

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

FERNANDO DE BRITO ALVES

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando De Brito Alves; Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-401-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ao longo de sua história, vem reafirmando o seu compromisso com a educação jurídica de qualidade pela realização de pelo menos um encontro e um congresso anuais, espaçados semestralmente e estruturados nos mais altos níveis organizacional e logístico.

Com o advento da Pandemia Covid-19, logo em seus primeiros meses, enquanto para muitos o cenário era de exclusiva desesperança, o Conpedi olhou para dentro de si, identificou a necessidade de inovar e promover intenso trabalho de reengenharia operacional, para criar um novo modelo de eventos jurídicos de grande porte, inteiramente conduzido no modal virtual. Isso, em momento no qual pouquíssimas instituições pioneiras se dedicavam eficientemente à espécie. Nesses recentes tempos difíceis, a rápida percepção do Conpedi permitiu sair na vanguarda para o enfrentamento dos efeitos da pandemia Covid-19, desde logo, e já em junho de 2020, em tempo recorde, reinventou-se para organizar o I Encontro Virtual do Conpedi, seguido semestralmente dos II e III Encontros Virtuais.

Superados os desafios do desconhecido, conclui, agora, com enorme êxito, em novembro de 2021, o IV Encontro Virtual do Conpedi - Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities. Em cinco belíssimos dias de palestras, apresentações, debates, painéis e inúmeros GT's foi coberta ampla temática de pesquisa jurídica e áreas transversais. No presente volume, figuram os artigos apresentados por seus autores no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e políticas Públicas II, abrangendo estudos de gestão pública e empresarial, desenho e aplicação de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, moradia, dentre outros tantos. As apresentações foram permeadas por frutíferos debates e o resultado vem aqui tornar-se público.

A todos uma ótima leitura e estimulante reflexão.

FERNANDO DE BRITO ALVES - Graduado em Direito pela FDENP e graduado em Filosofia pela USG. Especialista em História e Historiografia pela Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho. Mestre em Direito pela UENP. Doutor em Direito pela ITE. Pós-doutorado pela Universidade de Coimbra - Visiting Researcher na Universidad de Murcia - Editor da Revista Argumenta. Professor e Coordenador do PPG em Ciência Jurídica da UENP. Procurador-Jurídico da Universidade Estadual do Norte do Paraná.

ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Graduado em Direito pela UERJ e graduado em Administração pela AMAN. Especialista em Educação pela UFRJ. Especialista em Direito Empresarial e Tributário pela FGV. Mestre em Direito e Economia pela UNIG. Doutor em Direito pela UNESA. Pós-doutorado pela Universidade de Paris X. Visiting Researcher na New York Fordham University. Visiting Professor Erasmus na Cardinal Stefan Wyszyński de Varsóvia. Professor PPGD UNOESC e UniRV.

**EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA
ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL: O CONFLITO ENTRE EFICIÊNCIA SOCIAL E
EFICIÊNCIA NEOLIBERAL**

**ADMINISTRATIVE EFFICIENCY OF PUBLIC POLICIES IN MANAGEMENT:
THE CONFLICT BETWEEN SOCIAL EFFICIENCY AND NEOLIBERAL
EFFICIENCY**

**Cildo Giolo Junior
Manoel Ilson Cordeiro Rocha**

Resumo

Este artigo propõe que a aplicação do princípio da eficiência administrativa na administração gerencial para políticas públicas mantenha as eleições constitucionais do Estado Social. Demonstra a distinção entre as perspectivas neoliberal e social para as políticas públicas, com repercussão no resultado eficiente. Busca distinguir eficiência neoliberal de eficiência social, com a hipótese de que a associação da eficiência administrativa ao neoliberalismo. É um estudo hipotético-dedutivo com revisão bibliográfica qualitativa, que discute: definições de eficiência administrativa, de administração gerencial, perspectivas neoliberal e social para as políticas públicas, como premissas; eficiência neoliberal e social em políticas públicas, como problematização.

Palavras-chave: Políticas públicas, Eficiência administrativa, Administração gerencial, Neoliberalismo, Estado social

Abstract/Resumen/Résumé

This paper proposes that the application of the principle of administrative efficiency in managerial administration for public policies maintain the constitutional elections of the Welfare State. It demonstrates the distinction between neoliberal and social perspectives for public policies, with repercussions on the efficient result. It seeks to distinguish neoliberal efficiency from social efficiency, with the hypothesis that the association of administrative efficiency to neoliberalism. It is a hypothetical-deductive study with a qualitative bibliographic review, which discusses: definitions of administrative efficiency, managerial administration, neoliberal and social perspectives for public policies, as premises; neoliberal and social efficiency in public policies, as problematization.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public polities, Administrative efficiency, Management administration, Neoliberalism, Welfare state

1 Introdução

Com o neoliberalismo, instalou-se a ideia equivocada de que a eficiência é uma prerrogativa desse modelo, assim como o tipo de administração pública gerencial. O argumento principal é que o modelo anterior, o Estado Social, produziu uma máquina pública agigantada e ineficiente. Mas a essência do neoliberalismo é a redução do Estado para a redução dos gastos em políticas públicas e, mais do que isso, para destinar os recursos públicos ao refinanciamento das dívidas públicas, que se tornaram o ativo importante e lucrativo do sistema financeiro internacional.

De outro lado, as conquistas do Estado Social representam uma etapa importante da emancipação do indivíduo com a modernidade. Pressupõem direitos que dignificam a pessoa humana e se tornaram necessários conjuntamente para o processo de legitimação do Estado. Também são direitos que foram eleitos para um conjunto constitucional que protege relativamente os cidadãos da investida neoliberal. Mas o Estado neoliberal foi bastante eficaz em seu propósito, artificializando as políticas públicas de promoção desses direitos, o que gerou e tem gerado um ambiente social convulsivo. A contínua precarização das condições de vida e de emprego, num movimento de tensão ao limite, tem provocado confusão e incerteza nos processos democráticos, assim como tem elevado formas disfarçadas de autoritarismo. A incerteza a respeito reclama por alternativas criativas e, segundo Habermas, apelo à solidariedade, já que as utopias modernas se esgotaram (HABERMAS, 1987). Enquanto essas alternativas não se estabelecem, a gestão eficiente das políticas públicas do que ainda resta do Estado Social é uma alternativa.

Pretende-se demonstrar neste artigo que, a eficiência administrativa não é necessariamente neoliberal e que ela é importante para as políticas públicas na conjuntura atual, preservando direitos sociais constitucionais. Por meio de uma revisão bibliográfica qualitativa, com aplicação de um estudo hipotético-dedutivo, pretende-se explorar os conceitos de eficiência e administração gerencial, neoliberalismo e Estado Social. As inferências resultam de uma análise hipotético-dedutiva, que se funda nas seguintes premissas, estruturadas nas partes separadas da pesquisa: a definição de eficiência administrativa como um conceito atemporal, ainda que conjuntamente associada ao neoliberalismo; a identificação de aspectos da administração gerencial que permitem também pensar na sua compatibilidade com os princípios do Estado Social; a identificação das perspectivas neoliberal e social para as políticas públicas. Este cenário vislumbra a hipótese de que a associação da eficiência administrativa ao

neoliberalismo não exclui a eficiência no Estado Social. Para tanto se problematizará a distinção entre eficiência neoliberal e eficiência social em políticas públicas.

2 Eficiência Administrativa.

O conceito de eficiência administrativa pelo Direito Administrativo deve conter a ideia essencial de eficiência conjugada com o regime jurídico da administração. Enquanto eficiência significa, a partir da definição de Pareto, a otimização dos resultados (PARETO, 1996), o regime jurídico administrativo brasileiro, por exemplo, tem como princípio norteador a legalidade.

A otimização em Pareto faz parte da doutrina econômica liberal, e pretende uma saída isenta de juízo de valor e utilitarista, com a maximização da riqueza e do bem-estar. Em síntese, nessa percepção, eficiência é o melhor possível, sem afetar outros interesses (PARETO, 1996).

A legalidade no Estado de Direito, como afirma Hely Lopes Meireles, para o cidadão significa fazer o que não é proibido; mas para a Administração Pública significa fazer o que é permitido (MEIRELES, 2004, p.88). Por outro lado, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder da administração pública, fundado na lei, é um poder-dever (MELLO, 2010, p.72). De forma que a eficiência administrativa, como um princípio constitucional, impõe à administração um dever de realizar as finalidades públicas otimamente.

Portanto, no caso da administração pública, a eficiência se refere a juízos valorativos normativos. Os atos administrativos e, mais especificamente, as políticas públicas estão condicionadas, de um lado, ao sistema de normatização; de outro, aos valores eleitos nas próprias normas. A eficiência administrativa que ocorre à luz dos princípios da administração não é pura economicidade. A administração tem que compor princípios nem sempre harmônicos e bastante enraizados; não pode ignorar princípios como, por exemplo, a supremacia do interesse público, a proporcionalidade, a legalidade, a moralidade, a impessoalidade e a publicidade. Diferente é a arte de administrar na esfera privada, onde a legalidade é apenas proibitiva, não é impositiva, como visto acima.

Assim temos o seguinte conceito de eficiência administrativa: *é o princípio e o dever administrativo de realizar as finalidades públicas pelo modo ótimo e segundo o regime jurídico administrativo* (ROCHA, 2016, p.68). Esse conceito gera as seguintes implicações, imbricadas, que afetam o problema desta pesquisa:

a) A recepção de um conceito da economia e das relações privadas pelo direito público. A absorção do conceito econômico de eficiência considerado o ótimo de Pareto, pelo direito não é simples. O Direito é uma ciência que parte de axiomas para compreender o seu objeto, e o fenômeno jurídico é entremeado por juízos de valor. Portanto, a simples aplicação de uma regra objetiva e pretensamente isenta, como propôs Pareto, precisa transpor essas barreiras. A perspectiva econômica de eficiência decorre de uma apreciação coerente com o modo de produção privada, numa avaliação que prioriza o resultado quantitativo patrimonial, numa perspectiva de maximização da riqueza, em detrimento de precondições subjetivas do campo das relações humanas que envolvem ética, política, cultura, e assim por diante. *Para os juristas, os economistas não se preocupam com a justiça e, para os economistas, são os juristas que desprezam a eficiência* (DIAS, 2009, p.88). Políticas públicas sociais nunca serão apenas números.

b) O conceito de eficiência administrativa assimilado pela administração pública é um conceito jurídico indeterminado, com uma margem de indeterminação a ser preenchida pela doutrina e pela jurisprudência. Os conceitos jurídicos indeterminados possuem margens de certeza positiva e negativa da correspondência entre signo e significado, mas também possuem um campo de incerteza, onde a linguagem não consegue traduzir plenamente e de forma objetiva a intenção da norma, restando a necessidade de completar o seu sentido caso a caso, o que eleva a sua subjetividade. A determinação do que é eficiente para a administração pública depende de uma interpretação sistemática do regime jurídico; o que não possibilita uma equação prática como quando ocorre na administração privada, fundada apenas no resultado econômico ótimo. No direito há a dificuldade natural de eliminar as subjetividades de seus juízos valorativos. A objetividade normativa não é suficiente para as expectativas geradas na ideia de Pareto. O resultado ótimo para o administrador público ocorre inevitavelmente pela satisfação das finalidades legais, correspondentes a uma composição dos princípios da administração pública.

Outra questão própria da determinação dos conceitos jurídicos é a abertura atual da normatividade, que não permite mais uma simplificação positivista. Ao lado da legalidade objetiva há questões a serem resolvidas, como o campo da discricionariedade, as normas em branco e as normas extralegis.

c) Eficiência Administrativa é um princípio instrumental. Isso significa que é um meio a atingir determinados fins. Não é possível saber o que é eficiente sem saber quais os fins desejados., de forma mais adequada, define a eficiência como um termo *relacional* (FERRAZ

JUNIOR 2007, p.372), ou seja, o modo da ação tem sentido e definição relacionado com o resultado.

Se examinarmos a relação como relação condicional de causa-efeito, a causa prepondera (causa eficiente). Se a relação se projeta como relação meio-fim, o fim determina a busca dos meios e prepondera, então, o resultado.

O uso comum do termo tende a valorizar o resultado almejado e realmente obtido como prova de eficiência. Quem ou aquilo que produz resultados, mas nem sempre os alcança, é menos eficiente – o que aponta para um sentido utilitarista do termo.

A importância conferida à eficiência em termos utilitários é um dado típico da era moderna (FERRAZ JUNIOR, 2007, p. 372).

Na eficiência administrativa, especificamente, o resultado que define o modo é preestabelecido na finalidade legal. Portanto, é recorrente o equívoco de se esperar da eficiência administrativa um tipo de eficiência presente na administração privada. Na administração privada prevalece, em geral e não necessariamente, a eficiência econômica pela otimização de custos e lucros. Isso em função, naturalmente do sistema de produção capitalista, onde a maior parte das atividades visa ao lucro.

d) Entretanto, a principal implicação do conceito é a associação da transição do conceito de administração do direito privado para o direito público com a perspectiva neoliberal de administração pública e com a proposta de administração gerencial.

A administração gerencial da Administração Pública significou uma transição da burocracia clássica, de tipo weberiano, para uma administração flexível e descentralizada. Ocorre que a eficiência administrativa pode ser compreendida também numa perspectiva atemporal, em sentido amplo, de conduta de gestão otimizada, válida em qualquer circunstância, que vislumbra o melhoramento de uma gestão, pública ou privada. Assim, pode tanto ser associada à revolução burocrática weberiana, quanto à administração gerencial ou à nova gestão pública pós-burocrática contemporânea. O que ocorre, entretanto, é uma apropriação histórica do conceito com uma associação imbricada a um modo operativo típico, aplicável a um contexto de reforma dos processos de administração.

Max Weber, considerado o pai da teoria da burocracia, concebeu a burocracia como a organização que é, por excelência, eficiente e segura. Só posteriormente surgiu o conceito de burocracia como disfunção do sistema burocrático (eficiente), no sentido de uma excessiva ligação dos funcionários às normas e rotinas, com claro prejuízo da eficiência. O termo burocracia passou, pois, a designar os defeitos do sistema burocrático (SOUSA, 2012, p. 59).

No campo do direito, a burocracia weberiana, ao combater o patrimonialismo, contribuiu para a racionalização necessária ao Estado de Direito, que implicou a procedimentalização compatibilizada a de princípios diversos de uma sociedade complexa. Em termos práticos é a quantidade de burocracia necessária que distingue e é a fronteira entre a burocracia para a eficiência e a burocracia com ineficiência. O que ocorreu nos modelos burocráticos weberianos foi uma estagnação nas reflexões de adequação de sistemas às suas necessidades de operação.

3 Administração Gerencial.

A concepção genérica de Administração Gerencial corresponde a um conjunto amplo de reformas privatizantes para a administração pública no sentido de dar-lhe eficiência. Entre as reformas, a adoção de modelos privados de gestão; a transferência da execução de serviços públicos por delegação à iniciativa privada; e a adoção de um papel de Gestor/Fiscal dos Serviços Públicos. Essa *privatização* da administração significa, de um lado, reduzir a presença do Estado na vida privada, especificamente um modelo de Estado que se desenvolveu na segunda metade do século XX com uma regulação intensa, com uma estrutura física auto executora de seus fins e com um movimento de expansão dessa estrutura em função de sua própria natureza reguladora. Cabe anotar que a redução do Estado na segunda metade do século XX é uma ação indissociável do neoliberalismo. De outro lado, na afirmação legitimadora da administração gerencial, esse processo de *privatização* do Estado é no sentido de uma realização eficiente das atividades do Estado.

No essencial, esta mudança está ao serviço da eficácia, da eficiência e da satisfação dos utentes/clientes dos serviços administrativos, mediante a adoção de mecanismos de tipo empresarial (empresarialização de serviços públicos), a introdução de instrumentos concorrenciais, de prémios ao desempenho de serviços e de agentes, de avaliação de desempenho de uns e outros, de regimes de direito privado (abandono da função pública em favor do contrato de trabalho), etc. (MOREIRA, 2013, p. 176).

Entretanto, a associação entre eficiência e neoliberalismo é equivocada, exceto pelo discurso histórico e pela perspectiva unilateral neoliberal. A eficiência neoliberal proposta para a administração pública é um dos modos de eficiência para fins que interessam conjuntamente e ideologicamente a um segmento social. Ocorre historicamente em função da crise do Estado Social e do modelo de administração burocrática clássico.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. [...].

Após a II Guerra Mundial houve uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começou a fazer sentir na administração pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganharam espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganharia força a partir dos anos 70, quando teve início a crise do Estado, que levaria à crise também da burocracia. Em consequência, nos anos 80 iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 241).

O neoliberalismo propõe a Administração Gerencial para substituir a Administração Burocrática de inspiração weberiana. Mas a ideia central de administração gerencial, que significa a adoção de medidas de flexibilização para a redução de procedimentos burocráticos e de custos, com uma flexibilização caracterizada pela produtividade, uma perseguição extremada aos resultados, em detrimento dos meios e dos procedimentos, não precisa ser uma exclusividade neoliberal.

É inquestionável a ligação originária da NGP à revolução neoliberal. Todavia, como se referiu acima, importa distinguir duas vertentes na NGP:

I - As propostas ligadas à redução do perímetro da administração e à privatização de serviços públicos ('menos Estado, mais mercado');

II - As propostas de organização e funcionamento da gestão administrativa tendentes a conferir-lhe maior capacidade de resposta e maior eficiência. Se a primeira vertente compartilha obviamente dos objetivos neoliberais, já a segunda, sobre novas formas de gestão, é compatível com outros entendimentos, menos '*desintervencionistas*', do Estado e da administração (MOREIRA, 2013, p. 177).

O modo operativo da Administração Pública Gerencial resulta numa administração flexível, menos regulada e mais dinâmica. A Administração Gerencial pressupõe que os instrumentos de controle continuem, porém, que se renovem. O controle, externo ou interno, é garantia de eficiência. Quando interno, funciona como autoavaliação; quanto externo, funciona como limitador de desvios. Por outro lado, o controle, especialmente o externo, pilar do Estado de Direito, é condição *sine qua non*, e qualquer forma de regulação administrativa não o pode excluir absolutamente.

Por fim, a Administração Gerencial não extingue a conduta administrativa, apenas muda o seu modo de operação. Mesmo as novas técnicas de gestão possuem limites, ainda que ocorra a flexibilização. Há, como visto anteriormente, condicionantes da

Administração Pública em seu regime jurídico e de interesse público que não podem ser suprimidas.

4 Perspectivas Sociais e Neoliberais para as Políticas Públicas.

O Estado Social é caracterizado por uma grande participação estatal na vida dos cidadãos com a promoção de benefícios sociais reconhecidos como direitos fundamentais e emancipadores da condição humana. O que só é possível, num regime democrático capitalista, com um intervencionismo estatal na economia: *1) el Estado se responsabiliza de garantizar el bien estar de todos los ciudadanos independientemente del valor de su trabajo en el mercado, 2) el Estado regula y dirige la economía, y 3) el Estado actúa él mismo como empresário* (URIARTE, 2002, p.98). Por outro lado, não é do agrado do capitalista essa interferência. Ela implica um nível elevado de regulação. Mas se garante e se legitima como parte da racionalização moderna para a emancipação do indivíduo.

As políticas do Estado social recebem sua legitimação das eleições gerais e encontram suas bases sociais nos sindicatos autônomos e nos partidos de trabalhadores. Porém, o êxito do projeto depende antes do poder e da capacidade de ação do aparelho estatal intervencionista. Ele deve intervir no sistema econômico com o objetivo de proteger o crescimento capitalista, minorar as crises e proteger simultaneamente a capacidade de competição internacional das empresas e a oferta de trabalho — a fim de que advenham crescimentos que possam ser repartidos sem desencorajar os investimentos privados. Isso esclarece o lado metodológico: o compromisso do Estado social e a pacificação dos conflitos de classe devem ser obtidos através do poder estatal democraticamente legitimado, que é interposto para o zelo e a moderação do processo natural do desenvolvimento capitalista (HABERMAS, 1987, p. 107).

Nesse ambiente, as políticas públicas devem corresponder plenamente às promessas constitucionais, mas surge uma lacuna entre o papel do Estado e a sua efetividade, porque o sistema capitalista gera encadeamentos naturais na produção da riqueza, em razão do lucro, os quais não são lineares com os encadeamentos necessários para o cumprimento das opções definidas no jogo do poder político. O keynesianismo, por exemplo, foi uma tentativa de equacionar essa disfunção. Obteve um sucesso histórico, em condições peculiares, mas não se aplica a qualquer situação. Habermas apresenta o problema nas seguintes questões:

Dispõe o Estado intervencionista de poder bastante, e pode ele trabalhar com eficiência suficiente para domesticar o sistema econômico capitalista no sentido do seu programa? E será o emprego do poder político o método adequado para alcançar o objetivo substancial de fomento e proteção de formas emancipadas de vida digna do

homem? Trata-se, pois, em primeiro lugar, da questão dos limites da possibilidade de conciliar capitalismo e democracia e, em segundo lugar, da questão das possibilidades de produzir novas formas de vida com instrumentos burocrático-jurídicos (HABERMAS, 1987, p. 107).

Mais adiante ele responde, vaticinando a crise do Estado Social:

O Estado social esbarra na resistência dos investidores privados, fato tão mais claro quanto mais exitosa a implementação de seus programas. Naturalmente há mais causas para a diminuição da rentabilidade das empresas, para a contração da disposição de investir e para a queda da taxa de crescimento. Mas as condições de valorização do capital são afetadas pelas políticas do Estado de bem-estar não apenas de fato, mas sobretudo na percepção subjetiva das empresas (HABERMAS, 1987, p. 108).

Quando não existe liberdade nem lei moral nela fundada, mas tudo o que acontece ou pode acontecer é simples mecanismo da natureza, então a política (enquanto arte de utilizar para o governo dos homens) constitui toda a sabedoria prática, e o conceito de direito é um pensamento sem conteúdo. Se, porém, se considerar inevitavelmente necessário associar tal pensamento à política, e mais ainda elevá-lo à condição limitante da última, deverá então admitir-se a possibilidade de unir as duas (KANT, 2008, p. 36).

As leis de mercado sob uma economia globalizada e fragilizadora das fronteiras tradicionais do Estado puseram em questionamento a efetividade do Estado Social no ocaso da modernidade. *El Estado providencia está enfermo. El diagnóstico es sencillo: los gastos sanitarios y sociales crecen mucho más rápido que los ingresos* (ROSANVALLON, 1995, p. 25).

A política gradativa de proteção de direitos fundamentais esbarrou na limitação dos recursos públicos, especialmente decorrente de uma concorrência entre economias e mercados capitalistas globalizados, com um respectivo Estado preso ao controle fiscal, ao endividamento público e à redução da tributação. Por outro lado, o endividamento público e a precarização dos serviços públicos são atribuídos tanto a um crescimento da demanda por esses serviços, quanto a um crescimento desmesurado da máquina pública e dos seus custos, como também a hipóteses de ineficiência de gestão.

Lo decisivo de esta crisis es, consecuentemente, el dato de la limitación de los recursos a disposición del Estado, que – a estos efectos – es primariamente Estado administrativo, y, por tanto, el imperativo de la priorización el gasto y la gestión más útil de los recursos económicos, como también de los materiales y personales, puestos a su disposición. La Administración, a la que em el período de Estado liberal de Derecho se le exigía sólo la correcta aplicación del Derecho y, con el desarrollo de las políticas sociales, pasó a requerírsele, cada vez más, eficacia y eficacia distinta en cada uno de sus ramos y sectores de actividad – lo que explica la aparente pérdida por el Derecho del monopolio de ordenación y explicación de la actividad

administrativa –, le es demandada ahora, además, eficiencia en la eficaz realización del interés general conforme a su determinación por el Derecho (ALFONSO, 2003, p. 145).

Do outro lado, o discurso neoliberal, que selou a superação do Estado Social moldado no século XX, fundou-se naturalmente na lógica primária de funcionamento do sistema capitalista de produção, de liberação da atividade econômica às leis de mercado e de Estado mínimo. O discurso veio a calhar no combate ao Estado Social em sua face intervencionista, sob o argumento da sua inviabilidade e sob a alegação de que os custos dos seus procedimentos e das suas demandas sociais crescem sempre acima do crescimento econômico, ameaçando corroer os cofres públicos. Mas o neoliberalismo não é apenas um novo liberalismo, é um liberalismo de forças globais, que não tem mais o Estado nacional como um aliado para proteger o capital nacional, tem o Estado como um subjogado para atender às políticas públicas mínimas, de garantia da paz social. São políticas públicas pautadas por uma equação utilitarista. Ao invés da emancipação do indivíduo pela edificação da sua dignidade, são políticas públicas de contenção da convulsão social e de garantia dos sistemas.

Nos regimes que se seguiram ao colapso do socialismo no Leste Europeu, a destruição das solidariedades sociais e a crescente desigualdade foram naturalizadas como contrapartida inevitável da democracia liberal. Nos países industrializados, passou-se a denegrir as instituições públicas enquanto se louvava e idealizava os mercados globais. A eliminação progressiva dos direitos sociais, o apelo à responsabilidade individual e à austeridade fiscal dos governos eram justificados como condição para uma economia saudável. Nesse contexto, a cidadania redefiniu-se como escolha privada do consumidor em vez de participação cívica, causando a erosão do conceito e da prática da vida pública (DUPAS, 2003, p. 40).

O pragmatismo neoliberal, porém, é ingênuo por não perceber que a construção do tecido social depende de um pacto de legitimidade que vai além da razão monetarista de viabilidade orçamentária. Muitas promessas da modernidade já estão enraizadas na cultura e na consciência popular. Ainda que muitas delas possam se perder, as outras dão razão aos novos conflitos que afetam as cidades, a vida e a estabilidade do sistema de produção da riqueza.

Esse jogo ideológico não é simples, a adoção da Administração Privada em setores públicos não significa sempre uma melhora de resultados. Há custos operacionais típicos da atividade pública, assim como responsabilidades típicas desta atividade que a administração privada não pode e não consegue substituir, ignorar ou suprimir. Isso significa, muitas vezes, a anulação das vantagens na mudança de modelo operativo.

Sempre houve quem contestasse que o Estado e a administração pudessem ser equiparados a uma empresa, que o serviço público pudesse ser submetido às regras do mercado como qualquer serviço privado, que a relação de emprego público pudesse subsumir-se inteiramente a uma relação laboral privada. A verdade é que há noções essenciais da ordem do mercado que não têm aplicação na gestão pública, como a do lucro, assim como há noções essenciais do Direito administrativo que não podem depender do mercado, como o interesse público. O Estado e a Administração não são como uma empresa. (MOREIRA, 2013, p. 179).

Boaventura de Souza Santos, afirma que se trata de um déficit da modernidade que a pós-modernidade ainda não demonstrou como resolver. (SANTOS, 2008, p.76). O que ocorre é que as promessas da modernidade de emancipação do indivíduo, pela liberdade e pela igualdade, atingiram um padrão substancial no Estado Social, mas não se consolidaram. O Estado perdeu sua capacidade de implementar as políticas públicas prometidas na ordem constitucional e há um vácuo que a sociedade global não quer ocupar.

O Estado Nacional parece ter perdido em parte a capacidade e em parte a vontade política para continuar a regular as esferas da produção (privatizações, desregulação da economia) e da reprodução social (retracção das políticas sociais, crise do Estado-Providência); a transnacionalização da economia e capital político que ela transposta transforma o Estado numa unidade de análise relativamente obsoleta, não só nos países periféricos e semiperiféricos, como quase sempre sucedeu, mas também, crescentemente, nos países centrais (SANTOS, 2008, p. 88).

Habermas faz uma proposta radical, sugere que o Estado Social abandone o compromisso com o trabalho como garantia da relação de estabilidade entre o Estado e a economia e o substitua por um mecanismo de renda mínima. O que significa um novo paradigma de legitimação, que deixa de ser o trabalho e passa a ser a própria dignidade da pessoa por meio da solidariedade como força para enfrentar o dinheiro e o poder político.

O projeto do Estado social voltado para si, dirigido não apenas à moderação da economia capitalista, mas também à domesticação do Estado mesmo, perde, porém, o trabalho como seu ponto central de referência. Isto é, já não se trata de assegurar o emprego por tempo integral elevado à condição de norma. Tal projeto jamais poderia esgotar-se nessa tentativa de quebrar — instituindo um rendimento mínimo garantido — a maldição que paira sobre a biografia de todos os trabalhadores — mesmo sobre o potencial crescente e cada vez mais marginalizado daqueles que continuam na reserva. Esta tentativa seria revolucionária, mas não revolucionária o bastante — mesmo se o mundo da vida pudesse ser protegido não apenas contra os imperativos desumanos do sistema de emprego, mas também contra os contraproducentes efeitos colaterais de uma proteção administrativa da existência como um todo (HABERMAS, 1987, p. 112).

É uma nova utopia. Até que ela ganhe corpo no conjunto das forças sociais descontentes com as políticas públicas do Estado neoliberal, é preciso esticar a corda do que

restou do Estado Social, preservando seus fundamentos de garantia da dignidade da pessoa, o que só é possível pela radicalização da gestão eficiente sem abandonar esses fundamentos, como se propõe a seguir.

5 Eficiência Neoliberal e Eficiência Social em Políticas Públicas.

O jogo das palavras inclui a sua apropriação. Em Aristóteles, eficiência era uma das causas de um objeto, a causa pela qual o resultado foi produzido (BLACKBURN, 1997, p.63). Pareto se apropria do termo para identificar o resultado ótimo, ou seja, aquele que se adquire pelo melhor resultado possível (PARETO, 1996). O neoliberalismo o adota como princípio, mas não esclarece e ao mesmo tempo não esconde que o melhor resultado possível é aquele que garanta os propósitos de produção de riqueza. Portanto, é um conceito que é moldável à conjuntura e é um conceito instrumental, pertence a quem o utilize nas engrenagens de alguma racionalidade. A eficiência ocorre sempre condicionada a determinados fins. Portanto, esses fins podem ser também os eleitos numa Constituição que historicamente represente os direitos da emancipação humana na modernidade. O emprego genérico e contemporâneo do termo eficiência na linguagem do direito público para as políticas públicas corresponde à oferta ótima de serviços, num resultado mais contundente do que o resultado eficaz e efetivo.

Para o discurso neoliberal, eficiência gera produtividade, com menos custos e mais resultados econômicos. Por exemplo, é recorrente atribuir ao Consenso de Washington, documento para os países em desenvolvimento, a orientação referencial para a política neoliberal. No Consenso de Washington, destaca-se a disciplina fiscal, a redução do Estado e o modelo privado de gestão, com mais desregulação. O que o neoliberalismo tenta ignorar é que o Estado, no século XXI, não é somente muito maior do que o Estado no século XVIII, ele é conceitualmente diferente porque mudaram as finalidades e os processos de legitimação. A atividade de governar e o exercício do poder político são relações que, na outra ponta, se encontram sujeitos com expectativas indisponíveis, salvo se o Estado recrudescer à força. Por outro lado, há também uma série de políticas públicas que não interessam à iniciativa privada ou que são incompatíveis com o modo privado de gestão.

1. A atuação pública se produz em muitas ocasiões devido justamente à incapacidade privada para oferecer serviços com qualidade e eficiência;

2. Nem sempre que existe privatização, existe concorrência e que, sem esta, não se justifica nunca o monopólio privado frente ao público;
3. Existem caminhos para gerar concorrência sem necessidade de privatizar;
4. A privatização não evita a responsabilidade pública final pelo resultado do serviço;
5. Por detrás das privatizações existem custos ocultos para o setor público, derivados, sobre tudo, de sua perda de know-how, informação e controle de dados estratégicos;
6. A maior eficiência no setor privado pode ser conquistada à custa de valores como a segurança ou a igualdade;
7. Benefícios a curto prazo podem ocasionar prejuízos a longo prazo, sobretudo nos setores de saúde e educação (MENDIETA, 2002, p. 69).

Há situações que exigem garantias de princípios de direito público que são irrenunciáveis se se pretende preservar o Estado de Direito. É ingênuo reduzir a realização de políticas públicas a uma equação financeira de custo e resultado. A composição que contempla direitos fundamentais, prestação de qualidade e universalização de um determinado serviço público conflita, num bom número de casos, com a perspectiva de uma quantificação positiva e estrita de custos. São os casos, por exemplo, da administração de presídios e da oferta universal de educação e saúde.

Entretanto, o Estado Social se preocupou com a eficácia e com a efetividade de suas políticas públicas, não se comprometeu com a eficiência. Isso já não é mais possível. Os fundamentos teóricos e ideológicos de seu modelo de gestão já pertencem ao registro das experiências que a modernidade proporcionou para uma abstração útil, conforme os novos jogos de poder estabelecidos. Não há consenso e nunca haverá quanto ao papel do Estado e quanto à justiça de suas aventuras. Mas qualquer opção que destoe contundentemente de um bem comum é insustentável. Neoliberais e socialdemocratas se acusam reciprocamente de ingenuidade, e isso não tem mais relevância. O de que não se pode abrir mão é da dignidade da pessoa humana, exceto à opção por um egoísmo ético. Se essa dignidade tem um custo que o sistema não quer assumir, as crises continuarão, sempre com riscos e conflitos sociais. É inevitável que o custo da dignidade da pessoa humana seja socialmente repartido. O único caminho visível e viável é a gestão eficiente do Estado Social no que foi eleito constitucionalmente como fundamental. Se a eficiência se impõe ao Estado diante do seu tamanho e diante de seu volume de compromissos contemporâneos e se há pouca margem para reduzir esse Estado numa perspectiva de preservar opções de Estado – como, por exemplo, o Estado de Direito e a emancipação do indivíduo na caracterização de sua dignidade – só resta adotar a administração gerencial na margem possível eficiente.

A opção neoliberal pode ser separada do Estado gerencial. Na literatura sobre o modelo de Estado Gerencial não há, necessariamente, a coincidência com as ideias de um Estado mínimo para a administração pública. Por exemplo, segundo Drucker, o ponto de partida

para uma “performance eficiente” da administração pública é:(I) ter objetivos claros; (II) realizá-los cada um por vez, definindo prioridades; (III) ter mão-de-obra reduzida e qualificada; (IV) não fazer experiências em larga escala; (V) fazer as coisas que são possíveis para si e no tempo certo, tendo adquirido experiência e feedback para isso; (VI) ter capacidade de abandonar o insucesso. Por fim, Drucker afirma que a gestão deve se preocupar com o seu desempenho, o autor mira a eficiência da administração (DRUCKER, 1980, pp. 103-106).

Marçal Justen Filho, traz um exemplo de como a eficiência na administração pública, em atenção aos seus demais princípios administrativos, não se confunde com a eficiência privada, mas é uma eficiência no alcance dos fins públicos: cita a contratação de deficientes físicos para o exercício de funções públicas como uma medida eficiente para atender uma finalidade pública de inclusão social, ainda que não seja eficiente à luz de uma economia privada (JUSTEN FILHO, 2009, p. 120).

O importante é que o Estado realize as políticas públicas norteadas pelo princípio da eficiência e, simultaneamente, cumpra o papel de garantidor das opções constitucionais. A redução do Estado com os processos de privatização, se ocorrer, terá que ser necessariamente pautada pela preservação das opções constitucionais. Se a administração gerencial tem uma gênese neoliberal, hoje sua dimensão é superior, pertence a agendas diversas, já que o princípio da eficiência não se prende à orientação privatista e pode corresponder também a propósitos republicanos e garantistas.

Conclusão

Após a crise do Estado Social, a eficiência administrativa proposta pelo neoliberalismo não contemplou a necessidade de legitimação do Estado democrático. Pior que isso, acirrou as tensões sociais, pois ocorreu uma precarização das políticas públicas sociais. A lacuna surgida, entretanto, só pode ser preenchida pela própria gestão eficiente da administração pública.

A Administração Gerencial, em sentido amplo, é um processo contemporâneo de racionalização da Administração Pública. O seu princípio norteador é a eficiência administrativa, com uma otimização dos resultados. Mas toda conduta eficiente o é apenas um processo de procedimentos otimizados para realização de determinados fins. Portanto, a contraposição entre os modelos social e neoliberal não está na opção pela eficiência, mas nos fins que cada um deles elegeu. É preciso compreender que a eficiência é um princípio

instrumental. O Estado Social reconheceu direitos fundamentais e estes são ameaçados pelo Estado mínimo. A preservação desses direitos depende de políticas públicas eficientes num cenário de restrições orçamentárias, contrapropaganda, fragilização do Estado na nova ordem global e transição paradigmática para a pós-modernidade. O princípio da eficiência é necessário e compatível com as garantias constitucionais resultantes do Estado Social.

Referências

ALFONSO, L. P. *Derecho Administrativo*. Barcelona: Editorial Ariel, 2003.

BLACKBURN, S. *Dicionário de Filosofia*. Lisboa: Gradiva, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C; PETER, S. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

DIAS, J. A. **Princípio da Eficiência e Moralidade Administrativa**. Curitiba: Jurua, 2009.

DRUCKER, P. The Deadly Sins in Public Administration. In: **Public Administration Review**. Ed. Blackwell Publishing. Vol. 40, nº 2, 1980, pp. 103-106.

DUPAS, G. **Tensões Contemporâneas Entre o Público e o Privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FERRAZ JUNIOR, T. S. **Direito Constitucional**: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas. Barueri, SP: Manole, 2007.

HABERMAS, J. A nova intransparência – a crise do Estado do bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos CEBRAP**. nº 18, set. 1987, pp. 103-114.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDEIETA, M. V. *Apud*: GABARDO, E. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

MOREIRA, V. Nova Gestão Pública e direito administrativo. *Apud*: **Revista de Legislação e de Jurisprudência**. Coimbra: Coimbra Editora. Ano 142, nº 3978, jan.-fev. 2013, p. 173 – 195.

PARETO, V. **Manual de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ROCHA, M. I. C. **O Controle Jurisdicional da Eficiência Administrativa**: na perspectiva dos direitos português e brasileiro. Franca (SP): Ribeirão Editora, 2016.

ROSANVALLON, P. *La crisis del Estado providencia*. Madrid: Editorial Civitas, 1995.

SANTOS, A. C. **Princípio da Eficiência da Administração**. São Paulo: LTr, 2003.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Ed.Cortez, 1995.

SOUSA, A. F. Por uma burocracia de Estado de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**. Ano IX – 2012; pp. 59-78.

URIARTE, E. *El Estado del Bienestar*. Apud: *Introducción a la Ciência Política*. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.