

O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente*

The constitutional principle of efficiency before the (in)sufficient State

*Têmis Limberger***

*Edson Luís Kossmann****

RESUMO

O artigo se propõe a responder ao seguinte problema: em que consiste o princípio da eficiência no contexto brasileiro e qual a dimensão do Estado para atender à exigência constitucional? Sustenta-se que é necessária uma interpretação constitucionalmente adequada do princípio da eficiência.

* Artigo recebido em 4 de setembro de 2015 e aprovado em 11 de julho de 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66664>.

** Universidade de Sevilha, Sevilha, Espanha. E-mail: temis@via-rs.net.

Doutora em direito público pela Universidade Pompeu Fabra de Barcelona e estudos pós-doutorais pela Universidade de Sevilha.

*** Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: edsonlk@hotmail.com.

Doutorando e mestre em direito público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista (pós-graduação *lato sensu*) em advocacia municipal pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil (UFRGS/Escola Superior de Direito Municipal — ESDM). Advogado, consultor e assessor em direito público.

Nesse aspecto, é de se verificar que não se trata de uma eficiência sob a ótica da iniciativa privada, onde a eficiência dialoga diretamente com (e para) a expectativa do lucro. A proposição é de uma construção ante as necessidades do Estado, compreendido em sua faceta democrática e de direito, que tem nos ditames constitucionais não somente suas limitações, mas, principalmente, as balizas norteadoras de suas ações funcionais. Assim, o Estado precisa ser eficiente e eficaz para o atendimento das demandas que o pacto constitucional lhe impôs e que se encontram substancialmente desatendidas. O método de trabalho é o hipotético-dedutivo, baseado em pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE

Princípio da eficiência — administração pública — Constituição — estado democrático de direito

ABSTRACT

The article aims to answer the following question: what is the Principle of Efficiency in the Brazilian context and what is the necessary dimension of the State to meet the constitutional requirement? It is argued that a constitutionally appropriate interpretation of the Principle of Efficiency is required. In this respect, it is important to verify that this is not an efficiency from the perspective of the private sector, where efficiency converses directly with (and for) the expectation of profit. The proposition is of a construction in view of the needs of the State, understood in its democratic and legal facet, which has in the constitutional dictates not only its limitations, but mainly the guiding beacons of their functional actions. Thus, the State needs to be efficient and effective to meet the demands that the constitutional pact imposed on it and that are substantially neglected. The working method is the hypothetico-deductive, based on bibliographical research.

KEYWORDS

Principle of efficiency — public administration — Constitution — democratic state of rights

1. Introdução

A presença do Estado na sociedade tem sido assunto de divergências, fazendo com que o ente público assuma as mais variadas feições, de cunho de estado social a feição de estado liberal. Essa variação de posição e comprometimento conduz também a uma modificação na estrutura da composição administrativa da máquina estatal: em tamanho maior ou menor.

A sociedade moderna e globalizada exige do Estado uma crescente proteção social de seus cidadãos, ante uma economia liberal de mercado; por outro lado, quer um Estado reduzido, oportunizando uma cada vez maior presença do mercado em assuntos que eram do Estado.

Essa redefinição de papéis também atingiu o Brasil, ficando ao Estado as atividades de interesse público essenciais como saúde, assistência social, educação etc. e as demais, que são economicamente exploráveis, ao mercado.

Uma das consequências desses “novos ventos” foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/198, que introduziu o princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais que devem nortear a administração pública.

Neste contexto, o trabalho analisa o seguinte problema: em que consiste o princípio da eficiência no contexto brasileiro e qual a dimensão do Estado para atender à exigência constitucional? Formulam-se como hipóteses: primeira, o Estado tem de ser grande ou pequeno, ou, por segundo, nem grande nem pequeno, porém suficiente. O método de trabalho é o hipotético-dedutivo, baseado em pesquisa bibliográfica. Trabalhar-se-ão os seguintes itens: em que consiste o Estado eficiente, aspectos jurídicos e conceituais do princípio da eficiência e o princípio da eficiência no contexto constitucional brasileiro.

A eficiência determina o alcance de um resultado maior (quantitativo e qualitativo) com menor custo. Não significa, necessariamente, a redução dos recursos econômicos disponíveis para a busca de determinado resultado, mas sim o alcance de um maior e melhor resultado com os recursos econômicos de que se dispõe. Por isso, o Estado precisa fazer frente às demandas sociais que a realidade lhe impõe com o orçamento disponível.

2. Em que consiste o Estado eficiente?

A análise da eficiência pode ser feita, entre outros aspectos, em relação à eficiência administrativa, econômica e técnica. Dessa forma, a verificação da eficiência precisa considerar tanto os aspectos quantitativos como os

qualitativos, para demonstrar a real utilidade do serviço para os seus titulares e usuários. Quando se analisa eficiência, precisa-se saber: se na sua avaliação é necessária a verificação de sua eficiência também no aspecto qualitativo ou basta atingir a eficiência quantitativa?

Respondidas as questões, quanto aos aspectos quantitativos e qualitativos, é necessário lembrar a quem interessam essas respostas. O Estado pode prestar serviços de forma extremamente eficiente, tanto no aspecto da qualidade quanto da eficiência econômica, e tais serviços atenderem apenas a uma parcela da população. Nesse caso, tem-se um atendimento eficiente, cujo recebimento daquele serviço por parte da população é legítimo, porém deficitário em relação ao alcance do número de pessoas que necessitam desse eficiente serviço público.

Pode-se, ainda, concluir que os serviços prestados devem ser eficientes, atingindo a totalidade das pessoas que deles necessitam, ou seja, um atendimento universal. Assim, em se tratando de eficiência da administração pública, pode-se dizer que o Estado deve ser eficiente em relação à totalidade dos cidadãos que dele necessitam, mesmo que potencialmente. Dessa forma, a resposta à questão colocada pode ser no sentido de que a eficiência estatal, os serviços públicos que o Estado oferece, deve ser prestada de forma eficiente, tanto quantitativa como qualitativamente à universalidade das pessoas que deles necessitam.

No caso brasileiro é possível se indagar sobre o que se entende por um Estado eficiente, ou o que é uma administração pública eficiente. A melhor resposta a essa questão pode ser retirada da própria Constituição brasileira, que estabelece ser o Brasil um estado democrático de direito, que deve respeitar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais. Sendo, portanto, o Brasil um estado democrático de direito, deve em primeiro lugar estar subordinado ao direito, e, portanto, à própria Constituição. Nessa mesma linha, sendo um estado democrático de direito, deve-se observar a prescrição constitucional, de compromisso com o resgate da histórica dívida social.

Assim, a observação do princípio da eficiência não pode prescindir de alguns critérios fundamentais, como os aspectos tanto quantitativos como qualitativos, bem como que o alcance dos serviços prestados de forma eficiente deve atingir a universalidade das pessoas que dele precisam. Portanto, a eficiência do Estado brasileiro somente pode ser atingida mediante a prestação de um bom serviço público à totalidade das pessoas que dele necessitam. Tais critérios mínimos seriam, portanto, imprescindíveis para se definir um Estado eficiente, considerando os preceitos constitucionais.

Assim, o princípio da eficiência não pode ser entendido como a subordinação da atividade administrativa à simples racionalidade econômica. Nesse sentido é o entendimento de Marçal Justen Filho,¹ ao afirmar que a eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica, pois, enquanto uma empresa privada está autorizada a organizar sua produção buscando somente o lucro, na atividade do Estado a eficiência deverá traduzir valores de outra ordem, superando o interesse meramente econômico.

Agregado à questão de uma correta definição de qual eficiência interessa ao Estado, há outro elemento que se mostra imprescindível para o desiderato dessa questão, qual seja, o do efetivo exercício da cidadania. A cidadania, conforme Pérez Luño² ressalta, advém do termo latino *cives*, que designa a posição na *civitas*. A ideia de cidadania na compreensão romana, por sua vez, se refere a um núcleo que une os conceitos de direitos e deveres definindo a posição das pessoas livres na República.

Com o iluminismo o conceito de cidadania adquiriu novo significado, abrangendo também a noção de liberdade política. Porém, foi com a gênese do conceito de direitos humanos, vinculado ao estado de direito, que surgiu a definição moderna de cidadania relacionada com a ideia de liberdade. A qualidade de cidadão é exaltada pela Revolução Francesa, que dentro de um contexto de estado de direito construiu a noção das liberdades.³ Assim, ocorre a imbricação do conceito de cidadania com os direitos fundamentais e o Estado que marca os tempos modernos. Cidadania, para o Estado liberal, está relacionada com a nacionalidade, pertencimento a um Estado.

Com o conceito de cidadania multinível, David Held⁴ constrói uma nova definição de cidadania, onde esta não se baseia no exclusivo pertencimento a um Estado territorial, porém vinculada a normas e princípios gerais consolidados e utilizados em diferentes aspectos. Os princípios da democracia e dos direitos humanos dão apoio a essa nova concepção.

Assim, são desenhados os contornos para uma cidadania num sentido mais amplo do que o próprio território, alcançando os âmbitos local, nacional e regional e global. Nessa ótica é que Habermas⁵ afirma que: “Somente uma

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 85.

² PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *¿Ciber ciudadanía@ o ciudadanía.com?* Barcelona: Gedisa, 2004. p. 24.

³ *Ibid.*, p. 35.

⁴ HELD, David. *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madri: Taurus, 2005. p. 152-154.

⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II, p. 304.

cidadania democrática, que não se fecha num sentido particularista, pode preparar o caminho para um *status de cidadão do mundo*, que já começa a assumir contornos em comunicações políticas em nível mundial”.

O que importa reforçar é a imbricação indispensável entre cidadania, democracia e participação. O exercício da cidadania, numa compreensão que resgata a necessidade de unir os conceitos de direitos e deveres do cidadão, é elemento indispensável para a concepção, compreensão e exigência de um Estado eficiente, numa ótica cidadã.

A eficiência na administração pública⁶ precisa ser compreendida sob os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público; imprescindível, portanto, que a interpretação se faça sob essa ótica e isso somente acontecerá com a participação cidadã que, de forma responsável, acompanha, fiscaliza e exige que os rumos do Estado sejam, efetivamente, nesse sentido. Uma atuação eficiente necessita, assim, racionalizar e aproveitar o máximo das potencialidades existentes e disponíveis para alcançar o resultado quantitativo e qualitativo mais satisfatório, democrático e com exercício da cidadania possível.⁷

3. Aspectos jurídicos e conceituais do princípio da eficiência

Embora tenha ocorrido a inclusão do princípio da eficiência na Constituição brasileira, a partir da Emenda Constitucional nº 19/2008, tal princípio não era estranho no ordenamento jurídico brasileiro. A reforma administrativa de 1967 aprovou o Decreto-Lei nº 200/1967, sujeitando a administração indireta ao controle da eficiência administrativa. A própria Constituição de 1988 também já havia se referido ao princípio da eficiência na administração pública. O art. 74, inc. II, da CF estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno para

⁶ É necessário ter claro que, quando se trata de crise de eficiência na administração pública, a análise não se restringe ao Poder Executivo, mas estende-se aos Poderes Legislativo e Judiciário. Em relação ao último, é de extrema importância o estudo feito por Álvaro Filipe Oxley da Rocha, que analisa a relação da própria magistratura com os seus problemas, fornecendo elementos essenciais para uma reflexão sobre os motivos e argumentos determinantes do comportamento e da visão de mundo que os magistrados apresentam. In: ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. *Sociologia do direito: a magistratura no espelho*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002.

⁷ Conforme: KOSSMANN, Edson Luís. *A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

“comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos por entidades de Direito privado”.

O conceito do princípio da eficiência,⁸ bem como seu conteúdo e resultado prático na aplicação à administração pública têm sido motivo de divergências entre diversos doutrinadores que estudam o assunto. De uma perspectiva científica, uma definição do conceito de eficiência pode ter como pontos de observação: a economia, a sociologia, a administração e o direito. Porém, além da perspectiva da ciência, outros aspectos podem fazer com que haja variação do entendimento sobre o correto conceito de eficiência, como o próprio juízo valorativo do intérprete, além de outros aspectos. Assim, é inviável a pretensão da adoção de um conceito padrão e imutável, devendo uma definição básica ser convencionada por aqueles que a usam.

Emerson Gabardo⁹ faz uma aproximação da ideia de eficiência e do ideal de racionalização da ação, mas explica que racionalizar, nesse sentido, não se resume à ideia da utilização da razão, “mas com a incrementação de um elemento mais específico: a preocupação com a maior eliminação de erros possível no processo, tornando-o, nesse sentido, mais eficiente”.¹⁰

⁸ É comum a utilização dos conceitos de eficiência e eficácia como sinônimos; entretanto, é equivocada tal confusão. Renato Lopes Becho entende que “eficácia está mais para atos ou fatos, enquanto eficiência está para pessoas (físicas ou jurídicas), mas mantendo-se a ideia da obtenção dos efeitos desejados, de cumprimento de metas (BECHO, Renato Lopes. Princípio da eficiência na administração pública. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, p. 439, jul. 1999). Além desse, há vários outros entendimentos sobre a distinção dos conceitos de eficiência e eficácia, porém, para fins deste trabalho, entendo por oportuno uma distinção mais simplificada, onde poderia se dizer que enquanto a eficácia tem relação com o meio, ou seja, o meio utilizado para a obtenção de determinado fim, o meio correto, ou na intensidade correta para a produção do fim pretendido, a eficiência tem relação com o fim propriamente dito, ou seja, o fim alcançado (com a utilização de um meio eficaz) precisa ser eficiente (completo, o mais ideal possível). Portanto, o fim somente poderá ser eficiente se o meio utilizado for eficaz. A eficiência administrativa será alcançada quando for atendido o interesse público, e esse fim só poderá ser alcançado se utilizados os meios eficazes.

⁹ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 26.

¹⁰ Assim como os demais termos vagos, a expressão racionalização é passível de ser compreendida em várias conotações diferentes, podendo depender, inclusive, do critério político que se use, como bem observa Alain Touraine: “A racionalização é uma palavra nobre quando ela introduz o espírito crítico e científico nos domínios até então controlados por autoridades tradicionais e a arbitrariedade dos poderosos; ela se torna uma palavra temível, quando designa o taylorismo e os outros métodos de organização do trabalho que violam a autonomia profissional dos operários e que os submetem a cadências e comandos que se dizem científicos, mas que não são mais do que instrumentos a serviço do lucro, indiferentes às realidades fisiológicas, psicológicas e sociais do homem no trabalho”. TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. 4. ed. Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 99.

Porém, essa aproximação entre as ideias de eficiência e de racionalidade pode chegar ao ponto em que uma torna-se sinônimo da outra, ou seja, a racionalização, ao invés de ser um instrumento, torna-se sinônimo da própria eficiência, “na medida em que ser eficiente (no caso ser racional) pode ser entendido, simplesmente, como tomar a eficiência na qualidade de objetivo (racionalizar)”.¹¹

Porém, mesmo sendo a eficiência termo multifacetado e ambíguo, seu conceito não pode ser reduzido apenas a alguns de seus elementos. Para João Carlos Loureiro,¹² por exemplo, a eficiência pode ser entendida como celeridade ou como economicidade. Tem-se que a utilização do termo dessa forma reduz o conceito a um sentido extremamente restrito e incompleto, principalmente, em se tratando de análise de eficiência do Estado e da administração pública.

Há ainda a especificação de “eficiência jurídica”, que pode ter várias conotações. Para Campilongo,¹³ refere-se ao sucesso de determinada norma na obtenção dos resultados pretendidos com sua edição. Esse entendimento, embora possa parecer uma confusão com a eficácia da norma jurídica, não é o caso. Uma norma jurídica pode ser eficaz quanto à sua aplicabilidade específica e, mesmo assim, não produzir os resultados pretendidos com sua edição. Explicando: uma norma pode ser editada com a pretensão de que com a sua observância (eficácia, portanto) chegue-se a determinada alteração no comportamento social; pode ocorrer que tal norma venha efetivamente a ser observada, porém a alteração no comportamento social pretendido não venha a ocorrer. Assim, a eficiência jurídica está relacionada com o resultado pretendido, e não somente com a eficácia da norma, quanto à sua observância e aplicabilidade específica.

Para Paulo Modesto, o princípio da eficiência é a exigência jurídica, imposta à administração pública e “àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados à subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe foram confiadas por lei ou por ato ou contrato de Direito Público”.¹⁴

¹¹ Emerson Gabardo, *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, op. cit., p. 27.

¹² LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. O procedimento administrativo entre eficiência e a garantia dos particulares — algumas considerações. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, p. 132, 1995.

¹³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 55 e ss.

¹⁴ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, São Paulo, n. 7, p. 75, jul./set. 2000.

Nessa mesma linha, Pereira Junior e Marines Dotti entendem que o princípio da eficiência vincula os gestores públicos de “agir mediante ações planejadas com adequação, executadas com menor custo possível, controladas e avaliadas em função dos benefícios que produzem para a satisfação do interesse público”.¹⁵

Vladimir da Rocha França,¹⁶ por sua vez, afirma que “o Princípio da Eficiência administrativa estabelece que toda ação administrativa deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativos”. Medauar¹⁷ entende que o princípio da eficiência agora incorporado no texto constitucional preconiza à administração uma ação rápida, precisa e apta a produzir os resultados que satisfaçam às necessidades da população: Analisando a importância desse princípio, Eros Roberto Grau¹⁸ entende que a eficiência da administração pública adquiriu uma grande importância, tornando-se um valor cristalizado, pois não interessa à sociedade a manutenção de uma estrutura ineficiente. A sedimentação desse valor ganhou normatividade, transformando-se em um princípio a ser observado por todo o ordenamento jurídico, no que tange à administração pública.

Todas essas definições e entendimentos têm em comum a compreensão de que o princípio da eficiência na administração pública é uma norma jurídica direcionada ao Estado e aos agentes públicos, que exercem direta ou indiretamente essa função; que determina, conjugado com os demais princípios da administração pública, a busca do atendimento ao interesse público, procurando sempre a forma mais adequada para alcançar o melhor resultado com os recursos, instrumentos e mecanismos de que dispõe.

Verifica-se haver por parte de grande parcela dos doutrinadores que discorrem sobre o assunto apenas numa tentativa de uma definição ou conceituação técnica, sem uma análise mais apurada e comprometida em relação aos resultados da constitucionalização do princípio da eficiência, ou seja, não há, salvo exceções, a preocupação de uma avaliação da necessidade e das

¹⁵ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto. A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei nº 7.709, de 2007). *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, a. 9, n. 44, p. 189, jul./ago. 2007.

¹⁶ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 220, p. 168, abr./jul. 2000.

¹⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 127

¹⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991. p. 194-196.

consequências da inclusão desse princípio junto às normas constitucionais; se haverá ou não eficácia desse princípio; se os resultados pretensamente pretendidos poderão ou não ser alcançados a contento; e, para isso acontecer, o que deveria ser feito. Por outro lado, alguns conceitos apresentam certa confusão do princípio da eficiência com outros já anteriormente constitucionalizados, como subprincípios da imparcialidade e da neutralidade, que dizem respeito ao princípio constitucional da impessoalidade; já a transparência é relativa ao princípio da publicidade, ambos princípios constitucionais norteadores da administração pública. Também é de extrema importância observar que o termo *burocracia* é utilizado por muitos doutrinadores, legisladores e outras pessoas que estudam, trabalham ou têm qualquer outra relação com a administração pública, com a conotação pejorativa, corriqueira, popular, como sinônimo de formalismo excessivo e lentidão, ou seja, apresentando as disfunções não desejadas, sem muita preocupação com o significado técnico que o termo *burocracia*¹⁹ representa.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello,²⁰ embora a eficiência do Estado seja algo mais do que desejável, o princípio da eficiência “é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto”. Por outro lado, enfatiza que, no seu entendimento, o princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo, há muito, no direito italiano, ou seja, o princípio da “boa administração”.²¹

É evidente que a eficiência na administração pública é algo desejado e esperado por todos os cidadãos; porém, uma administração não se torna eficiente, não passará a acontecer uma boa administração motivada por uma imposição legal. A eficiência administrativa somente pode acontecer como resultado de uma boa administração e esta só acontecerá pelo cumprimento

¹⁹ Conforme Max Weber: “Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações da mesma forma que a máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a univocidade, o caráter oficial, a continuidade, a discricção, uniformidade, a rigorosa subordinação, a redução de fricções e de custos materiais e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática”. Assim, a burocracia prevê a organização de um sistema social racional, tendo como pressupostos a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo, e como consequências desejadas a previsibilidade, maior controle e maior eficiência. WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 103 e ss.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 117-118.

²¹ *Ibid.*

dos ditames constitucionais, que determinam ao Estado brasileiro a busca da efetivação dos princípios que informam e orientam um estado democrático de direito.

É preciso ter presente que o estado democrático de direito somente se efetivará tendo no pacto constitucional os limites norteadores do compromisso de realização efetiva de um Estado social que respeite e garanta a dignidade da pessoa humana como princípio indispensável e insuperável, na busca da efetivação dos direitos fundamentais.

Conforme Moreira Neto, a conjugação do princípio da eficiência com o da boa administração é resultado de um aplicado trabalho de vanguarda da doutrina jurídica, desenvolvida desde meados do século XX, por autores como Raffaele Resta e Guido Falzonem, que defenderam a transcendência do conceito de poder-dever de administrar, afirmando pela administração burocrática, “empenhada em lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer como um passo adiante, o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública”.²²

Tendo como referência o art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada no Conselho Europeu de Nice de 7 a 9 de dezembro de 2000, Juarez Freitas trata do “direito fundamental à boa administração pública”. A Carta Europeia prescreve o direito a uma boa administração, estabelecendo que entende como tal: que todos têm direito a um tratamento imparcial e equitativo, compreendendo o direito de defesa e acesso aos processos, antes de qualquer decisão desfavorável por parte do Estado, cujas decisões precisam ser fundamentadas; direito à reparação por danos causados pelas instituições da Comunidade Europeia; entre outros.²³

Com tal inspiração, Freitas sintetizou o conceito de direito fundamental à boa administração pública como “o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.²⁴ Com

²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 221, p. 84, jul./set. 2000.

²³ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia* — anotações relativas ao texto integral da Carta Luxemburgo. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

²⁴ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 20.

essa síntese conceitual, o autor pretende esclarecer que há um somatório de direitos subjetivos do cidadão, conjugados com deveres correspondentes do Estado, que não admitem uma prática antijurídica de inércia, tanto dos administradores públicos como dos controladores da administração pública.²⁵

Vanice Lírio do Valle lembra que no direito brasileiro os princípios constitucionais que devem nortear a administração pública permitem a extração de um direito fundamental à boa administração pública, que transcende inclusive o que dispõe a carta de Nice sobre o assunto. Citando, exemplificativamente, o art. 37, *caput*, da CF, e o art. 37, §3º, do mesmo texto, ressalta que nesses e outros preceitos “[...] se robustecem os mecanismos de controle social do poder, transparecendo a preocupação em assinalar à cidadania, direito fundamental ao direcionamento da coisa pública à melhora permanente no atendimento aos interesses da coletividade”.²⁶

O direito fundamental à boa administração pública deve ser compreendido no sentido de que a administração pública deve ser gerida, informada e orientada por todos os princípios constitucionais que a norteiam, tanto na perspectiva de evitar os excessos que podem ser cometidos como também no sentido de evitar as omissões praticadas por parte dos gestores do Estado. A administração pública está sempre sujeita ao controle e à fiscalização, sendo todos os seus atos, inclusive aqueles considerados juridicamente discricionários, passíveis de controle, fiscalização e correção, quando necessário.

Tais conceitos tiveram seu nascedouro junto com as grandes teorias das ciências administrativas, da iniciativa privada, quando Taylor, Fayol e outros estudaram o problema com o objetivo de estabelecer uma série de princípios sobre como planejar, organizar e controlar a administração.²⁷ Henri Fayol passou a definir as características do bom administrador;²⁸ Frederick Winslow Taylor desenvolveu seus estudos sobre os melhores meios para o alcance do fim buscado na organização;²⁹ Max Weber, por sua vez, analisou e caracterizou

²⁵ FREITAS, Juez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 36.

²⁶ VALLE, Vanice Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, a. 10, n. 48, p. 101-102, mar./abr. 2008.

²⁷ MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980. p. 20-21 e p. 49.

²⁸ FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 27 e 43-44.

²⁹ TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

as organizações sociais, sua juridicidade e eficiência como princípio para a concretização dos fins pretendidos.³⁰

Os doutrinadores Canotilho e Vital Moreira entendem a obediência ao princípio da *boa administração*, que se encontra expressa na Constituição portuguesa, como a atuação que observa a *eficiência e a congruência*.³¹ Note-se que a própria Constituição portuguesa não traz a eficiência como um princípio constitucional expresso, entre aqueles fundamentais da administração pública.

4. O princípio da eficiência no contexto constitucional brasileiro

A ineficiência não pode ser racionalmente admitida e legitimada, devendo ser tratada, obviamente, como uma anomalia, estranha (embora sabidamente presente) à essência e à natureza das ações e das relações sociais, seja no âmbito da vida pública ou privada. Mas no que consiste essa eficiência na administração pública é uma questão que tem diversas formas de ser compreendida.

Gabardo, analisando as reformas que pretendem a flexibilização dos procedimentos estatais, entende que seu verdadeiro objetivo é ideológico, tendo um caráter simbólico. “O novo modelo que se tem buscado implementar é bom porque é (parece) mais eficiente. Para tanto utiliza-se sabiamente a conotação repulsiva que a burocracia possui perante o imaginário popular.”³² Com isso, se trabalha para produzir o “consenso da insatisfação”,³³ pretendendo com ele a aprovação adesista e pacificamente submissa da proposta da flexibilização liberal que se pretende implementar. Deste modo, a legitimação simbólica³⁴ vai se impondo de forma suave e contínua, implementando seu objetivo de obter o controle político, cognitivo e afetivo do comportamento popular.³⁵

³⁰ Max Weber, *Economia y sociedad*, op. cit.

³¹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. rev. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 928.

³² Emerson Gabardo, *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, op. cit., p. 66.

³³ BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998. p. 36.

³⁴ Sobre a aceitação do poder simbólico, Gabardo entende que: “Os indivíduos, em certa instância de legitimação, exigem um fundamento que supere o real, por absoluta insuficiência deste. Sendo assim, torna-se mais fácil compreender o porquê da aceitação da figuração simbólica que em nada reproduz a realidade”. GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 36.

³⁵ OLIVEIRA, Sidney Nilton de. As estratégias de gerenciamento do trabalho nas organizações modernas. *História — Questões & Debates*, Curitiba, n. 29, p. 86, ago./dez. 1998.

Dizer que todo o Estado é por si só, por natureza e essência ineficiente é um equívoco tão grande quanto dizer que a iniciativa privada (e seu ícone: o mercado) é de todo eficiente, por natureza e essência. Também não é correto afirmar (por ser, no mínimo, ingênuo) que o modelo gerencial de administração pública vai acabar com os vícios da burocracia, principalmente da burocracia estamental; assim como acreditar que a melhor solução para o excesso de formalismo é acabar totalmente com ele, ou negá-lo, por meio da implementação do liberalismo administrativo. Analisando a preocupação de Weber, de que a burocracia poderia extrapolar o âmbito da eficiência técnico-administrativa, convertendo-se em aparato de determinação dos fins do Estado, Gabardo lembra que isso é exatamente o que vem ocorrendo, a partir do modelo neoliberal, concretizado na forma do gerencialismo. Com esse raciocínio, reforça-se a proposição de que o real problema administrativo está na precariedade de instrumentos legitimadores, que muito facilmente transformam-se em mitos, por meio de sua autonomização.³⁶

Portanto, assim como não há neutralidade em qualquer ação social ou estatal, também não há neutralidade na escolha dos instrumentos de gestão; e os “avanços” rumo à informalidade administrativa não recuperam a eficiência, pelo contrário, podem implicar a decadência das conquistas sociais e democráticas até aqui alcançadas, e abrir as portas para o arbítrio do gerencialismo de resultados meramente econômicos.

Para Carmen Lúcia Antunes Rocha,

o que importa, mais do que nunca na história, é o ser humano, fim da burocracia estatal. Esta não passa de um meio — o mais eficiente até agora pensado — que tem que se adequar à Justiça para o universo das pessoas que a compõe. A Administração Pública teve, pois, que se pensar e se propor humana, moral e justa.³⁷

Esse conceito, portanto, precisa ser claramente apreendido, de que a burocracia não é um fim em si mesmo, mas um meio, até hoje não superado, para o alcance da isonomia de tratamento entre os administrados.

Essa isonomia de tratamento aos administrados, estreitamente ligada à moralidade, somente pode ser alcançada pelo procedimento, sendo este

³⁶ Emerson Gabardo, *Eficiência e legitimidade do Estado*, op. cit., p. 36.

³⁷ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 108.

um mecanismo de manutenção e garantia da imparcialidade e da segurança jurídica. Gabardo conclui que “são os próprios ideais de justiça e moralidade que exigem a atuação procedimental da Administração, com um pilar da segurança jurídica ínsita ao Estado de Direito”.³⁸ Portanto, o procedimento burocrático, de forma legítima, é instrumento necessário para a realização da justiça e da democracia por parte do Estado.

Nesse sentido, Romeu Felipe Bacellar Filho explica que a ação administrativa procedimental é “a fixação de regras para o modo como a Administração deve atuar na sociedade e resolver os conflitos”, configurando numa “condição indispensável para a concretização da democracia”.³⁹ Não é outro o entendimento de Adriana da Costa Ricardo Schier, que afirma ser o procedimento um mecanismo essencial para a realização da democracia, pois ele possibilita a participação do cidadão nas decisões do Estado. É por meio dos procedimentos da administração pública que os direitos de participação podem ser exercidos, “tanto na dimensão em que concretiza o Princípio do Estado de Direito (na medida em que possibilita o controle de legitimidade dos atos administrativos) como na perspectiva que viabiliza o Princípio Democrático, pois garante o direito à intervenção dos cidadãos na gestão pública”.⁴⁰

Para Adilson Dallari, a administração do interesse público apresenta radicais diferenças em relação à gestão dos negócios privados. Enquanto nas relações jurídicas entre particulares o que importa é a vontade de cada um, que deve ser livre, pois são disponíveis, os interesses públicos são indisponíveis; por isso, a “atuação da administração pública como gestão de interesses qualificados como públicos é condicionada por uma série de fatores, cuja relevância os eleva à categoria de princípios”.⁴¹

A eficiência gerencial da administração privada legitima-se pela busca do lucro. A administração pública não pode pautar-se na busca do lucro, a sua função não é essa, “o lucro não é valor justificador das funções públicas. Cabe ao Estado promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana, a

³⁸ Emerson Gabardo, *Eficiência e legitimidade do Estado*, op. cit., p. 39.

³⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 130.

⁴⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *O direito de reclamação da administração burocrática à gerencial*. Dissertação (mestrado em direito do estado) — Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001. p. 77, apud Emerson Gabardo, *Eficiência e legitimidade do Estado*, op. cit., p. 41.

⁴¹ DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 5, p. 35, 1994.

paz social".⁴² Mas não uma falsa paz social assegurada à custa do monopólio do uso da força e da coerção violenta, mas uma paz assegurada por meio de políticas públicas de inclusão social, coletiva e solidária, nos moldes do constitucionalismo social e dirigente.

Assim, também não basta apenas a realização e a concretização dos resultados que se pretende alcançar, com uma prática administrativa eficiente nos moldes do programa de "qualidade total", mas também o respeito aos meios que devem ser utilizados, em observância aos princípios da legalidade, da publicidade e outros.

Gabardo ressalta o que chama de incongruência entre o programa de qualidade total e gestão pública. Além de demonstrar a incompatibilidade entre esses dois regimes, exemplifica a completa inutilidade dos programas de qualidade total nos exercícios das funções públicas, principalmente, quando se trata de respeito aos princípios norteadores da administração pública, como a legalidade, a moralidade, a impessoalidade e outros: "Um deles é o Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba, que foi um dos pioneiros a conquistar seu certificado de qualidade total. E logo após, também um dos primeiros a ser suspeito de má gestão de recursos, superfaturamento de obras e nepotismo".^{43 44}

Assim, a visão meramente gerencial mostra-se inadequada para o enfrentamento dos problemas apresentados pela gestão da máquina pública, pois opera numa perspectiva diversa daquela preocupada com o interesse público de caráter universal. Da mesma forma, também tem se mostrado ineficiente para o enfrentamento dos vícios que a cultura patrimonialista implementou no interior do Estado brasileiro, que teima em permanecer.

O Estado busca sua legitimidade nos valores consensuais da cultura social que ele representa. A legitimidade, portanto, se produz com o suporte de um sistema de poder que tenha condições de gerar sua própria estabilidade com um mínimo possível de emprego da força. Moreira Neto⁴⁵ entende que a legitimação é um fenômeno antropológico inseparável do consenso alcançado pelos grupos sociais, que proporciona a verificação da concordância

⁴² PERREIRA JUNIOR, Jessé Terres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 44.

⁴³ Emerson Gabardo, *Eficiência e legitimidade do Estado*, op. cit., p. 64.

⁴⁴ Ao exemplo citado inúmeros outros poderiam ser agregados.

⁴⁵ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos*, op. cit., p. 63.

conjuntural e casuística entre os fenômenos políticos e aqueles valores que devem suportá-los, ambos concernentes ao poder.

Essa definição demonstra que o Estado deve manter-se legítimo e, para isso, deve alcançar a concordância consensual dos cidadãos. Para isso, o autor divide a legitimação em material e formal. Aquela predominantemente material é subdividida em factual, moral e pragmática; já a legitimação predominantemente formal é subdividida em processual e eleitoral.

É na legitimação material pragmática que se relaciona a avaliação dos resultados, objetivando verificar a atuação eficiente em relação ao resultado buscado. A legitimação pragmática, portanto, se concentra na busca de resultados. Conforme as palavras de Moreira Neto:⁴⁶ “Essa avaliação do grupo se concentra sobre a *eficiência* que poderá ser lograda (futuro), a que está sendo obtida (presente) ou a que foi realizada (passado) com uma determinada decisão a respeito a uma proposta de poder”.

É nesse sentido que a legitimidade material, de um estado democrático e de direito, como o brasileiro, somente pode ser alcançada se cumpridos os compromissos sociais que foram constitucionalmente assumidos. Do entendimento de Paulo Modesto se retira a compreensão de que a positivação do princípio da eficiência representa um plus normativo na exigência de um agir eficiente, compromisso esse que já existia no conceito de estado social. Conforme Modesto, o estado social não pode deixar de agir com eficiência, justificando os recursos que arrecada da comunidade com resultados socialmente relevantes. “Essas exigências hoje não são mais percebidas em termos meramente políticos e econômicos. Foram positivadas no sistema jurídico, juridicizaram-se como exigências do ordenamento nacional”.⁴⁷

Nesse sentido, também são importantes os ensinamentos de Ferrajoli, que defende a ideia de eficiência social e a legitimidade do Estado, no sentido de que nas sociedades complexas, como as contemporâneas, há a necessidade de garantir a sobrevivência como condição de legitimidade do pacto social, “e na base de reconhecimento elementar, isto é, do fato de que o direito social certamente tem um custo, mas o seu custo é infinitamente inferior ao custo da falta de garantia a esse direito”.⁴⁸

⁴⁶ Ibid., p. 64-65.

⁴⁷ Paulo Modesto, Notas para um debate sobre o princípio da eficiência, op. cit., p. 66.

⁴⁸ FERRAJOLI, Luigi. I Conferência Internacional sobre garantismo e gestão pública — separação dos poderes: funções de governo e funções de garantia. *Jornal Estado de Direito*, Porto Alegre, a. IV, n. 23, nov./dez. 2009.

Ferrajoli defende o atendimento das necessidades sociais por parte do Estado como cumprimento de sua responsabilidade no pacto social realizado. Porém, é importante verificar que, conforme o autor, se não fosse o cumprimento dessas necessidades por parte do Estado, com ações positivas, de forma dirigente e garantista — uma responsabilidade social assumida e necessária para a sua legitimação —, essas ações seriam importantes também como estratégia econômica, pois na relação custo/benefício dos investimentos sociais produzem inclusive benefícios econômicos para o Estado.⁴⁹

Portanto, mesmo que não fosse em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Estado, os investimentos sociais já seriam uma demonstração de correta estratégia para seu crescimento e desenvolvimento econômico.

Porém, o estado democrático de direito tem no constitucionalismo não somente sua maior fonte positivada do sistema jurídico nacional, como também a maior fonte norteadora das ações e atividades administrativas do próprio Estado. Todas as atividades de governo e, principalmente, aqueles tendentes a desenvolver as políticas públicas devem compreender que o cumprimento dos direitos fundamentais é uma obrigação constitucional que está sob a responsabilidade do Estado, condição indispensável, portanto, para sua legitimidade material.

Sob a ótica do princípio da eficiência, o viés constitucional do Estado exige a prática de políticas e ações que levam ao atendimento efetivo das demandas que garantam o cumprimento dos direitos fundamentais. As políticas públicas de Estado devem atentar para o cumprimento dos objetivos e compromissos que constitucionalmente lhe foram atribuídos. Assim, na conjugação do atendimento aos limites e ditames constitucionais com a democracia substantivamente participativa, não cabe aos Estados (ou de quem os governa e representa) proporem políticas e ações administrativas que buscam resultados contrários ou aquém daqueles constitucionalmente pactuados.

O Estado nunca poderá ser considerado eficiente se esta busca se pautar somente no objetivo de atingir os melhores resultados econômicos, numa

⁴⁹ Segundo Ferrajoli, “Os países Europeus são hoje mais ricos que os outros países exatamente porque em parte resolveram os problemas das questões sociais e assim podemos dizer que a garantia dos direitos vitais, dos direitos sociais vitais é o principal investimento econômico, o principal investimento produtivo. Sem garantia de sobrevivência quando a fome, a má nutrição, as doenças incuráveis levam à morte de milhões de pessoas, a incapacidade de se dedicar a questões produtivas de milhões e milhões de pessoas, não existe o desenvolvimento individual, nem o coletivo. É necessário desfazer, mudar o lugar comum segundo o qual os direitos sociais custam. A garantia dos direitos sociais é o principal investimento econômico”. Ibid.

simples solução da equação matemática da maximização dos resultados pelo menor custo possível. Essa bem-sucedida equação econômica não demonstra eficiência do Estado; pode, no máximo, demonstrar uma eficiente atuação gerencial-administrativa, mas não uma atuação eficiente do Estado, pois sua função não se limita à eficiência econômica, sob o prisma gerencial.

Assim, na busca da eficiência administrativa, por parte do Estado, um resultado eficiente não pode limitar-se ao seu conceito no sentido econômico; devendo ser, principalmente, de acordo com os imperativos da realização efetiva das diretrizes constitucionais que devem orientar toda e qualquer ação ou política pública.

Dessa forma, o grau de eficiência do Estado está relacionado, primeiro, com a estrutura material e pessoal de que dispõe para o desempenho de suas funções; e segundo, com o correto e bom uso que é feito dessa estrutura para o cumprimento integral e universal de suas funções. Portanto, é plenamente verificável que o grau de eficiência deve ser comparado diretamente com a estrutura existente, conjugado com seu correto uso. Estrutura escassa, que não possibilita o atendimento das demandas de forma universal, conjugada com seu bom uso, pode ser no máximo entendida como eficiência operacional e econômica, mas jamais como eficiência do Estado. Este somente será eficiente se atender as necessidades sociais que lhe são impostas de forma satisfatória e universal.

Por outro lado, é evidente que as estruturas que estão à disposição do Estado estão diretamente relacionadas com sua capacidade de investimento, ou seja, com suas condições financeira e orçamentárias. Um Estado que tem maior capacidade financeira para dispor de uma estrutura mais qualificada está em melhores condições de dar um retorno mais eficiente à sociedade. Por outro lado, uma menor capacidade estrutural também tem como consequência direta um menor grau de eficiência em suas ações, pois, embora possa ser bem administrado, será insuficiente e, portanto, ineficiente no atendimento de sua demanda.

Porém, a estrutura financeira orçamentária que pode estar à disposição do Estado para o suprimento de suas necessidades estruturais é o resultado de decisões políticas-públicas que são tomadas. Melhor dizendo: a capacidade de investimento do Estado depende dos recursos que estão a sua disposição para essa finalidade, e esses, por sua vez, fazem parte de um orçamento público geral. Esse resultado de todos os recursos que são arrecadados pelo Estado, direta ou indiretamente, resultando na soma de todos os tributos, sejam

eles impostos, taxas ou contribuições,⁵⁰ e outras formas de arrecadação ao erário, como daquelas atividades exercidas pelo Estado como Estado-empresário, independente do agente, órgão, poder ou ente da federação que o arrecada.

Portanto, tanto a arrecadação como a distribuição dos recursos públicos arrecadados são o resultado de decisões políticas-públicas que são tomadas pelos agentes públicos⁵¹ como representantes da sociedade. Assim, os valores dispostos a cada órgão, ente ou poder para suprir sua necessidade de investimento são o resultado de decisões políticas-públicas tomadas pela sociedade.

Porém, embora vivendo sob o manto de um estado democrático de direito, diante do baixo grau de cultura social e política de uma sociedade como a brasileira e, portanto, de politização e envolvimento nas “coisas públicas”, é evidente que as decisões, que são tomadas em nome da sociedade ou “do povo”, estão muito distantes de significar o entendimento e o respeito da vontade popular. O que temos é uma democracia formal, onde os agentes públicos na sua grande parte decidem aquilo que dizem ser a representação da vontade da sociedade.

Essas questões não podem ficar de lado quando se pretende a análise do princípio da eficiência do Estado, ou seja, da gestão pública eficiente. Está intrinsecamente relacionada com a democracia substantiva, e ambas, essenciais ao estado democrático de direito. Concorda-se com Vanice Lírio do Valle ao preconizar que a introdução do princípio da eficiência no texto constitucional “está longe de ser suficiente ao desenvolvimento do controle de atuação estatal, que estará a exigir outros elementos a revelarem o seu verdadeiro conteúdo axiológico”.⁵²

É por isso que a eficácia do princípio da eficiência no Estado brasileiro está muito mais relacionada e condicionada a uma análise dos valores culturais que são formados e desenvolvidos pela sociedade e pelo Estado, do que como resultado da simples positivação desse princípio com sua inclusão na

⁵⁰ Essa forma de arrecadação, por meio de tributos, por óbvio, gera reações e consequências paradoxais na sociedade: quanto maior o atendimento das demandas, maior a necessidade de arrecadação de tributos; portanto, maior a sobrecarga ao contribuinte; por outro lado, quanto menor for a arrecadação tributária, menor sobrecarga ao contribuinte, porém, menor atendimento às demandas sociais impostas ao Estado.

⁵¹ Por óbvio, não estamos ignorando as atuais divisões e graus de competências de cada agente, órgão ou ente da federação, disciplinado na forma da CF de 1988.

⁵² Vanice Lírio do Valle, *Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno*, op. cit., p. 93.

Constituição Federal. A simples posituação desse e de outros princípios que até hoje só adornam a Constituição não passa, por um lado, do atendimento à necessidade da cultura jurídica dominante de cunho formal positivista; e, por outro, atendendo à necessidade de produção de mitos que com seu poder fantasioso afastam e ocultam a realidade, fazendo com que essa fique velada e obscura, afastando a necessidade de sua alteração e reforçando a crença mitológica de que tudo está em seu lugar, inclusive a (i)legitimidade do Estado que é ineficiente para o atendimento das responsabilidades que o pacto constitucional de um estado democrático de direito lhe impôs.

5. Considerações finais

A definição substantiva da democracia deve superar o mero procedimento formal da escolha dos governantes, numa prevalência numérica da vontade da maioria. Uma democracia substantiva exige, essencialmente, uma conformação das políticas e ações do Estado e do direito que a regem, com os valores gerais e superiores que a norteiam, nomeadamente, contidos nos princípios constitucionais. Essa compreensão ganha maior relevo quando presente no contexto de um estado democrático de direito, que, para sua legitimação, precisa estar condicionado e submetido à vontade expressa por meio da participação cidadã, exigindo, nessa concepção, seus direitos e, também, seus deveres.

Portanto, no Estado brasileiro, a observação do princípio da eficiência não pode prescindir da observação de alguns critérios essenciais, como os aspectos tanto quantitativos como qualitativos da eficiência, bem como que o alcance dos serviços prestados de forma eficiente atinja a universalidade das pessoas que deles necessitam. Assim, a eficiência somente pode ser atingida mediante a prestação de um bom serviço público à totalidade das pessoas que dele necessitam. Tais critérios mínimos, portanto, são imprescindíveis para se definir um Estado eficiente.

Porém, a incapacidade do Estado em resolver seus problemas e cumprir com as responsabilidades que lhe são impostas pelo pacto constitucional produz uma dupla consequência: por um lado deslegitima seu aparato burocrático procedimentalista (que por vezes peca pelo seu formalismo e por pretender satisfazer-se em si mesmo), e por outro abre o flanco para a reação neoliberal com a proposta de legitimação pela desregulamentação (gerencial) das ações estatais.

A percepção da ineficiência do Estado acaba gerando um mesmo e dúbio discurso, que por um lado é justificador e por outro é paradoxal, destacando a necessidade de maior regulamentação legal (e nesse caso constitucional) para o combate dessa ineficiência. A introdução do princípio da eficiência no texto constitucional é um dos resultados desse fenômeno.

A eficiência administrativa somente pode acontecer como resultado de uma boa administração, e esta só acontecerá pelo cumprimento dos ditames constitucionais, que determinam ao Estado brasileiro a busca da efetivação dos princípios que informam e orientam um estado democrático de direito.

É preciso ter presente que o estado democrático de direito somente se efetivará tendo na soberania popular e no pacto constitucional os limites norteadores do compromisso de realização efetiva de um Estado social que respeite e garanta a dignidade da pessoa humana como princípio indispensável e insuperável, na busca da efetivação dos direitos fundamentais.

A ideia mítica da positivação do princípio da eficiência, como uma solução por si só, também serve como elemento de satisfação momentânea e dissimulada do senso comum. Esse artifício é propositalmente ativado sempre que se faz necessário acomodar pressões públicas contra os escândalos e atitudes negativas relacionadas ao Estado.

Ao conceito de princípio da eficiência convencionou-se acrescentar vários adjetivos para melhor identificar e defini-lo. Porém, talvez ainda haja outro conceito de eficiência, que precisa ser mais bem trabalhado para que a sociedade e o Estado possam efetivamente ser eficientes; uma eficiência que seja realmente proveitosa para a universalidade dos cidadãos, principalmente aqueles que precisam da atuação prestativa eficiente do Estado. Trata-se do que se poderia identificar como “eficiência ética”.

A eficiência ética proporcionaria que a sociedade se desenvolvesse institucionalmente de forma diferente. As regras de conduta humana teriam como orientadoras também as regras formais positivadas pelo Estado, mas, principalmente, as regras informais produzidas no interior da sociedade, como princípios éticos que, entre outras coisas, produzissem uma preocupação e um interesse na produção e promoção de benefício à comunidade, universalmente considerada, e não exclusivamente ao indivíduo, numa ótica individual.

Uma sociedade institucionalmente desenvolvida, que tivesse uma preocupação com a eficiência ética, certamente teria melhores condições de identificar a coisa pública e do que é público e do que é privado, e fazer com que o Estado fosse um Estado verdadeiramente democrático e de direito, com preocupação efetiva de concretização dos preceitos constitucionais.

A eficácia do princípio da eficiência no Estado brasileiro está muito mais relacionada e condicionada a uma análise e alteração dos valores culturais do que resultado da simples positivação desse princípio.

No Estado brasileiro, considerando os preceitos constitucionais forjados, a partir dos princípios de um estado democrático de direito, a verificação de sua eficiência somente pode ocorrer na ótica do efetivo cumprimento da Constituição, com o respeito e a garantia dos direitos fundamentais, como condição mínima e necessária para caminhar rumo à conquista da dignidade da pessoa humana de forma universal, com efetivo resgate da dívida social existente e tradicionalmente negligenciada.

Referências

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BECHO, Renato Lopes. Princípio da eficiência na administração pública. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, jul. 1999.

BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed. rev. Coimbra: Coimbra, 2007.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia* — anotações relativas ao texto integral da Carta Luxemburgo. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 5, 1994.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERRAJOLI, Luigi. I Conferência Internacional sobre Garantismo e Gestão Pública — Separação dos poderes: funções de governo e funções de garantia. *Jornal Estado de Direito*, Porto Alegre, a. IV, n. 23, nov./dez. 2009.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 220, p. 165-177, abr./jul. 2000.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri, SP: Manole, 2003.

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

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.

HELD, David. *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madri: Taurus, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOSSMANN, Edson Luís. *A constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. O procedimento administrativo entre eficiência e a garantia dos particulares — algumas considerações. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, 1995.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, São Paulo, n. 7. jul./set. 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 221, p. 71-93, jul./set. 2000.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

OLIVEIRA, Sidney Nilton de. As estratégias de gerenciamento do trabalho nas organizações modernas. *História — Questões & Debates*, Curitiba, n. 29, ago./dez. 1998.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

____; DOTTI, Marines Restelatto. A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei nº 7.709, de 2007). *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, a. 9, n. 44, jul./ago. 2007.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *¿Ciberciudadanía@ o ciudadanía.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. *Sociologia do direito: a magistratura no espelho*. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O direito de reclamação da administração burocrática à gerencial. Dissertação (mestrado em direito do estado) — Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. 4. ed. Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 1997.

VALLE, Vanice Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, a. 10, n. 48, mar/abr. 2008.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.