legítimo e responsável, ao encontro do que anseia a sociedade.

O Estado, sua administração, será tanto mais eficiente quanto permitir que, com a mesma quantidade de recursos possa realizar serviços com melhor qualidade e em maior extensão.

A questão da operacionalização das políticas de governo, ou seja, a executoriedade, a implementação de ações no âmbito administrativo se relaciona ao conceito de governança. É aqui que se localiza a crise da gestão pública, especialmente no Brasil, representada pela incapacidade de bem governar por parte dos dirigentes públicos, daí a necessidade de inserção do Princípio da Eficiência junto àqueles que orientam a administração pública em nosso ordenamento.

Quanto à governabilidade, conceito afeto não à gestão propriamente dita (governança), mas relacionado à legitimidade do Estado e do seu governo, a capacidade política de governar, tem-se como uma questão bem conduzida entre nós, especialmente a partir do processo de

redemocratização do país iniciado na década de 80, escorado num regime democrático sustentado em processos eleitorais, na medida do possível e comparados a outros sistemas, até que eficientes.

Logo, é sobre a crise de governança que se mostrou necessária e premente a reforma e modernização do modelo de administração até então vigente, haja vista sua ineficiência.

Essa incapacidade de uma adequada execução financeira-administrativa das ações governamentais teve como principal causa a insuficiência de recursos financeiros e a pouca competência dos gestores de fazer com que tais recursos surgissem, quer a partir do incremento da arrecadação, quer em decorrência de uma economia nos dispêndios, pois se gastava muito mal.

Pois bem, a reforma administrativa da estrutura estatal não se tratava de fato inédito na história da administração pública mundial. Ao contrário, representava um tema recorrente, como permanente se caracterizava a necessidade de modernização dessa atividade.

Neste trabalho já mencionei que a reforma do modelo de Estado pode ser representado por idas e vindas entre modelos centralizadores e modelos liberalizantes.

Com a administração pública não é diferente, pois acompanhando esta tendência, tem por característica essa rotatividade de modelos, ora tendendo para o modelo burocrático, que no nosso país fora implementado adotando um paradigma ritualístico, centralizador e formalístico, que entra em colapso pela ineficiência e transita para o modelo descentralizado, com maior autonomia e foco nos resultados, e também este, por sua vez, quando não atende aos fins que se espera, posto que, pela liberdade e autonomia que o caracterizam, propicia a ocorrência de eventuais ilegalidades e desvios, faz ressurgir o modelo centralizador, restaurador da legalidade e probidade administrativa.

Esses movimentos cíclicos se fazem presentes na ordem mundial e também no Brasil, onde, ao passo que o Estado executor dá lugar ao Estado regulador, também a tradicional



administração burocrática passa a ser não suplantada, mas suavizada em seus excessos pela gestão gerencial, conforme se vê do enunciado de Di Pietro (2001, p.56)

Em **substituição parcial** à tradicional Administração Pública Burocrática, introduz-se, em determinados setores, a Administração Pública Gerencial, na qual as idéias de hierarquia, de imperatividade e de exequoriedade de decisões unilaterais são substituídas pela idéia de consensualidade entre a administração e o particular. (grifo nosso)

Faz-se mister esclarecer que ao tratar do modelo burocrático de gestão, não estou adotando a compreensão advinda do senso comum que estigmatizou a burocracia como um mal da administração pública, imagem esta construída a partir do desvirtuamento deste instituto, que passa a contribuir para a ineficiência dos serviços públicos a partir de exigências excessivas e, por vezes, desnecessárias.

Especialmente no caso brasileiro, tenho que a burocracia não é prejudicial, muito pelo contrário, o que ocorre é que a sua condução e utilização têm se mostrado inapropriadas, posto que passou a ser utilizada por muitos como uma forma de criar dificuldades para se vender facilidades, aí sim, atravancando o bom andamento, a boa condução da gestão pública, gerando um estigma no senso comum e cultivado por alguns que se mostram interessados na pura e simples flexibilização de regras, talvez com interesses pessoais e escusos.

A burocracia representa condição de sobrevivência do Estado, motivo pelo qual não deve e não pode ser subjugada ou substituída. O que identifiquei nesta pesquisa é uma transição de um modelo burocrático que se excedeu em seus procedimentos, por opção daqueles que manipularam o sistema, para um modelo que também não deixa de ser burocrático, mas que tem como tendência uma suavização dos procedimentos a fim de lhe emprestar flexibilidade e dinamicidade, sem abrir mão de critérios e procedimentos, ainda que sejam menos ritualísticos e formais, recebendo a denominação de modelo gerencial.

Embora em linhas gerais já tenha mencionado as bases do *paradigma burocrático* de administração, é necessário reafirmar tais características, buscando identificar os motivos que levaram ao seu colapso.

Inicialmente é relevante tornar claro que este modelo emergiu marcadamente na segunda metade do século XIX, observado e estudado por Marx Weber (1996), com o objetivo principal de combater os excessos do modelo patrimonialista, já descrito no tópico anterior, o qual, conforme já destaquei, caracterizou-se pela sobreposição de interesses públicos e privados, possibilitando o recrudescimento de práticas clientelistas, do nepotismo, corrupção e outras formas de indevidos favorecimentos.

Os pressupostos básicos da concepção Weberiana, assentavam-se na racionalidade e legalidade, isto é, este modelo assumia um caráter racional na medida em que buscava procedimentos mais eficientes e racionais, “tão previsível e regular quanto o funcionamento de uma máquina”, ao passo que a legalidade se apresentava a partir da submissão a parâmetros legais, submetidos a regulamentos e estatutos (WEBER, 1996, p.1061-1062).

Assim, a racionalidade emprestou um caráter impessoal, com uma bem definida divisão de tarefas e competências, enquanto a legalidade se verificava a partir do caráter ritualístico e formalista, além de uma clara submissão à hierarquia funcional e de um controle de procedimentos pelo gestor, escorado na missão de se evitar desvios de conduta e a corrupção.

É inegável que o paradigma burocrático proporcionou a profissionalização do aparelho estatal, que passou a ser gerido segundo aspectos técnicos, obedecendo a critérios e procedimentos previamente definidos e voltados à normatização das atividades e hierarquização da organização, consideradas competências e atribuições.

Andou bem este modelo de administração enquanto perdurou o Estado mínimo. A partir do surgimento e expansão do Estado social em suas diferentes formas, quer intervencionista, protecionista, de bem-estar ou comunista, o que se notou foi a ocorrência de uma expansão

desmedida, fato que praticamente inviabilizou a manutenção do modelo burocrático, pois pautado em regras procedimentais detalhadas, complexas e, no mais das vezes, excessivas, as quais não se ajustavam à nova realidade e à dimensão ampliada que passou a caracterizar o Estado social.

Acredito que os desvios e excessos inseridos no bojo da burocracia estatal, fizeram com que passasse a ser vista como destinada a perpetuar-se e a constituir um fim em si mesma, fixando-se em procedimentos formalistas de controle que geram ineficiência, não se prestando à agilidade e flexibilidade que um Estado ampliado em dimensões e atribuições exigia.

Portanto, em maior medida, fora esta a causa da derrocada do modelo burocrático de administração pública, ou seja, o descomunal incremento de funções e competências, em virtude da centralização adotada e do alargamento das atribuições que passou a assumir (CANOTILHO, 1993).

Dessa forma, justamente quando o Estado se viu na necessidade de contar com a burocracia para lhe emprestar a necessária sustentação, a inadequada condução do modelo burocrático e o desvirtuamento de muitos de seus conceitos, fez com que este modelo se mostrasse inadequado para o agigantamento estatal, inviabilizando a sua efetividade, implicando, via de conseqüência, na ineficiência que passou a caracterizar este modelo de administração.

Consideradas tais circunstâncias, analisando-se a postura do gestor burocrático, tal profissional se resume a um mero aplicador de leis, com autonomia restrita aos regulamentos e manuais de condutas, onde o tempo de serviço é o principal indicador para a avaliação e progressão dos funcionários, não há valoração baseada em fins ou em resultados, mas em procedimentos, em atividades-meio.

Esse desvio na condução do modelo burocrático, a cega submissão a regulamentos e manuais de conduta acabam por “engessar” a gestão, presa a uma “camisa de força normativa” (FERRAZ, 2005, p.03), que perde em autonomia, flexibilidade e capacidade de se adaptar a novas circunstâncias, inusitadas, imprevistas, mas que demandam decisões ágeis e resolutivas.

É o perfil de uma visão linear, presa à cartilhas e manuais, sem uma necessária ampliação de horizontes, concessão de autonomia com respectiva responsabilização, tão necessárias numa sociedade que se torna dinâmica e mutável.

Poder-se-ia, mesmo, fazer um paralelo com uma interpretação positivista das normas jurídicas (KELSEN, 2000), entendida como estritamente vinculada à norma, também a gestão burocrática não permite “desvios” em relação aos mandamentos previamente estabelecidos. Pois assim, se determinada contratação deve se submeter a um procedimento licitatório, não há possibilidade de o ser dispensado, ainda que mais vantajoso economicamente para a administração.

Noutra hipótese, se as despesas caminham para ultrapassar o que se previu arrecadar, deverá ser incrementada a arrecadação a fim de emprestar suporte às despesas, as quais, desde que obedecidas as formalidade exigidas, serão realizadas e carecerão de disponibilidades financeira e orçamentária.

É este o arquétipo do que se usa denominar “Estado Fiscal Burocrático” (CATELLI, 2001), aquele que busca de todas as formas incrementar a arrecadação para fazer frente às despesas, sem avaliar a possibilidade de corte nos gastos, ou o que seria ainda melhor, analisar e avaliar a qualidade dos gastos, com um eventual controle de custos operacionais, buscando identificar eventuais gargalos ou “pontos de estrangulamento” na gestão, onde se imporia um choque de eficiência e qualidade.

Assim é que, dada a ineficiência da gestão burocrática, já que não voltada para resultados e sim para meios procedimentais, ao invés de se buscar meios que possibilitassem a otimização na utilização dos recursos, a opção adotada é a elevação da carga tributária.

Estudos de instituições internacionais apontam para a relação entre a carga tributária, medida em percentual do PIB, em relação ao PIB per capita da população de alguns países selecionados, dentre os quais o Brasil, conforme a seguir apresentamos:

<i>PAÍS</i>	<i>PIB per capita (US\$ PPP)</i>	<i>Carga tributária (% PIB 2002)</i>
Brasil	7.710	34,9
México	9.200	18,1
Chile	10.730	17,2
Argentina	11.460	17,5
Turquia	6.971	31,1
Espanha	25.051	35,6
Alemanha	27.666	36,0
Reino Unido	29.931	35,8
Canadá	30.475	33,9

Fonte: *OECD Main Economic Indicators-2005* e [www.economist.com](http://www.economist.com)– *PPP per capita US\$2003*

A partir da leitura dos resultados apresentados na tabela retro, resta evidenciado que a uma carga tributária elevada em relação ao PIB, deveria corresponder um PIB *per capita* mais elevado, fato que nem sempre ocorre, especialmente em países onde o Estado se apresenta como um peso, dada a ineficiência de sua gestão, dentre os quais, infelizmente, desponta o Brasil.

Em decorrência disso e confirmando o que defende Bresser-Pereira (2005, p.13) , tem-se uma ineficiência crônica no Estado brasileiro, com uma administração pública pesada demais, utilizando-se de procedimentos excessivamente rígidos ou formais, acaba sendo onerosa e ineficiente, exigindo cada vez mais recursos para seu sustento e manutenção, os quais acabam fazendo falta para a consecução das finalidades precípua do Estado.

A administração burocrática se dedica prioritariamente ao atendimento dos meios, de procedimentos formais, na mesma proporção em que consome recursos, grandemente direcionados para a manutenção da máquina estatal, em detrimento dos objetivos finalísticos,

aqueles voltados para o atendimento dos anseios sociais de melhor nível do ensino público, digno atendimento de saúde, segurança pública confiável ou qualidade na prestação da justiça.

O não atendimento de tais demandas acaba por ocasionar insatisfação da sociedade ao não serem atendidas suas reivindicações e necessidades. É esta insatisfação que inicia um processo de mudança, mudança de um modelo que não se presta a dar atendimento aos resultados que dele se exigem, conduzindo a uma nova etapa, uma fase de transição para um novo paradigma de administração pública.

Fora a partir deste contexto que emergiu o *modelo Gerencial* de Administração Pública, já na segunda metade do século XX, onde a ineficiência do paradigma burocrático se mostrou patente numa conjuntura de transformações, imprevisibilidade e inigualável instabilidade.

Um aspecto pontual que bem identifica este momento de transformações se trata dos avanços tecnológicos experimentados pela sociedade contemporânea, difundidos e divulgados numa velocidade inimaginável há até bem pouco tempo, já que nos encontramos na “Era da Informação” (BRESSER-PEREIRA, 2005), aliado ao fenômeno da globalização, que derruba barreiras geográficas, sociais e econômicas, e que, no seu conjunto, exigem uma ação estatal da mesma forma ágil, preparada, competente e eficiente, enfim, voltada para resultados e não mais ao atendimento de procedimentos formalísticos.

Aliás, em se tratando de Globalização, um grande contra-senso que se comete é a interpretação que os Estados nacionais perdem forma, força, autonomia e soberania a partir desse fenômeno. Ao contrário, o que se verifica é exatamente o oposto, pois neste capitalismo em que os países competem direta e indiretamente (apoiando setores e instituições de sua respectiva nacionalidade) em nível mundial, no plano comercial, financeiro e tecnológico, os Estados nacionais tornaram-se ainda mais estratégicos.

Senão, o que dizer da intervenção dos Estados ricos mantendo barreiras à importação de produtos em preços e condições de competitividade muito mais superiores, sob o argumento da

defesa do interesses dos produtores nacionais, ou, noutra situação, quando estes mesmos Estados impõem cotas de importação a produtos de determinada natureza ou origem. Ainda mais, quando vinculam a aquisição de determinado produto a uma “contrapartida” do país de origem do produto adquirido.

Pois bem, a partir do ponto de vista aqui exposto, de que a atuação dos Estados nacionais é de tamanha importância, notadamente neste competitivo ambiente globalizado, resta patente que tais Estados não podem se apresentar ineficientes em sua gestão, ou seja, precisam apresentar um nível de operacionalização de suas políticas internas e externas ágil e eficaz, aspecto diretamente ligado à capacidade administrativa do aparelho estatal, sob pena de não conseguirem atuar com a necessária competência na defesa dos seus interesses.

A eficiência administrativa depende acima de qualquer outro aspecto, da qualidade de sua organização e da competência da gestão, aspectos que desembocarão na elevação dos níveis de produtividade do processo como um todo, proporcionando alavancagem do desenvolvimento econômico e do bem-estar material da sociedade, ambos objetivos do Estado, o primeiro da promoção econômica, o segundo da satisfação das necessidades dos cidadãos.

Tal mudança tem sido efetivada em praticamente todas as partes do planeta, notadamente nos países denominados “emergentes”, que buscam a elevação nos níveis de eficiência estatal como uma tentativa de melhorar os índices de desempenho econômico e social. Mesmo nos EUA, Segundo Osborne & Gaebler (1995), os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca; uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem.

Já no Brasil essa passagem também experimentou idas e vindas, iniciando-se a reforma administrativa-desenvolvimentista em 1967, no regime militar, e portanto, não poderia ser diferente, por meio de um decreto-lei, o DL. 200/67, considerado por muitos autores o primeiro

momento da administração gerencial no Brasil, numa tentativa de superação da rigidez burocrática, tida na época como um “obstáculo ao desenvolvimento”.

Foi nessa época que se efetivou a descentralização do aparelho estatal, definindo claramente a distinção entre administração direta e administração indireta, com concessão de maior autonomia de gestão.

Entretanto, o excessivo pragmatismo e o imediatismo na ânsia por resultados acabaram por prejudicar este processo, que voltou a ser impulsionado em 1979, com a criação do Ministério da Desburocratização, que propunha por intermédio do Programa Nacional de Desburocratização, uma administração pública voltada para o cidadão, objetivando retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado (BELTRÃO, 1984, p.11).

A crise mundial que se refletiu no Brasil na década de 80, fez com que se criasse a idéia de que sua origem devia-se à desconcentração e flexibilização da administração pública brasileira, motivo pelo qual deu-se um retrocesso burocrático, bastante sentido justamente com a Constituição Federal de 1988.

Esta nova Carta adotou princípios burocráticos clássicos, como por exemplo o regime jurídico único dos servidores públicos, aposentadorias com valores plenos, estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir da aprovação em concurso público, embora a exigência de aprovação em concurso público para ingresso no serviço público tenha reduzido drasticamente o empreguismo no aparelho do Estado.

A idéia de reconstrução da capacidade operacional do Estado foi reacendida em 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, que implantou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e encaminhou projeto de emenda constitucional voltado para a reforma administrativa, que acabou por se efetivar na Emenda Constitucional nº 19/98, onde no seu bojo foram introduzidos novos institutos, como o contrato de gestão, a



possibilidade de empresas estatais se submeterem ao regime de direito privado, mesmo a adoção de procedimentos de avaliação de desempenho e de responsabilização do administrador público, além de maior abertura para a participação do cidadão como usuário dos serviços públicos, conforme se depreende da proposta de reforma administrativa (MARE, 1995).

Também alguns outros dispositivos infraconstitucionais foram adotados, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei dos Consórcios Públicos, o Pregão como nova modalidade de licitação, as PPPs. – Parcerias Público-Privadas, etc.

Este processo buscava tornar o Estado um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional, pressupondo a inviabilidade do Estado Mínimo, defendendo a necessidade de regulação, correção e estímulo do mercado por parte do Estado.

Bastante sintética, é esta a cronologia nacional da transição do modelo burocrático tradicional para a gestão pública gerencial, o qual, não se pode perder de vista, ainda inacabado, está em andamento.

De qualquer forma, tanto no Brasil, como em qualquer outra parte do mundo, este novo modelo de gestão pública adota numa orientação distinta, uma nova concepção voltada para o “*cidadão-usuário*” ou, noutras palavras, para o “*cidadão-cliente*”, no sentido emprestado por Habermas (1997, p.109), pois adota uma maior consciência da cidadania e se mostrando mais exigentes em relação à eficiência dos serviços públicos, buscando mais elevados níveis de bem-estar material, social e cultural.

Essa mudança se reveste de uma das mais significativas características desse novo modelo de gestão, posto que dela decorrem tantas outras, com a mudança de perspectiva, apontando para a ênfase no controle de resultados e não mais na verificação de procedimentos.

Em decorrência do que acima descrevi, fica evidenciado que a partir da busca pelo objetivo da *satisfação do “cidadão-cliente”*, a eficiência e a qualidade dos serviços públicos

passam a ser as metas intermediárias, ou seja, meios pelos quais a administração pública alcançará seu objetivo, sua missão, como instituição voltada ao atendimento do interesse público.

É nessa esteira que se destacam os princípios da produtividade, economicidade e da própria eficiência.

A partir do Princípio da Eficiência fica mais evidenciada uma bastante presente influência da Ciência da Administração junto à gestão gerencial, tanto nas ações administrativas voltadas para os objetivos, adotando parâmetros para a mensuração dos resultados atingidos, como também nos sistemas de controle, os quais passam a se aplicar “a posteriori”, voltados para os resultados obtidos.

O perfil de uma organização gerida por resultados, ao contrário da visão linear tradicional, baseia-se na abordagem sistêmica que entende as organizações como conjuntos de elementos interdependentes que interagem entre si para a consecução de um fim comum, em constante inter-relação com o ambiente, buscando-se maior flexibilidade e, por conseguinte, conferindo uma dinâmica superior às ações e decisões.

Dessa forma, diante do que expõe Catelli (2001), mostra-se bastante claro que o objetivo básico de uma organização governamental é cumprir sua missão de atender ao interesse público sempre em continuidade, criando valor para os indivíduos e para a sociedade.

Entretanto, estes objetivos somente serão atingidos se acompanhados por uma operacionalização que seja conduzida de forma pragmática e eficiente, projetando objetivos compartilhados por todos os níveis gerenciais e interagindo continuamente com a sociedade, dela captando recursos de que necessita para a produção de bens e serviços, devolvendo-os à sociedade com valor superior ao dos recursos recebidos, o que só é possível por meio da atuação de um governo empreendedor, competitivo, orientado por missões e objetivos e que se pautar pela qualidade total dos serviços que oferece à sociedade aos mais baixos custos, o que, nada mais, nada menos, significa eficiência de gestão.

Esta circunstância não exclui a presença do que se usa denominar “jogo da política” como um dos componentes presentes na administração pública. Aqui o gestor busca a eficiência como um dos meios para se manter no poder.

Essa percepção se alinha à tendência atual de modelo de administração pública, em consonância com o alerta emitido por Drucker (1989, p.49-92), talvez o maior expoente da atual Ciência da Administração, ao anunciar que “o Estado contemporâneo, particularmente nas economias avançadas de mercado, busca, assim, superar as ineficiências da administração pública tradicional, tornada extremamente cara aos contribuintes.”

O trabalho organizado por Catelli (2001), demonstra ainda mais claramente a aproximação e utilização de ferramentas da Ciência da Administração por parte do modelo Gerencial de Administração Pública, quando se prioriza o planejamento estratégico, integrando todos os níveis gerenciais, gerando coesão de ações e buscando uma específica definição de metas a serem atingidas a partir dos recursos disponíveis.

No procedimento seguinte são analisadas as diferentes alternativas de ação, com a escolha recaindo sobre aquela que otimize valor em comparação com seus custos, sempre a partir de simulações das diversas aplicações possíveis dos recursos.

Neste ponto, mais uma vez é possível demonstrar com bastante clareza a diferença dos enfoques processualísticos, característicos do modelo tradicional, em relação à gestão gerencial.

Quando se cuida da elaboração de orçamento público, necessariamente há o aspecto legal a ser observado, com inúmeros requisitos formais a serem cumpridos, mas que, na grande maioria das vezes, acaba por não refletir a realidade na sua execução, embora tenha atendido a todos os requisitos de legalidade.

De outro lado, o orçamento gerencial cuida da gestão voltada para a otimização de recursos, ultrapassando os ditames formalísticos, definindo como serão melhor aplicados os

recursos nas ações concretas, demonstrando o valor a ser criado na sua aplicação e dimensionando o seu retorno para a sociedade.

Tal procedimento facilita tanto a sua execução quanto o seu controle, pois permite verificar os desvios por área de responsabilidade a partir da comparação dos resultados realizados, avaliando a gestão da organização numa precisão altamente confiável.

Outra característica do modelo gerencial de gestão pode ser identificada em relação aos procedimentos envolvidos na rotina de tarefas e decisões do dirigente, quando se lhe confere maior autonomia de conduta, juridicamente falando, tal postura se viabiliza a partir da ampliação do instituto da discricionariedade administrativa, pois, sem ferir à legalidade, permite-lhe agir com um nível mais alargado de flexibilidade e dinamicidade de ações, componente necessário e fundamental para alcançar melhores níveis de desempenho (DI PIETRO, 2001), o que se vê notadamente em situações novas, não previstas em lei, onde a discricionariedade autoriza a atuação do administrador, condicionada à oportunidade e conveniência, sempre em busca da satisfação do interesse coletivo.

Também quanto à estrutura do Estado há diferenças visíveis, trata-se de práticas da descentralização de unidades decisórias, com a concessão de uma maior autonomia aos entes da administração indireta, formada pelas Autarquias, Fundações, além das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, bem como a outras entidades que surgiram e passam a se apresentar como parceiras da Administração Pública.

Permaneceriam a cargo do núcleo central do Estado as atividades que envolvam o uso do poder do Estado ou que controlem os recursos do Estado. Essas se caracterizam como funções que lhe são próprias, exclusivas.

Quanto às demais atividades, é possível, viável e indicável que se faça uma transferência, se não total, ao menos parcial de competências e autonomia, o que seria a *terceirização* em favor de empresas comerciais, realizada competitivamente, como é o caso de

atividades auxiliares ou de apoio, como por exemplo serviços de limpeza e vigilância, construção ou o fornecimento de refeições.

Já a *publicização*, segundo Bresser-Pereira (2004, p.14), é definida como outra forma de transferência de ações por parte do Estado, envolve especificamente serviços sociais e científicos a serem desenvolvidos por agências descentralizadas ou organizações não governamentais da sociedade civil, mantidas sob controle financeiro e de resultados do Estado, por meio de contratos de gestão, onde são estabelecidas as condições da transferência, definindo os recursos a serem repassados pelo Estado e os resultados a serem obtidos pelas organizações sociais, que se espera sejam de maior alcance do que se fossem realizados diretamente pelo Estado, já que contam com maior flexibilidade gerencial.

O que se busca com tal flexibilização da estrutura do Estado é garantir maior eficiência na prestação de serviços, pois se parte do pressuposto de que tais entidades autônomas e não governamentais são geralmente mais eficientes e poderiam ser mais eficazmente responsabilizadas por resultados do que se as ações fossem perpetradas diretamente por entes do núcleo estratégico do Estado, mesmo porque tais entidades podem ser submetidas a um nível mais adequado de responsabilização.

Nota-se, também, a implementação e evolução de técnicas de coordenação de serviços e atividades até então, se não inexistentes, muito pouco difundidos, como é o caso dos consórcios públicos, nos quais, unindo forças permitem a consecução de ações, as quais, conduzidas por um único ente público, teriam possibilidades muito menores de sucesso se comparadas àquelas realizadas por um conjunto de entes públicos conveniados ou consorciados entre si.

Quanto à postura do gestor público, enquanto no modelo tradicional de administração o gestor é um tecnocrata aplicador de regulamentos de acordo com precedentes, disciplinado mas sem iniciativa, e que adota uma visão linear a partir de procedimentos hierarquizados e estereotipados, na postura gerencial, o gestor se trata de um profissional preparado para tomar

decisões, especificamente no âmbito administrativo, naquilo que diz respeito aos procedimentos que permitem a implementação das políticas governamentais.

Este gestor, recrutado e promovido pelo mérito e treinado não apenas sob a égide do aspecto técnico, mas também conforme o “ethos”<sup>1</sup> do interesse público, mostra-se muito mais autônomo e responsável pelos seus atos, motivado e comprometido, atuando sempre com vistas à melhor persecução do bem comum e do interesse público (o valor fundamental da política), mesmo porque, é com base nos resultados obtidos que será avaliado e cobrado.

É este o seu parâmetro, muito mais do que o cego cumprimento de regulamentos e manuais de procedimentos. Nessa nova perspectiva, no dizer de Bresser-Pereira (2004), o gestor *atua observando o resultado do seu trabalho* e não apenas para se adequar a procedimentos previamente definidos, os quais, não necessariamente, conduzem ao interesse público.

Entretanto, nem só de vantagens e aspectos positivos se reveste esta nova conduta do gestor. Essa postura muito se aproxima do que se depreende da “ideologia do desempenho” desenvolvida por Kreckel e mencionada por Souza (2000,p.168), baseada na tríade: qualificação, posição e salário, assim consubstanciada:

(...) a tentativa de elaborar um princípio único, para além da mera propriedade econômica, a partir do qual se constitui a mais importante forma de legitimação da desigualdade no mundo contemporâneo. A idéia subjacente a este argumento é que teria que haver um 'pano de fundo consensual' acerca do valor diferencial dos seres humanos, de tal modo que possa existir uma efetiva – ainda que subliminarmente produzida – legitimação da desigualdade. Sem isso o caráter violento e injusto da desigualdade social se manifestaria de forma clara e a olho nu.

Também os procedimentos de controle passam por uma nova ótica de ação a partir do novo modelo de gestão, já que esses controles deixam de ser vistos apenas sob o limitado prisma

---

<sup>1</sup> Definido como o modo de ser, disposição interior, característica predominante, o espírito que anima uma coletividade ou instituição – Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

do dever institucional e passam a assumir um caráter de direito social, ampliando seu espectro de atuação.

Tantas mudanças são também acompanhadas pelo ordenamento jurídico, na medida em que se conferem maior autonomia ao gestor público, via discricionariedade administrativa, ao mesmo tempo que se verifica uma inequívoca aproximação do Direito Administrativo em relação a outros ramos do Direito, como o Direito Civil, Direito do Trabalho (contratação de servidores sob o regime da CLT), o Direito Empresarial, Direito Internacional (dada a globalização), entre outros, fato que se abstrai dos ensinamentos de Di Pietro (2001, p.57), quando aborda aspectos do modelo de administração pública gerencial e das mudanças que provoca no conjunto de normas regulatórias da atividade pública.

Acrescenta a mesma autora que o Direito Administrativo seria visto como um obstáculo à introdução da racionalidade gerencial, pois aprisionado ao paradigma da legalidade, não consegue responder à dinâmica dos fatos, o que motivou uma reforma executada, muitas vezes, ao arpejo da lei, como que se a legalidade pudesse ser afastada em benefício da eficiência.

Nessa linha, a partir da implementação de uma administração dirigida a resultados, a gestão passa a se submeter a novos métodos de controle, destacando-se o controle social, baseado na abertura à participação da sociedade, tanto nas decisões dos gestores, efetivada no planejamento e na execução das ações, de forma concomitante, quanto no acompanhamento dos resultados auferidos, portanto, posteriormente.

A atuação das instituições de controle externo também acaba sendo influenciada pela nova sistemática de gestão, exigindo-se dos mesmos uma evolução e mudança de paradigma de atuação, adaptando-se ao novo modelo, aspecto que tratarei mais detidamente em tópicos seguintes deste trabalho.

A mudança de padrão de mecanismos de controle externos sinaliza para a adoção de indicadores de desempenho como referência para a avaliação dos resultados obtidos, o que

facilita sobremaneira a atuação dos controles social e institucional, pois estes indicadores são mais facilmente identificados e os seus resultados guardam direta relação com os anseios e necessidades sociais, como por exemplo uma eventual redução de custos ou aumento da qualidade dos serviços prestados pela administração.

Dessa maneira, deixa-se de verificar o cumprimento de procedimentos formais num certame licitatório, metodologia predominante no modelo burocrático tradicional de gestão, para se avaliar se as aquisições ou contratações decorrentes de tal processo foram orientadas pelo princípio da economicidade, ou seja, as aquisições se processaram num preço compatível e os serviços contratados de fato atenderam aos fins a que se destinaram, de forma produtiva.

Tais medidas, compatibilizando uma supervisão administrativa, auditoria de procedimentos e os mais recentes métodos de acompanhamento, com a auditoria por resultados, o controle social e o accountability<sup>2</sup>, acabam por colaborar para a obtenção de mais elevados níveis de eficiência e efetividade nas ações públicas<sup>3</sup>.

Estes aspectos todos, aliados à nova percepção de que as atividades estatais não devem ser exclusivas ou monopolizadas em sua implementação e controle pelos dirigentes públicos, conduz à concepção de que o compartilhamento de idéias, ações e controles da administração pública com representantes de diferentes setores da sociedade civil pode e deve ser adotado, com vistas a dividir responsabilidades, buscar alternativas, aumentar a participação e, por conseguinte, a colaboração da sociedade, mesmo porque se trata da maior interessada no atingimento dos objetivos e metas voltados para o interesse social.

Ressalto o resultado de recentes estudos apresentados por instituições de pesquisa (LEVY, 2006), os quais dão conta de os municípios brasileiros e também os estados, em regra,

---

<sup>2</sup> Accountability - definido como processos de responsabilização do agente público pelos resultados de suas ações, interligando-se ao Princípio da Ética, relacionando-se ao dever de prestar contas

<sup>3</sup> instrumentos mencionados no documento “Abordagens e Metodologias Ascendentes para o Desenvolvimento de Fundamentos e Princípios da Administração Pública: O Exemplo da Análise Organizacional Baseada em Critérios”. Documento apresentado ao Comitê de Especialistas em Administração Pública, 4ª Sessão, NY. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (2005)



estão caminhando muito mais rapidamente que o nível federal, em direção à definitiva implementação de uma gestão gerencial.

Em que pese a reforma gerencial brasileira ter sido conduzida satisfatoriamente nos planos cultural e institucional, dada a boa aceitação da idéia de substituição da administração pública tradicional pela gerencial, no nível federal a sua implementação deixou a desejar, salvo a questão do planejamento que tem se firmado como um pressuposto para agregar qualidade à gestão e a descentralização, bem como a implementação de parcerias com organizações públicas não estatais, especialmente as Organizações Sociais de Interesse Público, as OSCIPs, que tem ganhado força nos últimos tempos.

De qualquer forma, os estados e principalmente os municípios têm tido progressos muito consistentes e admiráveis. O motivo que explica tal fenômeno não é outro senão aquele que destaca o fato da exponencial maioria das ações públicas municipais serem dirigidas a servir diretamente o “cidadão-cliente”, enquanto que o governo federal se dedica muito mais às tarefas de definição e formulação de políticas públicas em uma amplitude bastante genérica.

Um claro e inequívoco indicador dessa “tendência” é o surgimento de gestores públicos cujo desempenho tem chamado a atenção dos mais diferentes segmentos sociais, como é o caso objeto do trabalho intitulado “Saem os políticos, entram os gestores”, publicado recentemente pela conceituada Revista Exame, onde são relacionados alguns gestores públicos que têm inovado a gestão pública de estados da federação, a partir da introdução de técnicas inspiradas na iniciativa privada e que sofreram um *processo não de simples transferência, mas de adaptação à gestão pública*, posto que esta possui suas peculiaridades, como a presença da política como um dos seus mais importantes componentes (PAUL, 2007, p.32/35).

Neste material são destacadas ações que vêm sendo adotadas nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Em relação ao Estado de Minas Gerais, o trabalho descreve a ocorrência de um verdadeiro “choque de gestão” introduzido a partir de 2003, modificando o panorama de um estado que se encontrava com um elevadíssimo déficit orçamentário, revertido já em 2004 e nos exercícios seguintes em superávits, bem como o equacionamento de uma década de salários atrasados do funcionalismo público.

Tais resultados foram obtidos a partir da adoção de métodos de gestão até então exclusivos da iniciativa privada, como a fixação de metas de ação e a meritocracia na avaliação dos servidores.

A conjuntura em que foram adotadas tais medidas não diferencia qualquer dos estados brasileiros, haja vista que praticamente a sua totalidade se encontrava com as finanças em penúria, em crônica desordem administrativa e com as mais obscuras perspectivas.

Neste cenário a primeira medida adotada foi o saneamento das finanças, resultado obtido a partir da adoção de medidas duras, como a extinção de órgãos, expressivo corte de cargos comissionados, processo de renegociação de dívidas e o racionamento de gastos.

Após a obtenção do equilíbrio orçamentário e financeiro, a segunda etapa a ser cumprida se refere à obtenção de recursos necessários à retomada dos investimentos, utilizando-se, para tanto, da obtenção de créditos, cessões e concessões, parcerias com a iniciativa privada ou mesmo a venda da folha de pagamento dos servidores, medida adotada recentemente pelos gestores paulistas, em negociação efetuada junto ao Banco Nossa Caixa, a qual rendeu aos cofres de São Paulo valores que superaram a cifra de dois bilhões de reais.

Num terceiro momento, estes novos empreendedores públicos buscam identificar quais os projetos prioritários, estabelecendo objetivos claros para as secretarias responsáveis, premiando o cumprimento de metas com a disponibilização de mais recursos orçamentários.

Trata-se, na prática, de medida há muito adotada na gestão presente na iniciativa privada, qual seja, o monitoramento de projetos com verificação do cumprimento de metas de cada projeto com levantamento mensal de resultados.

Os administradores paulistas inovaram também com a recente implantação de um sistema de remuneração variável para os funcionários a partir do cumprimento de metas trimestrais – assim, há o pagamento de uma gratificação proporcional ao cumprimento de metas, nada muito diferente do comissionamento por resultados que se verifica na gestão de recursos humanos da iniciativa privada.

O que diferencia este sistema são os critérios utilizados como referência para medir tal desempenho, no caso da educação, a elevação dos níveis de frequência às aulas ou a melhoria das notas dos alunos.

Já no Estado do Rio Grande do Sul, o que se tem buscado é uma melhor estruturação da máquina estatal, via qualificação e capacitação dos servidores, bem como com investimentos em informatização, a fim de alavancar os níveis de eficiência, até então estagnados em índices muito baixos.

A introdução do planejamento a partir da fixação de metas, exigência de resultados e o efetivo acompanhamento e controle, são alguns exemplos dessa nova metodologia implantada no serviço público.

Tais medidas já têm produzido resultados no mínimo auspiciosos, como a elevação no número de alunos matriculados na rede pública, a disponibilidade de recursos de informática nas escolas públicas, o aumento na oferta de serviços como a coleta de lixo, redes de fornecimento de água, ou até mesmo o incremento de ações policiais culminando com mais prisões, tudo em busca da obtenção de melhores índices de qualidade de vida.

Essa interminável batalha em busca de eficiência no serviço público, necessariamente tem passado pelo controle de gastos a fim de se evitar que a máquina viva só para ela, uma

característica do modelo tradicional de gestão, mas, ao contrário, volte-se para a consecução dos objetivos e metas previamente traçados, o que define o novo paradigma de gestão pública de resultados.

Ressalvo, por fim, na menção de Ferraz (2005, p.04), que não se cometa a impropriedade de concluir que a gestão pública gerencial simplesmente vem substituir o modelo burocrático de administração pública, mas que, de fato, não houve um total rompimento com o modelo tradicional anteriormente vigente, pois muitos dos seus princípios foram preservados e absorvidos pelo paradigma gerencial de gestão, dentre os quais posso destacar a impessoalidade e a racionalidade das ações, representadas notadamente na gestão de recursos humanos, onde os critérios de admissão por meio de concurso público e processos seletivos foram mantidos e mesmo aprimorados, bem como o sistema de promoção em carreiras, o investimento na qualificação dos servidores, avaliação de desempenho, entre tantos outros.

Destaco, afinal, que o modelo de gestão pública gerencial não deixa de ser, também, um modelo burocrático, já que representa um mecanismo de subsistência do próprio Estado, de sua dominação, com a diferença, entretanto, de flexibilizar aspectos puramente formalistas muito presente no modelo burocrático tradicional, buscando também valorizar a eficiência e a obtenção de resultados.

Disso, permito-me concluir que, mais do que a mera *substituição* de um modelo por outro de gestão, o que se verifica atualmente, especialmente no Brasil, é a *evolução* do modelo burocrático para o modelo gerencial, este último sem desprezar aspectos positivos do modelo anterior, aprimora-o e modifica o foco da gestão, aproveitando aspectos que ainda possam emprestar contribuição para a nova perspectiva que passa a assumir, a perspectiva da eficiência e da qualidade na perseguição dos melhores resultados voltados para a consecução do interesse público.

Essa evolução nos paradigmas da gestão pública nacional, esse movimento de renovação gerencial da Administração Pública no Brasil deve, necessariamente, ser acompanhado de um correspondente processo de modernização do Direito.

A implantação e implementação de uma Administração Pública voltada para resultados, processo que envolve grandes e importantes mudanças, deve caminhar paralelamente ao ordenamento jurídico, bem assim como os seus resultados de eficiência e eficácia não podem simplesmente submeter este ordenamento, mas com ele avançar coerentemente.

Exemplo disso é o fato de que, apesar da infinidade de problemas enfrentados em nosso país e ainda que sejam insuficientes, são evidentes os progressos experimentados pela administração pública, especialmente na abertura à participação social, notadamente no compartilhamento de ações com o terceiro setor, além da exigência de maior transparência, fazem com que cresça a consciência da sociedade em relação a como pode e deve ser usado o patrimônio público, sempre em busca do melhor atendimento ao interesse coletivo, ao passo que amadurecem e se aprimoram as instituições de controle externo destinadas à verificação das ações de governo e, em última análise, contribuindo para lhes emprestar a necessária eficiência.

Pode-se concluir, de acordo com o anotado por Bresser-Pereira (2001), que mesmo as denúncias de que os processos de privatização mal conduzidos, de corrupção, nepotismo, desvios e favorecimentos devem ser vistas como um bom sinal e não com pessimismo, afinal, será que apenas nos nossos dias esses fatos ocorrem ou já aconteciam há mais tempo e somente agora vêm sendo identificados e apresentados para a sociedade?

Se assim for, trata-se de um bom sinal, significando que o patrimonialismo está sendo combatido e que um Estado democrático e gerencial, cultivador da eficiência de gestão, está em formação no Brasil.

## **CAPÍTULO 2**

### **O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA**

Neste Capítulo, tratarei da inserção do Princípio da Eficiência trazido no bojo da edição da Emenda Constitucional nº 19/98, a partir da qual a Administração Pública passou a ter o “dever de ser eficiente”, de forma explícita, expressamente adicionado que fora à Carta Magna (MEIRELLES, 1994, p.90-91).

Sustentando-se no pensamento de Rousseau (1999), de que a lei é suficiente para alterar condutas, hábitos e costumes e que somente por meio dela é possível a evolução da sociedade e, como a administração está vinculada ao Princípio da Legalidade, é por meio da lei que vão sendo criados novos institutos que viabilizem os instrumentos hábeis que a administração necessita para a implantação do novo modelo de gestão do aparelho estatal.

Embora óbvio, destacamos que tais mudanças não se restringiram apenas ao nível constitucional, havendo a edição de inúmeras alterações infra-constitucionais, as quais tratarei mais à frente.

No campo das mudanças constitucionais, foram muitas as alterações efetivadas por meio de emendas constitucionais, as quais tiveram aplicação nas diferentes searas de atuação da administração pública, dentre os quais no campo administrativo, do sistema financeiro nacional, do sistema tributário, do poder judiciário, do sistema previdenciário, entre outras<sup>4</sup>.

Destaco, dentre elas, a EC. 19/98, que inseriu o Princípio da Eficiência no “caput” do artigo 37, da CF, acrescentando-o aos demais princípios norteadores da administração pública no Brasil.

---

<sup>4</sup> Conforme se vê das Emendas Constitucionais nº 19, 20, 25, 41, 42, 44, 45, 47, 51 e 54.

## 2.1- O Princípio da Eficiência e a Reforma Administrativa

Não resta dúvidas que a principal mudança constitucional no sentido de modificação do aparelho estatal, fora a EC. 19/98, a conhecida “Reforma Administrativa”. No seu conjunto foram estabelecidas as principais mudanças a ajustar o novo modelo de gestão a ser implantado, especialmente com a inserção do Princípio da Eficiência na Administração Pública.

De qualquer forma, é interessante ressaltarmos a relevância que assumem alterações efetivadas junto a princípios do Direito, mesmo porque, entendidos como generalizações de normas, valores-sínteses ou balizas que orientam a produção, sobretudo a interpretação e aplicação do Direito, são as disposições norteadoras da atuação dentro de um sistema jurídico (MOREIRA, 2003, p.81/89).

No caso específico daqueles princípios constantes do “caput” do artigo 37 da CF, os mesmos, de forma explícita, são os orientadores da administração pública, enquanto as normas jurídicas infraconstitucionais, em regra se caracterizam pela objetividade, especificidade e contundência de aplicação, os princípios se mostram muito mais genéricos, caracterizados pela maior abrangência e relatividade, admitindo, inclusive, uma aplicação marcada pela graduação, conforme a situação concreta que se apresente.

Segundo citação de Melo (2006, p.913), a importância da obediência a princípios é fundamental, a desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais.

Coube à atual Constituição Federal, promulgada em 1988, a primazia de inserir no texto constitucional os princípios especificamente afetos à administração pública no Brasil, já que antes dela não havia expressa remissão aos mesmos.

Assim, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade se apresentaram como aspectos condicionantes, norteadores da condução da administração pública e, como quaisquer outros princípios, admitem um cumprimento gradual de acordo com o caso concreto e por isso mesmo podendo ser cumprido de diferentes formas (DWORKIN, 2002, p.42).

Inclusive, a categórica menção de princípios afetos à administração pública já se constitui, por si só, como uma expressão burocrática, no sentido de que balizam (genericamente), delimitam e condicionam as ações dos agentes públicos, confirmando o que já destaquei neste trabalho, o esclarecimento acerca da impropriedade da descrição da burocracia, limitada à forma como tem sido implementada, haja vista que representa muito mais do que isso, consistindo num componente essencial do próprio Estado, por meio do qual exerce o seu domínio.

Na seqüência, apresento uma descrição sucinta de cada um desses princípios, naquilo que couber ao foco deste trabalho.

A *Impessoalidade* se mostra como uma decorrência da legalidade, portanto subjacente a esta, haja vista que se apresenta como a despersonalização do Estado, na medida que é a vontade da lei que deverá prevalecer e não a vontade pessoal, ou mesmo a influência de qualquer governante que seja.

Processos de aquisições de bens ou contratações de serviços a partir de certames licitatórios, ou a admissão de servidores por intermédio de concursos públicos, são demonstrações da aplicação dos princípios da Impessoalidade e, necessariamente, da Legalidade nos atos administrativos governamentais.

Enquanto a impessoalidade decorre da legalidade, a *Moralidade* a transcende, extrapolando na medida em que busca a imparcialidade, o respeito à dignidade da pessoa humana nas



relações mantidas com outros entes, aspectos que nem sempre podem ser garantidos a partir do singelo cumprimento da lei.

A moralidade nas ações públicas, por ser mais abrangente, necessita, além do legalismo, de contar com componentes de razoabilidade, proporcionalidade, ética, impessoalidade, honestidade, retidão, entre outros, sempre na busca do interesse público.

Segundo Dworkin (2002, p.16), o Princípio da Moralidade consiste na atuação imparcial da administração pública, que deve tratar a todos com consideração e respeito.

Já o Princípio da **Publicidade** se reflete na democratização das ações públicas. Tornar públicos os atos administrativos se apresenta muito mais do que a transparência na gestão, mas especialmente o respeito à sociedade, no sentido de lhe prestar contas dos atos, e, mais ainda, compartilhar a execução e possibilitar um controle mais efetivo por parte da sociedade, emprestando além de um caráter democrático, legitimidade à administração.

Nas palavras de Canotilho (2003, p.878), este princípio garante a possibilidade de se verificar se os demais princípios foram observados:

A justificação do princípio da publicidade é simples: o princípio do Estado de direito democrático exige o conhecimento, por parte dos cidadãos dos actos normativos, e proíbe os actos normativos secretos contra os quais não se podem defender. O conhecimento dos atos, por parte dos cidadãos, faz-se, precisamente, por meio da publicidade.

Quanto ao Princípio da **Legalidade**, este se mostra como o de maior relevância, mesmo porque é o mais vinculante dentre os demais.

A grande questão relativa à aplicação deste princípio recai sobre o enfoque, a interpretação que se deve dar à sua utilização.

Inicialmente é necessário delinear a evolução do Princípio da Legalidade a partir da adoção de cada um dos modelos de Estado.

Originado no Estado Liberal, o Princípio da Legalidade se apresentava como um meio de defesa dos indivíduos contra o Estado, este visto como inimigo das liberdades. Tanto a segurança jurídica quanto as liberdades individuais exigiam uma maior limitação do poder do Estado, limitação esta fixada pela lei, bem destacada por Mello (2006, p.96-97), quando trata do Princípio da Legalidade:

Este é o princípio capital do regime jurídico-administrativo (...) É fruto da submissão do Estado à lei (...). O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos.

Este Estado Liberal, reconhecido como o Estado mínimo, zelando basicamente pela ordem e segurança, caracterizava-se pelo puro legalismo, muito próximo do sentido de ordem emanada da autoridade soberana e sem se ater à noção de justiça. Sua implementação se efetivava a partir da utilização da força como instrumento de coação e submissão, tal qual apregoada por Hobbes (1991).

O advento do Estado Social trouxe uma grande ampliação de suas atribuições, motivo que fez com que o Princípio da Legalidade deixasse de ser suficiente para regular todas as relações mantidas pelo Estado com a sociedade.

Neste sentido, tornou-se necessário o concurso de outros princípios, especialmente aqueles previstos na Constituição Brasileira de 1988, posteriormente modificada, os quais expressamente orientam as ações da administração pública, isto é, o Princípio da Moralidade, da Impessoalidade, da Publicidade e o Princípio da Eficiência.

Dessa forma, com o advento do Estado Social, a literalidade interpretativa do modelo anterior passa a se caracterizar pela substantivação, adquirindo uma compreensão mais ampla,

aspecto tratado no Acórdão da 5ª Turma do TRF<sup>5</sup>, onde se fundamenta no entendimento de Juarez Freitas, que trata o Princípio da Legalidade como o Princípio da Constitucionalidade, ou por Diogo de Figueiredo Moreira Neto denominando-o de Princípio da Legitimidade, ou ainda o Princípio da Juridicidade, defendido por Eduardo Soto Kloss, num conjunto que caminha no sentido de fazer a interpretação da lei se direcionar para a prevalência do fim do Direito, qual seja, a aplicação da Justiça, numa linha de interpretação mais abrangente, abarcando valores e resultados, teleológica, enfim.

Diante disso, o Princípio da Legalidade passa a admitir uma atuação discricionária do administrador naquelas situações em que se identifiquem a conveniência e a oportunidade, segundo expressão de Moreira (2003), não devendo ser visto como um limite intransponível para as ações do administrador público, mas como uma das referências na promoção do interesse público, embora este objetivo nem sempre esteja presente na expressão literal da lei.

Nessa linha, ressalto que o *Princípio da Legalidade deve ser o ponto de partida e não o ponto de chegada* a nortear as ações dos administradores públicos.

Com relação ao Princípio da ***Eficiência***, resta evidenciado que a partir da EC. 19/98, a administração pública passou a ter o *expresso dever de ser eficiente*.

Segundo o entendimento de Modesto (2001) o Princípio da Eficiência é definido como a exigência jurídica, imposta aos exercentes de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos, de uma atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público.

Poderia traduzi-la como relacionada a uma obrigação de meios, um “agir diligentemente”, refletindo na melhor utilização possível dos recursos disponíveis, isto é, com a

---

<sup>5</sup> Acórdão relativo ao AMS 2000.01.00.082743-7AP, 5ª Turma do TRF da 1ª Região, por maioria, Rel. Desembargador Federal Antônio Ezequiel, Rel. p/ Acórdão Desembargador Federal João Batista Gomes Moreira, DJ de 12.07.2002, p.147

maior realização prática possível dos resultados esperados, a partir do menor ônus, tanto para o Estado, quanto para as liberdades dos cidadãos.

Em sendo assim, no dizer de Aragão (2006), a eficiência implica no melhor exercício das missões de interesse coletivo de responsabilidade do Estado.

Como estou buscando esclarecer o melhor entendimento do real significado do Princípio da Eficiência, com diretas implicações na sua aplicabilidade, faz-se mister elucidar a recorrente confusão entre os termos eficiência e eficácia, os quais, não obstante no senso comum acabem assumindo o mesmo sentido, em termos científicos, notadamente na esfera da Ciência da Administração, donde se derivam tais expressões, as mesmas se apresentam com diferentes significados.

A celeuma não é de agora, haja vista que na proposta de emenda à Constituição 173-E/1995, publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 10/06/98, p.15.967, sequer fora utilizada a expressão Princípio da Eficiência, mas sim, “Princípio da Qualidade do Serviço Público”.

De toda forma, buscando auxílio em Chiavenato (1993, p.238), autor na área da Ciência da Administração, que assim diferencia ambos os conceitos:

“A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia.

Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente, nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz.”.

Exemplifica ainda o autor quando estabelece que ser eficiente é “jogar futebol com arte”, enquanto a eficácia reside em “ganhar a partida”.

Do exposto, subentende-se que, enquanto a eficiência se refere à qualidade dos procedimentos utilizados, os meios, a eficácia diz respeito aos resultados obtidos e comparados aos objetivos traçados.

Mesmo assim, ainda restariam dificuldades na exata definição do princípio da eficiência, haja vista que a eficácia está diretamente ligada ao conceito de produtividade, onde só será possível atingir-se os resultados almejados se precedidos de uma necessária produtividade, isto é, a obtenção do máximo de resultados com o menor custo possível, conforme já mencionado.

Tanto a produtividade, quanto a própria eficácia são conceitos associados a aspectos quantitativos, pois uma entidade pode até trabalhar com elevados índices de produtividade e de eficácia, sem que isso implique, necessariamente, que ela seja eficiente em todos os aspectos.

Como exemplo poderia destacar a elevação do número de alunos do ensino fundamental matriculados, representando um aumento no número de vagas escolares ocupadas, sem que o custo por aluno apresentasse significativa elevação.

Também o número de atendimentos hospitalares mais elevado dentro de um determinado período, em relação aos objetivos traçados, ou ainda um significativo aumento do número de atendimentos odontológicos efetuados pelo mesmo número de profissionais num determinado estabelecimento de saúde pública, superior à previsão para a prestação de tais serviços.

Se eficiência, eficácia e produtividade forem tidos como sinônimos, adotando o mesmo significado, teria que a elevação do número de atendimentos médicos, odontológicos ou de alunos matriculados, representariam, por conseguinte, uma elevação dos níveis de eficiência.

Entretanto, em se considerando a definição de eficiência que envolve uma atuação satisfatória do poder público, tais situações, eficazes e produtivas, necessariamente não acarretariam o melhor exercício das missões de interesse coletivo de responsabilidade do Estado, demonstrando que o simples incremento de aspectos quantitativos necessariamente não

representam elevação dos níveis de eficiência, embora assim o seja em relação à eficácia e produtividade.

Outrossim, a fim de que não se cometam equívocos, devo destacar que o termo eficácia até aqui utilizado se refere ao conceito advindo da Ciência da Administração e que se relaciona à produção de resultados a partir da comparação com perspectivas previamente estabelecidas, enquanto que, juridicamente, é consabido que eficácia se trata da possibilidade de um ato administrativo passar a produzir seus efeitos, após percorridas todas as etapas e cumpridos os requisitos para a sua concretização.

Noutra tentativa de dar maior objetividade à definição do Princípio da Eficiência, respeitáveis autores brasileiros tentaram relacioná-lo ao Princípio da Boa Administração, presente na doutrina italiana, intitulado “*buon andamento*” e também presente no texto constitucional italiano. Entre eles, nada menos que Meirelles (1994, p.90), quando afirma:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já **não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público** e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana ... (grifos nossos)

Também Gasparini (2000, p.19), assim entende:

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. Pela EC 19/98, que a acrescentou no rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional.

Entretanto, esta tentativa não logrou êxito, haja vista dois aspectos, o primeiro decorrente da agregação de um caráter ético, que dificulta sobremaneira sua delimitação, e o segundo deriva diretamente da imprecisão, relatividade e incerteza da definição de uma “boa” administração, pois o que para alguns pode ser considerado como bom andamento da administração, por exemplo, equilibrada fiscalmente, embora não atenda às demandas sociais, para outros, ao contrário, a boa administração é aquela que socorre as necessidades da sociedade, mesmo que para isso seja sacrificado o equilíbrio fiscal.

A despeito do peso dos defensores da concepção de que o Princípio da Eficiência se filia ao do “bom andamento”, em termos mundiais, atualmente, a concepção de eficiência que tem recebido maior receptividade é aquela que se vincula à eficiência econômica, representada pela capacidade de gerar riqueza social.

Segundo Posner (1997), autor desse conceito de “maximização da riqueza”, como definidor do princípio da eficiência, uma administração eficiente é aquela que consegue gerar riqueza e fazer com que os bens e valores cheguem às mãos daqueles que mais os valorizam.

Os países são avaliados segundo sua viabilidade econômica, inexistindo maiores preocupações com eventuais resultados sociais decorrentes das atividades estatais, o que demonstra, sem sombra de dúvidas, uma verdadeira colonização do Direito pela Economia, especialmente a Ciência Econômica, cujos preceitos foram lançados a partir do Consenso de Washington.

Essa incansável busca pela riqueza, numa concepção meramente econômica do significado adotado pelo princípio da eficiência (DWORKIN, 2000, p.333), acabou por gerar um inevitável conflito entre este princípio e o Princípio da Legalidade.

No contexto de colisão entre o Princípio da Legalidade e o Princípio da Eficiência, fica muito evidente que, enquanto este último prima pela flexibilização das regras e procedimentos

em busca de emprestar maior autonomia, agilidade e prestatividade na atividade estatal, sempre com vistas a facilitar a obtenção dos resultados que a sociedade espera do Estado, o princípio da legalidade tem como principal objetivo assegurar a submissão do Estado à lei, empregando os meios que forem necessários no sentido de preservar, de garantir as liberdades individuais frente à atuação estatal.

Tal mister, em grande parte das vezes, acaba se opondo à dinâmica que nestes dias se espera do aparelho estatal na busca pela concretização de sua missão e objetivos, isto é, o legalismo acaba sendo visto como obstáculo à consecução dos resultados pretendidos pela administração pública, donde emerge uma colisão entre os princípios.

Aliado a este ponto de vista e podendo ser utilizado como paradigma da preferência pela efetividade, ou seja, pelo resultado concreto se comparado ao aspecto formal, procedimental, reportamo-nos àquilo que a “Teoria Realista do Direito” (BOBBIO, 1977, p.56) estabelece:

(...) volta sua **atenção mais à efetividade que à validade formal das normas jurídicas**, colocando o acento, mais do que sobre a auto-suficiência do sistema jurídico, sobre a inter-relação entre sistema jurídico e sistema econômico, entre sistema jurídico e sistema político, entre sistema jurídico e sistema social em seu conjunto, (...) procurando o seu objeto, em última instância, não tanto nas regras do sistema dado, mas sim na análise das relações e dos valores sociais dos quais se extraem as regras dos sistemas. (...) A **ciência jurídica não é mais uma ilha, mas uma região entre outras de um vasto continente.** (grifos nossos)

Da mesma forma, corroborando o pensamento que prega a precedência de resultados eficientes a meios e procedimentos legalistas, tem-se a burocracia estatal como elemento travancador do progresso, responsável pela ineficiência da administração pública.

Essa visão, a meu ver, denota uma gritante injustiça em relação ao conceito e à relevância da burocracia junto à estrutura e funcionamento do Estado. A burocracia, mais do que necessária, é fundamental para a existência do Estado, e apenas o desvirtuamento na sua



aplicação, gerando excessos formalísticos, é que poderia justificar a sua responsabilização pela ineficiência da administração pública no Brasil.

Prova de tal ineficiência são dados estatísticos apresentados pelo Banco Mundial e pelo BNDES<sup>6</sup>, dando conta que apenas 14% dos recursos destinados a programas sociais chegam a seus destinatários no Brasil, ou seja, os mais pobres, bem como apontam para a alarmante constatação de que nada menos de 50% dos programas sociais de cunho paternalista desaparecem no custeio da burocracia, ou que 40% do PIB é transacionado de forma *ineficiente* no financiamento de ações sociais patrocinadas ou executadas pelo Estado.

Já em nossa doutrina, destaca-se posição defendida por Di Pietro (2001, p.61), quando trata das dificuldades na implementação do Princípio da Eficiência:

Todas essas medidas constituem o mínimo indispensável para assegurar a pretendida eficiência na administração pública. **Não adianta colocar na Constituição a eficiência como objetivo a ser alcançado** em uma Administração Pública Gerencial **se não forem instituídos os instrumentos indispensáveis para torná-la efetiva.** (grifos nossos)

Não obstante, quanto ao Princípio da Legalidade, não se deve esquecer de que o mesmo deve servir sim, como limitador da ação estatal, para que esta também não se exceda e, eventualmente, não venha a solapar direitos e liberdades individuais daqueles que mantenham relação com a estrutura estatal.

Em casos como este, onde se identifiquem situações de colisão entre princípios constitucionais, a solução a ser aplicada é o exercício da ponderação, ou seja, verifica-se a ocorrência de situações concretas, avaliando a real necessidade do cumprimento de procedimentos, os eventuais riscos que o não atendimento possa acarretar, bem como os

---

<sup>6</sup> Dados apresentados no artigo “Combatendo o Monstro Leviatã”, de Rubem de Freitas Novaes, publicado no O Estado de São Paulo, de 27/06/04.

benefícios representados por bons resultados que essa opção pela flexibilização de determinada regra procedimental pode provocar (ALEXY, 1993, p.92).

Diante disso, a melhor solução envolve a utilização de critérios balizados no bom-senso, na cautela e na proporcionalidade entre obediência a meios em função dos fins a serem atingidos, aplicando-se a ponderação, com o fito de estabelecer até que ponto prevalecerão os procedimentos legais e a partir de que momento os resultados auferidos justificarão eventual flexibilização dessas normas e regulamentos.

Para tanto, nessa análise comparativa, onde necessariamente deverão ser utilizados componentes axiológicos e um processo argumentativo racional, a hipótese desenvolvida por John Rawls (2000, p.13-21), aplica-se como uma luva, pois aqueles que devem fazer a ponderação deveriam, de início, colocar-se numa posição original e desinteressada, desconhecendo o contexto em que se insere a circunstância a ser avaliada e, desprovidos de quaisquer preconceitos, sob o “*véu da ignorância*”, estabelecer os padrões que seriam adotados para a solução, sem poder estabelecer em qual medida seriam afetados por essa decisão.

Ainda discutindo a colisão entre princípios, avança Canotilho (2003, p. 1241), quando apregoa que mais do que a ponderação, em circunstâncias em que princípios venham a se tensionar, deva ser utilizada a harmonização, assim descrita:

Em rigor, porém, deve distinguir-se entre harmonização de princípios e ponderação de princípios. **Ponderar princípios** significa sopesar a fim de se decidir qual dos princípios, num caso concreto, tem maior peso ou valor. **Harmonizar princípios** equivale a uma contemporização ou transacção entre princípios de forma a assegurar, nesse caso concreto, a aplicação coexistente dos princípios em conflito. Por isso, a ponderação reconduz-se, no fundo, como já foi salientado na doutrina (Guastini), à criação de uma hierarquia axiológica móvel entre princípios conflituantes. Hierarquia, porque se trata de estabelecer um “peso” ou “valor” maior ou menor entre princípios. Móvel, porque se trata de uma relação de valor instável, que é válida para um caso concreto, podendo essa relação inverter-se noutro caso. A importância que ultimamente é atribuída à ponderação de bens constitucionais radica, como se disse, na natureza tendencialmente principal de muitas normas jurídico-constitucionais. O apelo à metódica de ponderação é, afinal, uma exigência de *solução justa de conflitos*

*entre princípios*. Nesse sentido se pôde afirmar recentemente que a ponderação ou *balancing ad hoc* é a forma característica de aplicação do direito sempre que estejam em causa normas que revistam a natureza de princípios. A dimensão de ponderabilidade dos princípios justifica a ponderação como método de solução de conflito de princípios. (grifos do autor)

Estas situações tratam de um verdadeiro dilema a pairar sobre o administrador público que, bem informado, conhece os percalços da sua atuação e muitas vezes se depara com procedimentos em que é obrigado a adotar por força de lei, ao mesmo tempo em que estes mesmos procedimentos o impedem de obter resultados mais expressivos.

Outrossim, está consciente que a desobediência a tais parâmetros procedimentais pode ser causa de eventuais desvios de conduta, conduzindo a favorecimento de alguns e prejuízo de outros, correndo o risco de sofrer responsabilização por parte dos órgãos de controle.

Este dilema poderia ser descrito a partir da decisão sobre qual opção será **sacrificada, a lei**, representada pelos regulamentos e manuais de conduta relativos às atividades-meios, onde se prescrevem os procedimentos a serem adotados ou **os resultados** a serem atingidos pela administração em busca da satisfação das necessidades, interesses e anseios sociais (ARAGÃO, 2006, p.2-3).

Apenas a título ilustrativo e para finalizar esta abordagem, acrescento a descrição de uma situação prática que pode agregar substância à discussão ora tratada.

Trata-se de uma circunstância que envolve a obrigatoriedade de elaboração de certame licitatório para determinadas aquisições. Todos sabemos que o procedimento que antecede o processo licitatório é a pesquisa de preços, mesmo para verificar a existência de dotação orçamentária, bem como para sinalizar se os valores envolvidos na transação exigirão a elaboração de tal procedimento ou se poderão ser efetivados via compra direta.

Esta pesquisa de preços apontou para preços apresentados por alguns dos fornecedores consultados e que se mostravam abaixo dos preços apresentados por outro grupo de fornecedores.

Evidentemente que tal consulta não gera qualquer vínculo entre a administração pública e os fornecedores consultados, pois se trata de uma mera pesquisa de preços e não proposta de compra, cumprindo-se a prestar um caráter meramente informativo acerca de preços praticados num determinado momento.

Pois bem, apurou-se a exigência de elaboração de processo licitatório a partir dos valores decorrentes daquela pesquisa e mais, os responsáveis pelas aquisições daquele determinado órgão público municipal tomaram conhecimento, extra-oficialmente, que justamente aqueles fornecedores que praticavam os melhores preços não estavam em condições de participar do certame licitatório por não se encontrarem em condições de regularidade com a Previdência Social.

Iniciado o procedimento e chegando à fase de abertura das propostas, constataram que os valores oferecidos pelos licitantes se mostravam superiores àquele apresentados pelos indigitados fornecedores na pesquisa de preços.

Os membros da comissão de licitações informaram a existência de um documento apresentado por um daqueles fornecedores de melhor preço, comprometendo-se a entregar o mesmo produto em condições muito mais vantajosas àquele órgão, mas destacando a impossibilidade de se submeter a um certame licitatório naquele momento por estar em fase de negociação e parcelamento de débitos, portanto, não poderia se habilitar formalmente.

O questionamento acerca de tal circunstância se prende ao seguinte aspecto, a adjudicação em favor de um dos licitantes estaria indo ao encontro dos dispositivos legais reguladores da matéria, ou seja, todas as formalidades exigidas foram devidamente cumpridas. Entretanto, prejudicada estaria a questão da economicidade, da boa gestão, da eficiência, enfim, já que os procedimentos, os meios adotados naquele determinado procedimento de aquisição não cumpriram o objetivo de atender ao interesse público, mais especificamente no que tange à boa gestão dos recursos financeiros.

Nessa situação, sob o ponto de vista em foco, qualquer que seja a opção do gestor, haverá descumprimento de um dos princípios balizadores da administração pública, senão vejamos, *se observado o formalismo* que regula as aquisições pelo poder público, observado estará o aspecto legal, o princípio da legalidade, sacrificando-se a eficiência, um melhor resultado financeiro que a aquisição do fornecedor desprovido de documentação de habilitação proporcionaria.

Se a opção recaísse sobre a aquisição do melhor preço, não faltariam argumentos matemáticos, exatos, incontestáveis das vantagens que esta alternativa ofereceria, em atendimento ao aspecto finalístico, que prima por resultados vantajosos para a administração pública, mas certamente seria objeto de questionamento acerca da legalidade de tal ação, embora atendido o princípio constitucional da eficiência.

Em se tomando partido por alguma das possibilidades, resta patente que para qualquer das opções haveria argumentos que justificariam a decisão pela escolha de uma ou outra alternativa, inexistindo uma solução definitiva e incontestável.

Situações similares ocorrem em relação a contratações de servidores, temporários ou mesmo efetivos, onde o procedimento de seleção nem sempre garante a contratação mais adequada, que proporcione melhores resultados para a administração pública, embora obedecidos os procedimentos formais.

Eis aí, entre outros, exemplos práticos, casos concretos, em que se verifica a oposição de princípios na cotidiana condução da gestão do aparelho estatal brasileiro, especialmente no nível municipal, demonstrando que esta discussão não se restringe ao campo da abstração, mas se revela presente, concreta e recorrente, carecendo, portanto, de uma discussão qualificada e que possa contribuir para o aprimoramento e a conquista de avanços nessa lide.

De qualquer forma, a inserção deste princípio constitucional sinaliza para o movimento de modernização do Direito. Entretanto, esta modernização não deve deixar de considerar o

ordenamento jurídico vigente, devendo, preferencialmente, caminhar em compasso com o Estado de Direito, posto que se a modernização do Direito, mais precisamente daquele relacionado à administração pública, é uma das aspirações da sociedade organizada, também a manutenção do Estado de Direito não deixa de sê-lo, e assim, ambos devem avançar de forma conciliatória, uníssona e harmônica.

O fato é que o Princípio da Eficiência está posto, imposto pela Constituição Federal, exigindo da administração pública que opere com eficiência, sem, entretanto, que isso implique num desarranjo do sistema vigente, que deverá ser analisado e interpretado de forma a não gerar conflitos, o que exigirá dos gestores públicos medidas de coerência e bom senso na busca das melhores soluções possíveis na tomada de decisões envolvendo a gestão da máquina estatal.

## **2.2- Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - LC. 101/00**

Ao tratar da Lei de Responsabilidade Fiscal, na verdade estou fazendo remissão a um instrumento que reafirma o Princípio da Eficiência, voltado para emprestar eficiência à gestão estatal, nesse caso específico, eficiência fiscal.

Em verdade, o processo de reforma não se trata de um fato isolado, mas de um processo amplo e complexo, envolvendo a estrutura da administração pública e o seu funcionamento, o qual vem sendo conduzido e viabilizado por intermédio de alterações no ordenamento jurídico, quer junto à própria Constituição Federal, especialmente com a inserção do Princípio da Eficiência, quer por meio de legislações infraconstitucionais, quer sejam as leis complementares, que regulamentam o texto constitucional, quer por via de leis ordinárias.

Neste contexto, algumas legislações trouxeram importantes inovações, tanto em termos de alterações na estrutura do aparelho estatal, quanto em termos de condutas, de procedimentos utilizados na rotina de atuação dos entes públicos.

Dentre as legislações voltadas para tal finalidade, algumas podem ser destacadas, como a Lei do Pregão, a Lei dos Consórcios Públicos, as PPPs- Parcerias Público-Privadas e a LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal, esta última nos interessando particularmente, dada a gama de alterações por ela introduzidas, bem como pela efetividade das transformações que contemplou.

Não é à toa que a LRF se mostra como um “divisor de águas” da Administração Pública, haja vista a relevância das inovações por ela implantadas, as quais, inclusive, foram efetivamente levadas a termo, ou seja, a lei “pegou”, embora ainda hoje se ouça questionamentos acerca de excessivas exigências ali contidas, provocando manifestações que apregoam a necessidade de mudanças nalguns dos seus dispositivos.

Nas linhas que se sucederão, tentarei traçar um paralelo em relação às modificações introduzidas por este novo regramento, especialmente no que tange à eficiência na gestão fiscal, seu principal foco.

Dentro do contexto do choque de gestão que se aplicou à administração pública brasileira, a LRF procurou atingir a questão fiscal, que até então era apontada por muitos especialistas como um dos mais importantes fatores que acarretavam na ineficiência do aparelho estatal. Tal relevância se vê a partir da afirmação de Toledo Jr. e Rossi (2005, p.219), onde bem asseveram que toda ação governamental requer atividade financeira, seja arrecadando recursos da coletividade, seja devolvendo-os sob a forma de serviços públicos.

Parte-se do princípio de que um estado “sadio” em termos fiscais e que alia capacidade de tributar com saber limitar seus gastos às suas receitas, tem fundadas as bases para a retomada do desenvolvimento econômico e, por conseguinte, para o atendimento das necessidades sociais (TOLEDO JR. e ROSSI, 2002).

Pois bem, do pressuposto de que haveria um estreita relação entre uma gestão deficitária do ponto de vista fiscal e a baixíssima qualidade dos serviços prestados pela administração pública no Brasil, a LC. 101/00 tratou de excluir dos resultados fiscais a possibilidade de se apurar quaisquer déficits, tanto orçamentários quanto financeiros.

Eis aí retratado, nada menos do que o objetivo maior desta legislação, qual seja, implantar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, noutras palavras, a “responsabilidade fiscal”.

Para tanto, são estabelecidos quatro princípios básicos a serem observados, quais sejam: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

Tanto quanto se vê no processo de reforma do Estado e da própria administração pública, a inserção da LRF no ordenamento jurídico segue a tendência de aproximação com a Ciência da Administração, especialmente dos ensinamentos de Fayol (1981), que em sua Teoria Clássica da Administração estabeleceu como princípios da administração o planejamento, a organização, a coordenação, o comando e o controle.

Assim, não é despreziosa a presença do planejamento como um dos pilares dessa nova regulação legal, haja vista que, anteriormente, o planejamento público não passava de uma ação destinada a atender o mandamento constitucional insculpido no artigo 165 da Constituição Federal, na prática, segundo Toledo Jr. e Rossi (2002), uma “peça de ficção”, elaborada sob uma preocupação formalista.

Somente a partir do advento da LRF é que as peças de planejamento, isto é, o PPA- Plano Plurianual, a LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA- Lei Orçamentária Anual, passaram a obedecer critérios técnicos, atuando de forma integrada em obediência a uma conexão lógica e seqüencial.

Quando o PPA em seus quatro anos de vigência discrimina os programas, objetivos e metas a que se propõe a administração pública, não deve passar despercebido um detalhe que se



reveste de grande repercussão, qual seja, enquanto o PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do administrador público eleito, sua vigência perdurará até o primeiro ano do mandato seguinte.

Tal regra traz consigo um importante significado, ou seja, o da “continuidade”, haja vista que todo mandatário, pelo menos no primeiro ano de seu mandato, deverá obedecer a um regramento legal que estabelece as prioridades e metas para um período de quatro anos e que fora concebido pelo seu antecessor.

Este dispositivo visa coibir a descontinuidade na administração, aspecto que antes da LRF se refletia marcadamente na presença de obras inacabadas, pois iniciadas numa gestão, não tinham seqüência na administração seguinte, o que não mais se permite, pois segundo previsão contida no artigo 45 da LRF, nenhuma nova obra se iniciará sem que as anteriores estejam concluídas ou se encontrem em seguro processo de conclusão, com a necessária reserva de recursos suficientes para tal.

Já a LDO, a partir das pretensões estabelecidas no PPA, e que por isso mesmo são peças integradas e conexas, define as metas e prioridades para o exercício seguinte, orientando a elaboração da lei de orçamento, dispondo sobre o equilíbrio fiscal no orçamento; eventuais critérios para limitação de empenhos, no caso de insuficiência de receitas para fazer frente à fixação das despesas; define regras para a concessão de transferências de recursos para entidades privadas ou do terceiro setor; estipula uma reserva de contingência, além de medidas para compensar eventuais concessões de renúncia de receitas.

A LDO, enfim, acabou ganhando *status* de mais importante peça de planejamento, apresentando-se como uma ponte entre as pretensões políticas do PPA e as condições técnicas da LOA.

Já a Lei do Orçamento Anual deverá, necessariamente, ser compatível com a LDO, indicando, numa gramática por demais singela, de onde se originarão os recursos que deverão

sustentar as metas e objetivos *capturados* pela LDO junto ao PPA e previstos para serem efetivados no exercício vindouro.

A execução orçamentária envolve a implementação do planejamento estabelecido por lei (vê-se aqui, talvez, o maior indicativo da presença do Princípio da Legalidade na Administração Pública, sob a interpretação de reserva da lei, haja vista que a administração só poderá realizar aquilo que planejado, planejado por meio de lei), envolvendo a contínua comparação de receitas e despesas, representadas pela fixação de metas bimestrais de arrecadação em função de uma programação mensal de desembolsos, ou seja, na execução cuida-se da obediência à regra básica do equilíbrio fiscal, segundo Toledo Jr. e Rossi (2002), o “não gastar mais do que se arrecada”.

Esse acompanhamento concomitante possibilitará eventuais medidas de ajuste no caso de as receitas não se realizarem de acordo com a previsão de arrecadação, revelando-se com uma ação voltada ao acompanhamento e controle da gestão fiscal. Tais medidas são denominadas contingenciamento de dotações orçamentárias, reconhecidas com o “antídoto contra o déficit público”, desde que implementadas tempestivamente (TOLEDO Jr. e ROSSI, 2002, p.81).

O equilíbrio fiscal não se mostrava como um objetivo dos mais simples de ser alcançado, haja vista que a regra dominante nesta área era exatamente a apuração de resultados negativos, pois gastar mais do que se arrecadava não era visto com preocupação, mesmo porque até o advento da LRF, tal aspecto não era capitulado como passível de qualquer penalização.

Falando-se em penalizações e punições, a título exemplificativo pode-se destacar que a não adoção de medidas destinadas a contingenciar despesas, quando da iminência de insuficiência de receitas para fazer frente a gastos da administração, trata-se de transgressão prevista na Lei nº 10.028/00, a denominada Lei de Crimes Fiscais, sendo apenada tal conduta com aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente causador.

Inovou a LRF ao estabelecer penalidades que alcançam o ente público, prejudicando, indiretamente, a população.

É o caso, por exemplo, da proibição de receber transferências voluntárias de outros órgãos de governo, como por exemplo um convênio com determinada secretaria de estado ou ministério no nível federal, quando o município não tiver previsto, instituído ou arrecadado os impostos de sua competência, superado os limites estabelecidos pela lei para gastos com pessoal, ou, ainda, extrapolado os limites da dívida consolidada.

O fato a se destacar é que, tal qual o processo de reforma da gestão trouxe em seu bojo o aumento da autonomia dos dirigentes públicos, tal permissibilidade foi acompanhada da maior responsabilização desses administradores.

Assim, não apenas a LRF apresentou modalidades de penalizações para desvios de conduta, como também outras leis, como Lei nº 8.429/92, no caso de enriquecimento ilícito de agentes públicos, que para atos de improbidade administrativa com prejuízo ao erário, como se vê na ocorrência de indevidas concessões de renúncia fiscal; a não elaboração de planos de recuperação de receitas, ou ainda a geração de despesas sem as devidas cautelas, são previstas penas que implicam no ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, com possibilidade de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o poder público pelo prazo de cinco anos.

Ressalto que a Lei de Crimes Fiscais veio na esteira da LRF, pois enquanto esta data de 04/05/00, aquela passou a vigor logo em seguida, mais precisamente em 19/10/00, trazendo consigo a inserção de tipos penais junto ao Código Penal Brasileiro, mais especificamente no seu artigo 359, que trata de crimes contra as finanças públicas, apenando condutas relacionadas à geração de despesas em último ano de mandato, sem a observação das cautelas previstas na LRF, implicando em penas de reclusão de 1 a 4 anos, sendo que penalização similar em nosso ordenamento jurídico até então, só mesmo por meio do Decreto Lei 201/67, que tratava de crimes de responsabilidade dos prefeitos.

Aqui fora apresentado um breve e superficial relato das medidas coatoras que o novo modelo de gestão vem implantando no Brasil, caracterizando o “poder de convencimento” da lei, que, não nos enganemos, praticamente obrigou pela força da lei e pela coação nela inserta, fazendo com que o gestor público passasse a agir com maior equilíbrio e responsabilidade fiscal, em muito se aproximando da responsabilização (accountable), defendido por Bresser-Pereira (2004).

A justificativa utilizada para a imposição de tantas penalizações decorre do que se via em praticamente todos os exercícios financeiros dos entes públicos em quase que todos os níveis de governo, ou seja, a presença contábil de uma conta denominada restos a pagar, a qual, via de regra, representava o saldo daquelas obrigações contraídas pela administração e que por diferentes motivos acabam por serem transferidas para o exercício seguinte, somando-se a estoques referentes a exercícios anteriores.

Desta forma, a cada exercício o saldo dos restos a pagar se avolumava, fazendo com que os níveis de endividamento dos entes públicos se tornassem elevadíssimos, nalguns casos, inclusive, inviabilizando a gestão de algumas entidades. Eis aí a maior justificativa para a dureza com que a Lei de Crimes Fiscais, inserindo a alínea “c” junto ao artigo 359 do Código Penal tratada da inscrição de restos a pagar nos últimos oito meses de mandato, com reclusão de 1 a 4 anos; justamente para coibir essa prática de “rolagem da dívida” para ser paga pelo próximo administrador.

Esta situação criava uma mácula enorme para a imagem do Estado no Brasil, estigmatizando-o como irresponsável, mau pagador, caracterizando-se por um desequilíbrio crônico em suas contas.

Tal circunstância, evidentemente que conduzia à ineficiência da gestão, pois não havia limites para os gastos, inexistia preocupação em arrecadar mais para fazer frente a novas exigências de atuação estatal, as quais geravam mais gastos, aliando-se à impunidade, ou seja, a

prática do descontrole financeiro não acarretava qualquer responsabilização aos dirigentes, os quais se sentiam desobrigados de buscar alternativas que viabilizassem a gestão pública no Brasil.

Se não bastassem estes desdobramentos, ainda outra conseqüência se verificava a partir desse modelo desajustado de gestão, qual seja, a inadimplência do Estado empurrou as taxas de juros para as alturas, haja vista que, como o maior tomador de recursos no mercado, recursos estes necessários para financiar o seu desequilíbrio financeiro, a sua ineficiência de gestão fazia com que os juros se tornassem os maiores no mundo capitalista ocidental, que aumentavam na medida em que se elevava o endividamento público, alimentados pelos sucessivos resultados deficitários apurados exercício a exercício.

A dívida pública também entrou na mira da LRF, pois dados estatísticos apontam que o pagamento de juros a partir de sucessivos e cada vez maiores superávits primários, motivaram campanhas populares que demonstraram a enorme insatisfação da sociedade com a destinação de recursos para o pagamento da dívida pública brasileira.

Não é difícil de se explicar tal reação, já que a inexistência de recursos implicou na queda dos investimentos públicos, ou seja, o Estado deixou de investir em saneamento básico, infra-estrutura, na educação, na saúde, enfim, deixou de dar cumprimento à sua missão de bem atender aos interesses e necessidades da sociedade, por absoluta falta de recursos, decorrente da péssima gestão financeira até então vigente.

Assim, se o objetivo do processo de reforma se destina a viabilizar a conquista de níveis mais elevados de eficiência na gestão pública, fica claro que o desequilíbrio fiscal é um dos maiores causadores da ineficiência de gestão, tendo em vista que se apresenta como um verdadeiro escoadouro de recursos, implicando na insatisfação social frente à condução da administração financeira do poder público e por isso mesmo havia a necessidade de se enfrentar tal questão.

Eis aí o mote para o advento de uma legislação que estancasse essa “hemorragia de recursos”, o que só foi possível por meio da força, da coação, da ameaça da aplicação de penalização aos administradores que não se amoldassem à nova realidade, resgatando-se a “Escola Hobbesiana”, de que somente a lei, como uma representação da ordem e da força, tem o poder de modificar condutas (HOBBS, 1991).

Pois bem, como já destaquei, felizmente ou infelizmente, ainda que pela força, nossos dirigentes foram “convencidos” a alterar o modelo de condução da gestão financeira, ameaçados pela imposição de sanções no caso de se verificar resultados negativos, passaram a contingenciar despesas, implementar medidas de arrecadação mais eficazes e zelar pelo equilíbrio fiscal, postura que pode ser descrita como “gastar até o limite do que se arrecada”.

Mais à frente trarei dados que evidenciarão a notável evolução dos resultados fiscais obtidos nos últimos seis anos, pós advento da LRF, demonstrando que o equilíbrio da gestão fiscal foi alcançado na grande maioria dos estados e municípios brasileiros, revelando-se como a nova tendência dominante, pelos menos nestes primeiros anos da sua vigência.

Evidentemente que não podemos deixar de mencionar que além da coação legal, também a pressão popular exerceu influência sobre essa guinada no modelo de gestão pública no Brasil.

Tenho que a sociedade está melhor informada sobre a relevância da matéria e os desdobramentos que as opções que os dirigentes vierem a adotar são invariavelmente suportados pela própria sociedade, representada pelo “cidadão-usuário”, citado por Di Pietro (2001, p.55), e em decorrência disso, também o “cidadão-financiador” e, sobretudo, “cidadão-eleitor”.

O *cidadão-usuário* se manifesta a partir da insatisfação acerca da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, os quais, via de regra, não atendem aos anseios sociais. Educação de baixa qualidade; precária infraestrutura; saúde debilitada; segurança insuficiente, entre tantos outros aspectos negativos.

Mesmo quando há a concessão de benefícios, por vezes o seu custo-benefício deixa a desejar, haja vista que nalguns casos sequer há contribuição prévia que o viabilize; noutras situações o custo operacional da concessão do benefício consome valores de tal monta que torna por demais custosa a sua concessão, chegando até a inviabilizar alguns deles.

O quadro a seguir traz um estudo relativo ao benefício de até um salário-mínimo, à exceção do seguro-desemprego (média de 1,5 SM), sendo que o número de pessoas atendidas é estimado.

<b>BENEFÍCIOS</b>	<i>1987</i>	<i>2004</i>
<i>% do PIB</i>	0,5	3,6
<i>Pessoas atendidas (milhões)</i>	5,2	21,8

*Fonte: Raul Veloso. BAeS: benefícios sem contribuição prévia ou parcial*

Depreende-se do quadro acima que, enquanto o número de pessoas atendidas quadruplicou, os custos desses mesmos benefícios aumentaram em cerca de sete vezes, portanto, numa proporção quase que o dobro maior, demonstrando que, embora o resultado de pessoas atendidas num primeiro momento possa transparecer positivo, ao se avaliar o custo dessa “evolução”, constata-se que o seu custo-benefício indica a inviabilidade de tais concessões.

É evidente a magnitude do incremento dos gastos sociais brasileiros nas últimas décadas, especialmente com a implementação de mecanismos de renda mínima, atualmente concentrados no Bolsa-Família. Não obstante, deve-se levar em consideração que benefícios que não contam com uma prévia contribuição, ainda que parcial, acabam concorrendo para o acentuado aumento da carga tributária nos últimos anos, em torno de assombrosos 14 pontos percentuais, como se verá na estatística apresentada pelo IPEA, de acordo com a tabela a seguir.

No que tange ao *cidadão-financiador*, este se vê farto de ser expropriado por uma carga tributária predatória, medida típica de uma administração que ao invés de contingenciar seus gastos, opta por elevar sua receita, por vezes de forma aviltante, pois subtrai recursos dos agentes econômicos produtivos do sistema econômico para sustentar um aparelho estatal ineficiente. Portanto, antes da LRF, era a carga tributária que financiava a ineficiência estatal.

O já mencionado Estado fiscal burocrático chegou ao limite proibitivo da carga fiscal. Conforme sustenta a Lei de Pareto<sup>7</sup>, defendendo que o governo é incapaz de modificar a distribuição da renda, pois, influenciada apenas marginalmente pelos costumes e valores locais, é determinada pela produtividade de uma economia. Quanto menos produtiva, maior a desigualdade de rendas; quanto mais produtiva, menor a desigualdade.

Decorre daí o entendimento de que não é o aumento fiscal que distribui a renda, mas sim o aumento da produtividade. Preconiza que os impostos devem criar receitas com o mínimo de efeitos sócio-econômicos colaterais para aplicá-los na promoção da produtividade como único meio de gerar riqueza, distribuir renda e corrigir as desigualdades sociais.

Especificamente no caso brasileiro, estudos efetuados pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, apontam a elevação de pagamento de juros nominais devidos em face do endividamento público no Brasil em contrapartida à carga tributária medida em relação ao PIB.

A tabela a seguir é bastante elucidativa, senão vejamos:

<b>ANO</b>	<b>CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL (% do PIB)</b>	<b>GASTOS com JUROS NOMINAIS (% do PIB)</b>
1997	28,58	5,15
1998	29,33	7,95

<sup>7</sup> Vilfredo Pareto a formulou, concluindo que a distribuição de renda não é determinada pelo governo, via aumento da carga fiscal, mas sim pelos costumes e valores locais, bem como pela produtividade da economia. Esta, quanto mais produtiva, menor a desigualdade de rendas e vice-versa. (DRUKER, Peter, A era da descontinuidade. 1970).



1999	31,07	13,21
2000	31,61	7,95
2001	33,40	8,81
2002	34,88	14,17
2003	34,01	7,87

Fonte: [www.ipeadata@gov.br](mailto:www.ipeadata@gov.br)

A tabela retro demonstra que tem sido comprometido, em média, cerca do 8% do PIB com pagamento de juros, enquanto que no início da década de 80, segundo informa Bresser-Pereira (2005), tais pagamentos eram inferiores a 1%, elevação esta que em muito contribuiu para o aumento da carga tributária verificado no mesmo período.

Quanto ao *cidadão-eleitor*, verifica-se que a cobrança popular exercida sobre as ações dos dirigentes tem se direcionado para a premiação, via eleição ou reeleição, para aquele administrador público que apresente contas equilibradas, planejamento e controle das próprias ações, enfim, definido como um gestor responsável, equilibrado e zeloso na utilização dos recursos públicos, enquanto que, no sentido inverso, a falta de competência na gestão fiscal acaba sendo motivo de reprovação social do dirigente, implicando, via de regra, na rejeição das urnas.

Na verdade, muito mais do que o aspecto quantitativo da aplicação de recursos públicos, o cidadão, quer seja como usuário, eleitor ou financiador, está muito mais atento também à qualidade dos gastos, representada tanto nos procedimentos quanto nos seus resultados.

Muito ainda poderia ser tratado com relação às implicações da LRF no contexto de mudança de modelo da gestão pública no Brasil. Poderia discorrer sobre a proteção ao patrimônio público, quando a lei veda a utilização de recursos oriundos da alienação de ativos para custear despesas correntes, o que inevitavelmente significaria a “dilapidação do patrimônio público” (TOLEDO Jr. e ROSSI, 2001, 236-237).

Também quando estabelece regras para autorizar a transferência de recursos públicos a terceiros, está acompanhando a tendência de terceirização de atividades públicas para entidades privadas ou do “terceiro setor”<sup>8</sup>, regulando alguns aspectos para que se proceda à transferência de recursos.

De qualquer forma, este trabalho não se destina a detalhar apenas os efeitos da LRF, mas esta legislação foi por nós escolhida pelo fato de se aplicar a um amplo espectro de ações da gestão pública, tanto de arrecadação, quanto de dispêndio de recursos, tanto em termos de redução do endividamento quanto em termos de adoção de medidas de gestão mais avançadas, como a introdução de medidas de planejamento, de maior participação popular, de controle, responsabilização e outros.

A partir da disponibilização desses dados estatísticos, bem como de publicação de obras que têm tratado o tema e a ele concedida especial atenção, a LRF é considerada como um dos mais representativos eventos relativos ao processo de transformação da administração pública brasileira, sem desconsiderar a menção de Di Pietro (2001, p.61), que trata tanto a LRF, quanto a Lei de Licitações, como situações em dicotomia com o processo de reforma em busca da eficiência, porque, segundo ela, seriam ícones do formalismo, da gestão burocrática:

Além da omissão do legislador federal em baixar as normas legais indispensáveis à implantação da chamada Administração Pública Gerencial, ainda se verifica a manutenção de **leis excessivamente formais**, como é o caso da lei de licitações e contratos administrativos e o surgimento de novas leis com igual formalismo, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que coloca o administrador público de todos os níveis em comportas estanques, restringindo ainda mais a discricionariedade administrativa que os adeptos da Reforma Administrativa querem ampliar. (grifo nosso)

Sem discordar, porque de fato tem razão a ilustre autora, mas dirigindo um novo enfoque à essa situação, permito-me observar que tanto a Lei de Licitações, agora atualizada a

---

<sup>8</sup> O setor que não é público e não é empresarial (comercial ou industrial), desenvolvendo atividades voltadas para a solução de problemas sociais, por meio de serviços de caráter público, sem fins lucrativos

partir da Lei nº 10.520/02 que introduziu uma nova modalidade de licitação, o Pregão, quanto a LRF, muito embora tragam consigo inúmeros conceitos formalista-burocráticos, também carregam vários institutos voltados à gestão gerencial, como a transparência, o planejamento, a eficiência enfim, e, sob nossa visão, testemunham aquela evolução que já mencionei anteriormente nesse mesmo trabalho, da passagem, da transição, do modelo burocrático tradicional de gestão para o modelo (burocrático) gerencial, sem uma total substituição de um modelo, mas, preservando alguns aspectos do regime burocrático, evoluindo para a gestão gerencial, sem abrir mão totalmente de preceitos do modelo anterior, daí guardarem características burocráticas, pois não deixa de condicionar condutas, focando resultados, flexibilizando procedimentos, como bem observado pela ilustre professora e autora, mas também trazendo consigo novos instrumentos do recente modelo de gestão.

A par da abordagem que conduzi até aqui, acerca do papel da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto de reforma no modelo de gestão pública no Brasil, abriremos um parêntese para discutir um tema mais do que atual, pois muito se tem debatido acerca da validade da busca desenfreada por resultados fiscais favoráveis destinados a equilibrar as contas públicas, fato este que, segundo alguns analistas, não seria a melhor opção de condução da política fiscal do Estado, tendo em vista que esse *excesso de zelo para com os resultados fiscais implica em escassez de recursos na área social*, esta, por sua vez, carente de investimentos já há um longo tempo.

Para tanto, reporto-me a um recente estudo efetuado pela CNM - Confederação Nacional dos Municípios<sup>9</sup>, que oferece uma verdadeira “radiografia” das contas públicas dos municípios brasileiros.

A grande notícia, já destacada neste trabalho, é a constatação de que os indicadores fiscais das prefeituras brasileiras melhoraram pelo terceiro ano consecutivo, pois quase todas as

---

<sup>9</sup> CNM. Levantamento divulgado em 2006 com dados relativos a 2005 e ampla repercussão junto à Ag. Estado, pelo correspondente em Brasília, Sérgio Gobetti, com matérias em edições de Abril, Setembro e Dezembro/2006.

prefeituras brasileiras puseram em ordem suas dívidas seis anos depois da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As finanças dos municípios brasileiros passaram de uma situação negativa para apresentar índices positivos entre 2003 e 2004, sendo que o resultado conquistado pelas prefeituras em 2005 é três vezes melhor do que aquele verificado em 2004.

Entretanto, esta pesquisa identificou um dado bastante preocupante, qual seja, municípios que alcançaram uma posição de equilíbrio fiscal tendem a apresentar uma estrutura de serviços públicos abaixo da média nacional.

A constatação desta pesquisa vai ao encontro de outra conclusão que se depreende dos levantamentos efetuados, onde se identificam três causas principais para a obtenção desse salto nos resultados fiscais, quais sejam:

a) o ajuste fiscal foi em muito auxiliado pelo crescimento da arrecadação, que no período atingiu a marca de 17%.

Embora nos primeiros anos de vigência da Constituição Federal de 1988, a receita dos municípios também cresceu rapidamente, o fato é que como um aspecto isolado, esse dado não implicou em evolução dos resultados fiscais, haja vista que também as despesas cresceram neste período e, pior, de forma descontrolada.

b) sensível diminuição dos gastos com saúde e educação.

Este é um dos principais aspectos que deram causa à dramática redução dos indicadores sociais, refletindo diretamente nas condições de vida da população, as quais, nem de perto acompanharam a evolução dos sucessivos recordes de arrecadação no período.

c) drástica redução dos investimentos públicos, que despencaram de R\$11,5 bi para R\$9,3 bi, entre 2004 e 2005, uma diminuição de quase 20%.

Este percentual se revela em um índice elevadíssimo, especialmente num país como o Brasil, onde o investimento do Estado tem um peso muito grande para o crescimento e o

desenvolvimento econômico e social, especialmente no que se refere ao atendimento de tantas demandas sociais por uma melhor e mais digna condição de vida da população, especialmente aquela das camadas mais carentes.

O ineditismo desse estudo se relaciona ao desenvolvimento de um índice que pudesse medir os avanços tanto de aspectos fiscais, quanto de resultados sociais, o que foi obtido a partir do que se denominou Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social, o IRFGS, o qual mede o desempenho das prefeituras a partir de quinze diferentes indicadores, nas três áreas que compõem o conjunto desta análise.

Assim, sob o ponto de vista fiscal, verificou-se o enquadramento aos limites da LRF, especialmente aqueles voltados às despesas com pessoal e aos níveis de endividamento.

Este levantamento apurou, no que tange às despesas com pessoal, o principal componente dos gastos públicos, apurou-se uma redução de 45,8% para 40,6% das receitas dos municípios.

Quanto à dívida líquida dos municípios, a constatação é de que houve uma redução de 53,7% para 42,2% em relação à receita corrente líquida, um resultado impressionante, apurado nos últimos quatro anos.

Na área da gestão, os índices buscam avaliar a qualidade da administração pública municipal medida pelo custo da máquina administrativa, pelo grau de investimento e pelo peso do Poder Legislativo nos seus resultados.

O Poder Legislativo tem ampliado sua participação nos gastos, comprometendo os índices de gestão especialmente em primeiro ano de mandato, quando os vereadores, via de regra, passam a receber subsídios maiores do que os estipulados para a legislatura anterior.

Não obstante, em relação ao custo da máquina administrativa, chegou-se à constatação de que o mesmo caiu de 23,2% para 20,8% das receitas.

Finalmente, os indicadores da área social se limitaram aos gastos com a saúde e educação, os quais, na média, experimentaram sensível redução.

Diante dos resultados estatísticos oferecidos por esta pesquisa, acredito que a maior contribuição que IRFGS acaba por oferecer é a possibilidade de se medir simultaneamente o desempenho fiscal, a eficiência da gestão e a performance nas áreas sociais, mais especificamente da educação e da saúde.

É a partir dos dados obtidos em estudos como este, incorporados a este trabalho, que se leva à conclusão de que a cultura da responsabilidade fiscal de fato se disseminou entre os municípios brasileiros, embora de forma desigual nas diferentes regiões do território nacional.

Este é um ponto. Outro aspecto a se ponderar é o fato de que a *melhora dos resultados fiscais*, infelizmente, *vem acompanhada da redução dos níveis de investimento e da queda nos indicadores sociais*.

O detalhamento apresentado neste estudo conduz à enfrentar um *dilema* que opõe uma situação de *sucesso fiscal com a contrapartida de sacrifícios na área social*, ou, quando a opção for o *bom desempenho social, este seja financiado pelo desequilíbrio fiscal*.

A partir de dados deste estudo da CNM- Confederação Nacional dos Municípios, destaco o município paulista de Monteiro Lobato, aparece como primeiro colocado no ranking de desempenho social, com o mais elevado índice, 0,839, contra 0,5 da média nacional, ao passo que no quesito fiscal sua “nota” ficou em 0,370, havendo apenas vinte e um municípios em pior situação, num universo de 4.285 cidades abrangidas pelo estudo.

Também o município de São Paulo pode ser analisado isoladamente, e servirá como exemplo da mesma contradição, pois ao passo que se apresenta com o melhor resultado na área social dentre as capitais brasileiras, com o índice de 0,530; noutra sentido é detentor do pior índice fiscal, 0,380; em grande parte decorrente da elevada dívida da prefeitura paulistana.

De qualquer forma, em que pese não apenas estes exemplos e tantos outros indicadores que induzem a aceitar como fato a existência deste “dilema”: ou disciplina fiscal, ou mais gastos necessários ao desenvolvimento econômico e social, a verdade é que *tais aspectos não se excluem, na verdade se compõem, ou melhor, eles se complementam*, pois *harmonizando-se a austeridade fiscal com a elevação do padrão administrativo das entidades públicas*, certamente os resultados auferidos serão da melhor qualidade, pois comporão equilíbrio das contas com atendimento das necessidades.

Dessa forma, o equilíbrio deve prevalecer, movido pelo bom senso, razoabilidade e proporcionalidade, buscando atender da melhor forma possível os anseios sociais, preservando o necessário equilíbrio das contas, contingenciando gastos e investimentos quando necessário, respeitando-se um nível mínimo de gastos, ao mesmo tempo que flexibilizando a rigidez da produção de resultados fiscais, e, da mesma forma, guardando níveis de segurança adequados.

Seriam estes passos, voltados à implementação da eficiência na gestão fiscal, que possibilitariam *conciliar objetivos sociais com limites fiscais*, viabilizando o que se leciona pela oportuna menção de Oscar Vilhena Vieira, lançada no prefácio da obra de Dias (2004, p.15), onde propõe que **“a eficiência deve estar a serviço da dignidade humana”**, esta entendida como condição de vida que valha a pena ser vivida.

### **CAPÍTULO 3 –**

## **O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A abordagem que passo a efetuar em relação aos reflexos do controle junto à administração pública, relaciona-se à efetivação da eficiência nesse contexto, especialmente pelo fato de que o controle, visto como um instrumento de ação, contribui para o atingimento de níveis mais elevados de eficiência, qualidade e produtividade da gestão pública, além de garantir a verificação da obediência aos pressupostos legais reguladores da atuação estatal.

Um dos fundamentos da Teoria Clássica da Administração, desenvolvida por Henry Fayol (1981), o controle se constitui num dos mais importantes componentes da administração, podendo ser definido como as medidas adotadas durante e após a implementação de ações, verificando-se, em última análise, a sua adequação às previsões constantes do planejamento, com vistas a assegurar os resultados almejados.

É a própria Constituição Federal quem define a necessidade de que as peças de planejamento, notadamente a mais importantes delas, a LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias, tracem os objetivos para a concretização dos quais deverá atuar a gestão pública.



Não obstante, este diploma legal também deve definir as normas relativas ao controle de custos e resultados operacionais, conforme previsão contida no artigo 4º, e, da LRF, ao mesmo tempo em que o artigo 50, § 3º, do mesmo diploma, estabelece que a “Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”

O controle deve ser visto mais do que um mecanismo de aferição, de verificação e de acompanhamento das ações efetuadas, comparando os resultados obtidos com aqueles previstos na fase de planejamento, apresenta-se como um procedimento que empresta eficiência e eficácia à gestão, pois na medida em que identifica falhas, pontos de estrangulamento e situações passíveis de correção, proporciona aos gestores a possibilidade de melhorar os resultados a partir da correção de procedimentos e condutas, com elevação nos níveis de desempenho da gestão.

Corroborando tal assertiva a menção de Batista Júnior (2004, p.477):

(...) o controle no nível do ato administrativo pode mesmo deparar com a ineficácia patente de uma decisão administrativa. (...) Ainda, no controle da atividade, da mesma forma que no controle no nível da decisão administrativa, a ineficácia pode se revelar pela patente incongruência ou desarticulação das atividades dos diversos entes, unidades, órgãos, administrações pública.

Entretanto, especificamente na administração pública, o objetivo acima destacado ainda não se concretizou efetivamente, haja vista que o controle passou a ser utilizado, não no sentido de se verificar concomitante ou posteriormente a materialização dos resultados almejados pelo planejamento, mas, notadamente, na obediência a parâmetros legais e formais de procedimentos.

Nesta linha, para uma administração pública burocrática tradicional, voltada para a obediência a procedimentos formais e atividades-meio, nada mais coerente que o sistema de controle se assentasse na verificação do cumprimento de tais objetivos, ou seja, de aspectos formalístico-procedimentais.

Pois bem, delineados tais parâmetros, cumpre-me destacar as diferentes modalidades de controle que se apresentam e se aplicam junto à administração pública no Brasil.

Os controles podem ser tanto internos, quanto externos. Sistemas de Controle Interno quando exercidos pelo próprio órgão ou entidade da administração pública sobre suas atividades, ou seja, sobre si mesma, denominados autocontrole ou controle intra-orgânico.

Já o Controle Externo se apresenta como aquele que é exercido por organismo externo à entidade ou órgão cujas ações sejam avaliadas. Tal condição acaba por gerar uma característica muito própria, a independência.

Para melhor assentar o desenvolvimento deste trabalho, tratarei separadamente tais modelos de controle, iniciando minhas observações a partir do controle interno, identificar o nível de contribuição de cada um para a concretização do Princípio da Eficiência na gestão pública.

### **3.1- Controle Interno**

Início as considerações relativas ao controle interno, mais um instrumento que, efetivamente utilizado, tem a possibilidade de contribuir para a adoção da eficiência junto à administração pública, a partir da Carta Magna, a Lei Maior do nosso ordenamento jurídico, quando em seu artigo 70 trata deste tema, ao expressamente estabelecer que:

art. 70- A fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade será exercida pelo Congresso Nacional, representando o controle externo e pelo *sistema de controle interno* de cada poder. (grifo nosso)

A própria Lei 4.320/64, diploma legal destinado a regular o controle da execução orçamentária dos entes públicos, dentre outros aspectos, trata muito especificamente do controle interno no bojo dos artigos 75 a 80, voltando as ações desta modalidade de controle à verificação da legalidade dos atos de arrecadação e de despesa; à fidelidade funcional e ao cumprimento dos programas de trabalho.

Especificamente o seu artigo 77 estatui que a verificação da legalidade dos atos administrativos será feita prévia, concomitante e subseqüentemente.

Também a Lei Complementar 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 59, cuidou de relacionar o controle interno como um dos meios a serem utilizados no intuito de zelar pelo objetivo maior deste diploma, qual seja, a busca pelo equilíbrio fiscal.

No ano seguinte, foi também editada a Lei nº 10.180/01, a qual trata especificamente do controle interno, envolvendo os procedimentos a serem adotados na sua implementação no âmbito da administração pública no nível federal.

Em que pese a exigência constitucional e os diplomas legais já referenciados, a verdade é que ainda não houve uma adequada e específica regulamentação por meio de lei complementar acerca dos sistemas de controle interno, o que existe é um projeto de lei que tramita há mais de dez anos no Congresso Nacional e que recebeu o nº 135/96.

Em seu artigo 159 encontra-se a menção dos objetivos que deverão pautar as ações do controle interno, quais sejam: salvaguardar os ativos; desenvolver a eficiência das operações; estimular o cumprimento das políticas administrativas; verificar a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis e a exação no cumprimento da lei.

Concluída a descrição das previsões legais que delineiam os objetivos e regulam os procedimentos do controle interno, passo agora a discorrer acerca da sua materialização, isto é, da efetividade de suas ações em cada um dos níveis da administração.

No nível federal, é a CGU – Controladoria Geral da União o órgão responsável pelo exercício das ações de controle interno no âmbito federal.

Vinculada diretamente à Presidência da República, a CGU é a responsável pela sistemática fiscalização das transferências de recursos para municípios por convênios, acordos ou ajustes firmados em parceria com a União, direcionados às mais diferentes áreas, como é o caso dos programas assistenciais de Renda Mínima ou o Bolsa Família; o PAB-Programa de Atenção Básica na Saúde; programas de Transporte Escolar, Merenda Escolar, dentre tantos outros.

Destaco no trabalho da CGU a opção adotada de se verificar não a gestão administrativa da esfera federal, mas sim os resultados auferidos por programas executados pelos municípios a partir da transferência de recursos da União.

Dessa maneira, o escopo do trabalho da CGU recai muito mais sobre os resultados finalísticos do que sobre procedimentos ou atividades-meio.

Essa sistemática abre mão da verificação da gestão como um todo, restringindo o seu campo de atuação a determinados programas, e nestes programas elegendo, via sorteio, os municípios que serão avaliados em relação à utilização dos recursos recebidos.

A despeito da redução da amostragem de avaliação, onde são realizados os trabalhos, estes se mostram com considerável profundidade no nível de avaliação, haja vista que os profissionais encarregados de tal mister buscam verificar se as informações constantes dos relatórios e prestações de contas apresentados pelos municípios em relação aos repasses recebidos, de fato condizem com a realidade, se de fato as notícias do atingimento daqueles resultados se efetivou na prática, chegando ao ponto de entrevistar as pessoas indicadas como beneficiárias para checar se de fato o foram.

Eis aí um exemplo inequívoco do que se espera de um controle de resultados, voltado a verificar a satisfação das necessidades que determinado programa se destina a cumprir.

É o que se poderia denominar de “controle teleológico”, onde um órgão interno verifica a qualidade da aplicação de seus recursos a partir da constatação do atendimento e satisfação de necessidades específicas (MEIRELLES, 2005, p.661).

No nível estadual, especificamente no Estado de São Paulo, há que se destacar que o controle interno das ações da máquina estatal encontra-se a cargo da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, especificamente pelo Departamento de Controle e Avaliação, por meio dos CRCIs – Centro Regionais de Controle Interno, os quais executam um trabalho até que de boa qualidade junto aos dispêndios efetuados pelas Unidades Gestoras Executoras da administração estadual, embora este trabalho ainda esteja pautado no foco procedimental-formalístico, conforme se depreende dos relatórios emitidos por estas unidades de controle, donde se abstrai, basicamente, apontamentos relativos à falhas e impropriedades na formalização de procedimentos.

São críticas a irregularidades no tocante aos controles e registros de bens patrimoniais, que eventualmente não tenham sido encontrados exatamente nos locais apontados pelos registros; equívocos nos registros contábeis ou na escrituração de livros, bem como tantos outros apontamentos relativos a falhas procedimentais, raramente abordando questões finalísticas, voltadas para a apropriação de resultados.

No âmbito do controle interno exercido junto ao aparelho estatal paulista, há resultados a mostrar, tendo em vista o rigoroso ajuste às normatizações e regramentos com que se caracterizam os procedimentos efetuados na esfera estadual, não se prestando, entretanto, a avaliar a efetiva consecução de resultados e objetivos de ações.

Quanto ao nível municipal, especialmente no que tange aos pequenos municípios, justamente estes que representam nada menos que 93% do conjunto de entes públicos municipais, infelizmente a prática nos mostra que tal efetividade praticamente inexistente na esfera municipal, devendo-se a um conjunto de fatores.

No dizer de Toledo Jr. e Rossi (2005, p.200), os motivos da baixa resolutividade dos mecanismos de controle interno se devem à falta de regulamentação, deixando de fixar as formas de escolha do agente público responsável, seu vínculo preferencial com a administração, sua autonomia funcional, o período de gestão, entre outras atribuições e garantias ao servidor responsável, que fica à mercê do agente político, dirigente do órgão ou entidade, colocando-o entre a cruz e a espada, pois, se aponta eventuais irregularidades, corre o risco de sofrer represálias e, em não as apontando, poderá responder solidariamente pelo desvio de conduta, mesmo a ele não tendo dado causa.

Conclui-se, diante disso, pela necessidade de profissionalização da atuação funcional e institucional nos pequenos municípios, aqueles que representam a esmagadora maioria dos entes públicos brasileiros, os quais devem adotar procedimentos de autocontrole que auxiliem na obtenção de índices mais elevados de qualidade e eficiência na gestão pública, à similitude daquilo que vem sendo conquistado nos demais âmbitos de atuação pública, quer estadual ou federal, especialmente se considerarmos o mecanismo de controle como um *processo de reflexão contínua da organização sobre si mesma, sobre a sua própria atividade* para verificar em que medida suas ações estão efetivamente atingindo os objetivos almejados.

### **3.2- Controle Externo**

A importância da atuação do controle externo em busca do incremento da eficiência de gestão passa pela inocuidade do controle interno, especialmente na esfera municipal, arena em

que a efetivação de uma atividade controladora própria se mostra bastante dificultada, pelos motivos anteriormente expostos.

Segundo Meirelles (2005, p.659), uma definição de controle no âmbito da administração poderia muito bem se encaixar na modalidade controle externo, já que o tem como a faculdade da vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade, exerce sobre a conduta funcional de outro.

Será externo exatamente pelo fato de ser realizado por outro poder, órgão ou autoridade, e, nesse sentido, poderá ser *institucional*, isto é, efetuado por instituições públicas ou privadas em obediência a ditames legais, ou mesmo *social*, levado a cabo pela comunidade em que se insere.

O controle institucional se caracteriza pelo *dever* imposto às instituições em agir na conformidade da legislação que lhes impele a proceder inspeção, registro e fiscalização de ações de outros órgão.

Dentre tais instituições destacam-se o Ministério Público e os Tribunais de Contas, estes últimos têm o mister de acompanhamento e controle da administração pública como missão primordial, o seu objetivo central.

No controle social tal poder-dever inexistente, neste a marca é o *direito*, a *faculdade* do cidadão em acompanhar as ações perpetradas pela administração pública em defesa dos seus interesses, o controle popular, onde qualquer cidadão ou entidade representativa pode se deter a avaliar e emitir opinião a respeito dos resultados apresentados pela gestão estatal.

Nos tópicos seguintes tratarei mais detidamente de tais modalidades de controle, a fim de estabelecer parâmetros de atuação de cada um deles, trazendo, inclusive, uma abordagem envolvendo a identificação de resultados práticos voltados para a conquista da eficiência de gestão que podem ser proporcionadas por estes mecanismos.

### 3.2.1- Controle Social

Tanto quanto o controle interno, o controle exercido pela sociedade também não tem atendido aos fins que objetiva, voltado tanto na verificação do cumprimento de preceitos legais, quanto a auxiliar na efetivação da qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos no Brasil.

Esta pesquisa identificou que tal inocuidade decorre de extenso rol de circunstâncias sociais e históricas (FAORO, 1975), as quais não serão tratadas neste trabalho por não se constituírem no objeto desta pesquisa, restando tão somente a identificação de uma inequívoca passividade da sociedade, contrapondo-se à iniciativa popular voltada para o acompanhamento das ações desenvolvidas pelo poder público, iniciativa esta que se constitui num dos mais relevantes componentes das ações de controle social, envolvendo o efetivo exercício da cidadania.

De toda sorte, sem um aprofundamento relacionado às causas da referida passividade da sociedade brasileira, ainda assim destaco três situações que contribuem para tal circunstância, relacionadas mais de perto à atuação estatal:

a) a atuação impositiva do Estado, *utilizando-se da força* para silenciar quaisquer movimentos de revisão de sua relação com a sociedade, como se viu nos períodos ditatoriais;

b) pela *subtração do conhecimento e da informação* à maioria da população, como uma “opção política” de governantes, que mesquinhamente entenderam que um povo desinformado se torna mais facilmente um povo dominado, colocando o país entre os piores índices na oferta de educação à população, ou ainda outra situação,

c) a *manutenção do estado de miséria* de parcela da população, que em troca de mínimas condições de sobrevivência se submetem à dominação da elite detentora do poder, como é caso



dos flagelados da seca no nordeste, situação de interesse dos coronéis locais, que se procrastina por nada menos do que séculos em nossa história.

Além disso, a partir do que defende Souza (2006, p.178), a incapacidade do atendimento às demandas por contínua formação e flexibilidade da “sociedade do conhecimento” caracteriza o “habitus precário” e acaba por reforçar a ausência de atuação da sociedade neste país, notadamente do segmento de inadaptados, massa que alcança um terço da nossa população, condenada à marginalização existencial, econômica e política, que a impede de participar do controle social que ora abordo, como, no mais, de quaisquer outras ações que envolvam o exercício da cidadania.

A despeito de tantas justificativas, indiscutível é a insuficiência, a inocuidade das ações de controle social no Brasil, embora sejam inúmeras as previsões no ordenamento legal que estabeleçam situações para a sua concretização, conforme apontamentos que lançarei a seguir.

Inicialmente destaco que, tanto quanto o controle interno, também o controle externo também se encontra previsto na Constituição Federal, como um princípio implícito, por não se encontrar expressamente previsto no caput do artigo 37, mas na combinação de algumas normas constitucionais; derivado de outros princípios e estruturante, já que voltado ao corpo, à máquina administrativa, nos seus procedimentos e estrutura.

Há inúmeras passagens da Constituição Federal que trazem consigo disposições relacionadas à participação popular, estabelecendo o controle a ser exercido junto ao corpo da administração pública.

A título exemplificativo podemos relacionar o dispositivo contido nos artigos 10 e 104, VII, tratando da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados profissionais ou previdenciários; a participação da comunidade na definição das políticas e ações na área da saúde (art. 198, III); da mesma forma, no art. 204, II, a participação popular na formulação de políticas de assistência social; a gestão democrática da educação (arts. 205 e 206, VI); a colaboração da

comunidade na proteção ao patrimônio cultural (art. 216, § 1º), bem como na previsão do artigo 225, estabelecendo meios de proteção ao meio ambiente.

A própria EC. 19/98, quando inseriu o artigo 37, § 3º, tratou da participação do usuário, tratando especialmente das reclamações relativas à prestação de serviços públicos, ao acesso a informações, entre outros aspectos envolvendo a busca pela eficiência na gestão pública.

O controle social, tido como uma das formas de atuação social junto à administração estatal, no Brasil encontra respaldo também na legislação infraconstitucional reguladora de variada gama de atividades estatais, como é o caso da LRF, a LC. 101/00, quando, no § único do artigo 48 estabelece a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para discussão do processo de planejamento da gestão pública, envolvendo a elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

Este mesmo ordenamento estabelece em seu artigo 9º, § 4º, a realização de audiências públicas para acompanhamento dos trabalhos da Comissão de Orçamento e Finanças do Legislativo voltada a debater o cumprimento e execução das metas orçamentárias e patrimoniais durante a efetivação das suas ações.

Noutra fase, após o julgamento das contas do poder público, estas permanecerão à disposição das pessoas interessadas para sua consulta e apreciação, em atendimento ao disciplinado por meio do artigo 49 da LRF.

Da mesma forma, este tema foi previsto junto ao “Estatuto das Cidades”, Lei nº 10.257/01, que estabelece em seu artigo 44 a realização de audiências, debates e consultas públicas quando da realização das propostas de orçamento e planejamento municipais, aliás, definida como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Destarte, fica claro que a participação popular encontra respaldo no ordenamento jurídico, bem como na própria Constituição, sendo certo que esta condição se fez mais patente a partir do Estado Social.

De se ressaltar, apenas, que tantas situações sustentadas em vários dispositivos legais e mesmo constitucionais, não representou a sua efetiva implementação, haja vista que muitas destas previsões não se concretizaram na prática.

Retomando o tema do Estado Social, relembramos a ampliação das atividades estatais, quando aumentaram as dimensões e complexidade do Estado e sua atuação, desdobrando-se num agigantamento da amplitude das ações da administração pública.

Se antes essa atuação se limitava à manutenção da ordem pública, operando nas áreas da educação, saúde, cultura, assistência e previdência social, posteriormente o Estado Social passou a abarcar o exercício de atividades econômicas, intervindo junto à iniciativa privada, quer condicionando, estimulando-a ou a fiscalizando, passando, portanto, a ingerir no conjunto do tecido social, regulando relações de toda natureza.

Neste ponto, há de se destacar a *mudança de atitude do cidadão*, que passa a se colocar em posição prospectiva, *deixando de ser objeto de atuação estatal, tornando-se sujeito* da mesma.

O Welfare State cria, em relação aos cidadãos, uma nova consciência de cidadania, os quais passam a ser mais exigentes, colocando-se frente a administração pública como clientes que dependem da eficiência dos serviços, dos programas e dos bens coletivos fornecidos pelo Estado para lograrem os seus meios de sobrevivência e de bem-estar material, social e cultural (HABERMAS, 1997, p.109).

Nesse sentido, a participação popular acaba se revestindo como um dos instrumentos para tal, inserindo a “cultura do diálogo”, com mediações sociais, persuasão, adesão e consentimento social em relação às ações efetuadas pelo poder público.

Além da participação popular conferir ao Estado maiores condições de efetivar a defesa e proteção dos direitos humanos com eficiência, também confere legitimação ao Estado de Direito, dada a popularização e a adesão às funções estatais, além de representar um avanço nas

formas de controle da administração, representada pela atuação popular na sua execução, inclusive (PEREZ, 2004, p.62).

Essa conclusão é abalizada por Bobbio (1995, p.51), quando anuncia que:

O êxito na implementação de políticas públicas não depende somente das ações da administração pública, mas da **adesão dos administrados** auxiliando na obtenção dos necessários índices de eficiência, daí a necessidade da utilização de instrumentos que busquem o **consentimento da sociedade**, aproximando a sociedade e o Estado.

Não restando dúvidas de que fora no período de predominância do Estado Social que a participação popular ganhou importância, caracterizando-se como uma atividade eminentemente política do cidadão, compartilhando o exercício do poder, não somente na esfera administrativa, mas também no âmbito legislativo, por meio de petições e reclamações a comissões legislativas, ocorrendo da mesma forma na atuação jurisdicional, utilizando-se de instrumentos como a ação popular e o mandado de segurança.

Especificamente no que se refere à Ação Popular, embora não se preste especificamente ao controle da eficiência, atua em situações nas quais ocorra lesão a interesses públicos específicos, notadamente em relação ao patrimônio público, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico-cultural, à moralidade administrativa, podendo ser proposta por qualquer cidadão, de acordo com a previsão constitucional destacada no inciso XXIII, do artigo 5º e artigo 6º da Lei 4.717/95, o que lhe confere a condição de instituto de controle popular (BASTOS, 2001, p.253-257).

Noutras situações o administrado atua em colaboração com os órgãos estatais, fiscalizando-os para aperfeiçoar as instituições públicas e emprestar eficiência no desempenho das funções, conferindo-lhes maior legitimidade e transparência, por intermédio de uma maior aproximação com a sociedade.

Esta atuação somente se tornou possível a partir da evolução, da transição de uma Democracia Representativa para uma Democracia Participativa, que permitiu a manifestação da vontade ativa do cidadão, pré-determinada e consciente, alicerçada na manifestação de Habermas (1997, p.107), que nos ensina que a democracia, no seu mais alto grau de desenvolvimento, tem como finalidade maior a plena realização dos direitos políticos dos cidadãos, representada pela sua interferência nas atividades do Estado e no processo de formação de sua vontade, contribuindo para a expressão utilizada por Medauar (1996, p.25), ao mencionar a construção de uma “democracia de funcionamento”.

A partir desse contexto altamente favorável à introdução da participação popular e, via de consequência, do controle social sobre as atividades estatais, foram sendo criadas as mais variadas espécies de instrumentos de participação popular, os quais passam a atuar tomando parte nas decisões, na execução e no controle das atividades administrativas, o que, segundo menção de Canotilho (1993, p.427), representaria uma “verdadeira mudança das relações de poder e de domínio”.

Têm por objetivo a busca pela eficiência na execução das ações administrativas aliada à efetividade na implementação dos direitos fundamentais.

Novamente citando o trabalho de Perez (2004, p.96), onde o autor assim define os instrumentos de participação popular:

São instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente ou por meio de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela administração pública, com o **objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais** por meio da colaboração entre a sociedade e a administração, da busca da adesão, do consentimento e do consenso dos administrados, e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios.

Neste cenário, a participação popular encontra terreno fértil junto aos municípios, já que estes experimentam uma maior aproximação com os cidadãos, tanto assim que a grande maioria dos institutos de participação popular são identificados junto ao nível municipal, como é o caso da realização de audiências públicas de acompanhamento da gestão, além dos *conselhos municipais* de acompanhamento da utilização de recursos, entre outros.

Na verdade, além destes há inúmeros outros instrumentos de participação popular, como é o caso da *ouvidoria pública*, os *referendos e plebiscitos*, as *consultas públicas* e o próprio *orçamento participativo*, este caracterizado como um instituto de criação genuinamente brasileira, sem similar noutros países (GENRO, 1997, p.45).

Para os fins a que se destina este trabalho, serão examinados tão somente aqueles institutos que guardam relação com o controle social.

Nem todos estes institutos guardam relação específica com o controle social, embora, tanto uns quanto outros se prestem a auxiliar na concretização do interesse público, diferenciando-se na metodologia em que essa colaboração se efetiva, pois enquanto alguns buscam emprestar eficiência na execução das ações administrativas, outros assim o fazem na atuação de controle dos atos já praticados ou em fase de implementação.

Os meios utilizados são uniformes, pois contam com a imprescindível colaboração entre a sociedade e a administração pública; a abertura e transparência desta e o consentimento, adesão e consenso dos administrados (BOBBIO, 1995).

No que tange aos instrumentos utilizados no controle social, destacam-se as *audiências públicas* previstas junto à LRF, mais precisamente no artigo 9º, § 4º, quando define que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, serão avaliados o cumprimento, a execução ou não das metas fiscais de cada quadrimestre, num acompanhamento dos resultados fiscais do poder público pela sociedade, a partir do prévio orçamento, o qual, por força do artigo 48, § único da

mesma lei, bem como do artigo 44 da Lei 10.257/01, o Estatuto das Cidades, também contou com a participação popular, implementada, da mesma forma, por meio de audiências públicas.

Também são realizadas audiências públicas trimestrais voltadas ao acompanhamento da aplicação de recursos na saúde, conforme preceituado pela Lei 8.689/93, em seu artigo 12.

Depreende-se de tal conjunto de regras, que o cidadão é chamado a participar tanto do planejamento das ações públicas, quanto da sua efetiva implementação e controle, atuando a partir das audiências públicas, instrumentos que possibilitam tal ingerência da sociedade junto às ações do governo.

As atas e listas de comparecimento dessas reuniões atestam que este instrumento de democratização e atuação social no seio da gestão pública não tem sido devidamente utilizado, haja vista que nos municípios paulistas, especialmente aqueles de pequeno porte, justamente a sua esmagadora maioria, a sociedade parece ignorar a existência das audiências públicas, já que a frequência é mínima, nalguns casos, anote-se, até inexistente.

Esta omissão apresenta outro sério desdobramento, um sensível prejuízo ao exercício da cidadania, pois pessoas insuficientemente esclarecidas não possuem a necessária formação cívica, não se apresentam aptas a exercer direitos ou a reconhecer obrigações, fazendo com que sua participação como cidadãos não se faça como o esperado.

Desse modo, além do aspecto educacional, também um perfil de subserviência, aliado a uma característica de assistencialismo como é visto o Estado, de forma geral, ajudam a compor um perfil social indiferente, mesmo avesso à participação e interação junto às ações estatais.

Finalmente, a complexidade que envolve as ações de Estado no Brasil é outro fator impeditivo em relação à participação popular na gestão pública.

A excessiva legalidade que envolve a atuação estatal, caracterizada, ainda, por uma excessiva rigidez e formalismo se apresentam como uma grande dificuldade, notadamente pelas pessoas mais esclarecidas, calcule-se, então, para a grande parcela da população, desprovida de

níveis mínimos de informação, necessários a entender e interpretar noções de finanças, orçamento público, vinculação de recursos, metas fiscais, políticas públicas, balanços, tabelas e demonstrativos, entre tantos outros aspectos de tecnicidade extremamente específica e que acabam por afastar o homem comum das discussões acerca da gestão pública.

De fato, quando algum cidadão ou cidadã comparece a uma audiência pública, ele busca muito mais resolver uma situação que lhe aflige, como por exemplo a pavimentação da rua onde mora ou por onde transita freqüentemente, ou a instalação de uma creche para seus filhos, a ampliação de um posto de saúde, enfim, ele pretende encontrar soluções junto aos gestores públicos, fato que nem sempre, ou melhor ainda, dificilmente é possível, já que via de regra, tais soluções exigem investimento público, os quais poucas vezes contam com recursos disponíveis.

Diante de tantas dificuldades, ainda que o cidadão insistisse em interagir com a administração pública, logo se veria frustrado diante das negativas em atender suas reivindicações, e mesmo assim, se pretendesse colaborar com ações de participação e controle social, da mesma forma teria muitas dificuldades em entender tamanhos meandros técnico-formais envolvendo metas fiscais, resultados primários e nominais, entre outros e, portanto, em prestar a necessária colaboração que a participação e o controle exigem.

Outro instituto de participação popular que ocorre com freqüência junto aos municípios são os *Conselhos Municipais*, que objetivam a deliberação, o acompanhamento e a fiscalização da aplicação de recursos de determinadas áreas, como é o caso dos setores de assistência e desenvolvimento social, da educação ou mesmo da saúde.

Posso destacar, entre outros, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho de Acompanhamento e Fiscalização de Recursos do FUNDEB, Conselhos de Merenda Escolar, do Bolsa-Família, os CONSEGs.- Conselhos de Segurança.

Estes conselhos têm sua composição assentada a partir da participação de representantes do poder público, das entidades envolvidas, no caso escolas ou órgãos de saúde, profissionais da



área e usuários, como por exemplo os pais de alunos, entretanto, verifica-se a inocuidade na sua atuação, onde a principal razão para o fracasso no desempenho destes conselhos seja, talvez, a origem dos seus componentes, em sua grande maioria pessoas indicadas pelo prefeito, mesmo porque, em pequenos municípios os vínculos familiares e de amizade são muito fortes e presentes.

Confirmam tal assertiva relatórios da CGU- Controladoria Geral da União, sobre o desempenho dos conselhos em geral, bem como por pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde em parceria com a FIOCRUZ-Fundação Osvaldo Cruz, especificamente sobre os conselhos de saúde, apontando para a mesma realidade, ou seja, esses mecanismos de gestão participativa e de controle local são ineficientes na fiscalização da aplicação dos recursos, não influenciam como deveriam na elaboração das políticas sociais e, em geral, são cooptados pelo poder político local.

Atualmente, cada programa de repasse de verbas federais para os municípios é acompanhado da criação de um conselho. Os exemplos já foram dados. É o caso da merenda escolar, do FUNDEB, do SUS, Bolsa-Família, assistência social, etc.

Os recursos só são liberados a partir da prévia aprovação pelo colegiado do conselho, motivo mais do que suficiente para que os prefeitos busquem mantê-los sob suas rédeas, situação que, segundo os estudos da CGU, do Ministério da Saúde e FIOCRUZ, são sobremaneira agravados nas regiões norte, centro-oeste e nordeste.

Dados estatísticos obtidos no estudo realizado pelo Ministério da Saúde junto aos conselhos municipais de saúde apontam que nada menos do que 60,3% dos presidentes dos conselhos são pessoas ligadas ao prefeito, apenas 13,18% são usuários dos serviços e 10,35% são trabalhadores da saúde.

Outra conclusão desse estudo é que, se não bastasse essas “filiações” dos membros dos conselhos, outro aspecto que fortalece a sua inoperância é a carência de estrutura e aparelhamento, muitos dos quais acabam funcionando junto com a própria Prefeitura Municipal,

dificultando em muito a necessária independência que se exige de um colegiado que não deveria sofrer qualquer tipo de ingerência do poder público local.

Certamente que a falta de independência na atuação dos conselhos contribuiu para que muitas fraudes e desvios não fossem identificados na sua origem, como é o caso, na área da saúde, da “máfia dos sanguessugas”, já que a análise das despesas, dos processos licitatórios e outras contratações são algumas das atribuições dos conselhos municipais.

Tais relatórios da CGU e do Ministério da Saúde, elaborados a partir dos estudos efetuados junto aos conselhos municipais, apontam para a necessidade de estruturá-los e os aparelhar, desvinculando-os do poder público local tanto quanto possível, bem como capacitando e qualificando os conselheiros, conscientizando-os da relevância do seu papel e atribuições.

Tantas dificuldades decorrem, também, da *atualidade e novidade* dos conselhos no ordenamento jurídico brasileiro, mesmo porque *somente a partir da Constituição Federal de 1988 se iniciou a criação de órgãos de gestão participativa*, indicando que ainda há um longo caminho a ser percorrido no sentido de se criar uma cultura de interação, participação e mesmo ingerência de setores sociais junto à administração pública brasileira, sempre no intuito de conquistar a efetivação dos direitos humanos fundamentais, alavancar o exercício da cidadania, dentro *de* um contexto de democracia participativa, e, sobretudo, a partir do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social, elevar os níveis de eficiência administrativa do aparelho estatal.

### **3.2.2- Controle Institucional**

Também na abordagem relativa ao controle institucional, buscarei traçar um paralelo entre a metodologia atualmente utilizada e o que dela se espera, sempre no sentido de emprestar efetividade ao Princípio da Eficiência junto à administração pública.

Esclareço que o foco desta abordagem se limitará à análise da atuação dos Tribunais de Contas, instituições que detêm a exclusividade e a especialização no julgamento de contas de órgãos públicos, motivo pelo qual têm exercido controle sobre os atos da administração pública buscando atender os mandamentos legais/constitucionais, que definem sua competência e atribuições.

Aliás, é a Constituição Federal, nos seus artigos 70 a 75 que prescreve a ampla gama de atribuições endereçadas aos Tribunais de Contas, especialmente no que tange à “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e das entidades da administração direta e indireta, especialmente no que se refere à legalidade, legitimidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos.” No dizer de Bastos (2000, p.30), a apreciação, isto é, verificação se os aspectos jurídicos dos atos administrativos estão de acordo com a Constituição e a legislação.

Outrossim, destaco que a aferição das contas públicas se reveste como um dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, conforme previsão estampada no artigo 34, VII, “d”, da Carta Constitucional.

Quanto à sua natureza jurídica, trata-se o Tribunal de Contas de um órgão autônomo e independente, pois que não se subordina a outros órgãos ou poderes, mesmo porque detém a prerrogativa do exercício da função jurisdicional, hipótese encartada no inciso II do artigo 71 da CF, quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, bens e valores, mesmo do Poder Legislativo, aquele que auxilia no exercício da fiscalização dos demais poderes.

Dessa forma, se fiscaliza o Poder Legislativo emitindo decisões sobre suas contas, não prosperam os entendimentos que apontam os TCs. como como “órgãos auxiliares” do Poder Legislativo, numa leitura apressada do dispositivo previsto no “caput” do artigo 71 da CF, pois como poderia ser auxiliar um órgão que, ao julgar as contas do Legislativo, pode, eventualmente, aplicar-lhe penalidades por impropriedades detectadas na análise de suas contas (BRITTO, 2001, p.02).

Poder-se-ia, ainda, mencionar que aos membros dos Tribunais de Contas são concedidas as mesmas garantias constitucionais conferidas aos magistrados, isto é, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos, conforme se vê do teor do artigo artigo 73, § 3º c/c o artigo 95, ambos da Carta Magna.

Entretanto, em que pese tal posição de independência e autonomia conferida pelo ordenamento jurídico, os resultados de suas ações, em regra, não são bem vistos pelo conjunto de instituições, porquanto os resultados da administração pública não alcançam as expectativas da sociedade em ver seus anseios e necessidades atendidos.

Em que pese a avaliação dos tribunais de contas ser visceralmente ligada ao desempenho da máquina estatal, o fato é que o controle exercido pelos TCs. tem acompanhado as mudanças experimentadas na gestão da coisa pública.

Como já tratado anteriormente, a administração pública experimenta um momento de enormes mudanças, para identificar a profundidade de tais alterações, basta destacar-se a quantidade de emendas à Constituição Federal aprovadas desde a edição da CF/88, ou seja, após dezoito anos, foram aprovadas nada menos que 54 emendas constitucionais, numa média muito próxima a três emendas ao ano, o que, convenhamos, dadas as dificuldades no seu processamento e aprovação, apresenta-se como um número bastante significativo.

Mais do que a indicação das alterações quantitativas que vem sofrendo a Carta Magna, ao analisarmos as áreas mais atingidas por tantas modificações, verifica-se que o setor público foi

o seu principal alvo, com mudanças em regras relacionadas às esferas tributária, previdenciária, administrativa, do judiciário, além das mudanças infraconstitucionais trazidas por inúmeras leis, recentemente editadas.

Retomando o tema relativo à reforma da Administração Pública, agora relacionado aos procedimentos de controle, inicialmente esta era vista sob o prisma de uma atividade jurídico-material, caracterizada pelo automático cumprimento de regras pré-estabelecidas, bem representando o Princípio da Legalidade estrita, implicando em controles voltados para aspectos formalísticos, os quais acabaram por se mostrar obsoletos, ultrapassados e ineficazes em relação aos resultados obtidos (FERRAZ, 2005, p.03).

A partir da superação da rigidez lógico-formal, passou a se buscar uma evolução na Administração Pública, a qual começa a se preocupar especialmente com a obtenção de resultados, acarretando, por sua vez, modificações nos procedimentos de controles, os quais passam a focar muito mais resultados do que procedimentos, preocupando-se, a partir de então, em definir critérios para a medição do desempenho e da “performance” dos entes públicos, visando aferir o atendimento aos Princípios da Economicidade, Eficiência e Eficácia da gestão pública.

Diante disso, chega-se à conclusão que mudou a administração pública nos últimos tempos e foi se modificando também a atuação dos TCs., visando acompanhar tais mudanças.

Dessa forma, admitindo-se que o Estado tem buscado alcançar níveis mais elevados de eficiência, buscando a chamada Gestão de Resultados, os meios de controle devem avaliar se os resultados almejados foram efetivamente alcançados, passando a adotar a denominada Auditoria de Resultados.

Entretanto, em que pese tal tendência predominante, de forma geral, não é isso que se verifica nas ações dos TCs., pelo menos ainda não.

É certo que testemunhamos uma mudança de foco na condução da ação de controle dos TCs, que na descrição de Ferraz (2005, p. 07), os quais têm deixado de sancionar o agente político que não cumpriu determinada norma, para buscar identificar os fatores que prejudicaram o seu desempenho, não mais penalizando, pura e simplesmente, mas recomendando mudanças, propondo um aperfeiçoamento com vistas à elevação dos padrões de qualidade e eficiência da gestão pública.

De qualquer forma, enquanto tais mudanças não tenham sido integralmente implementadas, o fato é que a atuação dos TCs. tem se pautado muito mais na verificação do cumprimento ao estabelecido pelos Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, Publicidade, do que o almejado pelo Princípio da Eficiência.

Resta patente que suas ações se direcionam a verificar se as formalidades dos procedimentos têm sido efetivados na conformidade dos dispositivos legais, *dedicando atenção especial aos meios em detrimento dos fins, dos objetivos* (BOBBIO, 1977, p. 54).

A descrição de alguns procedimentos adotados na verificação, análise e avaliação das ações fiscalizatórias dos tribunais junto aos seus órgãos jurisdicionados, pode colaborar para a melhor visualização desta característica.

No que tange à avaliação da utilização de recursos repassados pelo Estado a entidades privadas de cunho educacional, assistencial, de saúde ou cultural, o enfoque principal é a verificação sobre a formalização das prestações de contas oferecidas por estas entidades beneficiadas pelas subvenções, analisando se está composta por documentos fiscais autênticos, se a entidade está autorizada a receber tais repasses, se está constituída de demonstrativos contábeis, extratos bancários e mais, se fora elaborado dentro dos prazos estabelecidos pela legislação pertinente.

Observe-se que, praticamente, apenas aspectos formais são analisados e raramente se produzem avaliações acerca da qualidade da utilização dos recursos por parte das entidades

beneficiadas, o que se poderia auferir a partir de dados como o número de atendimentos, de tratamentos, internações, matrículas, evasão escolar, níveis de aprovação ou de retenção, entre tantos outros.

Quando a avaliação recai sobre processos de licitações, mais uma vez o procedimento se volta a verificar se a legislação fora cumprida no tocante ao cumprimento de prazos, comprovantes de encaminhamento ou recebimento de propostas, exigência de garantias, formalização do processo, cronologia das ações, juntada de documentos, prazos de publicações, entre outros.

A grande questão, neste aspecto, é que a verificação acontece “a posteriori”, ou seja, depois que os processos foram concluídos, os atos e fatos já foram consumados e as despesas já efetuadas (FERRAZ, 1999, p.143), quando, ao contrário, se ocorresse em concomitância, muitos desgastes e riscos de não se reaver os recursos aplicados de forma inadequada ou indevida, certamente seriam evitados.

Também as admissões de pessoal são analisadas segundo critérios que recaem sobre o cumprimento ou não de dispositivos legais, quando tal análise poderia ser complementada com a verificação da existência e da qualidade de processos de avaliação dos servidores recém contratados, bem como da aferição acerca da realização ou não de investimentos na qualificação de pessoal, bem como introdução de sistemas de avaliação e remuneração que levassem em conta o cumprimento de metas, a meritocracia.

Os registros e controles de entrada e saída de produtos, os controles de estoques físicos, enfim, todo o procedimento relativo aos almoxarifados se prendem à verificação da existência de pedidos, requisições de saída de produtos, fichas de prateleira, se foram elaborados balancetes, entre outros, sem se preocupar, inclusive, com a identificação da relação custo-benefício que a adoção de um procedimento de foco nos resultados poderia proporcionar

Com relação aos bens patrimoniais, enquanto se verificam controles relativos a procedimentos de rotina (elaboração de termos de responsabilidade, placas de identificação, registro de baixas, etc), deixa-se de aferir a qualidade dos investimentos em bens, como por exemplo a aquisição de produtos de informática, os quais, indubitavelmente elevam a qualidade e a eficiência da gestão.

Verifica-se a atuação de conselhos sociais de acompanhamento de ações públicas por meio de vistos de seus componentes junto à documentação pertinente, se os bens adquiridos encontram-se arrolados e identificados, se os livros estão devidamente escriturados e encadernados, etc.

Percebe-se, portanto, a primazia das avaliações sobre os conteúdos formais, sobre os procedimentos adotados pelos gestores, muito mais do que em relação aos resultados alcançados.

Destarte, as situações mencionadas retratam, na prática, aquilo que já destaquei, está aí detalhado um perfil da atuação dos Tribunais de Contas sobre as atividades efetuadas pela Administração Pública, voltando-se muito mais para *aspectos formais, priorizando a verificação das ações meio*, relegando para um *segundo plano os resultados práticos de tais ações*, o que só vem a confirmar a menção a Bobbio (1977, p.54), há pouco mencionada.

Entretanto, há outras constatações a serem feitas em relação às ações patrocinadas pelas Cortes de Contas.

Quando enfatizo a premissa da Administração Científica, segundo a qual o controle é um dos componentes da administração de qualidade, no campo da administração pública, a *atuação dos Tribunais de Contas é prova cabal de tal orientação*.

É inegável que grande parcela dos avanços experimentados pela administração pública, especialmente no nível municipal, deve-se à atuação do TC que exige, orienta, leciona mudanças de postura e de propósitos, fazendo com que os gestores se vejam obrigados a buscar uma evolução, a fim de dar cumprimento às exigências decorrentes do controle exercido pelos TCs.



Por exemplo, a verificação da correta e adequada aplicação de recursos de natureza vinculada, como aqueles oriundos de multas de trânsito ou da CIDE, ou vinculados ao Ensino, bem como à Saúde, e assim por diante, fizeram com que os níveis de investimentos na respectivas áreas melhorasse visivelmente.

Também a aplicação de recursos vinculados a convênios e programas, como merenda escolar, transporte de alunos, vigilância sanitária, construção de casas, programas sociais, o PSF – Programa Saúde da Família, o PACS – Programa Agente Comunitário de Saúde, entre tantos outros, passaram a ser analisados, talvez não na amplitude desejada e necessária, mas de qualquer forma ocorre uma forma de controle na utilização desses recursos.

Essa influência se fez muito mais sentida a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento legal que estabeleceu uma série de limites à atuação dos administradores públicos, especialmente no tocante aos resultados da execução orçamentária, ao controle dos níveis de endividamento e das despesas com pessoal.

Essa legislação é tida como diferenciada em relação a tudo o mais que se tem notícia no ordenamento jurídico regulador das atividades do Estado, notadamente pelo fato de ir além da previsão dos procedimentos a serem executados, mas definindo também resultados a serem atingidos.

Nesse sentido, é óbvio, tal regramento se apresenta como vanguarda no contexto do Direito Público, pois representa uma ampliação na sua abrangência, extrapolando a definição de procedimentos e invadindo o estabelecimento de objetivos práticos a serem atingidos.

Evidentemente que os objetivos não são o que chamaria de “objetivos finais”, isto é, aqueles que se apresentam como resultados almejados pela sociedade, como o aumento no número de leitos hospitalares, o fornecimento de água tratada ou de ruas pavimentadas, mas resultados que, se alcançados, possibilitariam o atendimento dos fins últimos, desejados pela sociedade.

Os objetivos estabelecidos pela LRF seriam os resultados fiscais, isto é, aqueles pertinentes à gestão financeira e orçamentária da entidade pública, na relação entre receitas e despesas, buscando-se o equilíbrio entre ambas (TOLEDO JR. e ROSSI, 2002).

A avaliação da composição das receitas, verificação da ocorrência de eventuais renúncias, análise da qualidade dos procedimentos de cobrança, reforçam a idéia do “Estado Arrecadador”, decorrente de um conjunto de legislações, onde se inclui a LRF, quando determina especial atenção à receita pública, decorrendo daí a atuação do TC junto aos procedimentos arrecadatários.

Também a redução dos níveis de endividamento, em que se deve produzir superávits financeiros suficientes para a amortização de dívidas.

Ainda, em relação às despesas com pessoal, estabeleceram-se limites para tais gastos em relação à receita corrente líquida do órgão, inclusive, caso se apure extrapolação dos limites legais, conta com previsão de medidas que possibilitam a recondução aos limites em determinado período de tempo.

Verifica-se também a viabilidade dos regimes próprios de previdência, onde presentes e inclui a administração indireta, quando existente, nas avaliações, expandido as análises para o poder executivo como um todo.

Ainda outro aspecto importantíssimo que a LRF trouxe em seu bojo e que alterou a metodologia de atuação dos TCs., qual seja, o acompanhamento concomitante dos aspectos sobre os quais foram definidos limites, as despesas com pessoal, o resultado da execução orçamentária, os níveis de endividamento, etc.

Pode parecer pouco, mas este mecanismo de simultaneidade no acompanhamento das ações da gestão resulta em resultados extraordinariamente positivos, haja vista que o TC emite “alertas” aos entes jurisdicionados quando estes estão em vias de extrapolar ou mesmo já

ultrapassaram qualquer dos limites estabelecidos pela legislação no transcurso do exercício, possibilitando um re-enquadramento, um retorno à legalidade, “antes que seja tarde”.

Sem me alongar ainda mais em relação ao estabelecimento de outros aspectos definidos pela mencionada legislação, o fato é que ali foram fixados objetivos a serem atingidos, os quais, efetivamente alcançados conduzem a um saneamento das contas das entidades públicas e, via de consequência, possibilitam o atingimento de outros objetivos, estes sim, os resultados finais pretendidos pela sociedade, voltados à satisfação de suas necessidades.

O relevante nesta descrição é a constatação de que estes objetivos foram alcançados na grande maioria dos municípios paulistas, representando uma sensível melhora nos resultados fiscais desse nível da administração pública, uma evolução, quase uma “revolução” sem precedentes.

Ainda em relação aos recentes dados estatísticos apresentados pela Confederação Nacional dos Municípios relativos ao exercício de 2005, os mesmos demonstram que o equilíbrio fiscal mantém-se seguro, no sexto ano de vigência da LRF.

A arrecadação continua crescendo, garantindo receitas maiores a cada exercício fiscal, ao passo que não foram contratadas novas dívidas, tampouco despesas que não pudessem ser suportadas pela arrecadação.

O equilíbrio fiscal foi, de fato, “enxertado” na cultura fiscal do Estado Brasileiro, notadamente nos municípios, justamente onde se temia que a lei poderia não se efetivar, não ser aceita, respeitada e aplicada.

Esta mesma pesquisa aponta que em dois terços do universo de 2.153 municípios analisados, inexistia dívidas decorrentes de operações de crédito, enquanto mais de cinquenta por cento dessas prefeituras, além de não endividadas, ainda apresentavam-se com recursos em caixa.

Também levantamentos efetuados pelo Banco Central, apontam para resultados semelhantes, com apuração de um superávit de mais de R\$ 4 bi, e mais, a pesquisa mostra que os

resultados são comuns tanto às grandes metrópoles, quanto às médias cidades, aquelas com população de cem a quinhentos mil habitantes, bem como às pequenas cidades. Todas empreenderam um rigoroso esforço no sentido de alcançar resultados superavitários a partir de um aperto fiscal, conduzido já no primeiro ano de mandato dos atuais prefeitos.

Este aspecto, embora pareça ser pouco relevante, mostra-se sobremaneira representativo, já que denota a preocupação dos atuais mandatários com a disciplina fiscal, permitindo que se projete para todo o mandato essa política de ajuste fiscal.

Detectou-se redução dos saldos da dívida, tanto de curto, quanto de longo prazo; têm sido levadas adiante amortizações de precatórios, de parcelamentos de dívidas junto ao INSS e à CEF, bem como dos restos a pagar, representantes das dívidas recentes, de curto prazo.

Não bastasse tal redução, em 2005 fora alcançado o recorde de disponibilidades financeiras nos cofres municipais, desde o advento da LRF.

É certo que o aumento da arrecadação contribuiu maciçamente para tal resultado, mas é inequívoco que no período que antecedeu o advento da lei fiscal, também havia crescimento de receitas, entretanto as despesas cresciam desproporcionalmente, criando e alimentando endividamento.

Também a redução, o contingenciamento dos níveis de gastos públicos colaboraram com tais resultados, culminando com a inserção da disciplina fiscal, esta definitivamente implantada no ordenamento jurídico a partir de 2000, ano da edição da LRF, a qual inegavelmente contribuiu para a obtenção de resultados fiscais tão positivos.

Nessa marcha, a atuação dos Tribunais de Contas contribuiu incontestavelmente para a conscientização dos agentes políticos da relevância do cumprimento das disposições insertas na LRF, bem como das suas implicâncias.

A firme disposição das Cortes de Contas em verificar o cumprimento dos principais limites impostos pela nova legislação e as pesadas penalidades previstas para os casos de

descumprimento, envolvendo desde multas pecuniárias, perda de direitos políticos e até mesmo penas privativas de liberdade, em muito influenciaram no “convencimento” dos administradores públicos em buscar a efetiva implementação da “gestão fiscal responsável”.

Os TCs passaram então a ter novos indicadores entre aqueles tidos como relevantes para indicar a posição final adotada nos pareceres emitidos após a análise das contas públicas, se favoráveis ou desfavoráveis.

Além dos índices de aplicação nas áreas da saúde e do ensino, agora passaram a ter relevante peso nas decisões o resultado da execução orçamentária, a obediência aos limites das despesas com pessoal, a suficiência financeira para fazer frente aos compromissos assumidos, bem como a evolução dos níveis de endividamento.

Diante de tais ponderações, tenho a convicção de que, se a responsabilidade fiscal foi definitivamente incorporada ao perfil daquilo que se define como uma gestão pública de qualidade, o grande fiador desta mudança de comportamento foi, sem dúvida, a atuação dos Tribunais de Contas.

Foram os TCs. que esclareceram, orientaram, lecionaram, acompanharam, cobraram e penalizaram aquelas gestões que ainda assim não se enquadraram nos novos parâmetros de condução da coisa pública, que vieram substituir o perfil paternalista, intimamente ligado à irresponsabilidade fiscal, geradora de elevados níveis de endividamento e que em muito comprometiam as administrações subseqüentes.

Se a responsabilidade fiscal é tida como um dos maiores, senão o maior dos acontecimentos relacionados à gestão pública brasileira, é inegável a grande parcela de contribuição das Cortes de Contas na sua implementação. A atuação dos Tribunais de Contas é reconhecida como fundamental na condução do processo, ganhando peso e relevância no contexto, avalizando a passagem de um modelo para outro, e garantindo a continuidade da nova direção em que caminha a administração pública brasileira.

Entretanto, as exigências são intermináveis, num primeiro momento *adoção de uma nova “cultura de responsabilidade fiscal”*, atende ao anseio de parcela esclarecida da sociedade que valoriza a gestão fiscal responsável. Já num momento seguinte passa a aspirar que esta gestão pública responsável e, portanto, eficiente em termos fiscais, torne-se também eficiente em termos de atendimento às demandas sociais.

Essa pretensão, esse desejo da sociedade surge como uma segunda etapa no processo de modernização da administração pública no Brasil, onde, especialmente no caso dos municípios, ao passo que se apuram resultados fiscais satisfatórios, ainda estão longe de apresentar *índices de eficiência na prestação de serviços públicos* que possam ser considerados ao menos aceitáveis.

A verdade é que os bons resultados fiscais têm um preço e o custo assumido pelos municípios para alcançar os atuais índices de gestão fiscal também foi identificado na pesquisa da CNM, já mencionado neste trabalho, ou seja, *a redução nos níveis de investimentos é que tem proporcionado alcançar os resultados fiscais* auferidos.

Assim, esta redução nos investimentos, aliada ao incremento na arrecadação, viabilizaram os resultados fiscais positivos, quando o ideal seria que tivesse ocorrido uma redução nas despesas correntes, ou seja, as despesas de custeio da máquina estatal.

Quando os investimentos são represados, os serviços oferecidos à sociedade acabam sendo prejudicados. São menos hospitais, escolas, saneamento básico, estradas, infra-estrutura, enfim, os festejados resultados fiscais necessariamente não se refletem em resultados sociais positivos, motivo pelo qual muitos entendem que a responsabilidade fiscal segue numa direção oposta da responsabilidade social.

Pois bem, o atendimento de apenas uma etapa do processo não se mostra suficiente, está aí apresentado o **novo desafio** da administração pública brasileira.

Vencido o estágio inicial, qual seja, aquele representado pelo equilíbrio fiscal, surge agora um novo desafio, partir para o atendimento das demandas sociais sem que isso implique no comprometimento da estabilidade fiscal conquistada.

Transformada a administração pública, modificado o seu perfil, inexoravelmente transmuda-se também os contornos da atuação dos Tribunais de Contas. A mudança, evolução da gestão pública, agora se voltando para as demandas sociais, buscando resultados efetivos, práticos e consistentes em sua atuação, necessariamente fazem com que a atuação dos TCs. acompanhe essa nova tendência, passando, também, a avaliar a efetividade do cumprimento dessas novas metas.

Modificada tal premissa, ou seja, os critérios a serem utilizados no sistema de controle adotado pelos TCs., certamente que no tempo certo outros aspectos se agregarão aos fatores que determinam a emissão de pareceres desfavoráveis à aprovação das contas.

Assim, enquanto atualmente a pura e simples apuração de um índice de aplicação não inferior a 25% dos recursos em despesas com ensino seria suficiente para ensejar a emissão de um parecer desfavorável à aprovação das contas, ainda que independentemente de que se tenha gastado bem ou mal, num futuro muito próximo se acrescentará a necessidade de se verificar a qualidade desses gastos.

Em que pese atingindo o índice, seria melhor que o fosse não cobrindo uma quadra de esportes da escola, mas investindo numa biblioteca ou num laboratório de informática, pois assim os resultados voltados para a elevação dos níveis de qualidade de ensino seriam mais facilmente obtidos.

Da mesma forma que a verificação da aplicação do obrigatórios 15% com gastos na saúde, os quais foram obtidos a partir de maciça aquisição de medicamentos e aumento da cota de atendimentos médico-ambulatoriais, avaliar se não teriam sido melhor investidos tais recursos em

medidas de caráter preventivo, reduzindo índices de internação, atendimento e medicação, entre outras possibilidades.

Mesmo a apuração de um resultado deficitário poderia deixar de ser motivo de emissão de parecer desfavorável, desde que apurados resultados sociais de medidas implementadas pela gestão no período que justificassem um eventual e reduzido resultado fiscal negativo.

Embora em nível de conjecturas, é recomendável exercitar uma reflexão acerca de possíveis rumos a serem tomados neste momento de mudanças e nas eventuais conseqüências advindas.

É inegável que a opção pela estabilidade fiscal e monetária trouxe consigo inegável subordinação das políticas sociais em função das metas e objetivos fiscais, comprometendo o atendimento dos direitos fundamentais do cidadão, o que traria à baila a figura do “refugiado”, definida por Agamben (2002, p.133), num paralelo com muitos dos cidadãos dos nossos dias, desprovidos dos direitos fundamentais e da própria dignidade humana, que passa a ser representada como nada além de uma figura de retórica.

É nesse momento que se coloca a questão, uma “Gestão de Resultados” exige um “Controle de Resultados”, no caso outra modalidade de resultados, não mais apenas resultados fiscais ou formais, pura e simplesmente, mas além deles, resultados representados em serviços oferecidos à sociedade, sem prejudicar as conquistas asseguradas num momento anterior.

Pois bem, já expus como os Tribunais exercem seu mister nos dias atuais, quando se verifica terem evoluído de uma exclusiva avaliação formalística para a aferição da obtenção de resultados fiscais, o que representa a obediência à legalidade, ao cumprimento daquilo que a legislação, especificamente a LRF, define em relação à gestão financeira e mesmo a Constituição em relação à aplicação mínima de recursos em áreas prioritárias, sem avançar em relação aos resultados finalísticos medidos pela sociedade.



Já exemplifiquei as situações práticas da atuação dos TCs. em suas fiscalizações, quer em análises de licitações, aplicação de recursos em finalidades ou setores específicos, na admissão de servidores, repasses de recursos a entidades privadas, que confirmam tratar-se a verificação do cumprimento de formalidades o foco principal na sua atuação.

A partir da efetivação da administração de resultados como novo parâmetro de avaliação da qualidade da gestão pública, outras referências deverão ser adotadas pelos sistemas de controle exercidos pelos Tribunais de Contas.

Na área da saúde, por exemplo, a elevação do número de leitos hospitalares, do número de internações, os índices de vacinação, de mortalidade infantil, de longevidade, a expectativa de vida, a erradicação de doenças contagiosas, entre outros.

Na infra-estrutura, a verificação dos índices de cobertura de extensão de água, de captação e tratamento do esgoto, de ruas pavimentadas, estradas conservadas e uma conseqüente redução do número de acidentes nas estradas.

E as licitações, sem que se perca a obediência às formalidades legais quando da elaboração dos certames, mas muito mais, a qualidade, economicidade, enfim, a qualidade das contratações.

O foco se voltaria para a verificação se determinada prefeitura efetivamente realizou um bom negócio, comprou bem, contratou com segurança e garantias de cumprimento do acordado com os fornecedores e prestadores de serviço.

Quanto à segurança pública, ponto nevrálgico que tem liderado todas as pesquisas que indicam os principais problemas sociais contemporâneos, poderia ter suas ações avaliadas na qualidade das aquisições de viaturas, da contratação de construção de delegacias, presídios, mas também, mais do que isso, os reflexos na redução dos índices de criminalidade.

Em termos de educação, verificar parâmetros que atestem a elevação da qualidade do ensino, mesmo por meio de índices, como de evasão escolar, número de vagas oferecidas, índice de conclusão de níveis de ensino, níveis de repetência ou promoção, entre outros.

A nova tendência da administração pública, manifestada na “transferência” de recursos e de encargos ao que se tem denominado terceiro setor, exige que os TCs ampliem sua área de atuação, alcançando estas entidades, para, mais do que avaliar os processos de prestações de contas compostos por documentos, atestar “in loco” a sua efetiva eficácia, no sentido de se verificar se os resultados pretendidos efetivamente foram alcançados, bem como se os custos justificaram o repasse de recursos, ou seja, se de fato foi vantajosa a transferência de recursos ou teria sido mais produtivo a própria administração pública atuar naquela seara.

Finalmente, no âmbito da gestão propriamente dita, verificando-se o número de servidores treinados, a adoção de critérios de avaliação, definição de regras de premiação por desempenho, o investimento em recursos materiais, especialmente no que se refere à tecnologia da informação, relacionada a diferentes áreas da informatização, o que implicaria numa elevação dos padrões de qualidade dos serviços prestados pela administração pública, refletindo nos níveis de satisfação do cidadão-usuário.

Acredito que todas essas modificações no modelo de atuação das Cortes de Contas implicam, necessariamente, na ampliação da esfera de atuação da fiscalização exercida.

Atualmente são verificadas, em regra, situações relativas ao exercício das contas que se verifica, já encerrado. Assim, em 2007 são analisados os atos praticados em 2006, por óbvio, posteriormente à sua implementação.

Justifica-se tal procedimento, haja vista a necessidade do encerramento de balanços e demonstrativos, da finalização de ações e condutas, enfim, da conclusão das atividades iniciadas no exercício avaliado.

Entretanto, é de se reconhecer que esta metodologia de atuação implica no comprometimento de eventuais correções do curso de ações indesejadas, ainda que legais, mas que se direcionem para resultados não pretendidos, mesmo porque, via de regra, os procedimentos, quando analisados, provavelmente consumados, já terão produzido seus resultados.

A solução que proponho seria a efetivação de um acompanhamento semelhante àquele adotado quanto aos resultados fiscais, previstos pela própria LRF, e da aplicação trimestral de recursos no ensino, em que as Cortes de Contas acompanham concomitantemente os resultados auferidos pela gestão pública, possibilitando, inclusive, a emissão de “alertas” no caso de risco de apropriação de resultados negativos.

Dessa forma, poder-se-ia efetuar *acompanhamentos concomitantes* de certames licitatórios, processos seletivos destinados à admissão de servidores, celebração de convênios e contratos, a própria execução de serviços e obras, a devida e qualificada aplicação de recursos em áreas específicas, bem como a correta utilização de recursos por entidades beneficiárias de recursos transferidos pelo poder público, dentre tantas outras ações, nas quais, eventualmente se identificando alguma impropriedade, haveria tempo hábil para uma correção de rumos, no que denominaria *controle concomitante e preventivo*.

Destarte, numa extensão mais reduzida, limitada à verificação da aplicação de recursos transferidos pela União a municípios, esta metodologia de trabalho já vem sendo utilizada pela Controladoria Geral da União e pelo próprio TCU, com resultados muito bem vistos pela sociedade, já que relacionados diretamente com a qualidade do gasto dos recursos públicos.

O TCU vem adotando a Auditoria de Natureza Operacional – ANOP, já há algum tempo, conduzida pela sua Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, identificando-se duas modalidades de auditoria, a primeira seria a auditoria de desempenho operacional, onde são avaliados sistematicamente as atividades governamentais, no que tange à

economicidade, eficiência e eficácia, em cotejo com a efetividade de suas ações, portanto, assumindo uma grande amplitude e, por isso mesmo, ainda em fase de desenvolvimento.

Já as auditorias de avaliação de programas se destacam pela verificação sistemática dos programas e projetos desenvolvidos pela União em parceria com outros entes e visam, sobretudo, analisar os impactos e os resultados práticos da ação governamental, seus efeitos sociais.

Essas formas de controle têm atingido níveis de implementação bastante razoáveis, já que se restringem a determinados programas ou projetos, como por exemplo o PSF-Programa Saúde da Família, onde podem ser aferidos os custos da equipe, custos estes relacionados à população assistida, permitindo, inclusive, a verificação da redução ou não da incidência de doenças na sua área de atuação, com a conseqüente elevação dos níveis de qualidade de vida.

É o que se vê do recente relatório divulgado em maio/2007 pelo próprio TCU, quando noticia a identificação de uma série de impropriedades na execução do Programa Nacional de Controle da Dengue-PNCD, elaborado pelo Ministério da Saúde e implementado pelos governos estaduais, onde se apurou que as falhas na sua implementação redundaram no não atingimento dos objetivos norteadores do programa, ou, na expressão do próprio relatório, “as ações desenvolvidas não colaboraram para a efetiva correção dos problemas verificados na execução do programa”, questionando a falta de resultados práticos do investimento feito em propaganda para contenção da epidemia.

Nesse sentido, citamos o entendimento de Montebello (1999, p.182), referindo-se às auditorias de natureza operacional, onde destaca que:

através (sic) das auditorias operacionais torna-se possível acompanhar a aplicação das verbas públicas, diagnosticando-se imperfeições e distorções. Ademais, os relatórios das auditorias devem conter recomendações dirigidas às unidades auditadas no sentido de apontar falhas a serem sanadas e alternativas mais benéficas para a coletividade.

Evidentemente que, da parte dos Tribunais de Contas estaduais não seria possível ou mesmo factível efetuar tal modalidade de ação em todas as áreas de atuação da administração pública, notadamente no nível municipal, dado ao elevado número de órgãos e entidades, tanto da administração direta, quanto da indireta.

Imagine-se que na busca pela avaliação de desempenho operacional de uma prefeitura fosse possível definir, por exemplo, o conceito do custo de oportunidade, isto é, verificar numa operação quanto seria gasto se efetuado de outra forma, quanto tal medida proporcionaria em termos de qualidade no controle das ações públicas.

Traçando um paralelo em relação ao trabalho organizado por Armando Catelli (2001), é possível analisar algumas situações bastante comum, senão vejamos:

Seria melhor adquirir um veículo ou alugá-lo? Trata-se de um parâmetro de comparação que pode indicar ao gestor público as formas mais eficazes, menos custosas de se produzir um serviço para a sociedade.

O que seria melhor, um contador interno ou externo, uma assessoria jurídica interna ou contratada? Poder-se-ia quantificar qual a melhor alternativa, considerando-se, entre outros parâmetros o preço da hora vigente no mercado, a questão do recolhimento ou não de encargos sociais, o custo de uma eventual rescisão contratual, entre tantos outros aspectos que poderiam ser considerados nesta avaliação.

E na hipótese de que esta prefeitura do exemplo acima adotasse um procedimento voltado para a identificação do custo de sua máquina administrativa, haveria a possibilidade de avaliar o critério utilizado, pois nem sempre o rateio é a melhor forma de individualizar gastos entre setores, haja vista diferenças de custos e outras especificidades que não aparecem numa igualitária divisão por setores.

Ainda a comparação sobre o custo dos serviços educacionais prestados por uma escola pública gratuita em relação aos valores praticados em instituições de ensino particulares, visando otimizar a aplicação de recursos na educação.

Outrossim, em relação à análise dos programas e projetos, a denominada auditoria de avaliação de programas, poderia passar a utilizar outros indicadores de desempenho para a aferir da real qualidade de tais ações.

Desse modo, num programa de apoio a desempregados, vincular a sua avaliação à proporção efetiva de empregos obtidos; num programa de financiamento habitacional, a taxa de ocupação; num programa de construção de estradas, a vida útil das mesmas, situações que só fazem confirmar a afirmação dos autores do citado trabalho (CATELLI, 2001, p.05).

A mensuração do valor criado possibilita a otimização dos recursos disponíveis e a **avaliação da atividade governamental pela sociedade como usuária dos serviços públicos** e, simultaneamente acionista ou dona da coisa pública, **em busca do melhor retorno dos recursos investidos**. (grifo nosso)

Enfim, em que pese estas situações ora relacionadas se mostrarem praticamente utópicas para o nível de gestão adotado por nossos municípios atualmente, não se deve desprezar a possibilidade de sua concretização, efetivando-se num maior ou menor lapso temporal.

Já destaquei que o movimento pela modernização e profissionalização da máquina estatal é irreversível, portanto, em sendo assim, faz-se mister que se passe a conjecturar acerca do que será necessário agregar aos Tribunais de Contas para que se instrumentalizem a fim de responder a tantos desafios que estão por vir.

A imposição de tantas dificuldades ainda não são suficientes para melindrar a minha crença de que é possível avançar nas metodologias de trabalho, nem que seja partindo-se de um espectro mais limitado de ações, por intermédio da identificação de áreas prioritárias, onde eventuais desvios ou impropriedades de procedimentos possam provocar resultados não

pretendidos, justificando a adoção de metodologias mais avançadas de verificação dos resultados da gestão.

Também a utilização da metodologia da amostragem, assim como a manutenção de equipes especializadas nesta nova forma de conduta, certamente viabilizariam sua aplicabilidade e provocariam um efeito junto às administrações municipais, no sentido de se acautelarem, de mais ainda se esforçarem buscando se esmerar na condução e busca de resultados satisfatórios, sob a perspectivas de uma avaliação contemporânea, pontual e direta do órgão responsável pela fiscalização.

Aqui fica inequivocamente esposada, a relação direta entre as ações de controle perpetradas pelos Tribunais de Contas e os ganhos de eficiência auferidos pela administração pública, confirmando a força e a relevância da sua atuação, embora haja muito ainda por fazer.

É inegável que a presente proposta abalroa na insuficiência da estrutura e aparelhamento, tanto de meios materiais quanto de recursos humanos dos Tribunais de Contas, os quais já tiveram, como até aqui explanado, muito ampliadas suas esferas de atuação, peculiarmente a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que, segundo esta proposta, teriam ainda mais encargos.

Evidentemente que nem tudo depende dos TCs. Há também a necessidade da regulamentação de algumas medidas já previstas no ordenamento legal, como a implementação do Conselho de Gestão Fiscal, colegiado descrito na LRF e composto por representantes de todos os poderes e da sociedade, com a função de acompanhar e avaliar planos e resultados, contando com a possibilidade de responsabilizar gestores por ações que se desviem do escopo voltado ao atendimento do interesse público.

Também a título de sugestão, defendo a obrigatoriedade que as administrações explicitem em seus planos e programas de governo, quais os resultados que pretendem alcançar, demonstrando a sua execução de forma detalhada, a fim de que se facilite a mensuração pelos

organismos responsáveis pelo controle externo e pela própria administração, se a condução de tal projeto se mostra eficiente e, de fato, se presta a contribuir pela consecução dos objetos propostos e a conseqüente elevação dos padrões de qualidade de vida na coletividade em que atua.

Faz-se mister, assim, a fim de emprestar viabilidade a tais propostas, que investimentos ainda maiores do que aqueles que já têm sido feitos sejam implementados, aparelhando e instrumentalizando os TCs., possibilitando que consigam colocar em prática novas metodologias de trabalho, que possam qualificar seu corpo técnico, investir no desenvolvimento do seu parque tecnológico para que, enfim, na condução da sua atuação de principais responsáveis pelo controle dos atos públicos, possam continuar contribuindo ainda mais para a elevação dos níveis de eficiência da administração pública.

### **3.3- Os controles e outras medidas no atual contexto**

Todas as abordagens até aqui traçadas buscaram identificar em que nível os mecanismos de controle podem e devem contribuir para a efetiva implementação da eficiência na condução das atividades estatais e a importância dessa evolução na qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos.

Evidentemente que, por uma questão de viabilidade metodológica, limitei a circunscrição do campo de pesquisa, limitando-me às mudanças que estão ocorrendo no âmbito da administração pública, analisando e avaliando o sentido em que elas ocorrem e os efeitos a serem sentidos pela sociedade, que se utiliza dos serviços prestados pelo Estado.

Quando tratei da busca pela eficiência na gestão pública, identifiquei que o caminho trilhado na realidade das reformas que vêm sendo implementadas no Brasil é, em larga margem,



aquele previsto no receituário produzido a partir do Consenso de Washington, centrado em ações voltadas à desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado, a partir de uma rígida disciplina fiscal.

O fato de ter identificado a predominância desse modelo imposto a países emergentes por agências de crédito internacionais, não significa que compactue ou concorde com o mesmo, ao contrário, o que se tornou perceptível após a consecução desta pesquisa é que esse receituário, quando aplicado ao contexto da América Latina, acaba atingindo algumas conquistas, especialmente dos trabalhadores, como que se as mesmas devessem ser reduzidas, pois se entende que tais excessos inviabilizam o Estado, como um dos fatores que lhe causa ineficiência.

O fato preterido nesta circunstância é que o Estado de bem-estar não se encontra efetivamente implantado em nossa realidade, ao contrário, onde ele existe, o que se identifica não é mais do que um arremedo deste modelo. Assim, a subtração de direitos sociais só faz recrudecer o desnivelamento social tão presente entre nós.

Feita tal ressalva, é muito importante destacar que nem todos os países tiveram outra opção que não adotar o receituário advindo do Consenso de Washington, aliás, o momento histórico e a ausência de outras alternativas a conduzir os processos de reforma em andamento, bem como a decisão de instituições financeiras de crédito internacionais, leia-se FMI e Banco Mundial, de condicionarem o acesso a seus empréstimos à adoção das reformas propostas em tal documento, fizeram com que se disseminasse mundialmente a submissão aos parâmetros ali propostos.

À parte dessas impropriedades na adoção de tal modelo, também não posso deixar de reconhecer que se as idéias não são necessariamente as mais convenientes de serem adotadas em sua totalidade, ao menos parte delas poderiam ser bem apropriadas, desde que ajustadas aos diferentes contextos e especificidades de cada país.

Assim é que, partindo do princípio de que não há crescimento econômico sem investimento e que sem crescimento todas as demais tentativas de combater a pobreza fracassam, elevando cada vez mais os índices de desigualdade, faz-se necessário buscar uma alternativa para a obtenção de recursos que sustentem o investimento público.

Daí que não se pode fugir da compreensão, frustrante e realista, de que a solidez econômica do ente público e de toda a macroeconomia deixa de ser um objetivo, revestindo-se, isto sim, numa pré-condição.

O problema se encontra nos *excessos* cometidos na condução da tentativa de viabilizar essa circunstância, ao que se refere Souza (2006, p.183), quando destaca que a insuficiência de recursos é um problema de qualquer sociedade moderna, central ou periférica, criticando o foco distorcido e exagerado, a ênfase em reformar a administração como se o problema central fosse apenas de gestão eficaz de recursos.

Não desconsidere este aspecto no trabalho desenvolvido, especialmente quando tracei considerações acerca da oposição entre a busca de resultados fiscais e a conseqüente submissão dos resultados sociais. Foi ponderado que a obtenção de níveis mais elevados de eficiência contribuiriam para melhorar a atuação das instituições públicas, especialmente aquelas responsáveis pela educação e pela saúde dos mais carentes.

Tenho a clareza de que o processo de renovação de qualquer instituição, quanto mais o Estado, requer um esforço a longo prazo e uma capacidade de lidar com complicados desafios políticos e técnicos que não apresentam nenhuma solução predeterminada. Aliás, tantas dificuldades só vêm reforçar o entendimento de que há a necessidade de um compromisso ideológico que dê sustentação aos esforços necessários a estas mudanças, e que a sua aceitação deve ser compartilhada por todos, ou pelo menos pela grande maioria, portanto, deve emergir de dentro, não imposto de fora.

## CONCLUSÃO

Ao final da leitura deste trabalho, pode-se concluir que o que se pretende alcançar são formas de se obter o cumprimento dos princípios da administração pública, contribuindo para a redução de erros e fraudes, na busca pela eficiência, especialmente no âmbito municipal.

Quando analisei o processo de evolução e reforma do Estado e da própria administração pública, pude constatar que os desencontros envolvendo a relação entre o Estado e a sociedade, necessariamente acabam por envolver tensões na oferta de serviço público, embaraços e deficiências nos níveis de governança do poder público, refletindo no seu desempenho operacional, o qual, restou comprovado ser ineficiente, especialmente no âmbito em que se desenvolveu esta pesquisa.

Ficou a constatação, esse movimento intenso de mudanças encontra-se em andamento, sendo que não restou dúvidas na direção e sentido em que se desloca, ou seja, a busca pela implementação da eficiência na gestão pública brasileira, a partir da inserção do Princípio da Eficiência junto à Carta Constitucional do Brasil e que vem sendo acompanhada por outras alterações no ordenamento jurídico, que tal como um espelho, deve refletir as mudanças em que se assenta o novo modelo em construção.

Toda a evolução dos modelos de Estado, acompanhada pela discussão acerca da redefinição do seu papel, bem como dos modelos de gestão pública que aqui foram analisadas, acabam por remeter para novas situações, donde inegavelmente fica claro que nos encontramos em meio a um processo inacabado, que aponta para a direção da busca pela eficiência estatal, o que, em última análise representa a tentativa de responder aos anseios sociais de forma satisfatória, prestando serviços de qualidade e eficiência, suprimindo as necessidades até então não

atendidas, voltadas para o interesse público e o bem comum da sociedade, embora tais metas encubram o objetivo maior, a perpetuação no poder daqueles que controlam as instituições estatais.

Constata-se que o caminho adotado no Brasil trilha em direção à eficiência e passa pela opção da estabilidade fiscal e monetária, trazendo consigo inegável subordinação das políticas sociais em função das metas e objetivos fiscais, comprometendo o atendimento dos direitos fundamentais do cidadão.

Resta esperar que tal situação seja temporária e contingencial, que ultrapassada esta fase de ajuste fiscal, aliada a ganhos de escala nos níveis de eficiência na gestão pública em todas as esferas de atuação do Estado, possa ser implementada uma elevação das condições de investimento do Estado, revertendo-se na disponibilização de benefícios sociais; que a “simbiose de gestão”, caracterizada pela complementação entre *meios legais* necessários à consecução de *fins desejáveis* efetivamente surta seus efeitos e propicie ao Estado condições de atender mais adequadamente a sociedade, com qualidade e eficiência, contando que o gestor público passe a atuar observando o *resultado* do seu trabalho.

Dentro desse espectro, ou seja, do mandamento constitucional que determina o dever da eficiência à administração pública, identifiquei que na sua implementação surgem situações de conflito, de colisão com o Princípio da Legalidade, remetendo a atuação dos gestores públicos a um dilema, envolvendo a escolha de situações de cumprimento à lei que impliquem na não obtenção de resultados esperados e que só poderão ser superados a partir do exercício da harmonização entre os necessários avanços e modernização da estrutura estatal e a observância do ordenamento vigente, que sustenta o Estado de Direito e ao qual todo o sistema se submete.

Busquei identificar os mecanismos que, de alguma forma, poderiam contribuir para a efetivação deste processo de evolução do aparelho estatal brasileiro observando-se o ordenamento jurídico e optei pela análise dos mecanismos de controle nesta atuação.

Relacionei as diferentes modalidades de controle, concluindo pela inocuidade tanto do controle interno, quanto do controle social, tendo identificado causas dessa inoperatividade, bem como pude relacionar medidas que possam colaborar para a efetividade de tais procedimentos.

Priorizei a análise do controle institucional, e neste, foquei meus estudos sobre a atuação dos Tribunais de Contas, dada a especificidade da sua missão de atuar como órgãos de aferição da legalidade e qualidade da atuação estatal.

Antes de mais nada, tratei de delinear as condições atuais que caracterizam esta atuação, comparando-as com o processo de transição que é vivenciado pela administração pública brasileira e pude concluir que o controle institucional tem tentado acompanhar a evolução experimentada pela administração pública, haja vista que, se num momento a administração pública brasileira se pautou pela opção burocratizante, voltada para formalidades, também as ações de controle institucional assim procederam.

Mais à frente, com o advento da LRF, mais um componente da busca pela implantação da eficiência junto à administração, esta passou a se dedicar à superação da crise fiscal então instalada, o que está sendo possível a partir da conquista do equilíbrio fiscal, objetivo compartilhado pelos Tribunais de Contas, atuando como autênticos protagonistas, defensores nomeados pelo recente ordenamento legal como guardiães de ações voltadas para a obtenção de resultados fiscais positivos.

Em grande parte superada a fase do equilíbrio fiscal, a administração pública brasileira começa a assumir um novo modelo, a “Gestão de Resultados”, que também atende pelo nome de “Administração Gerencial”, sem que isso implique na superação do paradigma burocrático, mas sim, na suavização dos excessos ritualísticos adotado no modelo burocrático tradicional, mesmo porque, a administração gerencial ou de resultados não deixa de se caracterizar como uma modalidade de gestão burocrática, identificada pela redução no nível de exigências formais para priorizar a obtenção de resultados.

Sou levado a concluir que, ao contrário do que uma análise menos detida poderia induzir, a transição de um modelo de gestão burocrático tradicional para o modelo voltado para resultados, ao invés de submeter ou substituir o modelo burocrático, acaba por **reforçar a burocracia**, na medida em que provoca uma evolução nos parâmetros de sua utilização, refletida na *conversão de exigências, que deixam de ser formalísticas e transitam para a obtenção de resultados*, o que não implica em deixar de condicionar ações, mas ao contrário e, por isso mesmo, mantém o domínio, o poder e a autoridade do Estado.

Como nessa nova fase o principal objetivo passa a ser a obtenção de resultados que efetivamente atendam às necessidades sociais, os Tribunais de Contas começam a se movimentar em torno do que se denomina “Controle de Resultados”, passando a mensurar como prioridade não apenas o cumprimento de formalidades ou o quantitativo resultado financeiro ou orçamentário, mas sim a eficiência nas ações, sua eficácia e se a implementação das ações estatais de fato atingiu a efetividade dos resultados a que se propunha.

Essa pesquisa proporcionou-me constatar que vivemos uma superação de fases no processo de implantação da eficiência estatal, sendo iniciada pela implantação do excessivo formalismo legalista, sucedido paralelamente pela busca do equilíbrio fiscal e agora a jornada em busca de resultados nas ações públicas que possa responder aos anseios e expectativas da sociedade.

Na verdade, apurei que o caminho já está sendo trilhado para a obtenção de eficiência, também no que diz respeito aos mecanismos de controle, os quais se movimentam no sentido de aferir a qualidade desses resultados, incorporando novos indicadores de desempenho aos seus procedimentos de verificação, reduzindo o peso da importância de indicadores fiscais ou aspectos procedimentais, para voltar-se com maior relevância a indicadores de desempenho finalísticos.

Aspiro que a evolução do controle exercido pelos Tribunais de Contas possa contribuir para a efetiva implementação do Princípio da Eficiência em todos os níveis da administração

pública no Brasil e que as dificuldades e desafios que surgirem sejam superados com a mesma desenvoltura e firmeza com que os Tribunais de Contas atuaram em relação à conquista de expressivos resultados fiscais em um brevíssimo período de tempo, experiência única, sem similar no mundo, com a obtenção de substanciais resultados em tão curto espaço de tempo.

Evidentemente que não *pretendo defender que essa evolução da gestão pública e do controle sobre ela exercido, isoladamente, sejam suficientes para solucionar a insuficiência das respostas* do Estado às necessidades da sociedade.

Reconheço que tal evolução *dependerá de adjacentes ações conjugadas*, sendo a eficiência estatal um dos pré-requisitos, devendo contar também com um conjunto de transformações também na esfera social, com o compartilhamento da gestão com a sociedade, sistema judiciário imparcial, gestão governamental íntegra e proba, sem o escudo da impunidade, elevação do nível de esclarecimento e informação da população e assim por diante, afinal, não podemos adotar um sistema no qual os aspectos macroeconômicos e financeiros são abordados separadamente dos aspectos estruturais, sociais e humanos de um país (NAIM, 2000).

De qualquer forma, aliado a este conjunto de ações, acredito que a evolução dos mecanismos de controle, mormente aquele levado a efeito pelos Tribunais de Contas, possa auxiliar e contribuir na consecução da implementação da eficiência nas ações estatais, o que se faz de etapa em etapa, e que, sem dúvida, proporcionará benefícios para toda a sociedade, contribuindo para a consecução dos objetivos do Estado de atender ao bem comum e interesse público, especialmente a elevação dos padrões de qualidade de vida e atendimento das mais variadas demandas sociais, cumprindo a sua missão de proporcionar a garantia dos Direitos Fundamentais e a efetivação de meios para o atendimento à Dignidade da Pessoa Humana a todas as castas sociais.

## BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ANDERSON, P. **Balanço do Neoliberalismo**. Parte I, p. 9-38.

ARAGÃO, Alexandre S. **O Princípio da Eficiência**. Revista de Direito Administrativo Econômico. Nº 4. 2005/2006.

ARAÚJO, C. R. V. **John Maynard Keynes e a Escola Keynesiana**. Cap. 12, p. 110-118.

BASTOS, Celso R.; MARTINS, Ives G. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. BH. Mandamentos: 2004.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1984

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

\_\_\_\_\_. **Da Estrutura à Função: novos estudos de Teoria do Direito**. Editora Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996:4-40.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

\_\_\_\_\_. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.



\_\_\_\_\_. **Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública**. São Paulo: Campos Elsevier, 2004: 3-15.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado n° 3. IDPB. Nov/2005.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Salvador: Revista Diálogo Jurídico, 2001.

CALOMENI, Tereza C. Barreto (org.). **Michel Foucault: Entre o murmúrio e a palavra**. Campos: Editora Faculdade de Direito de Campos, 2004.

CANOTILHO, José J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CATELLI, Armando e outros. **Gestão Econômica de Organizações Governamentais**. Anais do VII Congresso Internacional de Custos e II Congresso da Associação Espanhola de Contabilidade Diretiva – León-Espanha, 4a6/06/01.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4ª edição. São Paulo: Makron Books, 1993.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da Eficiência & Moralidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade Administrativa na CF/88**. São Paulo. Atlas, 2001.

DRUKER, Peter. **A Era de Descontinuidade**. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 1970.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Editora USP, 1975.

FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1981.

- FERRAZ, Luciano. **Modernização da Administração Pública e Auditorias de Programas**. Salvador: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado nº 4, 2005.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebnemeichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1 e 2, 1997.
- \_\_\_\_\_. **A Constelação Pós Nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio S. Silva. São Paulo. L. Mundi, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A Era das Transições**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2003.
- HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LEVY, Evelyn. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad, 2006.
- MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994/2005.
- MELLO, Celso A. Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência**. Revista Diálogo Jurídico, nº 2. 2001.
- MONTEBELLO, Marianna. **Os Tribunais de Contas e o controle das finanças públicas**. Revista do TCEMG, nº 2, vol. 1-BH: Abril/Junho 1999.
- MOREIRA, L. **Fundamento do Direito em Habermas**. BH: Mandamentos, 2002.

- MOREIRA, João B. Gomes. **A Nova Concepção do Princípio da Legalidade no Controle da Administração Pública**. Revista Interesse Público, nº. 21. 2003.
- NAIM, Moisés. **O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington?** Revista Brasileira de Comércio Exterior. Rio de Janeiro: 2000.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Trad. Sérgio F. G. Bath e Ewandro M. Jr. 6ª edição. Brasília. MH Comunicação, 1995.
- PAUL, Gustavo e outros. **Saem os políticos, entram os gestores**. Revista Exame – publicação de 11/04/2007.
- PEREZ, Marcos A. **A Administração Pública Democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- POSNER, Richard A. **El análisis económico del derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SANTOS, Boaventura de S. **A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania – Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- TAYLOR, Frederick W. **Princípios da Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1990.
- TOLEDO, Flávio; ROSSI Sérgio. **LRF Comentada artigo por artigo**. São Paulo: NDJ. 2002.
- \_\_\_\_\_. **A Lei 4.320/64 no contexto da LRF**. São Paulo: NDJ. 2005.
- VIEIRA, Oscar Vieira Vilhena. **A Constituição e sua Reserva de Justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma**. São Paulo: Malheiro, 1999.
- WEBER, M. **Economia Y Sociedad**. México: Fondo de Cultura, 1996.