

# **VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA**

**SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS**

**CLÁUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS**

**ISABEL FONSECA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Cláudia Sofia Melo Figueiras; Isabel Fonseca; Sérgio Henriques Zandona Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-465-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Administração. 3. Gerência.  
VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



# VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

---

### **Apresentação**

O VII Encontro Internacional do CONPEDI foi realizado em Braga – Portugal, em parceria do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) com a Universidade do Minho, Escola de Direito e Centro de Estudos em Direito da União Europeia, no período de 07 a 08 de setembro de 2017, sob a temática INTERCONSTITUCIONALIDADE: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas.

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 desenvolveu suas atividades na data de 08 de setembro de 2017, no Complexo Pedagógico 2, no Campus da Universidade do Minho, de 15h00min às 19h00min, e contou com a apresentação de treze artigos científicos que, por suas diferentes abordagens e aprofundamentos científico-teórico-práticos, possibilitaram discussões críticas na busca de aprimoramento do renovado sistema comparado Brasil-Portugal de processo administrativo, direitos e garantias afins, políticas e administração públicas, contrato administrativo e demais temáticas atinentes, bem como o Direito Administrativo Aplicado.

Os textos foram organizados em 04 (quatro) blocos temáticos, coerentes com a sistemática do respectivo Grupo de Trabalho, podendo-se destacar nas pesquisas:

#### A - Processo Administrativo, Direitos e Garantias Afins

1 - O trabalho desenvolvido por Felipe de Almeida Campos e Sérgio Henriques Zandona Freitas, “ASPECTOS CRÍTICOS DA PROCESSUALIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015”, aborda os escopos instrumentalistas metajurídicos e a falta de definição concreta sobre determinados institutos processuais administrativos, com destaque para o histórico constitucional e infraconstitucional do processo administrativo. A análise da constitucionalidade e os elementos estruturantes do processo administrativo, notadamente sua principiologia, pela compreensão processual democrática constitucional, discutindo-se também a aplicabilidade subsidiária do Código de Processo Civil de 2015.

2 - Norma Sônia Novaes Campos e Hernani Martins Junior, em texto intitulado “PAD E OS MODELOS DE JUIZ”, investigam o processo administrativo disciplinar (PAD), com destaque para o procedimento regido pelos princípios processuais com vias a apurar eventuais delitos ou desvios de conduta de servidores no exercício da função pública. Questionam que, não raro, os princípios do direito processual são ignorados, argumentando que o resultado disto é a completa perversão do estado de direito. No texto são abordadas as principais falhas do PAD e paralelamente os modelos de juiz por Francois Ost, na busca de solução para o problema.

3 - O trabalho de Gabriela Schardosim Cardoso, intitulado “O PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO NO ATO ADMINISTRATIVO”, teve por objetivo realizar sucintas considerações a respeito do conceito de ato administrativo, expor a motivação do ato administrativo como princípio atinente, com o objetivo de demonstrar que a sua utilização decorre de institutos presentes na própria Constituição.

#### B - Políticas e Administração Pública

4 - Ricardo dos Santos Caçapietra e Ana Amelia Barros Miranda, em texto intitulado “A EFICIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA SOB UMA PERSPECTIVA TRIDIMENSIONAL: JURÍDICA, ECONÔMICA E DE GESTÃO PÚBLICA”, discutem o ciclo de políticas públicas, o princípio da eficiência e a gestão por resultados decorrente da reforma do Estado da década de 90, como ferramentas complementares à avaliação de uma política pública. Abordam ainda a eficiência das políticas públicas, sob o ponto de vista da análise econômica do direito, destacando os aspectos jurídicos e a importância da gestão por resultados, num cenário em que a demanda por serviços públicos e infraestrutura cresce bem acima da capacidade financeira do Estado em provê-los.

5 – O trabalho de Letícia Badini Martins Halfeld e Amanda Benevenuti Ladeira, intitulado “A RACIONALIDADE WEBERIANA APLICADA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE NA SINDICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”, analisa a ideia de racionalidade de Max Weber, com base principalmente na obra “Economia e Sociedade”, em busca de um possível paralelo com a razoabilidade, mormente na sua aplicação no direito público em sede de sindicabilidade do mérito administrativo. Na abordagem sugere que o Estado Racional weberiano, burocratizado, não deixa de existir completamente, mas deve se adequar ao Estado Democrático de Direito e suas consequentes bases principiológicas.

6 - Carolina de Moraes Pontes e Everton Silva Santos, em texto intitulado “A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIANTE DAS ENCHENTES: UM ESTUDO SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO BRASIL SOB O PRISMA DA OMISSÃO”, abordam a responsabilidade civil do Estado em decorrência das enchentes e seus danos causados a população em face de sua omissão como administrador público. Detalham problemas ocasionados por fenômenos que guardam exclusão de responsabilidade em casos na esfera cível, em que a sociedade é afetada por meio dos impactos sentidos de forma ostensiva, cuja análise de responsabilidade é avaliada pelo prisma do Estado.

7 – O texto de Patricia Susana Baía da Costa Colaço Machado, intitulado “PORTUGAL E A NECESSIDADE DE UMA POLITICA REGIONAL ‘A INEVITÁVEL REFORMA DO PODER LOCAL’”, avança sobre o debate da política regional e a política de investimento estratégico dirigida a todas as regiões e cidades de Portugal, com o objetivo de aumentar o seu crescimento econômico. Analisa ainda, preceito legal que tem sido muito esquecido, a qualidade de vida das pessoas, com paradigma no moderno discurso político e no poder local regionalizado.

C - Contrato Administrativo e demais temáticas atinentes

8 – Na sequência, o trabalho de Carlos Araújo Leonetti e Felipe Cesar Lapa Boselli, intitulado “O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE DA TUTELA AO MEIO AMBIENTE NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS”, objetivam o conceito de desenvolvimento nacional sustentável, sob o ponto de vista ecológico, no âmbito das contratações públicas, e sua aplicabilidade à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa.

9 - No texto intitulado “O PODER DE MODIFICAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E SEUS LIMITES”, Isa Filipa António de Sousa, esclarece que o poder do parceiro público que, no âmbito da execução de um contrato celebrado com parceiros privados, suscita problema quanto ao «ius variandi», na perspectiva da igualdade inter partes e da estabilidade contratual. Alerta ainda para o poder de reconformação unilateral do conteúdo do contrato inicialmente celebrado, sem que haja negociação com o parceiro privado acerca das alterações ao clausulado, destacando o abuso com complexas implicações económico-financeiras, que obrigam à posterior celebração de acordos de reequilíbrio financeiro. Finalmente, alerta para o alcance e limites legais impostos a este poder, delimitando-o.

10 - Theresa Christine De Albuquerque Nobrega e Anna Dolores Barros de Oliveira Sá, em trabalho intitulado “REGULAÇÃO NA CONTRATUALIZAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: FOMENTO À SEGURANÇA JURÍDICA E COMBATE A CORRUPÇÃO”, destacam os objetivos da Lei 13.019/2014 quanto a reordenação nas formas de combate à corrupção nos contratos públicos. Chamam a atenção para a notória mudança legislativa que articula órgãos de controle da Administração Pública, ampliando as perspectivas de transparência e controle social das políticas públicas, determinando o suprimento de um espaço necessário à promoção de uma política nacional de combate à corrupção, compliance e segurança jurídica.

#### D - Direito Administrativo Aplicado

11 - No texto de Marcos Fernandes de Souza, intitulado “A APLICAÇÃO DA TEORIA DO ESTADO ADMINISTRATIVO NO SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO”, aborda a Lei 9.503/1997, identificando o Sistema Nacional de Trânsito como conjunto de órgãos, com a participação de todos os entes federativos, que têm por finalidade o planejamento, administração, normatização, policiamento, fiscalização e julgamento de infrações e aplicação de sanções administrativas na temática trânsito. Alerta para a estruturação própria e compartimentada do SNT entre órgãos da Federação e, valendo-se de corpo técnico para áreas do trânsito, com destaque para mecanismos institucionais que o asseguram desde as atividades atípicas (ao Poder Executivo) de normatizar, realizar julgamento e aplicar sanções, até as funções usuais realizadas pelo Executivo.

12 - Edimur Ferreira De Faria e Claudio Luiz Gonçalves de Souza, em trabalho intitulado “A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA FACE À JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: O ACESSO A MEDICAMENTOS CONTROLADOS COMO DIREITO FUNDAMENTAL”, ressaltam a questão do Poder Discricionário Administrativo frente à crescente judicialização da saúde na busca do atendimento do cidadão a medicamentos. O direito à saúde se afigura na Constituição como direito fundamental de todo o cidadão. Abordam ainda a sua natureza subjetiva, conquanto o que se tutela é o bem maior, ou seja, a vida. Alertam para a dicotomia do direito fundamental à saúde versus o alto custo dos medicamentos em face do interesse público lato sensu.

13 –No trabalho de Rodrigo Monteiro Da Silva, intitulado “A ALTERAÇÃO NA FORMA DE ESCOLHA DE MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: UMA INTERPRETAÇÃO DEMOCRÁTICA DO ARTIGO 75 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”, o autor, no contexto em que se permite a alteração do respectivo texto constitucional por meio de emendas oriundas da vontade direta do povo, a partir de uma

interpretação criativa e democrática do art. 75 da Constituição brasileira de 1988, se propõe a examinar a natureza dos Tribunais de Contas, com a demonstração da necessidade da adoção de critérios objetivos e isonômicos para a escolha de seus membros.

Como se viu, aos leitores mais qualificados, professores, pesquisadores, discentes da Pós-graduação, bem como aos cidadãos interessados nas referidas temáticas, a pluralidade de relevantes questões e os respectivos desdobramentos suscitam o olhar sobre os avanços e retrocessos do Direito Administrativo e das políticas públicas no eixo Brasil-Portugal, além da necessidade de se evoluir na discussão sobre a atualização e perspectivas da Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial.

Finalmente, os coordenadores do Grupo de Trabalho – DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1, agradecem a colaboração dos autores dos artigos científicos e suas instituições multiregionalizadas, pela valorosa contribuição ao conhecimento científico e ideias para o aprimoramento democrático-constitucionalizado do Direito Comparado Brasil-Portugal.

Braga-Portugal, setembro de 2017.

Professora Doutora Cláudia Sofia Melo Figueiras (UMINHO)

Professora Doutora Isabel Celeste Monteiro Fonseca (UMINHO)

Professor Doutor Sérgio Henriques Zandona Freitas (FUMEC/IMDP)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A EFICIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA SOB UMA PERSPECTIVA  
TRIDIMENSIONAL: JURÍDICA, ECONÔMICA E DE GESTÃO PÚBLICA**  
**THE EFFICIENCY OF PUBLIC POLICY UNDER A THREE-DIMENSIONAL  
PERSPECTIVE: LEGAL, ECONOMIC AND PUBLIC MANAGEMENT**

**Ricardo dos Santos Caçapietra <sup>1</sup>**  
**Ana Amelia Barros Miranda <sup>2</sup>**

**Resumo**

O artigo discute a eficiência das políticas públicas, sob o ponto de vista da análise econômica do direito, destacando os aspectos jurídicos e a importância da gestão por resultados, num cenário em que a demanda por serviços públicos e infraestrutura cresce bem acima da capacidade financeira do Estado em provê-los. Metodologicamente, a abordagem é qualitativa e pauta-se numa revisão bibliográfica. Analisa-se o ciclo de políticas públicas, o princípio da eficiência e a gestão por resultados decorrente da reforma do Estado da década de 90, como ferramentas complementares à avaliação de uma política pública.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Avaliação, Eficiência

**Abstract/Resumen/Résumé**

The article discusses the efficiency of public policies, from the point of view of Law and Economics, highlighting the legal aspects and the importance of management by results, in a scenario where the demand for public services and infrastructure grows well above the financial capacity of the State to provide them. Methodologically, the approach is qualitative and is based on a bibliographic review. The public policy cycle, the efficiency principle and management by results of the State reform of the 1990s, are analyzed as complementary tools to the evaluation of a public policy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policy, Evaluation, Efficiency

---

<sup>1</sup> Delegado de Polícia Civil, pós-graduado em Gestão de Segurança Pública (UFPA), Gestão Pública (EGPA), professor de Gestão Estratégica da Informação (IESP), mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA).

<sup>2</sup> Advogada, mestre em Direito do Estado pela Universidade da Amazônia (UNAMA), professora de Direito Administrativo (CESUPA).



## 1 INTRODUÇÃO

A avaliação da eficiência das políticas públicas é cada vez mais foco de estudo das ciências sociais e nos últimos anos vem sendo objeto de um intenso debate entre o Direito, a Economia e a Gestão Pública.

Partindo de uma visão crítica do orçamento e da gestão pública, alguns autores destacam que essa avaliação deve não apenas levar em consideração a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento, mas sobretudo considerar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais (GIACOMONI, 2005). Nessa perspectiva, torna-se relevante não apenas a abordagem jurídica, sob o ponto de vista do direito constitucional e administrativo, mas também identificar os motivos que cercam as justificativas, a formatação, a execução e principalmente a eficiência das políticas públicas, enfocando as ferramentas de gestão pública como instrumentos para esse monitoramento e avaliação e os conceitos de economia como parâmetros para essa mensuração.

Tal esforço busca dotar os operadores jurídicos de uma metodologia capaz de analisar objetivamente os litígios decorrentes da implementação dos direitos fundamentais e também da materialização dos objetivos do Estado Social Democrático brasileiro, tais como a redução da desigualdade e a realização da justiça social.

Nesse ínterim, corrobora com esse cenário de crescente questionamento dos resultados práticos da atividade política, o fato de que os recursos econômicos são cada vez mais escassos e isso implica numa radicalização pela disputa das verbas públicas pelos inúmeros grupos de interesses, o que demanda uma melhor alocação de recursos pelos governos.

Confirmando esse entendimento, a cultura política brasileira é caracterizada pelo extenso número de leis e regulamentos, com um custo altíssimo, que muitas vezes estão mais direcionados aos controles burocráticos do que para o alcance de resultados pela administração pública.

É comum percebermos atores políticos que não entregam quaisquer resultados úteis à sociedade, sendo “bem” avaliados em razão apenas do cumprimento dos trâmites burocráticos e do julgamento da prestação de contas ao final do mandato, do que pelos investimentos em serviços e obras públicas, necessários para mudar a realidade das pessoas e do futuro do país.

Existe, por outro, lado uma falta de capacitação técnica da gestão pública. Essa fraqueza organizacional acaba contribuindo para que os recursos humanos do setor público tenham muitas dificuldades em apresentar e gerenciar projetos, captar recursos externos, ter

percepção estratégica das organizações e, dentre outras ferramentas de gestão, contribuir para que a eficiência na gestão pública, além de teórica, faça parte da estratégia para diminuir materialmente o déficit de bens e serviços, ampliando a produtividade e reduzindo custos do setor público.

Nesse sentido, a partir do pensamento de Duarte (2013), as políticas públicas podem ser conceituadas como programas de ação do poder público direcionadas à consecução de direitos fundamentais e à consolidação da estratégia estatal, que envolvem intensa participação dos grupos de interesses, a ação do aparato administrativo do Estado (a burocracia), o planejamento, a definição do marco regulatório, a arrecadação de tributos e a indispensável eficiência na alocação dos recursos públicos.

O objetivo de tais políticas públicas, em regra, é resolver problemas da sociedade, devendo os estudos nessa área responder aos seguintes questionamentos: “o que”, “por que” e “como” o governo “age ou deixa de agir frente a problemas públicos que demandam soluções”, lembra Procopiuck (2013).

Bucci (2009) destaca que a conceituação jurídica de políticas públicas, dada a sua inerente complexidade e interdisciplinaridade, é algo impossível de ser feito. No entanto, alerta que ao lado da gestão pública, a temática de políticas públicas representa no âmago estatal a racionalização da atividade política.

De outra forma, defende que é essencial que o operador jurídico disponha de uma metodologia estruturada, capaz de verificar criticamente a ação estatal. Esse método permitirá ao observador compreender com a necessária profundidade os “elementos que integram uma política pública, ou sobre as omissões que a cercam”.

A avaliação de políticas públicas hodiernamente acaba atraindo a necessária intervenção dos atores jurídicos, que não dispõem de um arcabouço doutrinário adequado, limitando-se a discussão sobre a intervenção do poder judiciário ser legítima ou ilegítima, sob o ponto de vista da divisão de poderes ou do “respeito à democracia”; e não sobre o enfoque de sua eficiência, sobre a necessária correlação entre causas e consequências, entre objetivos declarados e resultados alcançados, sobre a justificativa das escolhas, a economicidade do processo, o impacto na vida das pessoas, ou seja, coisas reais, palpáveis, capazes de serem mensuradas e avaliadas por um processo de gestão eficiente.

Desse modo, percebe-se que há um grande espaço a ser preenchido pela gestão pública de maneira instrumental no processo de implementação, controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas, que podem tornar não só a análise jurídica mais objetiva, mas o próprio processo decisório desenvolvido pelos governos, contribuindo para um maior envolvimento

da sociedade e também para a melhoria da transparência e prestação de contas para os cidadãos.

Num cenário em que a demanda por serviços e infraestrutura cresce bem acima da capacidade financeira do Estado em provê-los, o objetivo do presente texto é discutir a eficiência das políticas públicas, destacando os aspectos jurídicos e a importância da gestão por resultados.

Argumenta-se que, a partir dos estudos econômicos, podem-se definir indicadores capazes de mensurar a eficiência da política pública, tendo em vista que os agentes agem racionalmente em face de cenários futuros, levando em consideração para a tomada de decisão seus custos e benefícios individuais.

A pesquisa ora apresentada é de abordagem qualitativa e os procedimentos adotados são os de uma revisão bibliográfica sobre o tema. O texto está estruturado em quatro partes, além da introdução e das considerações finais. Na seção dois, apresenta-se o ciclo das políticas públicas. A leitura jurídica da eficiência é tema da seção três. A eficiência pela visão da gestão por resultados e sob a ótica da análise econômica do direito são discutidas nas seções posteriores.

## **2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Bucci (2006) destaca quatro elementos que integram a estrutura de uma política pública: ação, coordenação, processo e programa.

A ação decorre do necessário planejamento estatal, por intermédio de prestações de natureza material e jurídica, que tem por finalidade alcançar os objetivos do Estado Social e Democrático de Direito, organizando um serviço destinado à redução das desigualdades existentes na sociedade; e para a consolidação da justiça social, principalmente em atendimento dos direitos sociais, caracterizados por uma atuação positiva nas áreas de infraestrutura, educação, saúde e segurança pública.

A coordenação trata da necessária articulação e sinergia entre os mais variados programas de ação governamental, com vistas a aperfeiçoar a atuação estatal, evitando sobreposição de despesas públicas, estabelecendo uma eficiente repartição de recursos e responsabilidades.

O programa de políticas públicas envolve a concretização de uma série de atos administrativos afetos as áreas de planejamento; orçamento; legislativa; finanças; de execução; definição de indicadores e metas; de controle; e da necessária participação popular.

Nesse diapasão, Garces e Silveira (1997, p. 56-57) demonstram que o programa constitui um conjunto articulado de ações com vistas a um objetivo que:

[...] é concretizado em resultados – resultado é a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade – mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo”.

Diante do que foi exposto, fica claro que a temática é bem mais ampla que a simples perspectiva jurídica pode compreender ou definir e que necessita de instrumentos gerenciais para avaliar seus resultados em face dos objetivos previamente declarados, bem como da necessária conceituação de eficiência, neste trabalho, feita sob o arcabouço conceitual da ciência econômica.

A partir da compreensão dos elementos das políticas públicas, torna-se útil definir em que consiste o ciclo de políticas públicas e qual a finalidade desse processo para a vida das pessoas e para o aperfeiçoamento do próprio processo.

Duarte (2013, p. 25-26) afirma que o ciclo de definição e efetivação de uma política pública incorpora um vasto número de atividades e etapas diferenciadas, destacando:

- (a) Identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas;
- (b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados;
- (c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis;
- (d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ele realmente funciona ou não;
- (e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos tribunais de contas e do Ministério Público.

Não podemos olvidar que, muito embora essas atividades estejam ordenadas como se fosse uma sucessão, esses acontecimentos não acontecem de maneira simples e linear, mas compõem um procedimento definido pela complexidade, não obstante possamos caracterizar cada fase que o compõe.

Assim sendo, a atividade de formulação busca racionalizar a ação estatal a partir de um planejamento que consiga mitigar os riscos e obstáculos que se opõem à consolidação da política pública. Parte de um amplo diagnóstico que envolve setores multidisciplinares e uma profunda análise de dados, informações e conhecimento, com recorte temporal e espacial, com vistas a justificar a necessidade da ação intervencionista do Estado.

A execução trata do processo que vai do planejamento, com a declaração dos objetivos a serem alcançados, até se os resultados foram alcançados de maneira eficiente com o menor custo benefício. Cabe destacar que nesta fase os gestores públicos buscam boas práticas em outras organizações, como ponto de partida para a política pública, naquilo que a gestão chama de *benchmarking*.

Com relação à execução, somente com um constante monitoramento será possível seguir o plano traçado, identificando a ocorrência de qualquer desvio, seja procedimental ou de recursos públicos, agindo a gestão de maneira proativa para sanar a ocorrência ou até mesmo responsabilizar o gestor pela conduta que causou prejuízo ao erário público. Essa ação deve ser realizada pela própria administração, pelos órgãos de controle, Poder Judiciário e principalmente pela sociedade civil.

Por outro lado, a avaliação constitui-se numa importante fase do ciclo de políticas públicas. Sob a perspectiva da Gestão Pública, a avaliação de uma política pública verifica se as metas foram atingidas e se os impactos esperados causaram alguma mudança na vida das pessoas, propiciando a correção de distorções ou até mesmo para demonstrar a necessidade da formulação de outra política pública.

Procopiuck (2013) observa que as políticas públicas mais complexas necessitam de uma visão de médio e longo prazo, que devem ser complementadas com uma visão decorrente do planejamento estratégico, que identifica e aponta possíveis cenários futuros para a elaboração daquilo que denominou de “ciclo estratégico de políticas públicas”. O autor propõe o ciclo estratégico como forma de se compreender intuitivamente o processo de formulação, execução e avaliação de uma política pública.

**Figura 01: Ciclo estratégico de políticas públicas**



Fonte: PROCOPIUCK (2013, p. 159).

Numa perspectiva analítica, a finalidade precípua do ciclo de políticas públicas, dentro de uma lógica de aperfeiçoamento, é retroalimentar o próprio ciclo e, em tese, produzir melhores resultados a partir dos novos elementos agregados, diante de um constante fluxo de monitoramento e aprendizado, desenvolvido pela Gestão Pública e fiscalizado pela sociedade e pelos órgãos de controle.

### 3 LEITURA JURÍDICA DA EFICIÊNCIA

Na lição clássica de Mello (2004, p.54), princípios são:

[...] por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um Princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.

Ao referir-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, Carvalho Filho (2014, p. 31) conceitua-os como:

[...] postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.

Inicialmente nomeado no esboço que deu origem à Emenda Constitucional nº19/98 como “princípio da qualidade do serviço prestado”, o princípio da eficiência foi considerado como resultado do descontentamento da sociedade da época, em face da reconhecida impotência na luta contra a deficiente prestação dos serviços públicos e os incalculáveis prejuízos até então acarretados à coletividade em geral (GABARDO, 2002, P. 20).

No entanto, com a inclusão do postulado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, tal conceituação não vingou, tendo prevalecido o conceito genérico de “qualidade total”, característica da iniciativa privada, e que recebeu inúmeras críticas por parte da Doutrina.

Gabardo (2002, p. 21) assim se posicionou:

Aliás, o que mais impressiona é que os cientistas da Administração, notadamente aqueles que se envolveram no planejamento da reforma do Estado, acreditam que a exigência de eficiência é uma novidade importada da iniciativa privada, quando a realidade é absolutamente oposta. Somente na Administração, mesmo que implicitamente, há a obrigatoriedade legal de eficiência, ainda que, ao revés do sistema jurídico, não se tenha conseguido eficácia social da norma.

Como se vê, conclui o autor que, na esfera privada, a eficiência é uma opção, o que jamais se poderia esperar da Administração Pública dentro do modelo democrático de Estado. No entanto, sabe-se que a simples disposição legal da eficiência, na realidade, por si só, não produz eficiência. Necessita a Administração Pública de um moderno sistema de gerenciamento capaz de traduzir o mandamento legal em resultados práticos.

A aplicação do princípio da eficiência na atividade administrativa busca a atuação estatal com base em padrões de condutas preestabelecidos visando escolhas que verdadeiramente representem compromisso no atendimento das necessidades da coletividade evitando, inclusive, qualquer desperdício de recursos públicos.

Sob esta ótica e ao questionar se é preferível “apostar as fichas em uma Administração Pública ótima, ou ser atendidos por um Estado eficiente?”, França (2011) analisa a impossibilidade de se esperar da Administração Pública uma atuação perfeita, mas sim, uma que leva em consideração a contínua busca de excelência:

O cidadão que concede força para a Administração funcionar espera nada menos que qualidade proporcional ao empenho concedido quando financia o Estado – pelos tributos – e quando trabalha para auxiliar no bom funcionamento da máquina pública. Desse modo, a eficiência é o bem agir para atender o cidadão, sem pretensões de perfeição, mas com objetivos claros de desenvolvimento e metas sólidas, responsáveis, sindicáveis e que oportunizem a participação de todos nesse bem comum.

Nem sempre as atuações da Administração Pública podem ser consideradas como aptas ao atendimento das necessidades coletivas, mas o erro faz parte do processo de aprendizagem e seu reconhecimento, por meio de controle e correção, deve ser entendido como parte do processo evolutivo e viabilizador de melhorias na prestação das atividades em prol dos cidadãos e por melhores políticas públicas.

Identificar a insuficiência, planejar e estabelecer metas a serem alcançadas fazem parte de um sistema administrativo em constante desenvolvimento.

Exemplo da identificação da insuficiência e da tentativa de evolução buscando a eficiência na prática administrativa foi a edição da Lei nº 9.784 no ano de 1999 que

representou a materialização do que deveria ser considerado um procedimento administrativo eficiente e garantidor da participação do interessado.

Outro fator de importante análise da eficiência na prática administrativa é o agente público a ser considerado sob dois aspectos: o da profissionalização e o do desempenho.

Quanto à profissionalização, a Administração Pública deve se tornar cada vez mais exigente no tocante ao conhecimento técnico exigido de seus agentes e, em contrapartida, oferecer contraprestação pecuniária considerada justa à qualificação exigida.

Não se pode admitir que a Administração Pública pretenda desenvolver a busca pela eficiência aceitando agentes com qualificação técnica inferior aos profissionais da iniciativa privada.

Um dos instrumentos adotados para a solução da devida profissionalização do agente público foi a previsão constitucional, no artigo 39, §2º da Constituição Federal<sup>1</sup>, de implementação das denominadas “Escolas de Governo” promovida pela Emenda da Reforma do Estado, ficando a cargo dos Entes Estatais suas instalações e a definição das estratégias e metas de ofertas de cursos aos agentes públicos.

Não menos importante foi a inclusão, também pela Emenda Constitucional nº 19/98, do inciso III no Parágrafo 1º do art. 41 da Constituição Federal<sup>2</sup> de mais uma hipótese de perda de cargo de servidor estável após a realização de avaliação periódica de desempenho a ser instituída na forma de Lei Complementar.

Passados quase vinte anos da Emenda mencionada carece de efetividade tal dispositivo em face da ausência da legislação específica.

Tramita atualmente no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 116 de 2017 cuja ementa dispõe sobre a regulamentação do “art. 41, §1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável”.

Tal projeto encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desde o dia 20/04/2017, aguardando designação do relator, e após eventual aprovação e transformação em

---

<sup>1</sup> § 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>2</sup> Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
[...]

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



Lei, poderá ser considerado um enorme avanço nacional na direção de uma Administração Pública eficiente.

No plano do direito nacional, alguns estudiosos acrescentam à Administração Pública, além da obrigatoriedade de atendimento ao princípio da eficiência, o atendimento ao direito à boa administração.

Freitas (2007, p. 20) apresenta um conceito descritivo do que entende ser seu conteúdo normativo:

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

Vale ressaltar que a conceituação de boa administração não é tema específico do Direito, sendo objeto de análise em outros ramos, o que dificulta uma definição mais precisa.

Valle (2008) compara a ideia de boa administração com o conceito de governança definido pelo Banco Mundial, como mencionado por Borges (2003, p. 126-127):

Embora o relatório de 1989 tenha catalisado a discussão em torno de um programa para a boa governança, essa agenda só foi delineada mais sistematicamente no livro *Governance and development*, publicado três anos depois. O conceito de governança foi definido então como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1). Em linhas gerais, o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e accountability; e informação e transparência. A primeira diz respeito à melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais. Em certa medida, isso não chegou a ser efetivamente uma novidade para o Banco, visto que a preocupação com questões de capacidade burocrática já estava presente na experiência anterior com programas de ajuste estrutural. A segunda, relativa ao estabelecimento de um marco legal, foi enunciada como um elemento crítico em face da “síndrome da ilegalidade” que caracterizaria muitos países em desenvolvimento (World Bank, 1997). Essa dimensão envolve uma série de regras conhecidas previamente, cujo cumprimento é garantido em um órgão judicial independente, e de procedimentos para modificá-las, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos (World Bank, 1992, p. 30).

Conforme se pode perceber, a governança assim delimitada envolve questões relativas à transparência e participação, assim como a disponibilidade de informações acerca das políticas públicas, suas formulações e forma de acesso dos cidadãos.

Finalmente, o reconhecimento do direito à boa administração, seja como um princípio aplicável à Administração Pública ou como direito de cidadania, pode influenciar nas questões relativas às políticas públicas identificando e reconhecendo insuficiência na sua

execução e até mesmo a necessidade de que sejam reformuladas após a avaliação. Nesse sentido, é útil definir um processo de gestão direcionado para a eficiência da política pública, como se verá mais adiante.

#### **4 A EFICIÊNCIA PELA VISÃO DA GESTÃO POR RESULTADOS**

O gerencialismo no setor público avançou muito, principalmente a partir da década de 80. A Inglaterra é considerada por muitos, o local onde o gerencialismo foi mais difundido em reação ao modelo burocrático de administração. Alcançar a eficiência, por intermédio das técnicas gerenciais, foi e é ainda um dos fundamentos do modelo gerencial.

A partir desse momento muitos outros países passaram a introduzir modelos dessa natureza nas suas estruturas administrativas, que ainda viviam sobre preceitos burocráticos de gestão. É notório que essas mudanças só ocorreram no Brasil duas décadas após os primeiros ensaios realizados pelos ingleses.

É importante notarmos que a transição do modelo burocrático para o gerencial na Inglaterra ainda é bem vivo. Do sistema gerencial puro, passando pelo *consumerism*, até o *Public Service Orientation* (PSO), muitos aspectos interessantes foram introduzidos, deslocando o foco de atuação da burocracia-eficiência para a eficiência-cidadão.

O sistema gerencial puro é o mais próximo da forma liberal de administração, ou seja, diante de um modelo desestatizante introduziu a lógica do mercado privado, inserindo no âmbito da gestão pública indicadores de eficiência e produtividade.

Aragão (1997, p. 119) destaca que o principal objetivo do gerencialismo era “combater” os preceitos da burocracia, que já não atendiam mais os interesses dos cidadãos, afirmando que:

Ao enfatizar a “opção preferencial pela eficiência”, o gerencialismo puro deixou claro que o seu “inimigo” era a velha engrenagem da burocracia tradicional, que, embora enferrujada, ainda era dominante no setor público inglês.

Prossegue Aragão (1997) informando que as principais ferramentas utilizadas para alcançar os objetivos, tendo por base a estratégia da eficiência foram a avaliação de desempenho, a introdução de técnicas de controle orçamentário, a descentralização administrativa, o empoderamento dos servidores públicos e a gestão por resultados.

Apesar de o gerencialismo puro ter auferido muitos êxitos, principalmente relacionados com a redução de custos no serviço público, muitas críticas foram direcionadas a

rigidez do modelo, que bloqueava qualquer iniciativa inovadora por parte da gestão, alijando critérios de valor social e qualidade dos serviços desse processo de mensuração. Cabe destacarmos, que essas fraquezas do gerencialismo puro foram revistas nos modelos que o sucederam.

O *consumerism* inova com relação ao sistema gerencial puro, ao introduzir o conceito de cliente-consumidor para identificar o cidadão-contribuinte, inserindo uma abordagem qualitativa na gestão pública.

A grande questão que acompanhou o modelo *consumerism* diz respeito justamente à própria nomenclatura. Ao tratar o cidadão como consumidor, o *consumerism* deixou de lado “valores importantes como justiça, equidade e interesse público”, que tornam o serviço público diferenciado daquele que é prestado pela iniciativa privada, defende Aragão (1997, p. 123).

A *Public Service Orientation* surge como contraponto ao *consumerism* trabalhando na reestruturação da esfera pública a partir do conceito de cidadão. Mesmo assim, eficiência e controles gerenciais são centrais para esse modelo de administração pública. Destaca-se o modelo francês que utiliza o padrão de cidadão-usuário, refletindo, conforme destaca Aragão (1997, p. 125):

[...] a face consumidor e a face cidadão do usuário de serviços públicos. Assim, ao mesmo tempo em que privilegia o direito de ter preferências e de agir conforme a utilidade delas decorrentes (no sentido econômico, procurando atingir curvas de indiferença mais altas), privilegia, também, os direitos dos cidadãos, definidos como a capacidade de influenciar as ações governamentais...

No Brasil, o “Plano Diretor da Reforma do Estado” na década de 90, a administração burocrática baseada no controle interno e na simples conformidade dos atos administrativos com a forma prescrita em lei, foi substituída pela administração gerencial, que busca a partir daquele momento reestruturar o aparelho estatal brasileiro no sentido de concentrar seus esforços mais nos resultados do que nos controles dos processos.

Tal Plano mudou o papel do Estado, inserindo algumas reformas, tais como: a fiscal; econômicas orientadas para o mercado; previdência social; inovação como instrumento de políticas sociais; e a ampliação da capacidade de realizar eficientemente políticas públicas, caracterizadas no âmbito da gestão pública pelo melhor uso dos recursos para obter o serviço ou bem, mostra Procopiuck (2013).

Em oposição a uma gestão burocrática, que se tornou um fim em si mesmo, indiferente às necessidades dos cidadãos, mediante carreirismo e corporativismo, surgia a gestão empreendedora direcionada para resultados, orientados por missões, metas e objetivos,

monitorados sob um moderno sistema de avaliação de desempenho com base tecnológica e constante gestão do conhecimento (CATELLI; SANTOS, 2004).

Essa visão de metas deve naturalmente voltar-se para o longo prazo, afinal uma política pública necessita de um processo de formação, implantação e maturação para produzir resultados. Fato muita das vezes relegado pelos gestores públicos, que usualmente focam os poucos recursos administrativos no curto prazo e numa tacanha visão eleitoreira.

Definir objetivos e iniciativas estratégicas, alinhados com questões sociais, econômicas e ambientais, são fundamentais para que a política pública apresente resultados adequados e sustentáveis no tempo.

Faz-se necessário, então, existir sinergia entre planejamento e execução em conjunto com um gerenciamento capaz de identificar riscos e oportunidades que, muitas das vezes, estão escondidos nos meandros dos controles burocráticos, para que se obtenham resultados de forma eficiente (ZOGHBI, 2016).

Estabelecer um canal direto de comunicação, não só com o cidadão, mas também com o corpo burocrático do Estado, informando da estratégia, das prioridades, dos objetivos, das metas e do sistema de avaliação de desempenho, é outra medida necessária para tornar a política pública mais eficiente e comprometida com os resultados.

Após a demonstração dos incrementos das ferramentas de gestão pública como instrumentos de controle e avaliação de políticas públicas, cabe destacarmos da necessidade de se estabelecer um parâmetro de análise, a partir da definição de eficiência contida na ciência econômica.

## **5 A EFICIÊNCIA SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

O enfoque econômico e sua aplicabilidade no direito remontam aos escritos sobre o crime feitos por Cesare Beccaria, ainda no século XVIII. Duas décadas depois Jeremy Bentham desenvolveu com detalhes a ideia de que as sanções legais, em razão do seu caráter dissuasório geral, seriam capazes de inibir a conduta delitiva.

Quase dois séculos depois dos primeiros trabalhos sobre a temática, Ronald Coase, Gary Becker, Guido Calabresi, Richard Posner, dentre outros, ampliaram os estudos acadêmicos sobre a análise econômica do direito (AED). Posner inclusive criou o *Journal of Legal Studies*, onde foram publicados diversos trabalhos que contribuíram para o rápido crescimento da temática, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países do mundo.

Fundamentada na rejeição da visão que compreende conceitualmente o direito como campo do saber autônomo em relação às inúmeras realidades sociais, a AED admite o uso de métodos de outras áreas do conhecimento como a economia, para interpretação do fenômeno jurídico, demonstrando a necessidade de uma abordagem interdisciplinar e admitindo que os indivíduos de uma sociedade são racionais e condicionam o seu comportamento para a busca da maximização dos seus interesses individuais.

Merece destaque, na visão de Mackaay e Rousseau (2015, p. 161-162), mesmo que sucintamente neste trabalho, o papel da teoria da escolha racional ou *public choice* sobre os fenômenos políticos coletivos:

[...] devem ser explicados como composições de ações de atores individuais que, se presume, agem racionalmente e de conformidade com seus próprios interesses. A premissa pode ser justificada pela consideração de que seria espantoso ver pessoas, que escolhem suas ações racionalmente e segundo seus próprios interesses na esfera privada, imbuídas de angelicismos desde que eles entrem na esfera pública.

A AED parte da aplicação da teoria microeconômica abordando dois tipos de questões essenciais a respeito das normas jurídicas. A primeira abordagem de natureza descritiva faz referência aos efeitos das normas jurídicas, como por exemplo, o questionamento sobre como o sistema de responsabilidade civil de um determinado Estado influencia os acidentes automobilísticos no seu espaço territorial.

Por outro lado, existem questões normativas que se referem ao interesse social em saber se a política pública destinada a prevenir os acidentes de trânsito é eficiente do ponto de vista social, levando-se em consideração as suas diferentes consequências. Com relação a essa abordagem, Shavell (2004, p. 2) destaca que:

La evaluación de las políticas sociales, y por tanto de las normas jurídicas, ha de llevarse a cabo tomando como referencia una determinada medida de *bienestar social*. Una norma será superior a otra segundo sí como resultado de la primera norma se deriva un nivel más alto de bienestar social de acuerdo con la medición establecida.

Como se percebe, uma das questões centrais da AED é verificar se as políticas públicas foram corretamente desenhadas, promovendo eficiência econômica, maximizando o bem estar social e estabelecendo segurança jurídica.

O ponto de partida para essa análise são os estudos sobre os direitos de propriedade realizados por Coase no ano de 1960, para quem a eficiência econômica será sempre alcançada, desde que exista ausência de custos de transação, direitos de propriedade bem definidos e um mercado em que as trocas entre os agentes econômicos sejam livres.

Segundo Tabak (2015), os custos de transação, vistos como aqueles que os agentes necessitam para poder realizar trocas numa economia de mercado, como por exemplo, as assimetrias informacionais, os custos de barganha, os custos legais ou os custos de buscas, são determinantes para a avaliação da eficiência de leis e políticas públicas.

Nesse sentido, Tabak (2015, p. 324) afirma que:

A existência de custos de transação relevantes pode levar a economia a ficar aquém do seu potencial – revelando ineficiências importantes que, na ausência desses custos, poderiam ser eliminadas. Dessa forma, as proposições legislativas e as políticas públicas deveriam, sempre que possível, reduzir eventuais custos de transação. Um dos objetivos das proposições legislativas e das políticas públicas, portanto, é aumentar a eficiência da economia, levando a maior bem-estar.

A conceituação de eficiência de uma política pública no sentido econômico, assumindo alguns estudos específicos, está relacionada à maximização de bem-estar que ela promove. Nesta seara, destacamos os conceitos de Pareto e de Kaldor-Hicks.

O primeiro consiste em uma situação em que uma política pública melhora a situação de alguns agentes, mas não piora a de outros agentes, ou seja, todos os afetados estão em melhor situação ou pelo menos em situação igual a que se encontravam antes da política ser implementada.

É factível que a introdução de uma política pública, em regra, melhora a situação de algumas pessoas e piora a de outras. Desta forma, admitir o ótimo de Pareto é adotar uma perspectiva restritiva da eficiência.

Por outro lado, a eficiência de Kaldor-Hicks combina benefícios e custos sociais, de tal forma que se o benefício total for maior do que o custo total a política pública poderá ser considerada eficiente. É um conceito mais amplo de eficiência.

No entanto, é possível diante da análise de uma política pública, verificar que a situação é eficiente no sentido de Kaldor-Hicks, ou seja, de que os benefícios totais são maiores dos que os custos sociais, mas mesmo assim realizar uma transferência daqueles que ganham para os que perdem, equilibrando a redistribuição da riqueza, atingindo desta forma uma eficiência de Pareto.

Não é interesse deste artigo, em razão da complexidade da matéria, aprofundar este campo de estudo. No entanto, como foi demonstrado, é possível fazer uso dos conceitos da teoria microeconômica para verificar se uma política pública deve ser adotada por determinada sociedade, a partir da maximização do bem-estar e da promoção da eficiência; e também da análise de custo-benefício.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação das políticas públicas desperta cada vez mais interesse nos diversos ramos científicos. A própria definição interdisciplinar do que é uma política pública contribui para isso. Desta forma, o presente artigo, abordou de maneira sucinta, as perspectivas jurídica, de gestão pública e econômica sobre o assunto, a partir da compreensão do que é o ciclo de políticas públicas.

Partindo de uma análise normativa, consubstanciada na leitura constitucional do princípio da eficiência, interpretamos as mudanças decorrentes da inserção explícita da referida legislação no ordenamento jurídico e das suas implicações nas rotinas administrativas do Estado brasileiro, compreendendo que a administração eficiente não se subsume apenas ao comando legal, necessitando de complementos gerenciais e do estabelecimento de um conceito de eficiência, para que consiga produzir resultados socialmente satisfatórios.

Destacou-se o papel da governança, como instrumento de fomento à boa administração, caracterizado por algumas dimensões chaves, a saber: participação e *accountability*, informação e transparência.

Pela ótica do modelo gerencial, interpretou-se a evolução histórica, a partir da mudança realizada na Inglaterra, em contraposição a cultura burocrática que caracterizou por décadas o sistema administrativo daquele país.

Iniciando pelo período de transição com a implementação do sistema gerencial puro, o mais próximo do modelo liberal, passando pelo *consumerism*, que é caracterizado pela percepção de que o contribuinte é um consumidor, até finalmente o modelo do *Public Service Orientation*, momento em que há uma reestruturação da esfera pública, com o resgate do conceito de cidadão-usuário.

Nota-se que no Brasil, a partir da década de 90, são feitas reformas administrativas que inserem o modelo gerencial no ordenamento jurídico pátrio. Visão estratégica, gestão do conhecimento, gestão por projetos, indicadores e metas e objetivos alinhados com critérios sociais, econômicos e ambientais, são requisitos para a formulação de uma política pública eficiente.

Nesse sentido, foi abordado sucintamente o conceito de eficiência no âmbito da análise econômica do direito (AED), que integra métodos de microeconomia para análise do fenômeno jurídico, partindo do pressuposto de que os agentes de uma sociedade são racionais e seu comportamento é condicionado pela busca da maximização dos seus interesses particulares.

Este ensaio demonstra que, diante da complexidade que envolve o conceito de Políticas Públicas, é necessário desenvolver uma metodologia que abarque conhecimentos e técnicas de diversas áreas do saber, tais como a economia, a gestão pública e o próprio direito.

Por fim, esse processo de planejamento, execução e controle de resultados deve ser realizado pelo poder público de forma sistemática, servindo o ciclo de políticas públicas como um grande processo de aprendizado capaz de ampliar resultados em favor da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Cecília V. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista do Serviço Público. Ano 48. n. 3. Set-Dez 1997.

Borges, André. **Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial.** *Rev. bras. Ci. Soc.*, Jun 2003, vol.18, no.52, p.125-138. ISSN 0102-6909

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula D. **Nota para uma metodologia jurídica de análise de política públicas.** Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 27ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene S. **Mensurando a criação de valor na gestão pública.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 38(3):427, Maio/Jun. 2004.

DUARTE, Clarice Seixas. **O ciclo das políticas públicas.** In: SMANIO, Gianpaolo P.; BERTOLIN, Patrícia T. M. (org.). **O Direito e as Políticas Públicas.** São Paulo: Atlas, 2013.

FRANÇA, Phillip Gil. **Breves considerações sobre a adequada gestão pública: busca-se a ótima ou a eficiente?.** Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n.116, ago. 2011. Disponível em <<http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=74473>>. Acesso em 23 de maio de 2017.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da eficiência administrativa.** SP. Dialética, 2002.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José P. **Gestão Pública orientada para resultados.** Revista do Serviço Público. Ano 48. N. 3. Brasília: ENAP. 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 13. Ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.



MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. Ed. Tradução Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

SHAVELL, Steven. **Fundamentos del análisis económico del derecho**. Madrid: Cersa, 2004.

TABAK, Benjamin. M. A **Análise Econômica do Direito: Proposições Legislativas e Políticas Públicas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, outubro/2014 (Texto para Discussão nº 157). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 25 mai. 2017.

VALLE, Vanice Lírio do. **Direito Fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno**. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público – Interesse Público, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, mar./abr. 2008.

ZOGHBI, Joseana. **Eficiência na Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2016. E-Book. ISBN 978-85-7452-824-3.