



GT – DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Modalidade da apresentação: Comunicação oral

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE RESULTADO COMO INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Thiago de Bessa da Silva

RESUMO

O presente trabalho expõe sob a perspectiva de uma pesquisa bibliográfica, concebida a partir do método lógico-dedutivo, para fins de abordagem, sobre a temática da concretização dos direitos fundamentais sociais a partir do modelo de administração pública gerencial focada no resultado. Atualmente o modelo de administração pública que vigora no Brasil é o modelo burocrático em fase de transição para o gerencial, oriundo da reforma administrativa introduzida pela emenda constitucional nº19/95. A pesquisa se justifica ao considerar que o Estado pautado apenas na eficiência, fazer mais com menos, sem a utilizar a ferramenta de administrar por resultado, protege insuficientemente os direitos fundamentais na prestação de serviço público sociais. Esses, para serem concretizados, devem ser orientados à máxima efetividade, devendo, portanto se valer da juridicidade e da mensuração dos resultados obtidos. Assim, o Estado, por meio da administração pública deve, para atingir suas finalidades, perseguir a maneira mais eficiente e em se tratando de direitos fundamentais, essa proteção deve ser a mais ampla possível, quais sejam a garantia e o fomento de direitos fundamentais com fulcro na gestão dos resultados.

Palavras-chave: Administração pública. Modelo gerencial. Administração de resultado. Direitos fundamentais. Concretização.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma cultura de serviço público eficiente, baseado no resultado, materializador de direitos fundamentais é algo que não se estabelece de forma repentina e não depende apenas de normas infraconstitucionais para se concretizar, trata-se de uma prática contínua de avaliação dos resultados que contribui para o aperfeiçoamento do serviço e na mensuração da qualidade sob a perspectiva do destinatário.

Recentemente, a administração pública vem sofrendo modificações no sentido de otimizar a qualidade dos serviços públicos prestados, como exemplo, as alterações introduzidas pelo Decreto n. 9.740/19 que estabelece medidas de eficiência organizacional para aprimoramento da administração pública federal, pela Lei nº 13.655, que altera a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, dentre outras.

A aproximação do modelo gerencial resulta do esforço institucional em tentar superar a crise em relação a prestação de serviços públicos que o Estado brasileiro vem enfrentando desde os anos 80, oriunda da adoção do modelo de Estado social que aumentou significativamente o custo do Estado, tendo como alternativa apontada pela doutrina a utilização de métodos da administração de empresas privadas, buscando melhores resultados com menores esforços.

A reforma administrativa introduzida por Bresser no governo de Fernando Henrique Cardoso representa uma mudança de paradigma, privilegiando a eficiência, que posteriormente foi consolidada expressamente na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 19/95.

O presente trabalho tem como escopo analisar como a administração de resultado aplicada aos serviços públicos sociais confere a máxima efetividade aos direitos fundamentais. Para tanto, utiliza-se o método lógico-dedutivo, partindo da premissa de que o Estado, por meio da Administração Pública, deve ofertar serviços públicos de forma eficiente. Em se tratando de direitos fundamentais, para sua concretização, a eficiência deve ser a máxima possível. A administração de resultados oferece um instrumento para aperfeiçoamento e potencialização do serviço prestado. Logo, na prestação de serviços públicos prestacionais, deve-se utilizar a administração de resultado como instrumento para sua concretização.

2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1 MODELO PATRIMONIALISTA

No Brasil, entre os anos de 1821-1930, foi marcado por uma sociedade mercantil-senhorial, um sistema político de oligarquia e um sistema econômico baseado na exploração da força de trabalho escravista e na exportação de produtos agrícolas.

O grupo político dominante reproduzia o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I, qual seja, um estamento aristocrático que deriva sua renda do patrimônio do próprio Estado, por meio dos tributos, utilizados para sustentar o estamento dominante.

Depreende-se que administração pública de um Estado patrimonial-mercantil é marcada por critérios administrativos pessoais e despreocupada com a eficiência da máquina estatal, uma vez que os detentores de funções públicas, oriundos de famílias patriarcais, não compreendia a distinção entre os domínios público e privado, nesse ponto, vejamos:

A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, e presidentes de província, e deputados é formada em direito. Há também os com formação militar, religiosa e médica. Os engenheiros e os empresários são poucos. São todos burocratas porque sua renda deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 6).

Para Weber, a ideia de patrimonialismo consiste na dominação política tradicional, ou seja, a legitimidade do poder político dominante reside na tradição ou na honra:

A posição global do funcionário patrimonial é, portanto, em oposição à burocracia, produto de sua relação puramente pessoal de submissão ao senhor, e sua posição diante dos súditos nada mais é que o lado exterior dessa relação. (WEBER, 2009, p. 255).

O declínio do modelo patrimonialista tem início quando os militares do Exército e as revoluções que promovem se infiltram no poder com suas ideologias autoritárias, burocráticas e capitalistas.

2.2 MODELO BUROCRÁTICO

Segundo Bresser-Pereira (2001), a administração pública burocrática teve como marco inicial a Revolução de 1930, com a tomada do poder pelo novo grupo oligárquico e o enfraquecimento das elites agrárias, foi um contraponto ao patrimonialismo, na defesa da coisa pública e sua dissociação do patrimônio do gestor público, sendo o primeiro movimento de reforma administrativa no Brasil.

A reforma estrutural promovida na Era Vargas representa a implantação do modelo de administração burocrática, em busca de profissionalizar a burocracia do

Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009), caracterizou-se pela implantação do ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos.

Para Wahrlich (1983), as principais realizações da reforma administrativa reforma burocrática no Brasil são o ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos.

De fato, tal modelo proporcionou uma transformação muito rápida da máquina pública, aumentando sua complexidade, resguardando a coisa pública.

2.3 MODELO GERENCIAL

A administração pública gerencial é concebida considerando o Estado como uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes. Tendo como objetivo adaptar-se a revisão da forma de atuação do Estado e as exigências das democracias.

Devido à crise do Estado Social, prestação cara de serviços públicos, morosidade associada a conjuntura político-econômica do País, fez-se necessária propor uma reforma administrativa. Tal reforma envolveu a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, maior autonomia para os serviços públicos prestacionais e sua descentralização para os demais entes da administração pública direta, nesse sentido:

A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. É o tipo de descentralização própria dos Estados unitários, em que há um centro único de poder, do qual se destacam, com relação de subordinação, os poderes das pessoas jurídicas locais. (DI PIETRO, 2010, p. 411).

A transição do modelo burocrático para o gerencial ainda está se aperfeiçoando e o imbricamento de elementos dos modelos anteriores ainda são necessários e dinamizam a administração. Apesar disso, aos poucos, estão se introduzindo mais elementos que se aproximam do modelo de resultados.

3 REFORMA ADMINISTRATIVA E APROXIMAÇÃO AO MODELO GERENCIAL

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, marca a aproximação do modelo administrativo brasileiro do modelo gerencial, objetivando a transformação da administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

O Brasil seguiu a tendência de outros Estados contemporâneos de implantação do modelo gerencial em substituição ao burocrático, visando, conforme Bulos (1998) definir o núcleo estratégico do Estado, através da delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa por meio da equalização das receitas e das despesas.

3.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O acréscimo da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, foi um importante passo para tentar superar a crise da prestação do serviço público. "O direito público do Estado contemporâneo visa satisfazer determinadas necessidades sociais, sendo vinculado ao atendimento eficiente dos fins sociais e fáticos aos quais se destina" (ARAGÃO, 2004, p. 1).

A eficiência consiste em uma relação inversamente proporcional entre o resultado prático e os meios utilizados para obtê-lo. Dessa forma, será mais eficiente, uma relação em contraste com outra, se obtiver melhor ou igual resultado utilizando-se menores ônus para alcançá-lo.

Nessa perspectiva, Aragão (2004) ensina que a eficiência não pode ser entendida como apenas a potencialização do lucro, mas sim como um melhor

exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.

Para Bulos (1998), a inserção do princípio da eficiência, ao lado dos vetores clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade justifica-se no argumento de que o aparelho estatal deve se revelar apto para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte.

Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido pragmatismo jurídico, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados.

Outrossim, o pragmatismo jurídico de que trata essa nova diretriz do direito público consubstancia-se como argumento de reforço ou de descarte da decisão – sem que se admita sua aplicação em linhas gerais. Nas palavras de Mendonça (2012): “o pragmatismo serve como guia à interpretação da norma, inclusive a regulatória, asseverando-se como último passo de justificação da decisão”.

Nesta toada, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada recentemente para confirmar essa direção que vem sendo tomada pela administração pública, de modo a dispor sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Desse modo, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

Portanto, a necessidade de se utilizar a administração de resultado como instrumento flexibilizar a condução dos processos e procedimentos, propiciando mais eficiência e *accountability*.

3.2 ADMINISTRAÇÃO DE RESULTADO

Trata-se de uma ferramenta administrativa contida dentro do modelo gerencial que alinha planejamento, avaliação e controle, em sua metodologia, para promover maior efetividade, combatendo a burocracia, com foco no resultado e na satisfação do usuário, adotando, para tanto, mecanismos de mensuração e adoção de medidas de incentivo ao desempenho.

Democracia e eficiência são valores perseguidos, nesse modelo, pela Administração, os indicadores de resultados possibilitam maior transparência, controle e responsabilização ou *accountability*.

De forma analítica pode-se ilustrar que o conceito de eficiência comumente utilizado pela doutrina e jurisprudência pode ser traduzido pela seguinte fórmula: {Eficiência = objetivos/recursos}. De modo que, para atingir determinado objetivo, será mais eficiente à medida, a ação estatal que utilizar menos recursos, materiais, humano ou financeiro.

De outra forma, o que se pretende com o presente estudo é a utilização da eficiência com parâmetro no resultado, por entender ser essa a forma mais ampla de tutela dos direitos fundamentais, tal ideia pode ser formulada: {Eficiência = resultado/recursos}.

Com essa mudança de parâmetro, objeto-resultado, visa-se, além de ampliar a proteção o desestímulo a produção de comportamentos não cooperativos, caso determinados atores ou interesses não se sentissem contemplados nos resultados almejados.

4 CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Nas preciosas lições de Dimoulis e Martins (2018), os direitos fundamentais têm como finalidade conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo, criando assim, uma esfera de proteção que garante autonomia e em determinados casos, possibilidade de intervenção por parte do Estado. Dependendo da matéria, o Estado pode ser obrigado a fazer ou deixa de fazer algo.

Os direitos fundamentais de *status negativus* ou pretensão, de resistência à intervenção estatal, são direitos que permitem aos indivíduos resistir a uma possível atuação do Estado em sua esfera juridicamente protegida por direito fundamental. Os autores utilizam a expressão “direito de resistência” em detrimento a direito de defesa.

Já os direitos de *status positivus* ou sociais ou a prestações, permitem aos indivíduos exigir do Estado determinada atuação para garantir a o exercício da liberdade de seus direitos negativos. São chamados também de direitos sociais ou prestacionais. Divide-se em duas dimensões, subjetiva, direitos individuais, e objetiva, realiza direitos sociais. A dimensão objetiva, por sua vez, se subdivide em prestações materiais, oferecimento de bens ou serviços ou prestações normativas, criação de normas jurídicas que tutelam interesses individuais.

O presente trabalho de detém em especial aos serviços públicos prestados pelo Estado em caráter prestacional e a administração de resultado como instrumento de concretização dos direitos fundamentais positivos, são os chamados serviços públicos sociais. Nessa linha, contribui o enxerto:

O direito administrativo, além da finalidade de limite ao poder e garantia dos direitos individuais ante o poder, deve preocupar-se em elaborar fórmulas para a efetivação de direitos sociais e econômicos, de direitos coletivos e difusos, que exigem prestações positivas (MEDAUAR, 2003, p. 267).

A evolução das atividades prestacionais pelo Estado se sucedeu da responsabilidade estatal de garantir o desenvolvimento econômico, passando pelo

incentivo à prestação privada de serviços sociais de relevância pública, até a responsabilidade estatal de garantir o desenvolvimento humano, por meio dos serviços públicos sociais.

4.1 SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS

Os serviços públicos, atualmente, possuem uma finalidade liberal, qual seja o fomento ao desenvolvimento econômico, e outra social, garantir os direitos fundamentais sociais dependentes de prestação. Essa noção ampla de serviços públicos, relacionada ao conjunto de atividades estatais, é típica da teoria francesa de serviço público, de acordo com a qual:

A ideia de serviço público é ligada a uma concepção ampla de missões do Estado e da Administração em geral, que além de manter a ordem pública, devem organizar a vida econômica, social, cultural fornecendo e gerando os bens e serviços úteis à coletividade. (MORAND-DEVILLER, 2001. p.17)

A Constituição de 1988 traz parâmetros a serem observados pelo legislador infraconstitucional quando da criação de serviços públicos. Permitindo a criação de um *serviço público social* sempre que um direito fundamental dependente de prestações não for adequadamente satisfeito, como no caso da assistência social (art. 203 CF) e de outros direitos sociais previstos pelo constituinte originário. Outra expressão contida na Carta Fundamental de 88 são "*serviços de relevância pública*", utilizada para qualificar os serviços de saúde e delimitar o rol de atribuições do Ministério Público.

A administração pública, titular necessária desses serviços, embora não necessite presta-los diretamente, tem o dever de garantir tanto a continuidade como o respeito aos princípios previsto na Constituição e no Art. 6º, §1º da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, tais como segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas, especialmente a eficiência, corolário do modelo gerencial e da administração por resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evoluções dos modelos de administração pública demonstram, em um primeiro momento, a preocupação com a separação da coisa pública da coisa privada característica do modelo patrimonialista combatida no modelo burocrático. A crise do Estado social e a busca pela eficiência, com a utilização de estratégias oriundas das empresas privadas, como a administração de resultado, na busca pela otimização do serviço público marcam a transição para o modelo gerencial, atual momento vivido no Brasil.

A reforma administrativa introduzida pela emenda constitucional n. 19/98, tornou expresso na Constituição o princípio da eficiência, com isso, a aproximação do modelo gerencial, no qual o Estado é uma grande empresa e os cidadãos, seus clientes, devendo presta eficientes serviços.

A concretização dos direitos fundamentais requer a máxima efetividade, sendo apenas a prestação eficiente do serviço, com foco no objeto, insuficiente, para máxima efetividade exigida constitucionalmente, para tanto é preciso utilizar a eficiência com parâmetro no resultado, avaliando o desempenho e o controle.

Portanto, é dever do Estado, por meio da administração pública perseguir a maneira mais eficiente na consecução de suas finalidades. Em se tratando de direitos fundamentais, essa proteção deve ser a mais ampla possível, quais sejam a garantia e o fomento de direitos fundamentais com fulcro na gestão dos resultados, que possibilitam maior transparência, controle e responsabilização ou *accountability*.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 1-6, jul. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44361>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.



BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (Orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 abr. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (Primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed., 11ª reimpressão. São Paulo: Editora Globo, 2011.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense, 2000.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Estrutura e motivação do ato administrativo**. São Paulo, Malheiros Editores, 2007.

MARTINS, Leonardo; DIMOULIS, Dimitri. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100-113, jul. 1992. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45285>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª ed. 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Cours de Droit Administratif**. 7.ed. Paris: Montchrestien, 2001.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** 3.ed. 3.tir. São Paulo: Malheiros, 1998.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza. **A Reforma Administrativa da Era de Vargas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Max. ***Economia e sociedade.*** V. 2. Brasília: UNB, 2009.