

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA CONEXÃO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Lucas Henrique Lopes dos Santos¹, Cleber Sanfelici Otero²

¹ Mestrando no Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Jurídicas pela UNICESUMAR. henriquelopesadv@hotmail.com

² Doutor e Mestre. Professor de Direito no Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Jurídicas (Mestrado e Doutorado)
cleber.otero@unicesumar.edu.br

RESUMO

O objetivo do presente estudo é verificar se a participação popular direta na elaboração da decisão administrativa, conjuntamente com o Estado, aproxima-se da real concretização dos direitos fundamentais, em especial dos sociais, que os administrados reivindicam, realizando assim o interesse público primário. Para tanto, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica nacional aliada à doutrina estrangeira, que já debate a noção de eficiência e a participação popular nas escolhas feitas pela Administração Pública, concluindo-se que foi a partir do novo desenho e função dos princípios, alinhados com a corrente gerencial da Administração Pública, que fez surgir o princípio da eficiência, calcado na efetividade das políticas públicas para a garantia da concretização dos direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Participação popular. Eficiência.

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo, busca-se verificar se a participação popular direta na elaboração da decisão administrativa, conjuntamente com o Estado, aproxima-se da real concretização dos direitos fundamentais, em especial dos sociais, que os administrados reivindicam, realizando assim o interesse público primário.

Trata-se de um estudo relevante, pois, com o crescimento das sociedades e sua complexidade diante de uma realidade de pluriclases, o ideal democrático torna-se uma preocupação constante para dar legitimidade à máquina estatal. Nesse cenário, as formas tradicionais de representação por intermédio do sufrágio não se veem suficientes para alimentar o ensejo por democracia que cresce no seio social, e formas diretas de participar das decisões públicas se tornam essenciais.

Ademais, tratando-se de um pressuposto do Estado Democrático, a participação no exercício do Poder pelos cidadãos está cada vez mais em evidência, indo muito além da simples configuração do voto, mas entrando em uma seara em que há uma direta possibilidade de intercessão do cidadão na atividade de todas as funções estatais, seja ela do Executivo, do Judiciário ou do Legislativo, relevando a democracia direta no nosso sistema jurídico.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica nacional aliada à doutrina estrangeira, em procedimento de comparação, porquanto a doutrina alienígena já debate a noção de eficiência e a participação popular nas escolhas feitas pela Administração Pública.

2 DISCUSSÕES E RESULTADOS

O princípio da eficiência foi introduzido no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) pela Emenda Constitucional EC nº 19/1998. Entretanto, a necessidade de eficiência na atuação administrativa é mencionada em outras passagens do texto constitucional, a saber: a) art. 74, inc. II, na instituição e manutenção de sistema de controle interno, com o objetivo de fazer prova da legalidade e mensurar os resultados, quanto à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades que compõem a administração federal, bem como o emprego de recursos por entidades de direito privado; b) art. 144, § 7º, na organização e funcionamento dos órgãos de segurança com objetivo de garantir a eficiência, e c) art. 5º, LXXVIII, na razoável duração do processo. Há ainda previsão legal do princípio no art. 2º da Lei 8.794/1999, que trata sobre o processo administrativo federal.

Do ponto de vista jurídico, como bem expõem Wunder Hachem e Gabardo (2018), o princípio da eficiência administrativa tem um significado próprio, relacionado com a observância pela administração de determinadas formas de atuação e das finalidades estabelecidas no sistema regulatório. No entanto, seu sentido para a lei se desenvolve em diferentes dimensões que devem ser consideradas pelo intérprete.

Em suma, e numa arriscada tentativa de definição, Wunder Hachem e Gabardo (2018) afirmam que o conteúdo jurídico do princípio da eficiência administrativa pode ser traduzido como o dever que a Constituição impõe à administração pública de: 1) exercer o poder administrativo que é legalmente conferido com o máximo de rapidez, agilidade, economia e produtividade; 2) atuar de forma a especificar fielmente a finalidade pública que está na base das normas jurídicas a que está sujeito; 3) utilizar os meios mais adequados para a melhor realização dos objetivos fixados pelo direito positivo (interesse público); 4) conferir máxima eficácia aos comandos que são dirigidos pelo ordenamento jurídico, e 5) sempre de acordo com os direitos fundamentais e com os demais princípios e normas que regem a atividade administrativa.

Mendes (2012) apresenta a eficiência sobre diferentes concepções: etimológica, dicionário, administrativa, econômica e jurídica. De acordo com a etimologia, eficiência tem origem no particípio passado do verbo *efficere*, que significa realizar ou efetuar algo. Já pela leitura de sua definição no dicionário, é retratada como qualidade ou capacidade de obter um bom rendimento nas tarefas ou trabalhos com um mínimo de dispêndio. Na seara da administração, a eficiência é delineada como capacidade de produzir o máximo de resultados, valendo-se do mínimo de recursos, enquanto na visão econômica é uma qualidade de uma economia ao obter toda a produção possível com os recursos disponíveis.

Por fim, no campo jurídico, a eficiência não se resume à promoção do mais elevado nível de resultados ao prover a população dos direitos estatuídos pela Constituição. Seu mister vai além, ao garantir os direitos fundamentais com o menor sacrifício pela imposição de deveres aos membros da mesma sociedade, ou seja, máximo de direitos com o mínimo de deveres.

A eficiência está ligada à ideia de administração de resultados, necessidade de se obter os resultados elencados pelo texto constitucional de forma célere, não se limitando a legitimidade da ação do Estado ao respeito aos procedimentos formais (OLIVEIRA, 2013). Entretanto, a eficiência não deve ser compreendida somente como majoração do lucro, mas

como melhor forma de exercer as missões de interesse da coletividade que incumbe ao Estado. Este, a seu turno, deve tentar obter a maior realização prática possível sobre as finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o Estado, em especial no aspecto financeiro, como para a liberdade dos cidadãos (ARAGÃO, 2012).

Em outras palavras, a medida administrativa será eficiente quando implementar, com maior intensidade e menores custos possíveis, os resultados legitimamente esperados, quais sejam, concretização dos direitos fundamentais.

Gabardo (2012) afirma que o princípio da eficiência engloba conceitos de eficácia, efetividade, racionalização, produtividade, economicidade, celeridade, bom andamento e boa administração. Esses últimos significam a realização rápida, responsável, maximizada, abrangente e perfeita da atividade, evitando-se gastos além dos necessários, dentro da adequada estrutura institucional.

Pode-se dizer que a atuação administrativa é eficiente quando é capaz de promover satisfatoriamente os fins quantitativos, qualitativos e probabilísticos, pois a eficiência exige não só a adequação dos meios, mas a satisfação na promoção das finalidades atribuídas à administração. Para tanto, entendem Thaler e Sustein (2019) que é possível valer-se a Administração Pública dos conceitos de racionalidade econômica e *nudge* como forma de otimizar a tomada de decisões. Nesse contexto, é possível afirmar que esses recursos muito têm a contribuir porquanto a eficiência deve nortear a atividade administrativa em todos os seus campos e não somente nos serviços públicos, devendo conformar não aos resultados imediatos e aos custos específicos do aparato estatal, mas aos ganhos e custos do todo social. Para tanto, deve valer-se de todos os recursos que dispuser, inclusive os neurocientíficos.

Entretanto, existem autores que criticam o princípio da eficiência assim como o modelo gerencial de administração pública, o que deixam claras as fragilidades que entendem acerca do que este padrão fornece, que acaba, no bem da verdade, desvirtuando o fundamento do princípio, qual seja, a concretização dos direitos fundamentais.

Alfonso (1995), por exemplo, indigna-se com o modelo gerencial, o qual não é garantidor de nenhum melhor resultado, uma vez que, em sua dicção, a definição de objetivos é uma clarificação das opções subjetivas da organização.

Mendes (2012) entende que os princípios administrativos possuem caráter finalístico, com exceção da eficiência, que tem natureza instrumental, e, via de regra, não há que se cogitar em sopesar condutas administrativas que maculem a moralidade, impessoalidade ou a publicidade, por exemplo. A eficiência da Administração Pública deve-se coadunar sempre com os anseios da população, interesse coletivo, e não com os individuais do Estado, deve ser voltada ao interesse público primário, e não ao secundário.

Desse ponto, revela-se fundamental a participação popular que amplie o debate democrático acerca das escolhas trágicas da Administração para realizar as políticas públicas que veiculem e concretizem os direitos fundamentais pretendidos.

Homercher (2008) alerta para a relação da participação popular com o pluralismo, defendendo a ideia de que o direito administrativo, como concretizador das políticas públicas, deve abrir espaço para a manifestação da vontade dos diversos grupos sociais, ocorrendo uma passagem de um cidadão espectador para cidadão ator.

Oliveira (2013) sustenta ainda a “processualização” da atividade administrativa com a participação do cidadão na elaboração da decisão administrativa, enaltecendo a maior participação popular do que ocorre nos instrumentos de consultas e audiências públicas.

No que se refere à legitimidade democrática, e principalmente ao seu déficit, Moreira Neto (2016, p. 27) defende a efetivação dos conceitos de “legitimidade concorrente” e da “legitimidade finalística”, que significam a participação no exercício do poder e no controle dos resultados do poder. É a presença da democracia deliberativa, com uma efetiva deliberação pública, permitindo o diálogo na formação da decisão administrativa, e não só na simples participação do procedimento público da decisão.

Do exposto, depreende-se que a participação do cidadão, quando bem concretizada, pode revelar-se em importante instrumento de eficiência de gestão administrativa e de concretização de direitos fundamentais por parte do Poder Público.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio a essa solidificação do ideal democrático, cresce em importância a possibilidade de intervenção/participação da sociedade na condução da gestão pública. Sob o influxo dessa ideia de participação popular, o conceito de democracia ampliou-se, embora continue a se referir ao poder emanado do povo. A democracia representativa, que se contentava com a eleição como critério de legitimação da atividade administrativa, foi substituída pela democracia participativa, que requer a participação popular na construção de ações e decisões implementadas pelo poder público.

A participação dos diversos atores sociais na formação das ações administrativas aproxima a população do poder público, afastando a desconfiança e estimulando a consciência da sociedade, além de ser um importante mecanismo de controle social. Assim, é correto falar que a participação popular tem por fim conferir maior legitimidade às ações e decisões administrativas.

Concluiu-se que, a partir do novo desenho e função dos princípios, alinhados com a corrente gerencial da Administração Pública, surge o princípio da eficiência, calcado na efetividade da política pública para a garantia da concretização dos direitos fundamentais, com enfoque no resultado, ou seja, na necessidade de se obter os resultados elencados pelo texto constitucional de forma célere, e com menor custo possível.

Como consagrado no parágrafo único do art. 1º da CRFB/88, o poder emana do povo, não sendo este mero expectador, mas ator na formulação das políticas que assegurarão a concretização de seus direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y administración**: tres estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. O princípio da eficiência administrativa. In: Marrara, Thiago (Org.). **Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

1º Encontro Científico
de Alunos e Egressos do
Mestrado e Doutorado do

PPGCJ


UniCesumar
EDUCAÇÃO PRESENCIAL E A DISTÂNCIA

HOMERCHER, Evandro. O princípio da transparência: uma análise de seus fundamentos. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 275-303, 2008.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas Mutações Juspolíticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019, p. 27-118, parte I.

WUNDER HACHEM, Daniel; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales**, Ciudad de México, n. 39, p. 131-167, dic. 2018.