

2. O MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A POSITIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

2.1. O Modelo Burocrático weberiano de Administração Pública

Com suas origens no regime absolutista, durante alguns séculos, o Estado Moderno teve suas características confundidas com os defeitos e qualidades do monarca, em virtude, também, da centralização das atividades administrativas — uma circunstância lógica e necessária para a manutenção do monopólio e poder do Rei.

A partir das influências do Iluminismo e da Revolução Francesa, inseridas numa perspectiva de formação de um Estado dissociado da imagem personificada de poder (autoritária e estamental), o poder público passou a ser encarado como um inimigo da liberdade individual, e qualquer restrição às garantias individuais era tida como ilegítima⁵⁷.

Em decorrência dessas alterações institucionais do controle do poder, a formalização organizacional da sociedade passa a ser uma necessidade em razão da crescente diferenciação das funções, pois, no novo contexto, o Estado não poderia cumprir de forma adequada seu papel de coordenação sem que aumentasse seu próprio grau de organização.

Nesse cenário, os primeiros quadros burocráticos foram forjados e acabaram transformando-se em novo paradigma, tendo como base o racionalismo legal despersonalizador e não-patrimonialista, sendo sua legitimidade determinada pelos procedimentos⁵⁸.

Max Weber foi quem mais analisou e sintetizou as principais características do modelo burocrático. Ele criticava severamente algumas características da vida social contemporânea, em particular, a ascendente predominância das organizações

⁵⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 233.

⁵⁸ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, pp. 31-32.

burocráticas administradas em um clima de legalidade formal e arregimentação desumanizadora típica, gerada pela racionalidade⁵⁹.

Ainda, de acordo com Max Weber, dever-se-ia expandir a noção de que o direito é um aparato técnico racional, uma ferramenta para atingir determinados fins sociais, políticos e econômicos escolhidos com base em considerações convenientes.

Implicitamente, apresentava essa concepção instrumental do Direito com atribuição de um tipo de significado à ordem jurídica: o Direito moderno está desprovido de qualquer conteúdo sagrado, e tende cada vez mais a ser visto como uma ferramenta cujo valor depende inteiramente de seu sucesso em promover quaisquer metas extrajurídicas definidas pela sociedade.

Nesse sentido, ele se referia ao aparato burocrático totalmente desenvolvido, como uma forma de administração que goza de uma superioridade puramente técnica em relação a qualquer outra forma, e que pode ser comparada a outras organizações exatamente do mesmo modo que a máquina é comparável aos modos de produção mecânicos⁶⁰.

Ao tentar elaborar o conceito de uma norma jurídica aliada à ideia relacionada de uma ordem jurídica, Weber atribuiu uma relevante importância à forma como as normas jurídicas são administradas em consonância com especialização e as competências dos órgãos estatais.

Nesse sentido, Christian Mendez Acantara sintetiza:

O conceito weberiano de burocracia relaciona-se à especialização e treinamento racionais, com competências ordenadas através de leis ou regulamentos, com a hierarquia e a carreira, com a vitaliciedade do cargo, treinamento especializado e divisão de trabalho⁶¹.

Dentro dessa perspectiva, Max Weber objetivava uma ideia que fosse capaz de reunir características que pudessem ser comuns a todos os Estados. O ponto de ligação indicado por ele foi a possibilidade do uso monopolizado da coerção. Para

⁵⁹ KRONMAN, Anthony; tradução John Milton. *Max Weber*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.7.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 266.

⁶¹ ALCANTARA, Christian Mendez. *O modelo gerencial: organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência: uma visão jurídica e administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 26

tanto, o domínio estatal exigia uma organização eficiente sobre o território, por meio de uma administração burocrática suficientemente forte e neutra⁶².

De acordo com Emerson Gabardo:

Weber identifica como características fundamentais do Estado burocrático justamente o somatório entre a prévia definição de competências e o exercício contínuo de uma atividade vinculada a regras oficiais. O quadro mais puro de denominação legal é o que se exerce por meio do quadro administrativo burocrático, porque somente este modelo pressupõe: 1. hierarquia oficial (instâncias fixas de controle e supervisão com a garantia do direito de apelação das subordinadas às superiores); 2. regramento das condutas (cuja aplicação depende de qualificação profissional e de regras especificamente técnicas); 3. separação entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção; e 4. documentação formal dos processos administrativos.⁶³

Para Weber, a completa separação entre o quadro administrativo, funcionários e trabalhadores, e os meios de organização são fundamentais, além de ser algo essencial para desenvolvimento do Estado.

Nesse diapasão, a ideia de trabalho ocupa papel de suma importância na construção dos valores burocráticos, de modo que o processo de metodização do comportamento humano continuou a influir no cumprimento das funções públicas.

Rafael Antonio Baldo sintetiza esse aspecto afirmando que as atividades burocráticas são reunidas num conjunto de funções distribuídas em cargos, permitindo a divisão de trabalho, especialização funcional e identificação funcional de deveres⁶⁴.

Anthony Kronman complementa que Weber descreve a importância crescente dos especialistas como um “destino” de que não se pode fugir⁶⁵.

Ainda, segundo Max Weber, o servidor burocrático costuma atuar com maior exatidão e eficiência. Inserida nesses aspectos, a superioridade técnica é concebida,

⁶² BALDO, Rafael Antonio. *Novos horizontes para a Gestão Pública*. Curitiba, Juruá Editora, 2009, p. 52-53.

⁶³ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 33.

⁶⁴ BALDO, Rafael Antonio. *Op. Cit.*, p. 44.

⁶⁵ KRONMAN, Anthony; tradução John Milton. *Max Weber*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 267.

dentre outras características, pela precisão técnica, rapidez, conhecimento da documentação, continuidade e subordinação hierárquica⁶⁶.

A busca pela máxima eficiência está intrinsecamente ligada à racionalidade da burocracia. Assim, ela representa um modelo de organização eficiente por excelência para a resolução de problemas na sociedade.

Weber identifica como características fundamentais do Estado burocrático justamente o somatório entre a prévia definição de competências e o exercício contínuo de uma atividade vinculada a regras oficiais.

Esse modelo pressupõe: (i) hierarquia oficial (instâncias fixas de controle e supervisão com a garantia do direito de apelação das subordinadas às superiores); (ii) regramento de condutas (cuja aplicação depende de qualificação profissional e de regras especificamente técnicas); (iii) separação entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção; e (iv) documentação formal dos processos administrativos⁶⁷.

Sobre a análise desse modelo, Katie Argüello sintetiza que a chamada “burocracia pura”, independentemente do modelo econômico adotado, representa-se pelas exigências de precisão, disciplina, continuidade, calculabilidade, aperfeiçoamento técnico, saber especializado e eficácia nas atividades⁶⁸.

Sendo assim, mesmo diferentes modos de produção requerem “os mesmos resultados técnicos que só a organização burocrática pode proporcionar com eficiência”⁶⁹.

Irene Patrícia Nohara complementa essa exposição ao afirmar que:

O desenvolvimento das economias monetárias, o crescimento e a expansão das tarefas administrativas do Estado moderno e a superioridade técnica do modelo burocrático de administração para lidar com esse estado de coisas foram fatores que contribuíram para o desenho das seguintes características da burocracia moderna: (a) caráter legal das normas e regulamentos; (b) caráter formal das comunicações, baseadas em documentos ou atas, cujo original ou rascunho é guardado por um quadro

⁶⁶ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução Regis Barbosa e Karen Barbosa. 3. ed., vol. 2. Brasília: UNB, 1999, p. 212.

⁶⁷ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 33.

⁶⁸ ARGÜELLO, Katie. *O Ícaro da modernidade: Direito e Política em Max Weber*. São Paulo: Acadêmica, 1997, p. 77.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 84.

de funcionários subalternos ou escrivães de todas as espécies; (c) racionalidade e divisão do trabalho; (d) impessoalidade das relações; (e) hierarquia entre autoridades; (f) rotinas e procedimentos padronizados; (g) competência técnica e meritocrática; (h) especialização e profissionalização; e (i) previsibilidade do funcionamento⁷⁰.

Desse modo, revestido das características acima descritas, a burocracia permitiria ao Estado Moderno condições indispensáveis para o seu desenvolvimento.

Conseqüentemente, ante o centralismo político, o domínio do Estado exigia uma organização eficiente sobre todo o território nacional por meio de uma administração burocrática igualmente eficiente, forte e neutra.

Ademais, a propagação dessas concepções possibilitou a criação de um movimento de submissão da Administração à legalidade, afastando, assim, as práticas organizacionais das relações pessoais (subjetivas), ausência de procedimentos, e, conseqüentemente, de controles⁷¹.

Sobre a evolução e tendências de gestão, Luiz Carlos Bresser Pereira afirma que a administração do Estado pode ser realizada de três formas: a administração patrimonialista, a pública burocrática e a pública gerencial⁷², completando:

A administração patrimonialista é do Estado mas não é pública, na medida que não visa o interesse público. É a administração típica dos estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo. A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo. A administração pública gerencial também pode ser chamada de 'nova gestão pública' (*new public management*)⁷³.

⁷⁰ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocrática: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 28-29.

⁷¹ Ibidem, p. 29.

⁷² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A "Reforma Gerencial do Estado de 1995". *Revista de Administração Pública* 34(4), Julho, 2000, pp. 55-72. In *Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados*, Lisboa: Edição INA-Instituto Nacional de Administração, 2000, pp. 55-72. Paper presented to the Seminar "Moderna Gestão Pública", sponsored by INA Instituto Nacional de Administração Pública, Lisbon, March 30-31, 2000. Versão reduzida publicada em *Cadernos Adenauer II* (3) Burocracia e Reforma do Estado, julho 2001: 29-45. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=91. p. 9. Acesso em: 23.025.2013.

⁷³ Ibidem, p. 9.

Com efeito, a base do funcionamento técnico no modelo burocrático é a hierarquia do serviço, que deve ser realizado de maneira impessoal, seguindo regras racionais, afastando-se o arbítrio ou capricho⁷⁴.

Diante disso, segundo Max Weber, a administração pública burocrática é a superação do patrimonialismo do Estado. Explica-se: o funcionário contratado substitui na estrutura da administração pública os vínculos pessoais ligados aos cargos honoríficos e/ou hereditários. Essa racionalização jurídica da estrutura da administração pública proporciona maior previsibilidade e neutralidade, o que é uma ferramenta para desenvolvimento do capitalismo⁷⁵.

2.2. Desenvolvimento e reforma do modelo de gestão brasileiro após o Estado Novo

Como dito alhures, ao longo da construção do seu governo, Getúlio Vargas iniciou o processo de industrialização como estratégia de ação, focando nas questões siderúrgicas e petrolíferas. Ele também criou obras de apoio: a legislação trabalhista e a reforma do serviço público⁷⁶.

A reforma iniciada em 1938 com a criação do DASP foi o primeiro indício de uniformização das atividades da Administração Pública.

No entanto, o DASP era considerado um modelo de burocracia clássica:

Não é surpreendente, portanto, que logo após o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os velhos componentes patrimonialistas e os novos fatores clientelistas tenham se feito sentir de forma poderosa. Vargas foi deposto em outubro de 1945, fazendo com que faltasse à Reforma Burocrática de 1938 o respaldo que o regime autoritário lhe conferia. No novo regime democrático o DASP perdeu grande parte de suas atribuições. Nos cinco anos seguintes, a reforma administrativa seria conduzida como

⁷⁴ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 28.

⁷⁵ ALCANTARA, Christian Mendez. *O modelo gerencial: organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência: uma visão jurídica e administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 28.

⁷⁶ VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 79.

uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro⁷⁷.

O marco do desenvolvimento burocrático público brasileiro estava sendo realizado através da criação de empresas estatais, de organizações e autarquias. Em 1956, quando Juscelino Kubitschek cria o Programa de Metas, completa o processo de industrialização iniciado no Estado Novo⁷⁸.

Fernando Abrucio assim complementa:

Para o desenvolvimento do Plano de Metas, seu principal projetom JK adotou uma estratégia dual: tentou realizar uma reforma ampla do serviço público ao mesmo tempo que criou instituições paralelas e insuladas para desenvolver e coordenar as atividades do Plano de Metas. A primeira acabou abandonada devido às resistências enfrentadas no Congresso Nacional, enquanto a segunda se mostrou mais eficiente aos objetivos governamentais. Foi a vitória da estratégia chamada de administração paralela⁷⁹.

Contudo, deve-se ressaltar que, no período do governo de Juscelino, a questão do funcionalismo público não foi tão apreciada na Reforma Administrativa, tampouco as soluções adotadas passavam pelos princípios do sistema do merecimento. Foram criados determinados grupos com uma espécie estrutura administrativa paralela com instrumentos de caráter pragmático, que buscavam superar o formalismo até então enraizado na administração pública⁸⁰.

Para o desenvolvimento do Plano de Metas, o principal projeto de Juscelino Kubitschek, adotou-se uma estratégia de duas vertentes. Num primeiro plano, na tentativa de realizar uma reforma mais ampla do serviço público, com a criação de

⁷⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A "Reforma Gerencial do Estado de 1995"*. Revista de Administração Pública 34(4), Julho, 2000, pp. 55-72. In *Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados*, Lisboa: Edição INA-Instituto Nacional de Administração, 2000, pp. 55-72. Paper presented to the Seminar "Moderna Gestão Pública", sponsored by INA Instituto Nacional de Administração Pública, Lisbon, March 30-31, 2000. Versão reduzida publicada em Cadernos Adenauer II (3) Burocracia e Reforma do Estado, julho 2001: 29-45. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=91. p. 13. Acesso em: 23.02.2013.

⁷⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública na construção do Brasil*. Disponível em : http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf, p. 60. Acesso em: 23.05.2012.

⁷⁹ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 45.

⁸⁰ VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 84.

instituições paralelas, que pudessem desenvolver e coordenar as atividades do Plano de Metas. Essa foi a chamada administração paralela, mais eficiente aos objetivos governamentais.

O sistema de administração paralela ocasionou o chamado “ilhamento” de determinadas agências do governo. Isto se mostrou eficaz para a implantação de projetos de desenvolvimento, mas acabou por fragmentar as estruturas governamentais sedimentadas em instituições setoriais especializadas que conflitavam com os seus respectivos ministérios⁸¹.

Com o fim do governo Kubitschek, a crise econômica, acentuada pelos excessivos gastos com as dívidas contraídas em virtude da industrialização a qualquer custo, somava-se à crise política causada pela eleição e posterior renúncia do presidente Jânio Quadros.

Diante do modelo de burocracia clássica, novos estudos para uma Reforma na Administração Pública tiveram início em 1963, no governo do presidente João Goulart:

Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração começaram a ser realizados em 1963, quando o Presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma⁸².

No final de 1963, a comissão presidida pelo deputado Amaral Peixoto apresentou quatro projetos para a reforma da administração pública. No entanto, os projetos só concretizariam a reforma depois do golpe de Estado de 1964, com a última intervenção dos militares⁸³:

⁸¹ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 46.

⁸² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> , pp. 13-14. Acesso em: 23.05.2012.

⁸³ *Ibidem*, p. 14.

Em 1964 os militares intervêm pela quarta e última vez na história do país, e por quase vinte anos teremos um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista. Celebra-se então uma grande aliança da moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado (que então já haviam crescido e se diversificado), e com a burguesia brasileira, que deixava de ser mercantil e mesmo industrial para ser uma classe capitalista diversificada e complexa⁸⁴.

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder e exerceram-no de forma autoritária, embora tenham procurado apoio nas elites políticas e sociais para legitimar sua autoridade.

Sob esse aspecto, o principal instrumento utilizado para alcançar a legitimidade que os militares necessitavam, além do patriotismo e do discurso anticomunista, adotou-se de uma ideologia que pregava o regime como instrumento modernizador do país.

Luiz Fernando Abrucio complementa que:

A administração pública foi aperfeiçoada em determinados aspectos. O regime militar fortaleceu ou criou algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos. Isso ocorreu particularmente na área econômica, como demonstram os exemplos da burocracia da Receita e do Banco Central, esta última instituição criada pelos militares. Também foram fundados novos órgãos e entidades, desde o início sob o signo do mérito e da profissionalização, como exemplifica bem a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). (...) Além disso, houve nesse período a expansão, institucionalização e nacionalização de diversas políticas públicas, como saneamento e habitação. Na educação foram dados passos decisivos para sua massificação, enquanto a previdência foi estendida para o setor rural. O fato é que o moderno *welfare state* brasileiro, em termos de abrangência e estabilidade de políticas, foi fortemente alavancado pelo regime militar, embora esse processo tenha sofrido uma série de vicissitudes, advindas, no geral, das suas características autoritárias e tecnoburocráticas⁸⁵.

A Constituição de 1967, elaborada após a tomada do poder pelos militares, apresentou alguns avanços no que concerne, por exemplo, à exigência de concurso

⁸⁴BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 14. Acesso em: 23.05.2012.

⁸⁵ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 47-48.

público para a investidura dos cargos públicos, diferentemente do que anteriormente era consagrado apenas como ingresso no serviço público.

Da mudança trazida pela Constituição de 1967 sobre os cargos públicos, Leonardo Carneiro Assumpção Vieira afirma:

Trata-se de um avanço em relação ao que constava no Texto Constitucional de 1946. A expressão “primeira investidura” permitia uma espécie de provimento derivado, hoje extinta, prevista nos estatutos de então e conhecida como “acesso”. Este é um importante mecanismo de mobilidade funcional na função pública⁸⁶.

Luiz Alberto dos Santos também destaca:

[...] a necessidade de profissionalização do serviço público foi deixada de lado, assumindo-se como solução o provimento de cargos comissionados e a livre contratação — via empresas estatais, fundações e autarquias — de pessoal para a alta administração e demais atividades, sem concurso, fora do plano de cargos em vigor⁸⁷.

Apesar de haver a previsão no texto constitucional sobre o acesso aos cargos públicos, também se deve mencionar a edição do Decreto-Lei nº 200, que causou uma forte expansão da Administração Pública Indireta, pois não havia em suas disposições exigência para concurso público, incentivando, assim, a terceirização da mão de obra.

A promulgação do citado Decreto em 1967 teve suas origens na concepção da administração paralela iniciada no governo de Juscelino Kubitschek.

As principais características dessa reforma foram: a descentralização administrativa (desconcentração), a previsão de formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas, e a criação de um modelo federativo fortemente centralizador.

⁸⁶ VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 86.

⁸⁷ SANTOS, Luiz Alberto dos. *A reforma administrativa no contexto da cidadania*. Brasília: Akro Advice, 1997, p. 40.

Assim, a Reforma vinda a partir do Decreto-Lei nº 200 tinha como escopo transformar o modelo de burocracia clássica em um modelo de “administração para o desenvolvimento”, que segundo Luiz Carlos Bresser Pereira:

[...] procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor. E também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado⁸⁸.

Em suma, o Decreto pode ser considerado como o primeiro marco de inserção na Administração Pública de princípios do modelo gerencial de gestão. No entanto, ainda de acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira, as mudanças trazidas pelo Decreto-Lei nº 200 geraram duas consequências:

De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores⁸⁹.

Assim, importante ressaltar que a Reforma do Decreto Lei 200 não foi altamente eficaz, e não promoveu uma reforma gerencial⁹⁰.

Diante do quadro acima descrito, o modelo reformista militar continha quatro problemas basilares. O primeiro deles é o caráter autoritário, com ideologia tecnocrática, resumida na ideia de superioridade técnica sobre a política.

O segundo problema foi a fragmentação da administração pública, que causou o fracasso do objetivo de criar mecanismos de coordenação. O sistema de

⁸⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 14. Acesso em: 23.05.2012.

⁸⁹ Ibidem, p. 15. Acesso em: 23.05.2012.

⁹⁰ Ibidem, p. 15. Acesso em: 23.05.2012.

controle não funcionou como o esperado, não sendo capaz de implantar mecanismos de sondagem de desempenho das unidades descentralizadas⁹¹.

O terceiro foi a atenção e o fortalecimento da Administração Indireta, em detrimento da Direta. Luiz Fernando Abrucio afirma que “A burocracia tinha se transformado numa multiplicação de corpos administrativos com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal”⁹².

Por fim, em que pese o modelo da reforma militar pregasse maior descentralização administrativa, estimulando a reprodução desse sistema nos estados e municípios, por meio de incentivos previstos nos programas nacionais e nas formas de financiamento aos governos, fato é os mecanismos de controle não funcionaram como o esperado, sendo incapazes de controlá-los. Esse processo resultou em desconroles fiscais e gerenciais, o que acabou contribuindo para a queda do regime militar⁹³.

Com o enfraquecimento do governo militar no final da década de 1970, a sociedade civil organiza-se, e um dos pontos cruciais do processo de redemocratização dá-se com a eleição do primeiro Presidente civil e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

Com o retorno do regime democrático no país em 1985, o poder foi descentralizado novamente para os entes da federação. No entanto, essa descentralização trouxe algumas consequências, indicadas do seguinte modo por Luiz Carlos Bresser Pereira⁹⁴:

A transição democrática foi uma grande conquista, mas teve um preço. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir

⁹¹ MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 117.

⁹² ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 52.

⁹³ Ibidem, p. 51.

⁹⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 17. Acesso em: 23.05.2012.

que estes incorressem em crise financeira ao mesmo tempo em que mantinha a União responsável última por suas dívidas⁹⁵.

No intuito de resolver os problemas e as pendências deixadas pelo governo militar, algumas mudanças importantes ocorreram no Estado brasileiro.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1988, o país voltou a centralizar a questão administrativa, e assim retomou os moldes da reforma de 1936⁹⁶:

Os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 foram o resultado, por outro lado, de deliberado esforço dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a constituição adotasse princípios burocráticos clássicos⁹⁷.

Frise-se, nesse ponto, que a Constituição da República promulgada em 1988 trouxe avanços na matéria de Direito Administrativo. Ressalta-se, aqui, a inclusão dos princípios da Administração Pública no *caput* do artigo 37.

Ademais, o controle exercido pelo Poder Judiciário aconteceria de maneira mais efetiva, na medida em que as regras seriam mais específicas. Essa foi uma questão de forte precisão e impacto nas relações de atuação da Administração Pública.

Enquanto no plano federativo incentivava-se a descentralização, no campo administrativo havia retorno à centralização administrativa, com limitação das disposições do Decreto-Lei 200, retornando-se aos ideais da Reforma Administrativa da década de 1930⁹⁸.

⁹⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> , p. 17. Acesso em: 23.05.2012.

⁹⁶ Ibidem, p.18. Acesso em: 23.05.2012.

⁹⁷ Ibidem, p.19. Acesso em: 23.05.2012.

⁹⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública na construção do Brasil*. Disponível em : http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf , p. 82. Acesso em: 23.05.2012.

Após o fracasso do Plano Cruzado no final da década de 1980, a sociedade brasileira se dá conta que estava vivendo fora do tempo, na medida em que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo improvável⁹⁹.

Somente no início dos anos 90, a sociedade e o governo percebem a crise de gerenciamento da administração pública¹⁰⁰.

Sob esse aspecto, Emerson Gabardo ressalta:

As críticas apontadas à burocracia na qualidade de sistema, em regra de caráter destrutivo, são em sua maioria deslocadas. A automização do modelo é que provoca a sua deturpação, seja em decorrência da permanência do clientelismo, do fisiologismo e do nepotismo, seja do próprio excesso de formalismo, que, por óbvio, provoca prejuízos na perspectiva material, inclusive do ponto de vista político-democrático¹⁰¹.

Ainda, Régis de Castro Andrade apresenta o seguinte diagnóstico sobre o referido período da história brasileira:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa¹⁰².

Já Luiz Carlos Bresser Pereira afirma que, nesse período, a Reforma do Estado acabou por tornar-se tema central, considerada uma resposta ao processo

⁹⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 178.

¹⁰⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 21. Acesso em: 23.05.2012..

¹⁰¹ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 35.

¹⁰² ANDRADE, Régis de Castro. JACCOUD Luciana et al. *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Vol. 2. Brasília: ENAD, 2008, p. 26.

de globalização, o que reduziu a autonomia dos Estados tanto na formulação quanto na implementação de políticas¹⁰³.

Quando Fernando Henrique Cardoso é eleito Presidente da República, a crise já estava instalada. Para solucionar o problema, em 1995 o referido chefe de governo transformou a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e nomeou Luis Carlos Bresser Pereira para ser ministro do MARE¹⁰⁴.

Nesse sentido, cumpre destacar que Luiz Carlos Bresser Pereira já desenvolvia alguns conceitos para a nova forma de Administração Pública que seria proposta.

No seu projeto, o então-Ministro afirmava que a Reforma Gerencial teria como objetivo a defesa da *res publica* contra a sua captura por interesses privados:

A Reforma Burocrática teve como um dos seus objetivos fundamentais proteger o Estado contra a corrupção e o nepotismo, mas jamais logrou êxito em sua missão, dado o autoritarismo político que geralmente a envolvia. Já a Reforma Gerencial surge nos quadros do regime democrático, no mesmo momento em que assistimos à emergência, no último quartel do século vinte, de um novo tipo de direito de cidadania: “os direitos republicanos” — o direito de cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado para fins públicos ao invés de ser capturado por interesses privados. Cidadão é o membro do Estado-Nação dotado de direitos e capaz de interferir na produção do Direito. Este, por sua vez, é o conjunto dos direitos dos cidadãos — e das pessoas jurídicas por eles instituídas. (...) A Reforma Gerencial da administração pública está baseada em uma idéia de Estado e de seu papel. Procura responder quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar ou promover, e quais as que não lhe competem. E como tais critérios, para responder a essas questões, os objetivos políticos fundamentais que as sociedades contemporâneas se colocaram para si próprias — a ordem, a liberdade, a igualdade e a eficiência ou bem-estar —, na medida em que o Estado é a instituição política que, por meio do monopólio legítimo da violência (Weber), serve de instrumento para que a sociedade alcance aqueles objetivos. Para compreender a Reforma Gerencial, uso um modelo, ou marco teórico institucional, que me permite delimitar a área de atuação do Estado, definir as atividades que executa, e

¹⁰³ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 77.

¹⁰⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 22. Acesso em: 23.05.2012.

propor que tipo de propriedade, que tipo de administração, e que instituições são preconizadas pela reforma¹⁰⁵.

Assim, a chamada Reforma Gerencial no Brasil foi pensada e planejada nos seis primeiros meses do governo de Fernando Henrique Cardoso, e assumiu a forma de dois documentos: a Proposta de Emenda Constitucional do capítulo da Administração Pública, que ficou conhecida pela imprensa como “Reforma Administrativa”, e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado — PDRAE, em que o Luiz Carlos Bresser Pereira apresentou o diagnóstico da crise da Administração Pública e propôs a sua Reforma no sentido de uma Administração Pública gerencial¹⁰⁶.

O então-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira apresenta como primeiro fator para o resultado benéfico da adoção do modelo gerencial “a demanda social”. De acordo com ele¹⁰⁷:

A demanda existia, mas não estava clara para ninguém, não fazia parte da agenda política da nação, não fora um tema relevante na campanha presidencial de 1994. Havia, nas plataformas políticas dos dois principais candidatos, poucas referências à reforma da administração pública. O que existia de novo desde a segunda metade dos anos 80 era o consenso de que era necessário descentralizar os serviços sociais para os estados, e que as empresas estatais competitivas deveriam ser privatizadas. Além disso, reafirmavam-se as ideias da Reforma Burocrática de 1936: fortalecer a profissionalização da burocracia, tornar a administração mais impessoal, e combater o clientelismo¹⁰⁸.

Portanto, uma das justificativas apresentadas para a elaboração do Projeto de Reforma, consubstanciou-se na argumentação de que a administração patrimonialista — modelo vigente até então, era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX.

¹⁰⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 81 e 95.

¹⁰⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Op Cit.*, p. 205.

¹⁰⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 10. Acesso em: 23.05.2012.

¹⁰⁸ BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público* 50 (4), outubro 1999: 5-30. p. 10. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1217, Acesso em: 23.05.2012.

Nesse sentido, Luiz Carlos Bresser Pereira também expôs o seguinte argumento:

É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se, assim, necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público¹⁰⁹.

Dessa forma, o plano questionou a atuação direta do Estado no domínio econômico, considerando que seria necessário a transferência para o setor privado de atividades que pudessem ser controladas pelo mercado. A partir daí dá-se ênfase aos processos de privatização¹¹⁰.

O objetivo era, em suma, transferir para o setor privado a produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, criando-se um sistema de parceria entre o Estado e o meio privado no financiamento e controle das atividades¹¹¹.

Nesse contexto, a gestão pela qualidade constitui-se no principal instrumento para a internalização dos princípios da administração pública gerencial, voltada para o cidadão e orientada para resultados. A gestão pela qualidade é a prática gerencial que apoia a ação de reforma, antecedendo e dando movimento às novas instituições que definem o novo espaço institucional-legal da administração pública, contribuindo para o aumento da capacidade administrativa e financeira (governança) do Estado e conferindo-lhe maior legitimidade (governabilidade)¹¹².

O papel do Estado diante da grande importância da expansão das economias e dos mercados capitalistas modernos foi questionado, de modo que a ineficiência, a corrupção e o patrimonialismo presos ao Estado foram tidos como motivo para os crescentes déficits orçamentários.

¹⁰⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 48.

¹¹⁰ NOHARA, Irene Patrícia, *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 79.

¹¹¹ NOHARA, Irene Patrícia, *Op. Cit.*, p. 80.

¹¹² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Op. Cit.*, pp. 219-220.

Nesse diapasão, sobre os conceitos adotados na Reforma, Irene Patrícia Nohara ensina que:

O paradigma foi importado do sistema *common law*, de onde se tentou copiar a existência de agência e do qual se extraiu uma série de neologismos inspirados na Ciência Política, como, por exemplo, *governance* (governança) e *accountability*. (...) Apesar de considerar que o modelo burocrático promoveu mudanças positivas, nele se apontou como defeito principal a ineficiência. Aludiu-se que a administração pública gerencial conserva da burocracia a admissão, segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e treino sistemático. A diferença fundamental, segundo o PDRAE, entre o modelo burocrático e o gerencial localiza-se na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados¹¹³.

Dessa forma, o referido plano identificou a ineficiência da Administração Pública, e desenvolveu uma nova estrutura para a Administração, inspirado nas Reformas gerenciais implementadas em países europeus na década de 1980, principalmente na Grã-Bretanha, onde aplicaram diversos conceitos da *New Public Management*¹¹⁴.

Cecília Vescovi de Aragão, de modo amplo, identifica a pauta do modelo gerencial da seguinte forma: (i) orientação para clientes e resultados; (ii) flexibilidade; (iii) competitividade administrada; (iv) descentralização; (v) atuação do Estado e não sua ausência completa (como no neoliberalismo puro); (vi) adoção de técnicas de administração privada com vistas à efficientização do sistema; (vii) estruturas horizontalizadas; (viii) instituição das agências reguladoras independentes; e (iv) relações administrativas firmadas por contrato de gestão. Dessa forma, o gerencialismo puro impunha a busca incessante de produtividade¹¹⁵.

Seguindo tais ditames, a estrutura do modelo gerencial no Brasil foi definida em três setores, basicamente. O primeiro setor consistente na Administração

¹¹³ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 80.

¹¹⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público 50 (4), outubro 1999, Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1217, p. 6. Acesso em: 23.05.2012.

¹¹⁵ ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um Ensaio*. Revista do Serviço Público, ano 48, nº 3. Brasília: ENAP, set/dez, 1997, p. 117.

Pública, que se divide em Administração Direta e Administração Indireta. O segundo setor forjado na iniciativa privada com fins lucrativos, ou seja, a parceria do serviço público com o mercado, sendo que esta parceria pode ser realizada por meio da concessão ou da permissão¹¹⁶. Já o terceiro setor foi concebido na parceria do setor público com a sociedade civil sem fins lucrativos, ou seja, parcerias realizadas com organizações não governamentais. O sistema S (SESI, SENAI, SESC e SENAC) e o SEBRAE também fazem parte do terceiro setor¹¹⁷.

Partindo dessa ideologia, o Estado passa a ser dividido em três setores: o primeiro setor corresponde às atividades exclusivas do Estado, composto pelo núcleo estratégico e pelas agências reguladoras. O segundo setor corresponde aos serviços sociais e científicos, e o último corresponde ao setor de produção de bens e serviços para o mercado¹¹⁸.

Nesses moldes, três instituições relevantes nos dias de hoje nasceram da Reforma: as agências reguladoras, oriundas da outorga da função reguladora do Estado, as agências executivas e as organizações sociais, resquícios da teoria do “agente-principal”.

Portanto, partindo dessa concepção e estruturação, as instituições derivadas da reforma gerencial são três: as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais:

No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras serão entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupar-se-ão principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixará espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa, mas não lhe são exclusivas, a ideia é transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organizações não-

¹¹⁶ JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro. *Direito administrativo: o estado gerencial brasileiro*. Niterói. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p.9.

¹¹⁷ Ibidem, pp.9-10.

¹¹⁸ Ibidem, p. 13.

estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro¹¹⁹.

Em outras perspectivas, o novo modelo de gestão propunha uma espécie de engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal.

As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público são herdeiras desse movimento. O espírito dessa ideia pode ser visto nas chamadas parcerias público privadas (PPPs).

Emerson Gabardo assinala uma passagem interessante sobre a visão do Bresser Pereira a respeito do modelo gerencial:

Já Luiz Carlos Bresser Pereira identifica três “orientações para a Administração Pública Gerencial: a técnica, a econômica e a política. A “Técnica” é caracterizada pela: 1. Passagem do controle do procedimento para o controle de resultado; a tentativa de redução do custo do servidor público; 3. Máxima preocupação com o controle financeiro; 4. A grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5. Disposição ao cumprimento de metas; 6. Ampliação da autonomia de gestão; e 7. Avaliação das performances. A “Econômica” é pautada pela: 1. Alocação de um “um controle por competição administrada”; 2. Criação dos “quase-mercados”; 3. Administração por contrato; 3. Gestão pela qualidade total. E a “Política”, refere-se à existência de controle social e à consideração do cidadão como cliente¹²⁰.

No modelo gerencial, os atos da administração tornam-se atos eficientes, o fim deve ser sempre satisfatório. O meio não importa mais, a abstração dá lugar a uma postura pragmática.

O administrador possui discricionariedade para escolher o meio mais adequado de alcançar o fim, diferente da burocracia, a legalidade fica em segundo plano, o regime jurídico é flexibilizado.

Outra característica desse modelo é a busca pela “qualidade total” dos serviços, que surge na tentativa de obter bens e produtos pelo menor custo e

¹¹⁹ Ibidem, p. 16.

¹²⁰ GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p.115.

qualidade objetivando a satisfação do cliente. Daí cria-se a noção de cidadão-cliente, que ganha o poder de exigir uma melhor administração.

As ideias básicas da Administração Pública Gerencial seriam: a definição de metas a serem cumpridas pelos órgãos públicos e entidades da Administração Indireta; a outorga de maior autonomia administrativa, financeira e gerencial àqueles entes para permitir o cumprimento das metas; e a substituição dos controles formais, hoje existentes, considerados inadequados porque preocupados apenas com os meios, por um controle de resultados, em que a eficiência dos resultados é mais importante do que os fins¹²¹.

A ênfase adotada por Bresser Pereira no Plano Diretor conduz mais a uma ideia neoliberal de privatização e de Estado mínimo, do que a boa conduta administrativa.

A respeito disto, Emerson Gabardo complementa que:

Dessa forma, o programa gerencial, apoiado na revitalização do ideário liberal ao nível das mentalidades e na correspondente ascensão da racionalidade pós-moderna, apresenta-se como “salto qualitativo” em termos de estrutura e gestão, em comparação à rigidez obsoleta do regime jurídico administrativo característico do Estado Burocrático. Cabe refletir até que ponto esta pretensão evolucionar é justificada¹²².

Também, apresentou-se como justificativa o discurso de que as atividades exclusivas do Estado são aquelas que são relacionadas ao poder de Estado e, as atividades não exclusivas aquelas que o poder público oferece e que podem ser oferecidas também pelo setor privado:

São aquelas que implicam em um poder extroverso em relação ao Estado, na medida em que este, enquanto aparato, é a única organização com poder para regular não apenas os próprios membros da organização mas os de toda a sociedade. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este

¹²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 49.

¹²² GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p.59.

setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos – as tradicionais funções do Estado – e também as agências às quais o parlamento delega diretamente e/ou através do Presidente da República, determinados poderes discricionários, em especial as agências reguladoras, as agências de fomento e controle dos serviços sociais (educação, saúde, e cultura) e da pesquisa científica, e a agência de seguridade social básica. As atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com o Estado Liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as forças armadas. Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não- estatal¹²³.

Com esse discurso, do ponto de vista da Reforma Administrativa, a pretensão anunciada no Plano de Reforma do Aparelho do Estado — PDRAE, estava voltada para a satisfação do usuário final dos serviços de caráter público — o cliente —, na abordagem da iniciativa privada¹²⁴.

Sob esse aspecto, Irene Patrícia Nohara expõe:

O cliente, apesar de ser alvo, não participa. O empresário quer, não raro, manipular, por meio da publicidade, os desejos dos potenciais clientes, com estratégias sofisticadas, para que eles optem por consumir seus produtos e serviços, num mercado concorrencial. (...) Por outro lado, o *status* de cidadania envolve a capacidade de ser sujeito das decisões e influenciar os destinos da sociedade da qual faz parte. Só é sujeito quem tem dignidade, isto é, quem é retirado da condição de objeto da vontade dos outros e alçado à categoria de sujeito. Tal noção não se coaduna com o *status* de “cliente”. (...) Em suma, apesar de sedutor, o discurso que posiciona o cidadão-usuário no patamar de destinatário final de toda ação estatal encobre uma dimensão de reificação (objetificação) da cidadania, que, em vez de estimular a maior participação pública, enfraquece o *status* do cidadão ao equipará-lo a um mero consumidor de serviços prestados pelo Estado ou mesmo repassados por delegação ao exercício de particulares.

Em síntese, segundo o modelo gerencial adotado, o cidadão é visto como pagador de impostos e cliente dos serviços do Estado¹²⁵.

A respeito dessa questão, Emerson Gabardo complementa:

¹²³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público 50 (4), outubro 1999, Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1217, pp. 13-14. Acesso em: 23.05.2012.

¹²⁴ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 116.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 82.

Quando se observa os defensores das reformas gerenciais afirmando junto aos meios de comunicação que as privatizações têm como escopo primordial o melhor atendimento do “usuário”, através da efficientização dos serviços, omite-se peremptoriamente o “discurso intrínseco”, claríssimo, que é tomado como meta das políticas adotadas. Assim, é que, conforme constata Juremir Machado da Silva, “a mídia tornou-se o principal espaço de circulação de argumentos numa época de declínio da esfera pública”.

Não há se negar que muitas alterações importantes foram feitas na estrutura do Estado e nas políticas públicas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Entretanto, as divergências da Reforma Administrativa em relação à Constituição da República de 1988 se concentram em dois pontos básicos: nas formas corporativistas e burocratizantes que foram incorporadas ao capítulo atinente à Administração Pública, e no diálogo dissociado da realidade brasileira oriunda das experiências das Reformas anteriores¹²⁶.

2.3. Os efeitos da reforma gerencial de 1995

Sob toda perspectiva lançada acima a respeito do histórico de gestão administrativa brasileira e a reforma administrativa da década de 1990, resta necessário destacar, inicialmente, os ensinamentos de Irene Patrícia Nohara, sobre a diferença entre o modelo gerencial e o burocrático:

A diferença fundamental, segundo o PDRAE, entre o modelo burocrático e o gerencial localiza-se no forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados. No modelo gerencial propagado pelo plano a estratégia volta-se para: (1) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) a garantia da autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição, na

¹²⁶ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 60.

persecução dos objetivos contratados; e (3) o controle *a posteriori* dos resultados¹²⁷

O discurso utilizado pelo modelo gerencial pregava, em termos gerais, a redefinição da atuação e do papel do Estado, que tinha como objetivo, dentro da proposta do PDRAE, deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, tendo a transferência pra o setor privado das atividades que poderiam ser controladas pelo mercado, como saída satisfatória¹²⁸.

Ressalte-se que a visão técnica economicista da equipe do MARE impediu várias inovações institucionais, como por exemplo, diminuir a autonomia das agências, pelo receio de perda de controle sobre as despesas desses órgãos. Porém, havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso Nacional.

Luiz Fernando Abrucio complementa, informando que:

Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado para o desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas. Ademais, também havia senões no núcleo central do governo, sob a influência do ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, o que levou o Palácio do Planalto a não apostar numa reforma administrativa mais ampla¹²⁹.

A reforma da gestão pública enfrentou outro problema estrutural, relacionado ao fato de que boa parte do sistema político teve um cálculo de carreira, o que foi de encontro com a modernização administrativa estatal.

Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziram a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Essa situação só pode ser mudada

¹²⁷ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 85.

¹²⁸ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 122.

¹²⁹ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 63.

com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo”¹³⁰.

Uma outra crítica elaborada à Reforma foi a de que o MARE não teve capacidade de coordenar o conjunto do processo de reforma de Estado¹³¹.

Nesse diapasão, Irene Patrícia Nohara explica:

Como o sistema inspirador do modelo gerencial tinha por base experiências encontradas em países do *common law*, muitas de suas ideias entraram em choque com as regras de Direito Administrativo presentes na Constituição de 1988, pois estas estavam alicerçadas no sistema romano-germânico e, especialmente, nos resultados condensados em teorias provenientes das decisões jurisprudenciais do Contencioso Administrativo¹³².

Impende destacar, também, um dos exemplos dados sobre o não alcance da Reforma, foi exatamente quanto às agências reguladoras, montadas de forma fragmentada e sem visão mais ampla do modelo regulatório, surgido para substituir o modelo varguista de intervenção.

Nesse sentido, a respeito do fracasso dessa estratégia, Emerson Gabardo tece o seguinte comentário a respeito do episódio do “apagão” em 2001:

No Brasil, o modelo privatista que justificou o sucateamento do setor elétrico, com intenso recuo de investimentos, já está exibindo uma pequena mostra dos problemas que podem vir a acontecer. A crise de energia (e os seus desdobramentos) tem apresentado estranhas nuanças, notadamente em detrimento dos cidadãos. (...) Para que se possa disfarçar esta conjuntura vivenciada, tornou-se característico dos tempos pós-modernos a presença de estratégias de convencimento. Muito melhor do que os regimes opressores são aqueles que se apresentam através de uma legitimação simbólica, impondo seu controle de forma suave e perene¹³³.

¹³⁰ Ibidem, p. 65.

¹³¹ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 63.

¹³² NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 127.

¹³³ GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p.70.

Ademais, posteriormente, o próprio Luiz Carlos Bresser Pereira fez referência às dificuldades da experiência de implementação do chamado “Projeto Agências Executivas”. Segundo ele:

(...) a primeira constatação foi a de que o grande fator motivador da adesão das instituições era a possibilidade de ampliação de sua autonomia de gestão, devido ao fato de as organizações se sentirem sufocadas pelos entraves da burocracia da administração pública. Entretanto, o processo de reestruturação institucional, necessário para que uma instituição seja qualificada como agência, exige uma reflexão por parte das organizações. Na implementação do projeto, o que se constata é que as instituições estão muito pouco preparadas para essa reflexão, seja sob o aspecto da competência e da habilidade para a condução de um planejamento consistente, seja no que diz respeito à determinação necessária para levantar questões difíceis de serem enfrentadas, principalmente as relativas à revisão de estruturas organizacionais e de pessoal¹³⁴.

Assim, não há dúvida de que a conjuntura política também prejudicou o PDRAE. No entanto, nela também havia certos erros de diagnóstico. Um deles diz respeito ao conceito restrito de carreiras estratégicas do Estado, tanto em âmbito federativo quanto para o governo federal.

Com a delimitação do núcleo estratégico em poucas funções do governo, estreitamente ligadas à diplomacia, finanças públicas e à carreira dos gestores governamentais, a Reforma não incorporou outros setores essenciais da União, fundamentais para que ela atuasse como reguladora, avaliadora e indutora no plano de relações dentro do próprio governo¹³⁵.

Sobre essa questão, recentemente Luiz Carlos Bresser Pereira expressou que:

Eu estava fazendo a reforma gerencial, que era uma reforma essencialmente para fortalecer o Estado social, pois era a reforma dos serviços sociais e científicos do Estado. Mas fiquei surpreso com duas coisas dentro do governo: uma, que não havia nenhuma perspectiva nacional, não havia nenhuma distinção entre empresa nacional e empresa

¹³⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 233.

¹³⁵ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 63.

estrangeira (...), e outra coisa que me deixou muito incomodado foi a política econômica¹³⁶.

Também, um segundo erro de diagnóstico da Reforma da década de 1990 foi estabelecer durante o debate uma oposição completa entre a chamada Administração burocrática e as novas formas de gestão. Luiz Fernando Abrucio apresenta a seguinte crítica:

Essa visão etapista é, em primeiro lugar, contraproducente, dado que gera um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica que poderiam ser conquistados mais facilmente para o processo de reformas. Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que “uma etapa substitui a outra”. Ao contrário, trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e criação de novos instrumentos de gestão¹³⁷.

Mais uma deficiência constatada na Reforma Administrativa foi que, ao incentivar o desenvolvimento da vertente não estatal da prestação daqueles serviços indispensáveis à interdependência social, prejudicou, de certa forma, o caráter público, abrindo espaço à reativação da tradição elitista, patrimonialista e clientelista brasileira.

A participação direta da comunidade nos negócios do Estado não se faz apenas transferindo-lhe serviços, e sim com profissionalização, desenvolvendo controles específicos e, sobretudo, incorporando-a em processos decisórios sobre diretrizes e alocação de recursos¹³⁸.

Anos depois da implementação da Reforma Administrativa, Luiz Carlos Bresser Pereira indicou como fatores à resistência do modelo gerencial: (i) a cultura burocrática do país, (ii) a resistência ao “novo” e (iii) a capacidade limitada dos

¹³⁶ NASSIF, Maria Inês. *Entrevista com Bresser Pereira*. Jornal Valor Econômico, 8 de abril de 2011, *Apud*, *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p.129.

¹³⁷ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 64.

¹³⁸ VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 100.

cidadãos de responsabilizar políticos e administradores públicos. De acordo com ele:

No Brasil, a resistência à Reforma Gerencial localizou-se em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes corporativos sindicais e partidários, que se julgam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita¹³⁹.

Entretanto, não se pode negar que a Reforma Administrativa da década de 1990 trouxe inúmeras transformações na maneira de encarar o Direito Administrativo.

Houve a intensa disseminação da visão de que a legalidade deveria ser flexibilizada, seja pela ampliação da discricionariedade às agências reguladoras, ou ainda pela fuga ao regime jurídico administrativo¹⁴⁰.

Nesse sentido, no Brasil, a partir de 1998, houve a incorporação à Constituição do princípio da eficiência por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, com o intuito de melhorar a atuação da administração pública, tendo como sinônimo o bom andamento da máquina estatal — pensamento que, por mais amplo que seja, compreenderia também o próprio bom senso na persecução dos objetivos e na programação das atividades no país —, além da busca pela maior responsabilização, coordenação e especialização funcionais, nada mais foi que a legalização de uma questão estrutural da própria administração¹⁴¹.

2.4. A inserção do princípio da eficiência no ordenamento jurídico

¹³⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 337.

¹⁴⁰ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012. p.129.

¹⁴¹ GABARDO, Emerson. *A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa*. In: Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público; MARRARA, Thiago. (Org.). São Paulo: Atlas, 2012, p. 343.

Na redação original da Constituição da República de 1988, não houve reconhecimento expresso do princípio da eficiência administrativa. Havia a existência de algumas figuras similares, como, por exemplo, a economicidade, prevista no *caput* do artigo 70¹⁴².

Ademais, destaca-se que a legislação infraconstitucional incorporava implicitamente tal princípio, citando-o por vezes como regra expressa, como nos artigos 26, inciso III e 100 do Decreto-Lei 200¹⁴³.

Como dito anteriormente, o modelo gerencial de gestão, adotado pela Reforma Administrativa dos anos 90, apresentou a eficiência da Administração numa perspectiva exclusiva do cidadão-cliente, que se utiliza dos serviços públicos, sendo estes comparados pelos prestados pela iniciativa privada¹⁴⁴.

A crítica e reflexão sobre a crise de eficiência do Estado Social, assim como sobre seu conteúdo normativo, ocorrem na medida em que indicavam a necessidade de se preparar os indivíduos para o debate e para a participação na constituição de sistemas normativos que regerão a sociedade¹⁴⁵.

Nesse contexto, a racionalidade gerencial, baseada na otimização do sistema por uma maior eficiência, faz alusão clara ao rendimento dos meios.

Adriana da Costa Ricardo Schier sintetiza:

Nesse sentido, a Administração Pública Gerencial busca legitimidade através da aferição de resultados eficientes. Entende-se, pois, que o administrador público poderá optar pelos meios que entender mais adequados para o devido alcance do interesse público, caracterizado a partir das finalidades definidas pela lei. Com efeito, como se afirmou, procura-se eliminar o controle de meios, característico da organização burocrática, flexibilizando o regime jurídico administrativo para privilegiar uma dimensão controladora que se restrinja à apreciação dos resultados da atividade do poder público¹⁴⁶.

¹⁴² GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 94.

¹⁴³ GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 94.

¹⁴⁴ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p.118.

¹⁴⁵ GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: Uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. São Paulo: Manole, 2003, p. 164.

¹⁴⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *O Direito de Reclamação da Administração Burocrática à Gerencial*. Curitiba: UFPR, 2001, p. 224.

Assim, em termos concretos, o PDRAE criou um modelo de estrutura organizacional diferenciada, alinhada à determinados setores (núcleo estratégico, de atividades exclusivas, de serviços, e de produção de bens e serviços para o mercado). Emerson Gabardo destaca que:

A definição de objetivos se dá justamente em função da divisão setorial, além da adoção de metas globais, que são a descentralização (fundada no princípio da subsidiariedade), o aumento da efetividade e eficiência do governo na implantação de políticas públicas e a imposição de limites à ação estatal nas funções que não lhe forem próprias (reserva-se os serviços ditos não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços ao mercado para a iniciativa privada)¹⁴⁷.

Sobre a elaboração do texto da emenda, Luiz Carlos Bresser Pereira comentou:

Quando iniciei a elaboração da emenda, com meus assessores, meu primeiro movimento foi no sentido de desconstitucionalização. Era o movimento lógico. Se a Constituição de 1988 é detalhista, reformá-la significa reduzir o número de seus artigos, de seus dispositivos, deixar para a lei ordinária temas que exijam adaptações mais freqüentes a uma realidade em permanente mudança. (...) Clareza, simplicidade, gradualidade, razoabilidade tornaram-se as diretrizes centrais do projeto. E graças a estas qualidades, mais o grande debate nacional que se estabeleceu em torno dos principais pontos da reforma, principalmente o da quebra da estabilidade no caso de excesso de quadros e de sua flexibilização, no caso de insuficiência de desempenho, a reforma originalmente proposta pelo governo foi afinal aprovada com modificações pouco significativas¹⁴⁸.

Com esses objetivos, o princípio constitucional da eficiência administrativa foi inserido no artigo 37 da Constituição da República de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, orientado inicialmente para a qualidade dos serviços prestados.

O objetivo buscado em torno da modernização da gestão pode ser expresso como Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara ensinam:

¹⁴⁷ GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 56.

¹⁴⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 207.

A eficiência é vista como o mais avançado princípio de desempenho da função administrativa, que não se contenta apenas com a realização de atribuições dentro da legalidade, mas exige também a busca de resultados positivos na satisfação das necessidades dos cidadãos-administrados¹⁴⁹.

Rogério Gesta Leal, nessa esteira, afirma que o princípio da eficiência foi alçado a princípio básico da atividade administrativa e ao desejo de maximizar os resultados de toda e qualquer ação dos serviços públicos¹⁵⁰.

Nesse mesmo sentido, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco afirmam:

Demonstrando a preocupação da Constituição com a obtenção de resultados satisfatórios por parte da atividade da Administração Pública e, portanto, com o bom desempenho de sua atuação, ainda se pode fazer menção ao parágrafo 8º do art. 37, que, ao cuidar da autonomia gerencial dos órgãos da Administração direta e indireta, dispõe que poderá ser firmado contrato objetivando a fixação de metas de desempenho, com a elaboração dos respectivos meios de controle e critérios de avaliação do cumprimento dessas metas (inciso II). De forma similar dispõe o inciso II do § 1º do art. 41, relativamente ao desempenho dos servidores públicos¹⁵¹.

A importância da inserção desse princípio como princípio jurídico e constitucional acaba por ser um dever positivado de atuação, de acordo com as próprias exigências da Administração Pública.

Nessa esteira, Alice Gonzales Borges afirma:

Cabe destacar, inicialmente, a oportunidade da inclusão do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição, À semelhança do que fez o art. 103 da Constituição espanhola. Este princípio, que marca a tônica da Administração Gerencial, sempre foi entendido por Celso Antônio com o nome de 'boa administração', como necessariamente implícito em toda a Constituição. Sua inserção explícita e destacada no pórtico do capítulo da Carta dedicado à Administração Pública, será rica de conseqüências jurídicas¹⁵².

¹⁴⁹ NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 68.

¹⁵⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, pp. 133-134.

¹⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 898.

¹⁵² BORGES, Alice Gonzales. *A implantação da Administração Pública Gerencial na Emenda Constitucional nº 19/98*. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, fevereiro, 1999, p. 90.

Os seguintes dispositivos acrescentados no artigo 37 da Constituição são, também, exemplos das alterações realizadas na Constituição Federal com enfoque na eficiência: (i) inserção da figura do contrato de gestão, com o acréscimo de autonomia administrativa em função do desempenho de metas específicas; e (ii) admissão da perda de cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada a ampla defesa¹⁵³.

A busca de eficiência do Estado promovida pela Emenda nº 19/98 implicou, também, na alteração do disposto nos artigos 39 e 241 da Constituição, no sentido de determinar que a União, Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento de seu pessoal, e para a inclusão do dispositivo referente à permissão para a cooperação entre os entes federativos na gestão associada de serviços públicos.

¹⁵³ NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo: versão compacta*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 29.