

EFICIÊNCIA SOCIAL DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES

Rogério Gesta Leal¹

Kátia Rejane de Araújo Rodrigues²

Resumo: Com o presente artigo visa-se analisar a eficiência social no serviço público brasileiro, suas condições e possibilidades. Tendo em vista que a boa gestão da coisa pública é inerente a qualquer função administrativa, todavia a eficiência, enquanto princípio constitucional da boa administração e técnica gerencial do Estado, não está claramente definido em razão da raiz subjetiva do conceito clássico, seja por ser um direito indeterminado ou pela ausência de jurisprudência sobre o assunto, os quais deram margens para o surgimento de vários conceitos da eficiência do Estado, da administração e do serviço público, busca-se responder a seguinte problemática: quais as condições e possibilidades de a eficiência social do serviço público resultar em melhorias no atendimento à população? O método de abordagem utilizado será o dedutivo e o método de procedimento utilizado será o monográfico.

Palavras-Chave: Eficiência social. Serviço público brasileiro. Condições. Possibilidades

INTRODUÇÃO

¹ Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito. Professor Titular da UNISC e da FMP.

² Procuradora Geral do Ministério Público do Estado do Acre. Mestranda em direitos sociais e políticas públicas, na linha de Constitucionalismo Contemporâneo pela Universidade de Santa Cruz do Sul.



eficiência social do serviço público após a Constituição de 1998 estabeleceu, em seu artigo 37, a eficiência como um dos princípios da administração pública brasileira. Ocorre que a demanda por serviço público é cada vez maior e a resposta do Estado ao atendimento das necessidades fundamentais do cidadão é cada vez mais limitada, precária e insuficiente, com custos elevados em razão da ineficiência da máquina pública.

Este trabalho apresenta algumas condições e possibilidades de aumentar a eficiência social do serviço público no Brasil, a partir da perspectiva da consolidação de um modelo de administração pública gerencial, delineada no ano de 1995, trata-se da segunda reforma administrativa do Brasil, embora no ano de 1967 tenha ocorrido um ensaio de descentralização e desburocratização e em 1936 ocorrera a reforma burocrática considerada a primeira reforma brasileira.

A eficiência social é um princípio e uma técnica da administração pública gerencial; contudo, encontra limites na sua aplicação, seja por questões de cultura, tradições ou modelos ultrapassados, inclusive servidores.

A eficiência social do serviço público é um tema amplo, ainda mais quando se separam os meios dos fins da administração; não obstante, a intenção do trabalho é apresentar o terreno fértil sobre o qual se pode plantar e deixar crescer tanto o conceito, quanto a técnica gerencial da eficiência social do serviço público no Brasil, após a reforma administrativa, haja vista as interconexões das diversas abordagens epistemológicas da teoria com o objeto do presente estudo, servindo de fonte para outros estudos correlatos.

A reforma de 1995 assentou-se na mudança da administração pública burocrática para a gerencial, como uma resposta à grande crise econômica dos anos 80 (período em que ocorreu uma estagnação da renda per capita e a alta da inflação decorrente do choque do petróleo em 1979), e à globalização da economia,

cujas forças impuseram novas definições às funções sociais do Estado.

Tendo em vista que a boa gestão da coisa pública é inerente a qualquer função administrativa, todavia a eficiência, enquanto princípio constitucional da boa administração e técnica gerencial do Estado, não está claramente definido em razão da raiz subjetiva do conceito clássico, seja por ser um direito indeterminado ou pela ausência de jurisprudência sobre o assunto, os quais deram margens para o surgimento de vários conceitos da eficiência do Estado, da administração e do serviço público, busca-se responder a seguinte problemática: quais as condições e possibilidades de a eficiência social do serviço público resultar em melhorias no atendimento à população? O método de abordagem utilizado será o dedutivo e o método de procedimento utilizado será o monográfico.

1 EFICIÊNCIA SOCIAL DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

A globalização, de fato, reduziu o papel de proteção da economia na competição internacional. Com a reforma, o Estado passou a exercer a função de facilitador da economia nacional para se tornar internacionalmente competitiva. O Estado passou a incumbir-se de regular e intervir mais fortemente nos serviços de educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura, aumentando a governança e a garantia dos meios financeiros e administrativos para fomentar uma economia potente e competitiva.

A reforma do Estado é um tema amplo, envolve aspectos políticos, econômicos e administrativos os quais impactam diretamente a capacidade efetiva de governar. Uma reforma administrativa serve para tornar o serviço público mais coerente com o modelo econômico do seu próprio tempo. Na década de 90, o interesse por esse tipo de reforma se intensificou no mundo

inteiro, inclusive no Brasil, por uma série de fatores. (NOHARA, 2012)

A crise da administração burocrática iniciou ainda no período do regime militar e entre as causas figurava a contratação de altos administradores por empresas privadas e não por concurso público, como previa a reforma de 1936. Com a Constituição de 1988, a crise se intensificou, praticamente tornando o Estado insustentável pelo seu alto custo e baixa qualidade da administração pública brasileira. “A administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 04).

Com a ampliação das demandas, a pressão social e a mudança do papel econômico assumido pelo Estado em razão da globalização, a eficiência tornou-se essencial para sustentabilidade do serviço público (saúde, educação, assistência social e outros) e das funções econômicas (estabilidade da moeda e do sistema financeiro, relações econômicas internacionais, provisão de infraestrutura). Repensar o modelo de Estado passou a ser uma necessidade central dos governos. (NOHARA, 2012)

A administração gerencial foi objeto da reforma constitucional de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, e detalhada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que previa:

- a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia e para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas";
- f) maior

autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.); g) assegurar a responsabilização (accountability) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor (BRESSER PEREIRA, 1999, p.06)

Diferentemente da administração burocrática clássica, que se concentra em processos e procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços, a administração gerencial é orientada para oferecer serviços de qualidade ao cidadão, além disso, pressupõe que políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança, serve-se da descentralização, utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos e incentiva a criatividade e a inovação.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 estabeleceu a Gestão pela Qualidade Total, criada para o mundo corporativo, como a principal estratégia gerencial a ser implantada pelas organizações do Estado. Mesmo com todas as diferenças entre o público e o privado, é possível transferir instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. (BRESSER PEREIRA, 1996).

A reforma administrativa de 1995 foi tão importante para a modernização do serviço público no Brasil a ponto de inserir no vocabulário dos servidores públicos termos como “atividade exclusiva do Estado”, “núcleo estratégico”, “contrato de gestão” e “indicadores de desempenho”. (BRESSER PEREIRA, 1996)

A reforma abriu as portas para um novo Estado, baseado em práticas modernas de administração pública, tanto em nível

federal, quanto estadual e municipal. As organizações governamentais e não governamentais tiveram de se reinventar e muitas delas apostaram na boa formulação de seus planejamentos de longo prazo e ferramentas de gestão e governança baseadas em resultados sociais. (MELLO, 2001)

Esse tipo de governança é baseado em resultados, ou seja, avaliação de desempenho dos indicadores da eficiência, eficácia e efetividade do serviço prestado. A avaliação de desempenho é a pedra fundamental de uma reforma; isso ocorreu na Nova Zelândia e no Reino Unido. Para esse tipo de medida são estabelecidas metas e avaliação de resultados. Na Austrália, adotou-se a avaliação de programas; na Suécia usou-se o modelo de auditoria de relatórios anuais; na França instituíram-se centros de responsabilidade, estabelecendo ações e responsáveis. Outros modelos foram adotados e em todos os casos, o esforço foi no sentido de avaliar os resultados da administração pública (KETTL, 2006).

Para avaliar resultados é preciso seguir uma trajetória que vai desde definição clara de objetivos e metas, até a aferição dos indicadores de eficácia, eficiência e a efetividade do serviço público. Em resumo, as avaliações de desempenho procuram determinar com que eficiência o serviço público foi realizado em termos de resultados e investimentos. (KETTL, 2006).

A reforma assinada por Bresser Pereira em 1995 tratou de adequar a administração pública ao Estado capitalista, ou Estado moderno. O fenômeno da globalização acelerou e acirrou os processos de mudança na década em todo o mundo.

2 ESTADO CONTEMPORÂNEO, EFICIÊNCIA SOCIAL E GOVERNANÇA PÚBLICA

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sobre o qual se assentava a mudança, propiciou a redução dos custos da máquina pública em favor da finalidade última do Estado

(PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995). As macrodiretrizes contidas no Plano fomentaram flexibilidade à nova administração pública, permitindo, no longo prazo, a constante renovação de métodos e metodologias gerenciais, visando imprimir mais eficiência e resolutividade social dos serviços à população. (NOHARA, 2012)

A implementação do ideal do estado de direito e do estado social impuseram à reforma dos anos 90 a expansão de tecnologias gerenciais que buscavam melhorar a qualidade do serviço e das políticas públicas, bem como tornar o Estado mais sólido, democrático e cidadão, na direção de uma governança social. Alerta-se que em contextos de pobreza e desigualdades sociais, o ajuste fiscal e os choques de eficiência geram resultados macroeconômicos, ainda a eficácia se sobreponha à eficiência. (BACELLAR FILHO, 1998)

Por conta destes elementos todos temos tido várias contribuições da ciência política, da sociologia, da filosofia, e das ciências administrativas para repensarmos alternativas aos modelos tradicionais da Democracia Liberal (tanto nos seus aspectos conceituais como operacionais). Todas elas, entretanto, passam pela necessidade de mobilização da Sociedade e seus movimentos espontâneos e organizados, assim como da rearticulação conceitual e funcional das instituições públicas e privadas. Este repensar tem levado alguns estudiosos do tema a sustentar a emergência de modelos pós-democráticos para dar conta de tais desafios, constituindo de maneira mais radical – em suas premissas e conclusões – a própria noção e funções da Democracia (LEAL, 2020, p.20)

Para solucionar os efeitos indesejados das rígidas medidas fiscais, foi necessário impor ao mundo contemporâneo arranjos de governança não apenas estatais para lidar com os problemas complexos. Esses arranjos requerem um modelo de governança social para pôr em operação uma espécie de equilíbrio entre os poderes de Estado, iniciativa privada e terceiro setor, visto que cada ente social possui limitações e vantagens competitivas. A gestão para resultado pode ser considerada como modelo de renovação e inovação para dar resposta aos desafios

contemporâneos. (VALIM, 2015)

É importante destacar que para a natureza jurídica do termo serviço público não existe um conceito fechado, nenhuma jurisprudência que a limite. Como medida de resultado da ação do Estado, na forma de serviço público posto à disposição da população, é importante que se diga que não existe apenas um caminho para a sua aplicação prática e verificação de seus efeitos no conjunto da sociedade.

A Constituição de 1988 representou a ruptura do estado patrimonial e o nascimento do estado de direito, com princípios estabelecidos e garantia de direitos universais à base do universalismo e do ideal do estado social. O Estado deveria prover minimamente serviços públicos adequados à reprodução social.

A crise econômica dos anos de 1970 e 1980, arrastadas pela expansão dos mercados no processo de globalização e internacionalização da economia, agravou ainda mais a situação e, no bojo da liberalização dos mercados, ocorreram as reformas neoliberais no mundo. No Brasil, a reforma ocorreu no ano de 1995 e previa o enxugamento da máquina pública, o controle e a eficiência. A reforma administrativa representou a transição de um modelo patrimonialista-burocrático para um modelo gerencial, visando tornar o Estado mais sólido, democrático e cidadão. Nesse contexto, nasceu a nova gestão pública brasileira.

As mudanças estruturais ocorreram com a reforma administrativa, tais como a descentralização dos serviços públicos sociais para estados e municípios; a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, diferenciando-se do mercado, para assim aproximar os agentes de mudanças sociais; a distinção hierárquica das tomadas de decisão, indicando com mais precisão o núcleo estratégico, atividades e serviços para contratação (terceirização); maior autonomia para os organismos não estatais de natureza pública; responsabilização por meio de vários mecanismos, inclusive o controle social, contrato de gestão, indicadores de desempenho entre outras ferramentas de governança social.

Com efeito, a preocupação com o resultado social do serviço prestado pelo Estado, estando no centro o conceito de eficiência, que passou a ser parte integrante dos princípios da administração pública, careceu mais clareza. Nas palavras de Gabardo, a eficiência do Estado é um direito republicano e, no entanto, não possui uma doutrina específica no direito positivo. A ausência de uma definição específica, para Gabardo, indica que todos os sentidos genéricos do termo podem se tornar concretos, dependendo da relação jurídica da situação, bem como das exigências fáticas de atenção à finalidade prevista no sistema jurídico como dever do administrador.

Na ausência de um conceito jurídico fechado, a eficiência passou a ser uma oportunidade no modelo de administração gerencial; contudo, como tornar essa eficiência social uma realidade no serviço público?

A eficiência social na nova administração gerencial baseia-se em um conceito aberto, contínuo e inacabado, porém com direcionadores claros de construção de um Estado Democrático de Direito. O desafio de modernizar o Estado a partir de uma administração pública gerencial tinha como foco consolidar a democracia e tornar o Estado um operador dos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988, capaz de gerar bem-estar social.

CONCLUSÃO

A eficiência social do serviço público ainda é um dos principais desafios do Estado contemporâneo. Esses desafios podem ser superados com a implantação de novos modelos de governança pública, centrados em resultados para a sociedade. Há modelos adequados ao favorecimento da análise da eficiência.

Eficiência social na administração gerencial é matéria que não se esgota, não possui uma única e exclusiva técnica e é um processo que se renova, o que requer, acima de tudo,

criatividade, capacidade de aprendizagem e perseverança. Isso significa que há outras vertentes de pensamento que analisam o mesmo assunto sob outras perspectivas, cujas respostas poderão ser diferentes das encontradas no presente estudo.

Diante das possibilidades de construção de um novo serviço público, mais eficaz, eficiente e efetivo, é salutar que outros estudos sobre a mesma matéria sejam realizados, sobretudo quanto à aplicação técnica da eficiência em processos de gestão para resultados, onde sejam demonstrados os efeitos da eficiência na ampliação e melhoria da qualidade do serviço público no Brasil.



REFERÊNCIAS:

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa: uma perspectiva de direito comparado*. Revista de direito administrativo, vol. 211. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração Pública Burocrática à Gerencial*. Revista Serviço Público, 47 (1) janeiro-abril, 1996. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticage-rencial.pdf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2021.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público, 50 (4), 1999. Disponível em: <Microsoft Word - 93ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.doc (bresserpereira.org.br)>. Acesso em: 11 de setembro de 2021.
- LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. São Paulo: Tirant lo blanch, 2020.

- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa burocrática: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Câmara de Reforma do Estado*. Plano diretor de reforma do aparelho do Estado. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>>. Acesso em 15.10. 2021.
- VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.