

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

FACULDADE DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: ENTRE O MODELO GERENCIAL E OS
VALORES REPUBLICANOS

DANIELA ALMEIDA BITTENCOURT

São Paulo

2013

DANIELA ALMEIDA BITTENCOURT

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: ENTRE O MODELO GERENCIAL E OS
VALORES REPUBLICANOS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como obtenção do grau de Mestre em Direito.

Professor Ruy Cardozo de Mello Tucunduva Sobrinho, Doutor - Orientador

Professora Irene Patrícia Nohara, Doutora e Livre-Docente - Coorientadora

São Paulo

2013

Bittencourt, Daniela Almeida.

Princípio da eficiência: entre o modelo burocrático e os valores republicanos./Daniela Almeida Bittencourt.

85 fls.

Dissertação (Mestrado), Uninove, 2013.

Orientador: Ruy Cardozo de Mello Tucunduva Sobrinho

Coorientadora: Irene Patricia Nohara

1. Direito Administrativo. 2. Administração Pública

DANIELA ALMEIDA BITTENCOURT

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: ENTRE O MODELO GERENCIAL E OS
VALORES REPUBLICANOS

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito como requisito
para a obtenção do título de mestre

Aprovada em de de 2013, pela Banca Examinadora.

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

*À minha mãe Adalgisa Almeida Souza e à
minha avó Amanda Loura de Almeida.
Aprendi com elas o valor da dedicação,
da seriedade e da ética, na família e no
trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas bênçãos concedidas ao longo dessa trajetória.

A minha mãe e minha avó Amanda, por coisas que estão muito além da ciência.

Sou grata aos professores Irene Patrícia Nohara e Ruy Cardozo de Mello Tucunduva Sobrinho, orientadores para toda vida, pela generosidade inspiradora e estimulante, pela doçura nos apontamentos, pela prontidão zelosa, pela dedicação e pela confiança depositada.

Ao Programa de Mestrado da Universidade Nove de Julho e aos professores, pela oportunidade, pelo esforço e paciência de todos; por me fazerem perceber que não basta ser bom, a excelência é primordial.

Agradeço ao Desembargador Ricardo Cardozo de Mello Tucunduva, pela preciosa atenção dispensada na fase final deste trabalho, pela riqueza das indicações e lições que jamais serão esquecidas. Obrigada pelos exemplos diários de Justiça.

Ao professor Sérgio Salomão Shecaira, por ter me ensinado a fazer Pesquisa, e por ter me dado a primeira grande chance de conhecer o vasto mundo da ciência do Direito.

Igualmente, agradeço o encorajamento, o apoio e a ajuda inestimável de Eliangela Braz do Carmo Benhami.

Sou grata às minhas amigas Aline Sandre e Silvia Miwa Katsuragi, pela paciência sem limites, por compreenderem minha constante ausência. Obrigada pelas mensagens trocadas, por cada leitura compartilhada. Sem vocês teria sido muito mais difícil.

Agradeço à minha amiga Liziane Parreira, companheira de vida e academia, pelos diuturnos debates juspolíticos travados quando da redação destas ideias. Muito obrigada pela inestimável valia da leitura dos meus artigos, resumos e textos preparatórios para os Seminários. Não teria conseguido muitas coisas sem sua ajuda.

A todos, minha profunda gratidão.

Não há nada mais mobilizador do que o pensamento.

Longe de representar uma sombria demissão, ele é o ato em sua própria quintessência.

Não existe atividade mais subversiva do que ele. Mais temida. Mais difamada também;

E não é por acaso, não é inocente: o pensamento é político. E não só o pensamento político. Nem de longe!

Só o fato de pensar já é político. Daí a luta insidiosa, cada vez mais eficaz, hoje mais do que nunca, contra o pensamento. Contra a capacidade de pensar. A qual, entretanto, representa e representará, cada vez mais, nosso único recurso.

Viviane Forrester

Resumo

O presente estudo, intitulado *Princípio da eficiência: entre o modelo gerencial e os valores republicanos*, objetiva refletir acerca da construção do modelo burocrático de gestão pública e de seu questionamento pela proposta gerencial, responsável pela posituação do princípio da eficiência na Constituição, conforme influência dos preceitos da *New Public Management* presentes no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Para tanto, promove, com o emprego do método hipotético-dedutivo, uma abordagem acerca dos diferentes modelos de gestão pública em função de sua contextualização histórica. Foca na transição das práticas patrimonialistas, presentes na República Velha, em que havia indistinção entre as noções de público e privado e no desenvolvimento posterior do modelo burocrático, a partir da década de 30. Espera-se contribuir para o debate com a análise crítica de alguns pontos da proposta de eficiência do modelo gerencial, haja vista sua inspiração nas práticas privadas e no neoliberalismo, para que o princípio seja também modelado pelos demais valores assegurados pela Constituição de 1988.

Palavras-chave: Burocracia; Gestão Pública; Eficiência.

Abstract

The present study, entitled *Principle of efficiency: between management model and republican values*, aims to reflect about the construction of the bureaucratic model of public administration and its questioning proposed by influence of new public management, in the Director Plan of State Apparatus Reform, responsible for the enunciation of efficiency as a principle on the 1988 Constitution. Therefore, by using hypothetical-deductive method, it promotes an approach on different models of public management, according to its historical context. It focuses on the transition from patrimonial practices of the Brazilian Old Republic, where there was lack of distinction between public and private spheres, and the subsequent development of the bureaucratic model from the thirties. It is expected to contribute with a critical analysis of some points of the proposed management model of efficiency, given its inspiration in private practices and neoliberalism, as for the efficiency principle can also be shaped by other values guaranteed by 1988 Constitution.

Keywords: Bureaucracy; Public Management; Efficiency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O PROCESSO DE EVOLUÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO REPUBLICANO NO BRASIL	12
1.1. Estrutura de poder até a Proclamação da República	12
1.2. Gestão administrativa no primeiro período da República: patrimonialismo e oligarquias	19
1.3. Revolução de 1930: urbanização, industrialização e gestão burocrática	24
2. O MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E APOSITIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	31
2.1. O Modelo Burocrático weberiano de Administração Pública	31
2.2. Desenvolvimento e reforma do modelo de gestão brasileiro após 1930	36
2.3. Os efeitos da reforma gerencial de 1995	53
2.4. A inserção do princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro	58
3. POR UMA VISÃO DA EFICIÊNCIA JURIDICAMENTE SUSTENTÁVEL COM OS VALORES CONSTITUCIONAIS	63
CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81