



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**

**CURSO DIREITO**

**SEBASTIÃO BRITO DE ARAÚJO**

**EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL FOCANDO O  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

CAMPINA GRANDE

2014

**SEBASTIÃO BRITO DE ARAÚJO**

**EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL FOCANDO O  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

CAMPINA GRANDE

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A663e Araújo, Sebastião Brito de  
Evolução da administração pública no Brasil focando o  
Princípio da Eficiência [manuscrito] / Sebastião Brito de Araújo. -  
2014.  
21 p.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2014.  
"Orientação: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa,  
Departamento de Direito".

1. Direito Constitucional. 2. Administração Patrimonialista.  
3. Administração Burocrática. 4. Administração Gerencial. I.  
Título. 21. ed. CDD 342

SEBASTIÃO BRITO DE ARAÚJO

**EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL FOCANDO O  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 03/07 2014.

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Raimundo Juliano Rego Feitosa / UEPB

Orientador

  
\_\_\_\_\_  
Professor Jaime Clementino de Araújo / UEPB

Examinador

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes / UEPB

Examinadora

# **EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL FOCANDO O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

**ARAÚJO, Sebastião Brito de <sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente artigo procura esclarecer “A Evolução da Administração Pública no Brasil”, através da análise de seus conceitos, teoria, sua evolução histórica e o envolvimento com o Direito Constitucional. É sabido que a administração no estado brasileiro aconteceu de três formas, sendo a primeira na época política do Império; herdamos da pátria mãe a chamada Patrimonialista, tendo o patrimônio do soberano se confundindo com do estado, de modo que o monarca nomeava os nobres para exercer cargos políticos a fim de gerenciar a futura Nação. Esta fase é marcada pelo nepotismo e grande corrupção no serviço público, não sendo parte apenas de um período, mas abrangendo vários até a Constituição de 1934. Já na Era Vargas, temos a Burocrática, que tem por finalidade combater a corrupção e o nepotismo da primeira forma. Os princípios orientadores da administração burocrática são a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Enquanto que, a administração Gerencial, busca a otimização dos serviços públicos, bem como a sua expansão, em que se pretende a redução dos custos, o aumento da efetividade e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos.

Palavras-chave: Evolução histórica. Administração patrimonialista. Administração burocrática. Administração gerencial. Direito Constitucional.

---

<sup>1</sup> Estudante do 10º período do curso de graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: tiaobrito@bol.com.br

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira passou por três fases distintas sendo que no período da colonização à Era Vargas, há predominância da administração patrimonialista; durante a vigência da Constituição Federal de 1934, a burocracia; e enfim já na Constituição Federal de 1988, a existência da gerencial.

A primeira fase é caracterizada pela descentralização a centralização do poder, ocorrendo de modo quase similar a Roma – em que se tem a centralização compartilhada (época da Monarquia - 753 a 510 a.C.), descentralização (República – 510 a 27 a.C.) e centralização total do poder (Império – 27 a.C. a 565 d.C.) - , porém em praticamente todos os períodos romanos havia ingressos aos cargos públicos por eleições. Enquanto nesta fase por nomeação de Portugal.

A segunda e a terceira fase se assemelham, pois o estado rompe com o modelo antigo, destina um título da constituição abordando os funcionários públicos, a forma de ingressar em órgãos da administração – concurso -, pré-requisitos etc. Porém, a forma de gerir o estado está espalhado por todo o corpo do texto constitucional, sem, contudo elencar um título que trata do tema do presente artigo. Isto só ocorre na CF/88 com o Título III (da Organização do Estado) no Capítulo VII (Da Administração Pública). A terceira fase é o aperfeiçoamento da segunda, em que se busca o funcionalismo público com a otimização dos resultados.

A partir da análise das Constituições brasileiras, procura identificar nos textos a manifestação do conceito de administração pública, com vista a alcançar a compreensão da organização política-administrativa, bem como a disposição dos órgãos dos poderes do estado democrático de direito. Contudo, reflete-se sobre a importância da administração para o país, além da sua manifestação e forma em nosso sistema e em outros, como na Grécia e Roma antiga.

## 1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E HISTÓRIA

A expressão administração advém do verbo latino *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação e obediência), que combinado com a *res publica* (coisa pública, do povo) significam segundo o professor José Afonso da Silva, que a: “Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas.” (SILVA, 2011, p. 656).

A Administração Pública pode ser definida como o conjunto harmônico formado por entidades, órgãos e agentes públicos, destinado a exercer as atividades inerentes ao Estado e aos seus fins.

Nesse sentido, observa-se que a administração é subordinada ao Poder político; consiste em um meio, que serve para atingir fins definidos, através de órgãos públicos (administração direta) e privados (administração indireta), em que se tem mão de obra para execução das funções administrativas.

A administração pública no Brasil tem o início da sociedade, não precisamente ao relato do cânon religioso (na tradição Judaica e Cristã), mas voltaremos ao pretérito do Jardim do Éden, onde os indivíduos isolados veem a necessidade de se associarem (Teoria do Impulso Associativo Natural) para formar uma família, para se ajudarem, entre outras necessidades. A união entre o homem e a mulher fez surgir um agrupamento, mais precisamente a família, instituto perfeito para começar o povoamento da Terra. Estes começam a viver de modo nômade, exercendo várias profissões sendo que em determinado tempo foram caçadores, pescadores e outros coletores e por fim agricultores. Profissão esta que ajudou o homem a se fixar num território, de modo a garantir e promover a existência e o crescimento da sua plebe, respectivamente. A partir dessa concepção, temos que outros povos nômades foram se agrupando nas mesmas regiões, destarte a sociedade simples (formada pelo grupo social básico: a família) torna-se uma sociedade complexa (conjunto de várias famílias) que dia após dia necessitava de uma *organização* capaz de por fim aos conflitos existentes entre os clãs. Quem seria o responsável por esta organização? Como se vê na Grécia e em Roma, é

o *patre* (pai da família) que detinha o poder de *organizar* e ou *administrar* (Teoria Patriarcal). (FRIEDE, 2002).

Na Grécia, os povos nômades foram formando pequenas “aldeias-estado”, estas pequenas uniram constituindo a *polis*, as considerada cidades-estados. Desta forma a administração da cidade começa de forma simples, em que aqueles considerados cidadãos se reúnem em assembleia para discutir os assuntos de interesse local.

Já em Roma, temos o surgimento de diversos institutos e instituições ainda hoje presentes nos estados modernos (por exemplo, o Senado). Reportamos a época política da República (510 a 27 a.C.), onde a *res publica* era comandado pelos magistrados e senadores além da Assembleia Centuriais e da Plebe, que tinha diversas funções, como o de recenseamento, recolher tributos, estabelecer leis, decretos, súmulas vinculantes (editos dos pretores), administrar o tesouro público (administração financeira) entre outras funções administrativas. Desse modo, o poder estava demasiadamente distribuído nas mãos de muitos. Isto favoreceu o surgimento do Império (27 a.C. a 565 d.C.), tendo o imperador total poder. Da descentralização a centralização da administração, levou a queda do mesmo, sendo o do Ocidente em 476 d.C. e Oriente em meados dos anos 1.455 d.C. (CASTRO, 2011).

## **2. BRASIL COLÔNIA**

Portugal vivia o momento de grande esplendor com as grandes navegações, novas colônias, novos caminhos no mar entre outros. Com o descobrimento do Brasil, logo se teve a ideia de dividir a colônia em treze capitanias, no intuito de desenvolvê-la a fim de manter a dinastia portuguesa.

### **2.1 Capitanias Hereditárias**

As capitanias foram treze porções de terras brasileiras, concedidas pela coroa portuguesa a treze nobres portugueses, estes na verdade eram amigos do rei



que recebiam como prebendas. As porções pertenciam aos nobres e os seus descendentes gozavam do uso fruto hereditário, que deviam investir na colônia a fim de promover a exploração dos seus recursos bem como inserir nela os produtos do império. Contudo, nesse período tem-se a caracterização da administração patrimonialista em que, o monarca dava a quem ele aprovesse, uma porção territorial para administrar, bem como os cargos públicos para serem geridos. Pois não havia diferenciação entre o patrimônio do soberano e do Estado. Esta se caracteriza pela *res principis* e não pela *res publica*, desta forma de 1504 a 1548 perdurou no Brasil o sistema de capitanias, porém sem sucesso, o monarca português instala no país o Governo Geral. (VILLAS-BOAS, 2009).

## **2.2 Governo Geral**

No sistema anterior verifica que não existia uma centralização do poder político-administrativo e sim uma descentralização. Com o fracasso do sistema, Portugal cria no país o Município (Salvador - Bahia), “com organização e atribuições políticas, administrativas e judiciárias”. Neste, ficava a sede do Governo Geral, que foi implantado com a chegada do primeiro governador do Brasil – Tomé de Sousa. Com a chegada deste foi feito um Regimento (que é tido como o nosso primeiro diploma constitucional) que dispunha a competência do Governador Geral, como por exemplo, conceder terras para o plantio e a construção dos engenhos. Além deste, foram elaborados os específicos que dispunham das atribuições dos cargos de Provedor-Mor – encarregado pela administração das finanças -, Capitão-Mor – incumbido da organização da defesa nacional- e Ouvidor-Mor – responsável pela administração jurídica administrativa. A forma patrimonialista ainda permanece, porém verifica-se que há a centralização do poder na mão de uma autoridade superior assessorada por três ministros. Agora as capitanias teriam que seguir uma única ordem, pois esta estava de acordo com os interesses da monarquia portuguesa. Durante esse período vários códigos foram criados entre eles o Código Mineiro (1603 e 1618), demonstrando que a organização do futuro Império estava só começando, e que as antigas capitanias se tornarão em províncias pela Constituição de 1824. (VILLAS-BOAS, 2009).

### 2.3 Império

O Governo Geral como modo português de organizar a colônia, começou em 1548 findando em 1808 com a chegada da família real no Brasil. Com destaque de Reino Unido de Portugal, o Brasil, moderniza a sua administração com a criação de órgãos públicos e empresas que atendessem aos anseios do Reino. Já em 25 de março de 1824 depois de dois anos de independência, Dom Pedro I outorga a primeira Constituição Política do Império do Brasil. (BRASIL, 1824, online).

A nova Constituição declarava o Brasil um império formado por províncias e que estas eram presididas por pessoas nomeadas pelo imperador que concomitantemente exercia o Poder Moderador e do Executivo. Estabelecia os poderes Judicial e Legislativo, bem como as suas atribuições. Ao tempo em que Dom Pedro I passa a governar a nação, este é assessorado por um Conselho (de caráter consultivo) e Ministros de Estados. Administração é abordada de modo supérflua como se vê no Título 7º, a partir do art.165 aos 172 da respectiva constituição. Porém, ao analisarmos todo corpo concluímos que a *res publica* ganha uma conotação diferente, pois, a organização do estado começa a evoluir, ainda que de forma lenta, para algo mais complexo. Percebe-se que o Poder Executivo e Moderador detinha a chave de tudo, era um império de poderes centralizador, unitário, monárquico que restringia a liberdade econômica e política das províncias. As competências exclusivas começam a ser desenhadas da mesma forma que a privativa. Assim, em toda matéria se vê a vontade do constitucional de elencar os fundamentos da *administrare*. (BRASIL, 1824, online).

### 2.4 A República

Em busca da liberdade financeira e devido às diversas crises enfrentadas, o período monárquico no Brasil durou após a primeira Constituição 65 anos, levando a nação a mais um estágio de evolução, em 15 de novembro de 1889 é declarada a República. Sendo promulgada em 24 de fevereiro de 1891 a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. O novo texto estabeleceu a forma de Estado e de Governo, pois transforma as províncias em Estados-membros e federados, que através da representação via voto elege os seus Governantes. Os novos estados ganham competências e autopoder de se administrarem e normatização própria, sem, contudo desvirtuar do poder central. Porém, o que se

conclui é que a nova Carta Magna não conseguiu provocar grandes mudanças na estrutura social do país, afastaram o rei, mas a forma de ingressar no serviço público guardava as marcas do patrimonialismo herdado da dinastia portuguesa. (BRASIL, 1891, online).

### **3. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

A evolução da administração pública em nosso país passou por três modelos diferentes: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Essas modalidades surgiram sucessivamente ao longo do tempo, não significando, porém, que alguma delas tenha sido definitivamente abandonada.

Na administração pública patrimonialista, própria dos Estados absolutistas europeus do século XVIII, o aparelho do Estado é a extensão do próprio poder do governante e os seus funcionários são considerados como membros da nobreza. O patrimônio do Estado confunde-se com o patrimônio do soberano e os cargos são tidos como prebendas.

A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. A administração pública burocrática surge para combater a corrupção e o nepotismo do modelo anterior. São princípios inerentes a este tipo de administração a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor, consubstanciando a ideia de poder racional-legal. Os controles administrativos funcionam previamente, para evitar a corrupção.

Existe uma desconfiança prévia dos administradores públicos e dos cidadãos que procuram o Estado com seus pleitos. São sempre necessários, por esta razão, controles rígidos em todos os processos, como na admissão de pessoal, nas contratações do Poder Público e no atendimento às necessidades da população. A administração burocrática, embora possua o grande mérito de ser efetiva no controle dos abusos, corre o risco de transformar o controle a ela inerente em um verdadeiro fim do Estado, e não um simples meio para atingir seus objetivos.

Com isso, a máquina administrativa volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. O seu grande problema, portanto, é a possibilidade de se tornar ineficiente, auto-referente e incapaz de atender adequadamente os anseios dos cidadãos. A administração pública gerencial apresenta-se como solução para estes problemas da burocracia. Prioriza-se a eficiência da Administração, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos.

Busca-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, e aumentar a governança do Estado, isto é, a sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência. O cidadão passa a ser visto com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário, o cliente dos serviços prestados pelo Estado.

A administração gerencial constitui um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática, pois não nega todos os seus métodos e princípios. Na verdade, o gerencialismo apoia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a meritocracia na carreira pública, as avaliações de desempenho, o aperfeiçoamento profissional e um sistema de remuneração estruturado. A diferença reside na maneira como é feito o controle, que passa a concentrar-se nos resultados, não mais nos processos em si, procurando-se, ainda, garantir a autonomia do servidor para atingir tais resultados, que serão verificados posteriormente.

Atualmente temos uma Constituição definida em termos de administração pública, pois esta elenca os princípios constitucionais que regem o administrador, as responsabilidades, as competências dos entes federativos, entre outros. Os poderes continuam sendo três (Executivo, Legislativo e Judiciário), são independentes, porém harmônicos entre si. Ressalta que a gestão não é somente direta, agora há participações indiretas, mantida pelo estado de acordo com a finalidade e o interesse coletivo, de sorte a promover o interesse social. (SILVA, 2011).

### 3.1 Organização Administrativa Brasileira

O Brasil, enquanto país de dimensões geográficas gigantescas, necessita de um Estado presente em todas as unidades da Federação, o que exige, por conseguinte, uma Administração Pública de grandes dimensões e organização.

A organização do Estado é ditada pela Constituição Federal, constituindo o Direito Constitucional, ao passo que a criação, a estruturação e a definição de competências dos órgãos da Administração Pública são definidas pela lei, constituindo o Direito Administrativo.

Note-se, ainda, a esse respeito, que, nos termos do disposto no art. 61, § 1º, *a e e*, da Constituição Federal, a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública devem se dar mediante lei de iniciativa privativa do Presidente da República, ressalvada a competência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para criação, organização, remuneração e extinção de seus cargos e serviços, conforme previsto nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal, nesse sentido, estabelece ainda o art. 88 da Constituição Federal “*A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública*”. [grifo do autor]

### 3.2 Classificação da Administração Pública

A Administração Pública, dada a amplitude de sua atuação, é classificada em duas categorias distintas, a saber: a) administração direta ou centralizada e b) administração indireta ou descentralizada.

A primeira compreende todas as entidades e órgãos públicos diretamente ligados ao poder central, entendendo-se como poder central a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal; encontram-se, portanto, no centro do Estado, exercendo, em caráter exclusivo, as funções essenciais à existência e manutenção do Estado (por exemplo: segurança pública, administração da justiça etc.).

A segunda compreende pessoas jurídicas (que não se assemelham às entidades e órgãos públicos), de Direito Público ou Privado, destinadas à execução de funções e à prestação de serviços públicos de titularidade do Estado e a elas transferidas em caráter exclusivo ou não. Revelam-se, desse modo, como sendo uma forma indireta ou descentralizada de o Estado atuar em determinadas áreas ou funções não necessariamente privativas (por exemplo: correios e telégrafos, fiscalização de profissões regulamentadas, atividades bancárias etc.). Daí algumas das pessoas jurídicas criadas pela Administração Pública e integrantes da administração direta ou descentralizada possuem personalidade jurídica de Direito Público (a exemplo das autarquias) e outras não, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, a figurando-se como pessoas jurídicas de Direito Privado.

### **3.2.1 Administração Direta ou Centralizada**

Como instrumento de atuação direta do poder central da União, dos Estados-membros, dos municípios e do Distrito Federal, a administração direta ou centralizada é composta por entidades e órgãos públicos, estes últimos sem personalidade jurídica própria.

### **3.2.2 Administração Pública Indireta ou Descentralizada**

A chamada Administração Pública indireta ou descentralizada nasceu da necessidade que a Administração tem de transferir a outras entidades a execução de determinadas atividades cuja coordenação cabe à Administração Pública direta ou centralizada, mas cuja execução pode ser transferida a outra pessoa criada pela Administração Pública para tanto.

A atividade administrativa estatal é exercida por meio de pessoas políticas, podendo se dar mediante *desconcentração* (distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica), ou por *descentralização* (transferência de competências de uma pessoa jurídica para outra pessoa jurídica). A descentralização administrativa pressupõe a existência de uma pessoa diversa do Estado, tendo esses poderes característicos da Administração Pública, mas os

exercendo em seu próprio nome. Tais poderes são delegados ou outorgados pela Administração Pública direta ou centralizada à pessoa jurídica em questão.

Assim, a Administração Pública direta ou centralizada, por meio da delegação ou da descentralização administrativa, cria pessoas jurídicas para compor a Administração Pública indireta ou descentralizada.

Ressalte-se que tais pessoas jurídicas estarão apenas vinculadas indiretamente à Administração Pública direta ou centralizada e ao próprio Estado, no entanto, não subordinadas diretamente a eles. A vinculação possibilita ao Estado exercer fiscalização sobre as pessoas jurídicas em questão, visto que criadas para a prática de determinados atos administrativos ou, ainda, às quais foi atribuída, pela Administração Pública direta ou centralizada, a execução de referidos atos administrativos.

#### **4. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

O princípio da eficiência foi inserido na Constituição com o objetivo de transformar o modelo de administração burocrática em administração gerencial, fundamentado no neoliberalismo, corrente de pensamento que defende o Estado mínimo, aquele em que a sua atuação fica restrita apenas às áreas imprescindíveis da vida social.

O modelo de administração gerencial aproxima a ação estatal das administrações privadas, que buscam sempre atingir resultados, minimizar os custos e reduzir os controles das atividades-meio. Esse controle é o grande responsável pela falta de agilidade e aumento dos custos da máquina estatal, um exemplo disso é a necessidade da prévia licitação para a realização dos contratos administrativos. Os processos, geralmente, são longos, burocráticos e cheios de exigências legais, que se não cumpridas anulam o procedimento e exigem que novos procedimentos sejam iniciados.

Para driblar tal exigência constitucional, a reforma administrativa ora estudada, criou o contrato de gestão, um novo instrumento de flexibilização do setor público e de parcerias entre este e o setor privado, que será detalhado adiante.

Maria Sylvia Di Pietro (2010, p. 73) apresenta o argumento utilizado pelo Governo já em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Estado, para explicar os objetivos que se pretendeu alcançar:

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também as finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente.

Desta forma, o conceito do princípio de eficiência é econômico e não jurídico, pois ele orienta a atividade administrativa a alcançar os melhores resultados a menor custo e utilizando os meios que dispõe. Assim, devem-se buscar os melhores benefícios a menor custo possível.

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o *princípio da eficiência*, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.

A eficiência como princípio assume duas vertentes: a primeira é organizar e estruturar a máquina estatal para torná-la mais racional para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma mais satisfatória e a segunda, é regular a atuação dos agentes públicos buscando que esses tenham um melhor desempenho possível a fim de atingirem os melhores resultados.

Introduzido no ordenamento jurídico pátrio pela Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.1998, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública e a seus agentes o dever de desempenhar suas funções com rapidez, perfeição e rendimento compatíveis, de modo a satisfazer os anseios dos administrados.



Assim, quando se fala em rapidez, significa que a Administração Pública não pode retardar indevidamente a prática de seus atos. A perfeição traduz-se pela observância dos corretos padrões técnicos fixados para a prestação de determinado serviço público. Por fim, o rendimento se verifica pelo exato equilíbrio na relação custo benefício na prática de determinado ato administrativo.

O conceito de eficiência é característico das empresas privadas, em que a busca do lucro constitui a finalidade principal, daí a importância da eficiência nesse setor. Na Administração Pública, por sua vez, a finalidade precípua (senão exclusiva) é a satisfação do interesse público. Disso resulta que o de eficiência a ser exigido dela deve ser distinto daquele preconizado para a atividade empresarial, sob pena de sua inadequação ao modelo de Administração Pública existente no Brasil.

#### **4.1 As mudanças sofridas pela máquina administrativa após a instituição do princípio da eficiência**

A máquina estatal brasileira por ser tradicionalmente burocrática não acompanhava a dinâmica dos países desenvolvidos, mas com a globalização e o interesse do Estado brasileiro em se aproximar das grandes nações, surgiu a necessidade de modernizar suas ações e torná-la mais eficiente.

Para tanto o princípio da eficiência, que até então, era um princípio implícito, balizado pelos princípios da moralidade e finalidade da administração pública, tornou-se explícito, ganhando força e vinculando a atuação da Administração de forma mais rígida.

Outro importante instrumento que foi inserido na Constituição foi o contrato de gestão, que se tornou o alicerce da administração de resultados e possibilitou a reestruturação da máquina estatal.

O contrato de gestão amplia a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta, desde que estas assumam a responsabilidade de fixarem metas de desempenho. Sobre o tema, ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2011, p. 335):

Vale dizer, o contrato de gestão visa a concentrar os controles administrativos na verificação do cumprimento das metas nele estabelecidas e a favorecer a consecução desses resultados mediante redução dos controles administrativos das atividades meio.

Esses contratos podem ser firmados pelo Poder Público tanto com uma entidade governamental ou com um órgão da Administração Direta, quanto com uma entidade do setor privado, através de parcerias. Quando firmados com empresas públicas e sociedades de economia mista, os contratos objetivam torná-las mais competitivas e autônomas, através da exclusão de alguns controles, a fim de aumentar a sua produtividade e eficiência. Já, no caso das autarquias e fundações públicas, o contrato qualifica as contratantes como agências executivas, conferindo-lhes maior autonomia, através da redução de controles, por exemplo, aumento do limite para realização de licitações, tornando-as, por isso, mais eficazes e menos burocráticas.

Entretanto, vale salientar que toda essa autonomia não retira dos entes públicos os deveres positivados na legislação, portanto continuam valendo a obrigatoriedade de realizar concurso público para contratação de pessoal, de se adequar ao teto fixado para pagamento de sua remuneração e a de realizar procedimento licitatório quando enquadrado pela Lei de Licitações.

As parcerias entre Poder Público e entidades privadas, por sua vez, funcionam de maneira diferente, pois obrigam o Estado a auxiliar essas entidades por meio de cessão de bens ou servidores públicos ou de transferências de recursos orçamentários e em contrapartida limitam a atuação dessas entidades aos objetivos firmados no contrato.

Diante do conteúdo ora exposto, conclui-se que a Administração Pública sofreu inúmeras mudanças após a reforma ora analisada, se tornando uma Administração mais eficiente e menos burocrática. Outro ponto muito importante foi a inserção do contrato de gestão na Constituição, pois ele foi o instrumento que possibilitou essas mudanças.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As primeiras manifestações, a administração pública começa de forma simples como se verifica na organização do lar pelo *patre* na Roma antiga, enquanto

a família era pequena a gestão não necessitava de tantos princípios e fundamentos, órgãos públicos e paraestatais entre outros, porém, cada vez mais a prole foi se multiplicando até formar uma nação; uma família maior e muito complexa surge, obrigando os *patres* a abandonar a forma simples de gerenciar, levando-os a cada vez mais a buscar princípios norteadores desta.

A procura constante por mudanças e formas diversificadas da gestão, tem por pilar o aumento da eficiência dos serviços prestados a sociedade, de modo que todos possam ser alcançados de maneira proporcional e igualitária, sem, contudo favorecer aquele ou aquela entidade, cidadão e ou grupos dominantes.

A introdução do princípio da eficiência no rol dos princípios explícitos da Administração Pública na Constituição (art. 37) foi resultado do governo neoliberal instalado no Brasil à época da reforma administrativa, o qual defendia que o Estado reduzisse suas atribuições a fim de exercer apenas as funções básicas e indelegáveis.

Neste sentido, a eficiência como princípio assumiu duas interpretações que influenciaram a atividade administrativa, a primeira foi a transformação da máquina estatal, no sentido de que alcance seus objetivos utilizando os meios de que dispõe e reduzindo custos e, a segunda foi a regulação da atividade dos agentes públicos, tornando-os mais comprometidos com a satisfação dos interesses da sociedade.

Na sua forma complexa, a gestão incorpora princípios norteadores que obrigam os seus administradores e funcionários, a se comportarem de forma ética, legal, pública, eficiente e impessoal, tendo em vista a ordem pública e a paz social, de modo que todos na forma da lei possam desfrutar dos bens, direitos e serviços da União e de seus entes federados. Concluiu-se que, após dezesseis anos de reforma, a Administração Pública já sofreu importantes transformações e se tornou mais eficiente.

## ABSTRACT

This article seeks to clarify "The Evolution of Public Administration in Brazil", through the analysis of its concepts, theory, its historical development and involvement with the Constitutional Law. It is known that the administration in the Brazilian state happened in three ways, the first time in politics and Empire; inherited from the mother country called patrimonial, and the equity of the sovereign to be confused with the state, so the monarch appointed the nobles to hold political office in order to manage the future Nation. This phase is marked by nepotism and grand corruption in the public service, not being part of only one period, but covering up to several 1934 Constitution. Already in the Vargas Era, we Bureaucratic, which aims to combat corruption and nepotism of the first form. The guiding principles of the bureaucratic administration are professional, the idea of career, the functional hierarchy, impersonality, formalism, in summary, the legal reasoning power. While, Managerial administration, search optimization of public services, as well as its expansion, which is intended to reduce costs, increase effectiveness and efficiency of services provided to citizens.

Keywords: Historical evolution. Patrimonial administration. Bureaucratic administration. Managerial administration. Constitutional Law.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. ***Direito Administrativo***. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Como ordenar as ideias**. 8. ed. São Paulo: Ática, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**: estudos avançados, vol.14 no. 40, São Paulo, Set./Dez. 2000. Disponível em: Acesso em: 06 de junho 2014.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil** (1988). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 de junho 2014.

CASTRO, Flávia de. **História do direito geral e Brasil**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito Administrativo***. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 18. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002. 170 p. (Coleção estudos; 85).

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do estado**: teoria constitucional e relações internacionais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAFRA, Francisco. **Administração pública burocrática e gerencial. Âmbito Jurídico**. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=503](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503). Acesso em: 06 de junho 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 2ª ed., rev. e atual. Niterói: Impetus, 2008.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 60, 06/11/2002. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489>>. Acesso em: 06 de junho 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

VILLAS-BOAS, Renata Malta. Brasil: colônia. **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Consulex, ano VIII, v.83 p. 20 a 25, fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Brasil: império. **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Consulex, ano VIII, v. 84, p. 14 a 19, mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Brasil: república velha (1890 a 1930). **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Consulex, ano VIII, v. 85, p. 12 a 14, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Brasil: era Vargas (1930 a 1937). **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Consulex, ano V III, v. 86, p. 14 a 19, maio 2009.

\_\_\_\_\_. Da república nova à ditadura militar. **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Editora Consulex, ano V III, v. 88, p. 12 a 15. jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Brasil: ditadura militar. **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Consulex, ano V III, v. 89, p. 16 a 19, ago.2009.