

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública se encontra inserida no Poder Executivo e é considerada sob dois aspectos: o objetivo e o subjetivo. (MEDAUAR, 2014, p.58)

A Constituição da República de 1988 (CR/88), sustenta a atuação da Administração, caracterizando as diretrizes de um modelo de Administração e no caput do art. 37 encontram-se alguns dos princípios que norteiam toda a atuação da Administração Pública. (MEDAUAR, 2014, p.61)

O princípio da eficiência que se tornou um princípio constitucional tem como premissa determinar que a “Administração deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”. (MEDAUAR, 2014, p.148)

Desde a década de 80 (oitenta) a Administração Pública vem passando por momentos de reforma, acompanhando o movimento de globalização que vem tomando conta do mundo. (DI PIETRO, 2012, p. 30).

No início do século XX, o Estado brasileiro era um Estado oligárquico e patrimonial, controlado por uma economia agrícola mercantil e uma sociedade pautada no escravismo. Hoje é um Estado Democrático de Direito, entre burocrático e gerencial, governado por uma economia capitalista globalizada. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.1)

É um modelo gerencial, que busca resultados e de acordo com o princípio da eficiência prima pela prestação de serviços de qualidade. No entanto, a transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, foi imensa, mas plena de contradições, e o que se percebe é que o estado ainda é extremamente burocrático e ineficaz na prestação de serviços à sociedade. Diante disso, vê-se a necessidade de o Estado procurar outras formas para obter os resultados desejados e atender de maneira satisfatória os anseios dos cidadãos.

O planejamento estratégico trabalha com um conjunto de ações voltadas para a implementação dos objetivos e resultados pré-determinados. A análise estratégica reconhece os objetivos, propósitos e estratégias gerais das pessoas, das organizações, de forma que eles aconteçam da forma mais eficiente possível. (GABRICH, 2010)

Sendo assim, apresenta-se como problema a ser pesquisado: verificar a compatibilidade da Análise estratégica do Direito com o Modelo Gerencial da Administração Pública, para a implementação do princípio da eficiência no plano concreto do Estado Brasileiro.

## **OBJETIVOS**

Compreender o conteúdo do Princípio da eficiência e verificar se a Análise Estratégica poderia ser uma ferramenta para aprimorar o estado gerencial, efetivando o referido princípio, com o intuito de melhorar a qualidade do serviço, trazendo consigo uma maior eficiência nas atividades públicas.

- Demonstrar a evolução dos modelos de gestão da Administração Pública: patrimonialista, burocrático e gerencial;
- Compreender o que é a análise estratégica;

## **METODOLOGIA**

O foco metodológico da pesquisa será o estudo da Ciência do Direito na perspectiva da teoria da análise estratégica do direito para o possível aperfeiçoamento do estado gerencial, para a implementação do princípio da eficiência no plano concreto da Administração Pública Gerencial.

Quanto às vertentes metodológicas de pesquisa, o trabalho é de natureza crítico-metodológica, pois compreende o Direito como uma rede complexa de linguagens e de significados. No âmbito dessa vertente, o estudo a ser desenvolvido trabalhará notadamente com a abordagem dogmática e com a nova hermenêutica.

O marco teórico da pesquisa parte dos objetivos da reforma ou reconstrução do estado expresso no PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (PDRAE, 1995) Nesse sentido, destacam-se também os estudos científicos sobre a Análise Estratégica do Direito que propõe a ruptura com o pensamento jurídico clássico de forma a empreender inovações sobre planejamento estratégico na estruturação dos objetivos traçados pelas instituições públicas. (GABRICH, 2010)

## **DESENVOLVIMENTO**

A Administração Pública como define Carvalho Filho (2017, p. 11), pode ser conceituada sob dois aspectos: o objetivo (funcional) e subjetivo (organizacional).

No aspecto objetivo (funcional), administração pública consiste na própria atividade administrativa, exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, ou seja, é o ato pelo qual o Estado produz serviços, bens e utilidades, tendo como destinatário final a sociedade.

Já no sentido subjetivo ou organizacional, a Administração Pública representa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que executam as atividades administrativas, ou seja, considera-se aqui o sujeito da função administrativa, quem a exerce de fato.

A Administração Pública brasileira vem evoluindo ao longo dos anos e é marcada por processos de reformas que procuram superar as dificuldades organizacionais e gerenciais do setor público. (KLERING, 2010, p. 5).

Desde a década de 30, já se pensava em reformar administrativamente o Estado brasileiro, mas foi em meados da década de 90, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro, que esse pensamento assumiu maior relevância. (KLERING, 2010, P. 5)

Em 1995 o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado -MARE, elaborou o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” – PDRAE, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira e apresenta as três fases da administração pública: Patrimonialista, Burocrática e a Gerencial. (PDRAE, 1995).

**Patrimonialista:** Nesse modelo, a Administração Pública atende aos interesses do governante e de terceiros por ele favorecidos, gerando assim o favorecimento de poucos em detrimento dos interesses de toda uma sociedade. Nesta fase, o que é público confunde-se com o privado. A Administração Pública deixa de cumprir sua função essencial que é atender aos interesses da sociedade e tem como característica marcante a corrupção e o nepotismo.

No Brasil, este modelo vigorou do período colonial até a década de 30, quando constatou-se que o Estado Brasileiro já caminhava no sentido de implementação do Estado Social de Direito. Com o início do Estado Novo implementado por Getulio Vargas, em meados dos anos de 1937, tal forma de governar começou a ser contestada e se tornar insustentável com a chegada do capitalismo e da democracia, demandando então um novo modelo para combater a corrupção e o nepotismo. Foi aí que surgiu o modelo Burocrático.

**Burocrático:** O modelo burocrático veio como forma de afastar da Administração Pública a corrupção e o nepotismo presentes na era patrimonialista. Nesta fase mostra-se necessário a distinção entre o que é público e o que é privado. A sociologia de Weber era presente neste estado como fundamento de legitimidade para a administração pública burocrata.

A proposta do modelo era de controle rígido dos processos, o que, em face desse formalismo exagerado e zelo excessivo com controles administrativos, levou a Administração

Pública a se tornar rígida, engessada, apresentando-se lenta e ineficiente às demandas e anseios sociais. (PDRAE, 1995, p. 15).

Destaca-se como qualidade desse modelo a efetividade nos controles dos abusos e como defeito, a ineficiência, e o esquecimento da missão principal do Estado, que é voltar-se para o serviço à sociedade. (PDRAE, 1995, p. 15).

Com a expansão das funções econômicas e sociais do Estado, com o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial, tornou-se necessário buscar por uma Administração Pública que buscasse resultados, reduzisse custos e tivesse como premissa a eficiência nos serviços prestados aos cidadãos. Surge daí então a ideia do modelo gerencial.

**Gerencial:** O modelo gerencial surgiu com o intuito de modernizar a máquina pública e desburocratizar o modelo anterior, se tornando uma organização que prima pela qualidade dos serviços e obtenção de resultados. A eficiência da administração pública, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços prestados para atender ao cidadão torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (PDRAE, 1995, p. 16).

Dessa forma, para atender as necessidades da coletividade, a eficiência surge como um princípio a nortear a administração gerencial, e assim eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos passam a orientar a reforma do aparelhamento do Estado. (DI PIETRO, 2012, p. 34).

A eficiência é um princípio que foi incluído no rol de princípios do art. 37 da CR/88, pela Emenda Constitucional nº EC 19/1998 e sua premissa determina que a “Administração deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”, ou seja, a sua observância tornou-se obrigatória pela Administração Pública, pois a eficiência é um princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. (MEDAUAR, 2014, p.148).

Planejamento estratégico de acordo com a Escola de Gestão Estratégica significa determinar um meio sistemático a ser utilizado nas tomadas de decisões, com o objetivo de garantir o sucesso da organização em seu ambiente atual e futuro.

Conforme Gabrich (2010), sendo o planejamento um meio para que a organização possa atingir os seus objetivos, a gestão sistêmica e estratégica das organizações, sejam elas públicas (diretamente por meio do Estado e indiretamente por intermédio das autarquias, fundações de direito público, empresas públicas e sociedades anônimas de economia mista) ou privadas, constituem uma possibilidade real das organizações alcançarem os objetivos desejados. (GABRICH, 2010, p. 15)

Mas para que tudo isso funcione, é necessário que todas as pessoas envolvidas na realização das atividades (pública ou privada) tenham um “*pensar estratégico*”.

O *pensar estratégico* prevê uma maneira para que o conhecimento científico disponível e as pessoas envolvidas no cumprimento das tarefas sejam encarados como instrumentos necessários à obtenção dos objetivos estabelecidos anteriormente.

A Análise Estratégica do Direito está intrinsecamente ligada ao planejamento estratégico, pois ela deve ser estabelecida para reconhecer os objetivos, propósitos e estratégias gerais das pessoas e organizações. (GABRICH, 2010)

Os estudos científicos sobre a Análise Estratégica do Direito propõem a ruptura com o pensamento jurídico clássico de forma a empreender inovações sobre planejamento estratégico na estruturação dos objetivos traçados pelas instituições públicas. (GABRICH, 2010)

Conforme Gabrich (2010, p. 22), a análise convencional do Direito é feita sob uma visão legalista e judicial. Sendo assim, em virtude do princípio da legalidade, conforme artigo 5º, inciso II da CR/99, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Ao contrário da visão convencional, a análise estratégica do direito demanda uma visão diferenciada e contemporânea das normas previstas no ordenamento por parte dos juristas. Ela exige um *pensar estratégico* que reconheça que existe uma nova hermenêutica. O sistema jurídico de acordo com essa hermenêutica contemporânea é um conjunto de normas jurídicas, constituídas por princípios e regras. Dessa forma o princípio da legalidade passa a ser compreendido como princípio da normatividade, ou seja, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de norma jurídica, existente, válida e eficaz”. (GABRICH, 2010, p. 17, 22)

Conforme palavras de Sundfeld e Jurksaitis nos últimos anos, o desafio jurídico-administrativo brasileiro realmente mudou, e passou a ser de, sem perder as bases construídas,

melhorar a performance da Administração Pública no cumprimento de seus fins. (MARQUES NETO et al., 2013, p. 34)

## **CONCLUSÃO**

A Administração Pública tem sofrido constantes mudanças e tem sido marcada por processos de reforma que tentam amenizar as dificuldades organizacionais e gerenciais do setor público.

Ela passou por três modelos de gestão: Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e a Gerencial. Hoje transita entre o modelo Burocrático e gerencial.

O modelo gerencial veio com o intuito de modernizar a máquina pública e desburocratizar o modelo engessado, burocrático, se tornando uma organização que é regida pelo princípio da eficiência que prima pela qualidade dos serviços e obtenção de resultados.

A observância do princípio da eficiência tornou-se obrigatória pela Administração Pública e sua premissa é determinar que Administração deve agir de modo eficiente visando produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

No entanto, o que percebe-se é a ineficiência do Estado na prestação dos serviços à sociedade. Diante disso, é necessário que o Estado reveja outras formas para obter os resultados desejados e atender de maneira eficiente os anseios dos cidadãos. Dessa forma, sugere-se que a análise estratégica, através do planejamento estratégico poderia ser um instrumento para a implementação dos objetivos e resultados pré-determinados e a pesquisa buscou verificar a compatibilidade da Análise estratégica do Direito com o Modelo Gerencial da Administração Pública, para a implementação do princípio da eficiência no plano concreto do Estado Brasileiro.

Levando em conta que a Administração Pública ainda não se desvinculou totalmente do modelo burocrático (FERNANDES, 2014), considerando que a análise estratégica do direito propõe inovações sobre planejamento estratégico na estruturação dos objetivos traçados pelas instituições públicas e ainda considerando que o princípio da eficiência norteia toda a atuação da Administração Pública, chega-se a conclusão que a análise estratégica do Direito é compatível com o Modelo Gerencial da Administração Pública, podendo ser utilizada como um instrumento com o intuito de melhorar a qualidade do serviço, trazendo consigo uma maior eficiência nas atividades públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** (PDRAE). Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 03 nov. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (orgs.). **Brasil: Um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. cap. 8, p. 222-259.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed.. São Paulo: Atlas, 2014. 966 p.

FERNANDES, Gustavo. M. F. As especificidades da parceria público-privada como um dos mecanismos de garantia do estado democrático de direito sob a ótica do estado gerencial. In: Orides Mezzaroba; Raymundo Juliano Rego Feitosa; Vladmir Oliveira da Silveira; Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr. (Org.). **Direito e administração pública**. Curitiba: Clássica Editora, 2014, v. 10, p. 176-193.

GABRICH, Frederico de Andrade. **Análise estratégica do direito**. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2010. 254 p.

MAXIMIANO, Antonio Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 491 p.

SUNFELD, Carlos Ari. JURKSAITIS, Guilherme Jardim. O que melhorar no direito brasileiro quanto à estrutura da gestão pública? In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. (orgs.). **Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 3, p. 33-55.