

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL:
uma análise das políticas públicas sob a ótica do princípio constitucional
da eficiência administrativa.

PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN BRAZIL:
a review of polity public from the perspective of the constitutional principle
of administrative efficiency.

Clayton Santos do Couto¹
Manoella Donadello de Borba Castilho²

RESUMO

O presente estudo analisa o modelo de prestação de serviços públicos adotado no Brasil após a Reforma Gerencial ocorrida na década de 1990, utilizando como instrumental o princípio constitucional da eficiência administrativa. Com base no método dedutivo e pautando-se por uma moldura analítico-crítica, o trabalho estabelece o contexto político-econômico que culminou na implantação de um modelo regulatório no Brasil e aponta os fundamentos do princípio constitucional da eficiência administrativa, adotado pela Emenda Constitucional 19/1998. Destarte, o artigo aborda a importância das políticas públicas para a promoção do desenvolvimento, entendido em seu contexto multifacetado, bem como o papel do planejamento e da avaliação das políticas públicas para o alcance da eficiência social. Busca-se, sobretudo, estabelecer mecanismos de conciliação entre a lógica privada do lucro com políticas públicas de conteúdo social, de modo a garantir o bem-estar social proposto na Constituição de 1980.

Palavras-chave: Políticas públicas; Princípio da Eficiência; Serviços públicos.

ABSTRACT

This study analyzes the model of provision of public service adopted in Brazil after the managerial reform occurred in the 1990s, using as instruments the constitutional principle of administrative efficiency. Based in the deductive method and guided by a critical-analytical frame, the work establishes the political-economic context that led to the establishment of a regulatory framework in Brazil and points out the foundations of the constitutional principle of administrative efficiency, adopted by Constitutional Amendment n. 19/1998. Thus, the article discusses the importance of public policies for the promotion of development, understood in its multifaceted context and the role of planning and evaluation of public policies for achieving social efficiency. Search, above all, establish mechanisms to reconcile the logic of private profit from public policies for social content, to ensure the welfare proposed in the 1980 Constitution.

Keywords: Public Policies, Principle of Efficiency; Public services.

¹ Mestrando em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Linha de Pesquisa Estado, Atividade Econômica e Desenvolvimento Sustentável. Especialista em Teoria e Prática do Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - campus Londrina. Graduado em Direito com láurea acadêmica pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - campus Londrina. Advogado. E-mail: claytoncouthotmail.com.

² Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná PUCPR. Especializando em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Oficial da Polícia Militar do Paraná. Bacharel em Segurança Pública pela Academia Policial Militar do Guatupê. E-mail: manoelladonadello@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

A Reforma de Estado empreendida no Brasil no final do século passado surgiu como consequência administrativa da tentativa de consolidação e legitimação do Estado Social, o que ressaltou a necessidade de políticas efetivas de prestação de serviços públicos.

Neste contexto, seja porque o serviço público é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, seja porque corresponde a uma atividade importante relativamente à sociedade ou, ainda, simplesmente porque segue um determinado regime legal, parece certo que se determinada atividade econômica é serviço público, está sujeita a uma série de princípios do Direito público: o inescusável dever do Estado de prestá-lo ou promover-lhe a prestação, a adaptabilidade (possibilidade de atualização e modernização do serviço público), a impessoalidade, a continuidade, a modicidade de tarifas a universalidade e a eficiência.

A eficiência administrativa passa a ser vital no processo de globalização, como um imperativo não só de desenvolvimento como de sobrevivência, em um mundo em que as demandas não podem deixar de ser atendidas a contento, seja pelas instituições públicas, seja pelas instituições privadas. Com efeito, as pessoas querem ter seus interesses satisfeitos, de modo que a eficiência na prestação de serviços públicos interfere diretamente na capacidade de expansão das liberdades dos indivíduos.

A mera juridicidade da atuação estatal como elemento de legitimação se tornou insatisfatória a partir do momento em que começou a se exigir a obtenção de resultados. Não se considera mais suficiente que os governantes não violem a lei: exige-se deles a redução do desemprego, o crescimento econômico, o combate à pobreza, solução para os problemas de habitação e saúde. Destarte, o grau de eficiência da atividade regulatória do Estado interventor, a partir da ótica do constitucionalismo social, deve ser avaliado primeiramente a partir da otimização da realização dos serviços, mediante um controle de equilíbrio entre a lógica concorrencial (rentabilidade) e a lógica social (solidariedade).

É neste contexto de eficiência, entendida tanto no aspecto econômico quanto social, que se evidenciam o papel das políticas públicas, haja vista que constituem um instrumental indutor de melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento social.

Diante do exposto, o presente artigo tem por objetivo analisar a possibilidade de o Estado atingir a eficiência administrativa, consubstanciada na adequada e eficiente prestação dos serviços públicos. Tal problemática será analisada a partir das políticas públicas adotadas dentro do modelo regulatório, de modo a buscar mecanismos de conciliação entre a lógica

privada do lucro com políticas públicas de conteúdo social, expressas na universalização dos serviços públicos e no aumento do bem-estar social.

1. A REFORMA GERENCIAL E O MODELO DE REGULAÇÃO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 projetou um Estado desenvolvido e forte, o qual necessário seja para que os fundamentos afirmados no seu art. 1º e os objetivos definidos no seu art. 3º venham a ser plenamente realizados, garantindo-se como finalidade da ordem econômica assegurar a todos existência digna.

A preservação dos vínculos sociais e a promoção da coesão social pelo Estado assumiram enorme relevância no Brasil, a ele incumbindo a responsabilidade pela provisão, à sociedade, como serviço público, de todas as parcelas da atividade econômica em sentido amplo que sejam tidas como indispensáveis à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (GRAU, 2008, p. 108-109). Neste contexto, é necessário ter-se em vista que não há consenso na doutrina acerca do conceito de serviço público. Ademais, o rol de atividades inerentes ao interesse público³ varia no tempo e no espaço.

Para fins explicativos, Eros Roberto Grau (2008, p. 108-128) vincula serviço público à ideia de “atividade indispensável à consecução da coesão social”, tendo como principal característica a sua “vinculação ao interesse social”. Neste contexto, Grau conceitua “serviço público, assim, na noção que dele podemos enunciar, é a atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, a atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima)”. Grau tece, ainda, uma diferenciação entre serviços públicos não privativos e serviços públicos privativos: enquanto os primeiros podem ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização, os últimos apenas poderão ser prestados pelo setor privado sob um desses regimes.⁴

³ Numa definição geral o interesse público tem sido entendido como um padrão destinado a servir como critério para balizar, fundamentar, legitimar as decisões governamentais. Nos países de tradição democrática, em que tais decisões são tomadas com base na “regra de maioria”, esse padrão de valor também tem sido, muitas vezes, associado à noção de ‘justiça’ – evidentemente, numa perspectiva de caráter formal. Paradoxalmente, nessa produção do “interesse público” não se exige de cada cidadão o consenso com relação aos fins, mas somente com relação aos meios capazes de servir a uma grande variedade de propósitos potencialmente harmonizáveis; meios esses que cada um espera que o auxiliem na satisfação de seus objetivos. (FARIA, 2013, p. 70-71).

⁴ Em uma perspectiva socialista, Eros Roberto Grau (2008, p. 108-128), explica que a ampliação ou redução das atividades econômicas e dos serviços públicos estão relacionados com o confronto entre capital e trabalho:

Não obstante os avanços introduzidos pela Constituição Federal de 1988, a constatação de que o Estado não tem recursos suficientes para todos os investimentos necessários e que, além disso, é geralmente um mau administrador, conduziu ao processo de transferência para o setor privado da execução de ampla gama de serviços públicos, numa das facetas da Reforma de Estado implementada a partir da década de 1990.⁵ Daí a privatização haver trazido drástica transformação no papel do Estado: em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passam a ser as de planejamento, regulação e fiscalização.⁶

Em especial, a Reforma Administrativa caracterizou-se pela substituição de um Estado empresário por outro que se preocupa mais em regular o setor privado. Segundo Armando Castelar Pinheiro e Jairo Saddi (2005, p. 253-254), por trás dessas reformas está a visão de que “o mercado é mais eficiente que o Estado em definir a alocação de recursos e produzir”. Por outro lado, elas representam uma reação à constatação de que a intensa intervenção estatal que caracterizou a economia brasileira durante a maior parte do século XX foi marcada por muitos problemas, que podem ser inseridos naquilo a que a literatura usualmente se refere como falhas de governo.

Consoante aponta Irene Patrícia Nohara (2012, p. 200), a Reforma Administrativa procurou: da perspectiva do agente público, estabelecer procedimento da avaliação periódica de desempenho, previsto em lei complementar, como mais uma hipótese de perda do cargo estável; criar um sistema de “escolas de governo”, para a União, os Estados e o Distrito Federal, sendo facultada a celebração de convênios ou contratos entre eles os entes, voltado para a formação e o aperfeiçoamento de servidores público; e, do ponto de vista da organização/estruturação da Administração Pública, seguir as políticas de privatização, reduzindo a atuação direta do Estado no domínio econômico; estabelecer um sistema de

“pretende o capital reservar sua exploração, como atividade econômica em sentido estrito, todas as matérias que possam ser, imediata ou potencialmente, objeto de profícua especulação lucrativa. Já o trabalho aspira atribua-se ao Estado, para que este as desenvolva não de modo especulativo, o maior número possível de atividades econômicas (em sentido amplo). A definição, pois, desta ou daquela parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público é decorrência da captação, no universo da realidade social, de elementos que informem adequadamente o estado, em um certo momento histórico, do confronto entre interesses do capital e do trabalho”.

⁵ Esclareça-se, por oportuno, que o fato de determinados serviços públicos serem prestados por empresas privadas concessionárias não modifica a sua natureza pública: o Estado conserva responsabilidades e deveres em relação à sua prestação adequada. (BARROSO, 2002, p. 293). No mesmo sentido, José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 354), esclarece que a transferência de tarefas para os sujeitos privados não significa um abandono da responsabilidade estatal pela prossecução do interesse público inerente à realização do princípio da socialidade.

⁶ Conforme Emerson Gabardo (2002, p. 69), a ineficiência, é tomada pelo Poder Público como sustentáculo retórico da flexibilização do regime administrativo, notadamente através da política de desestatização. Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 305): “é possível mesmo dizer, sem receio de errar, que a própria privatização não esconde o anseio de fugir ao regime jurídico de Direito público. Sob o pretexto de ineficiência da Administração Pública, procuram-se os meios privados de atuação”.

agências reguladoras, para fiscalizar e regular as atividades exclusivas do Estado, que foram sendo repassadas progressivamente aos particulares por delegação; criar o contrato de gestão como figura jurídica apta a incentivar iniciativa dos gestores e deslocar o “controle dos procedimentos” para o “controle de resultados”; e para as atividades não exclusivas, como ensino e saúde, incrementar o fomento, por meio da celebração de parcerias com organizações públicas não estatais, como, por exemplos, organizações sociais.

As políticas públicas do Estado, em grande parte, passaram a ser voltadas para a regulação dos serviços públicos.

O conceito de regulação é polissêmico. Para Marçal Justen Filho (2002, p. 27), a regulação consiste no controle permanente e concentrado, exercido por uma autoridade pública sobre atividades dotadas de um certo valor social. Em sentido análogo, Calixto Salomão Filho (2001, p.15), defende que a regulação “é toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício do poder de polícia”.

Vinícius Marques de Carvalho (2009, p. 144), identifica três acepções distintas de regulação. Em uma perspectiva mais ampla, a regulação pode ser vista como a “forma de intervenção do Estado na economia”, independentemente dos seus instrumentos e fins, abrangendo tanto a intervenção direta como a indireta. Um sentido menos amplo pode ser identificado ao excluir do conceito inicial a intervenção direta do Estado na economia, reduzindo o conceito, portanto, ao “condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica privada”. E, por fim, em sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da atividade econômica privada (por meio de lei ou outro ato normativo).

Diante destes diferentes perfis, Gabardo aponta as principais características do processo regulatório:

[...] ele nasce com o Estado Interventor, tem a importância reduzida com a política de nacionalizações, ressurgiu com o paradigma neoliberal, direciona-se tanto à atividade econômica em sentido estrito quanto aos serviços públicos delegados, e estrutura-se a partir da criação de agências reguladoras. Já sua busca por legitimação desenvolve-se mediante algumas características fundamentais: a atuação suplementar do Estado (princípio da subsidiariedade na ótica neoliberal); a inexistência de avaliação personalizada; a redução da prestação direta de serviços públicos (com a venda de patrimônio e a delegação máxima de serviços); a redução da participação direta na atividade econômica em sentido estrito; a incrementação da participação do capital estrangeiro na economia; a busca de recursos para financiamento do déficit público; e o direcionamento a uma crescente eficiência produtiva (GABARDO, 2003, p. 19).

A necessidade do Estado de regular os agentes econômicos surge por uma série de motivos; entre os mais evidentes, porque sofre influência de grupos de pressão para defender o

interesse específico da indústria regulada, ou porque tem objetivos políticos próprios (quando o governo visa a legitimar-se no poder ou busca a reeleição (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 256-257).

Destarte, diante do atual cenário social e econômico, ao Estado incumbe, em sua maior parte, o papel de mero regulador de serviços públicos, em contraposição à sua clássica intervenção massiva.

2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Embora em sua redação original a Constituição Federal de 1988 não tenha reconhecido expressamente o “princípio da eficiência administrativa”, em que pese a presença de algumas figuras afins, como a economicidade,⁷ a ideia de eficiência sempre esteve presente na Teoria do Estado e na Ciência da Administração, desde o advento do racionalismo administrativo característico da modernidade.⁸

Em um sentido gramatical, que alguns denominam e vulgar ou comum, o vocabulário eficiência é entendido como um sinônimo de eficácia, que significa uma ação “que produz um efeito”, ou ainda, “que dá bom resultado”. Todavia, para fins acadêmicos, em nada colabora esta explicação de índole linguística, haja vista que o termo é apreendido com os mais diferentes sentidos, dependendo-se do *locus* científico que é toado como substrato teórico de investigação. De acordo com Gabardo (2002, p. 23), há concordância entre os autores que se debruçaram sobre o tema, quanto à ausência de um conceito unívoco e concreto para a expressão, variando conforme o foco de análise, e tendo como principais pontos de observação a Ciência da Administração, a Economia, a Sociologia, e, mais recentemente, o Direito.

Segundo Irene Patrícia Nohara (2012, p. 193), a eficiência contempla uma relação entre meio (recurso empregado) e fim (resultado obtido), que, no caso do gerencialismo puro, apontava para o custo/benefício. Entretanto, o benefício obtido pode ser obtido com múltiplos

⁷ Intimamente ligado ao princípio da eficiência figura o princípio da economicidade, que, como destaca Diogo Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 311-312), “embora referido a propósito da execução da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, deve ser recebido como um princípio geral do Direito Administrativo, em razão de sua amplitude no desempenho da administração pública interna”.

⁸ Emerson Gabardo (2002, p. 94), elucida que a inserção do princípio da eficiência administrativa no texto da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, não implica uma derrogação de qualquer outro princípio constitucional, notadamente o da legalidade. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão (2009, p. 36), para quem o princípio da eficiência visa a embeber a legalidade de nova lógica, determinando a insurgência de legalidade finalística e material, e não mais legalidade meramente formal e abstrata.

conteúdos, não apenas com conceitos puramente econômicos. Portanto, a eficiência é valor “relacional”. Ademais, não se pode deixar de considerar que se trata também de um conceito operacional, o que implica no fato de que a “grandeza” eficiência é relativa, ou seja, não é um “fim em si”.⁹

Sob a ótica do constitucionalismo social, Gabardo¹⁰ (2003, p. 191) defende que o grau de eficiência da atividade regulatória do Estado interventor, a partir da ótica do constitucionalismo social, deverá ser avaliado primeiramente a partir da otimização da realização dos serviços, mediante um controle de equilíbrio entre a lógica concorrencial (rentabilidade) e a lógica social (solidariedade).

Este conceito de eficiência, adotado para fins deste estudo, está pautado na noção de que o lucro não é valor justificador das funções públicas. Cabe ao Estado promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana, a paz social, o que já se deduz do Preambulo da Constituição de 1988” (PEREIRA JUNIOR, 2000, p. 44).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

A percepção da evolução dos direitos humanos se mostrou uma questão complexa, que demanda um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que sejam capazes de promover o desenvolvimento da pessoa humana (BUCCI, 2006, p. 4-5). Diante disso, tem-se que o próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais (BERCOVICI, 2005, p. 63).

A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) para a realização de direitos dos cidadãos – saúde, habitação, previdência, educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais. (BUCCI, 1997, p. 90). Basicamente, tais medidas ou providências estatais tendem a perseguir o desenvolvimento, o qual tem em seu cerne a valorização da pessoa humana (DERANI, 2002, p. 143). Daí a necessidade de avaliar a distribuição de riqueza, bem como de compreender a

⁹ Irene Patrícia Nohara (2012, p. 193), estabelece a diferenciação entre eficiência e eficácia: enquanto a eficiência é conceito que se refere ao “emprego adequado dos meios para o alcance de resultados”, a eficácia representa o foco no resultado.

¹⁰ Emerson Gabardo (2003, p. 191), defende que, no Estado Interventor, os aspectos econômico e social não podem ser dissociados, sob pena de ser deslegitimada sua atuação.

visão de mundo da sociedade, e como essa percebe suas necessidades, para que se possa alcançar aquilo que, a critério do interesse público, representaria uma melhoria em sua condição existencial. Em seguida, a partir da identificação do fim a ser alcançado, devem ser escolhidos os meios que permitam melhor promovê-lo a partir de inúmeras opções existentes (FARACO, 2009, p. 55-56). A esse processo político de escolha de prioridades para o governo, tanto em termos de finalidades, como em termos de procedimentos dá-se o nome de política pública.

No entendimento de Fábio Konder Comparato (1997, p. 18), "as políticas públicas são programas de ação governamental" O autor segue a posição doutrinária de Ronald Dworkin, para quem a política (policy), contraposta à noção de princípio, designa aquela espécie de padrão de conduta (standard) que assinala uma meta a alcançar, no mais das vezes uma melhoria das condições econômicas, políticas ou sociais da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, por implicarem na proteção de determinada característica da comunidade contra uma mudança hostil.

Maria Paula Dallari Bucci (2009), ressalta que a formulação do conceito de política pública deve ser contextualizada levando-se em conta seu caráter interdisciplinar. Isso significa que as políticas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo Direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.”¹¹ A complexa noção de política pública exige, portanto, uma inter-relação entre o Direito e as demais ciências sociais.

As políticas públicas, na concepção de Cristiane Derani (2006, p. 136), são “concretizações específicas de normas políticas, focadas em determinados objetivos concretos”. A realização de políticas públicas pelo Estado, concretizando preceitos constitucionais, perfaz o cumprimento de um dever, ou seja, “da mesma forma que compete ao Estado a ação normativa, a ele também se impõe a ação executiva”. Em outros termos, porém em sentido análogo, Celina Maria de Souza (2006, p. 26), resume o conceito de política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

¹¹ Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 259), defende que há certa proximidade entre as noções de política pública e de plano, embora aquela possa consistir num programa de ação governamental veiculado por instrumento jurídico diverso do plano. Neste contexto, a autora diferencia: “A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. [...] A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento”.

Consoante esclarece Alexandre Ditzel Faraco (FARACO, 2009, p. 55-56), a adequação entre meios e fins de uma política pública deve ser um processo dinâmico, no qual a possibilidade de crítica às decisões do governo será necessária para encontrar a melhor opção existente. Destarte, o êxito das políticas públicas não está circunscrito apenas à implementação, mas passa, necessariamente, pela avaliação dos resultados. Neste sentido, o crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.¹²

Diante deste cenário, a avaliação de políticas públicas oferece subsídios para o planejamento e formulação dos programas governamentais, bem como para a detecção de ajustes ou a necessidade de reformulações das ações. A avaliação constitui, portanto, um referencial importante para a melhoria da eficiência. Neste contexto, a avaliação das políticas públicas deve estar constantemente na pauta do Poder Público.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

O artigo 3º da Constituição Federal, ao fixar o desenvolvimento nacional e redução das desigualdades regionais como fins a serem alcançados, fundamenta a reivindicação do direito à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional. (BERCOVICI, 2005, p. 109).

Garantir o desenvolvimento nacional, segundo Eros Roberto Grau (2008, p. 214), significa construir uma sociedade livre, justa e solidária e realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação na Constituição Federal.

O conceito de desenvolvimento moderno impõe que este seja visto como direito humano fundamental, com alusão a um conjunto de aspectos que vão além do seu caráter

¹² Segundo Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2005, p. 98), a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral, e na América Latina particularmente, a busca de fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental. Com efeito, foram implementados, em diversos países da América Latina, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável. Tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado.

econômico para incluir em seu bojo também o desenvolvimento ambiental, social, cultural e político. Nesta linha, o desenvolvimento passa a ser instrumento para a redução das desigualdades sociais, o combate à fome e à pobreza, a preservação do meio ambiente, o fomento a políticas culturais, o fortalecimento da democracia, entre outras premissas.

Diante disso, Emerson Gabardo (2009, p. 245) pontua que, do ponto de vista conceitual, a expressão “desenvolvimento econômico” não é a mais correta, uma vez que “não existe desenvolvimento apenas de caráter econômico”. Portanto, não há qualquer sentido em se referir ao desenvolvimento como “apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social”. Na mesma linha, Carla Abrantkoski Rister (2007, p. 67) aduz que o direito ao desenvolvimento vai além do conceito de desenvolvimento puramente econômico, visto que pressupõe uma aproximação centrada nos direitos humanos. Neste sentido, seria necessário, ao se pensar o desenvolvimento, ter em mente paz, economia, meio ambiente, justiça e democracia.

A concepção multifacetária de desenvolvimento ressalta a necessidade de uma transformação autônoma, automática e contínua na sociedade, entendido como a geração de um movimento cíclico, onde o processo de desenvolvimento passe a gerar a si mesmo. Neste sentido, as políticas públicas devem estar focadas na adoção de programas que permitam a melhora automática e ininterrupta da qualidade de vida da sociedade. Reside aí a importância da avaliação das políticas públicas, promovida à condição de ação essencial para a conformação da atuação estatal com o interesse público e a promoção do desenvolvimento sustentável.

No modelo estatal perfilhado pela Constituição de 1988, é indispensável uma atuação interventiva do Estado com vistas à distribuição de renda. Conforme anota Daniel Wunder Hachen (2013, p. 149-160), essa função primacial do Poder Público ganha relevo na realidade brasileira, marcada por acentuadíssimas desigualdades que só podem ser solucionadas através de uma repartição mais igualitária. Destaca-se, como mencionado, a tendência atual de um Direito administrativo social, que reclama a instituição de uma administração pública inclusiva e proporcione de ofício, mediante políticas públicas universalistas e voltadas ao alcance de todos, a realização máxima dos direitos fundamentais sociais.

Para Calixto Salomão Filho (2002, p. 39-42), muito mais do que instrumento para o desenvolvimento, a ideia de redistribuição integra o próprio conceito de desenvolvimento. Neste contexto, conforme aponta relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a redistribuição continua sendo um fator muito importante para a redução da desigualdade. Apesar disso, o relatório destaca que é necessário uma “troca de padrões de crescimento mais inclusivos a fim de reduzir a desigualdade de maneira sustentável”. Sob esta ótica, uma redistribuição justa e eficaz pode desempenhar um papel

chave na busca da igualdade de resultado e oportunidades. Apesar disso, os países não podem depender unicamente da redistribuição para reduzir a desigualdade, ao menos, não em um contexto de distribuição de renda altamente desigual que continua a agravar-se.¹³

No Brasil, os programas sociais e as políticas públicas levadas a cabo pelo Governo Federal a partir de 2003, marcados por uma presença estatal atuante na economia e nas relações sociais, lograram realizar significativas transformações nas estruturas socioeconômicas brasileiras, em virtude das quais cerca de 30 milhões de cidadãos passaram das classes D e E para as classes C e B. Com isso, as linhas de pobreza e extrema pobreza no Brasil foram reduzidas, em uma década, em mais de 55%. Acompanhando essas mudanças na esfera política, o Direito Administrativo pátrio foi também mudando de feição (HACHEM, 2013, p. 148-149).

Acerca do papel das políticas públicas diante do modelo de regulação de serviços públicos, Floriano Marques Neto (2003, p. 21), aduz que a noção de atividade regulatória numa perspectiva de "mediação ativa de interesses" envolve uma dupla atividade estatal. De um lado, o regulador tem de arbitrar interesses de atores sociais e econômicos fortes, como ocorre no equacionamento de conflitos envolvendo compartilhamento de infraestruturas ou interconexão de redes de suporte a serviços essenciais. Doutra bordo, cumpre ao regulador induzir ou coordenar as atividades em cada segmento específico com vistas a proteger e implementar interesses de atores hipossuficientes. É o que tem lugar na defesa dos consumidores ou no atendimento de políticas públicas (universalização de serviços, redução de desigualdades sociais ou regionais, entre outros).

Seguindo o referido autor, é necessário um equilíbrio entre estas duas vertentes da moderna atividade regulatória, que faz com que o Estado, enquanto regulador, não se limite a uma posição passiva nas relações sociais (o que o remeteria a uma posição de mero árbitro, impotente e reativo). Na realidade, este posicionamento deve implicar em uma atuação subsidiária, na qual a consagração de metas de interesse social (consubstanciadas em políticas

¹³ “Redistribution remains very important to inequality reduction; however, a shift is needed towards more inclusive growth patterns in order to sustainably reduce inequality. Effective and fair redistribution can play a significant role in the equalization of outcomes and opportunities. However, countries cannot rely only on the redistribution lever to achieve inequality reduction — not, at least, in the context of highly unequal and worsening distributions of income. When growth patterns are highly disequalizing, the amount of redistribution needed to compensate for unequal market outcomes is likely to be economically and politically prohibitive. The moderation of inequality requires a shift to a more inclusive pattern of growth, i.e., a pattern of growth that raises the incomes of poor and low-income households faster than average”. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Humanity divided: confronting inequality in developing countries**. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/HumanityDivided_Full-Report.pdf. A partir da importância das políticas públicas redistributivas, Célia Lessa Kerstenetzky ressalta a necessidade de investimentos nas chamadas "portas de saída" para aumentar a efetividade dos programas sociais, como modo de prover oportunidades sustentáveis para as famílias. (KERSTENETZKY, 2009, p. 60).

públicas) e a defesa dos setores hipossuficientes “devem ser estabelecidas a partir das possibilidades de cada setor da economia e não definida unilateral e exclusivamente a partir dos espaços decisórios estatais” (MARQUES NETO 2003, p. 21).

No modelo de regulação, o Estado atua de forma indireta na economia, principalmente através de mecanismos de indução, fiscalização e planejamento, bem como por meio de subvenções ou financiamento, sempre em conformidade com o planejamento estatal (políticas públicas). Assim, tendo conhecimento da realidade que se ambiciona alterar e na definição dos escopos de tal mudança, cumpre ao Poder Público simplesmente estabelecer os mecanismos a serem utilizados e os meios de implementação, que poderão decorrer tanto da atuação direta do estado (por meio da máquina estatal) ou por meios indiretos, a exemplo da política regulatória. (MARTINS, 2013, p. 9).

A ideia central de implementação de políticas públicas através da atividade regulatória, sem perder de vista a importância das políticas aplicadas diretamente pelo poder público, consiste na transferência da responsabilidade e, conforme o caso, dos próprios custos com a implementação de dada política pública para os delegatários de serviços públicos, os quais se tornam obrigados a cumpri-las, nos termos da regulação a qual estão submetidos.

Desse modo, tais políticas podem ser executadas pelos setores regulados com as vantagens inerentes da iniciativa privada, dentre as quais a racionalidade, eficiência e economicidade dos seus processos produtivos, ao contrário do que se poderia esperar se viessem a ser desenvolvidas diretamente pelo poder público, por meio de empresas públicas e intervenção direta na economia (MARTINS, 2013, p. 9-10).

O artigo 174 da Constituição impõe o dever de instituir um planejamento, mediante a conjugação de esforços entre o Poder Executivo e Legislativo, que logre concretizar os objetivos previstos no texto constitucional, vinculando as previsões orçamentárias à sua consecução (HACHEM, 2013, p. 161). A atividade do planejamento está prevista na Constituição como submetida ao princípio da legalidade. É a condição do plano enquanto lei, debatida e aprovada pelos representantes do povo, que dá o caráter democrático ao planejamento (BERCOVICI, 2005, p. 79).

Assim, a atuação estatal sob a égide de uma Constituição dirigente deve ser empreendida prospectivamente. A visão prospectiva se manifesta como característica do planejamento. Por sua vez, a visão retrospectiva, da realidade e do Direito, compatível com a perspectiva da Constituição estatutária, já não se amolda às imposições da Constituição dirigente. Isso importa em que o Direito já não seja mais apenas a representação da ordem estabelecida, a defesa do presente, mas também a formulação de uma ordem futura, a

antecipação do porvir (GRAU, 2008, p. 339). A despeito de sua importância para a harmonização entre o interesse público e a concretização de políticas públicas, o tratamento conferido pela Constituição Federal à temática do planejamento é, no dizer de Eros Roberto Grau, “paupérrimo”.¹⁴

Eros Roberto Grau conceitua o planejamento como sendo a “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos” (GRAU, 2008, p. 338).

O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. A coordenação das atividades do Estado se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos (BERCOVICI, 2003, p. 191-192).

O planejamento exige um Estado forte, capaz de direção e coordenação. Para promover o desenvolvimento, devem ser reformulados as funções do Estado, bem como deve ser reestruturado o seu instrumental, o que não significa procurar a equiparação imitativa com os países desenvolvidos. É uma tarefa extremamente complexa, mas absolutamente necessária (BERCOVICI, 2003, p. 192).

A relação entre o planejamento e o seu objeto assume, neste contexto, caráter plenamente dinâmico, na medida em que a própria ação estatal oriunda de planejamentos pretéritos acaba por modificar e readequar a situação objeto, pelo que o planejamento estatal deve estar constantemente em processo de atualização.

CONCLUSÃO

O estudo da eficiência da prestação de serviços públicos no Brasil, por envolver uma série de disciplinas, entre elas o Direito e a Ciência Política, é tema deveras complexo e engendra um sem-número de conclusões possíveis. Destarte, apresentam-se algumas questões pontuais que se sobressaem. De início, destaca-se que as políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse para o Direito há pouco tempo, havendo pouco acúmulo teórico sobre sua

¹⁴ Além do mais, Grau (2008, p. 338), destaca que o planejamento de que se cogita é o planejamento técnico de atuação racional, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta. Cuida, entretanto, a Constituição, do planejamento do desenvolvimento econômico, quando, em verdade deveria ter tratado, e de modo muito mais amplo, do planejamento da ação estatal.

conceituação, sua situação entre os diversos ramos do direito e o regime jurídico a que estão submetidas a sua criação e implementação. Dada a enorme importância do tema, devem ser fomentados estudos que busquem oferecer condições para a adoção de políticas públicas mais eficientes.

Diverso disso, o atual modelo de regulação econômica adotado pelo Brasil é, de certa forma, resultado da constatação da ineficiência do Poder Público em prestar positivamente determinados serviços e regular os mercados. Tal modelo, como visto, está adstrito ao princípio da eficiência administrativa, insculpido no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Por outro lado, as possibilidades de implementação de políticas públicas nas áreas dos serviços regulados são infinitas, não obstante uma série de vantagens que contribuem para o alcance da eficiência administrativa: transferência da responsabilidade e, conforme o caso, dos próprios custos para os delegatários de serviços públicos; racionalidade, eficiência e economicidade dos seus processos produtivos, entre outras.

Destarte, a transferência da execução de tais políticas acaba desonerando o Estado, pois os pesados custos com investimentos em infraestrutura são transferidos total ou parcialmente para os delegatários, com as vantagens decorrentes do ganho de eficiência da iniciativa privada, sendo os custos diluídos racionalmente.

Não obstante, deve ser destacado que as políticas públicas, por representarem o principal mecanismo de atuação estatal, devem estar direcionadas à promoção do desenvolvimento, entendido não apenas em seu critério econômico, mas como instrumental destinado ao fomento da redução das desigualdades sociais e regionais, da cultura, do debate político e da paz. A eficiência administrativa, neste contexto, deve ser resultado da conciliação entre a lógica concorrencial, fundada no lucro, com a lógica social, fundada no bem-estar social, como mecanismo para a promoção da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, a atuação do Estado se embate à efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados, terreno fértil para o respeito à dignidade da pessoa humana e para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** Reforma do Estado e da administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Interpretação consequencialista e análise econômica do Direito Público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório.** Brasília: Anvisa, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras: Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Administrativo.** n. 229, jul., 2002.

BECOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Desigualdades regionais, estado e constituição.** São Paulo: Max Limonad. 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – **Direito Público (FA)**, Belo Horizonte, ano 9, nº 104, out. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=63051>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.) **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Vinícius Marques de. Desregulação e Reforma do Estado no Brasil: impacto sobre a prestação de serviços públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.) **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais, ano 86, n. 737, São Paulo, março/1997.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: rádio, televisão e internet**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, nº 59, 2005.

FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri: Manole, 2003.

_____. **Princípio constitucional da eficiência administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – reflexos sobre algumas tendências de Direito Público brasileiro. In: **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional.** Belo Horizonte, ano 13. n. 53, jul/set. Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Revista Dados.** 2009, vol.52, n.1, pp. 60.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares.** Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado. In: **III Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos.** São Paulo: ABAR, 2003.

MARTINS, Márcio Sampaio Mesquita. **A implementação de políticas públicas por meio de agências reguladoras.** Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18332/a-implementacao-de-politicas-publicas-por-meio-das-agencias-reguladoras#ixzz2Y2r9hIEA>. Acesso em 5 de dezembro de 2013.

MONTORO FILHO, André Franco. O preço da incerteza: por que a insegurança jurídica ameaça emperrar o desenvolvimento econômico? In: Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. **Direito e Economia.** São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOTA, Carolina Theodoro da Silva. Regulação e desregulação: uma discussão sobre o equilíbrio entre mercado e coletividade. In: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (Org.) **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da Administração Pública Brasileira nos últimos 40 anos**. Revista de Administração Pública, edição especial comemorativa, p. 93, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torre. **Da Reforma Administração Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar. Magistrados, Judiciário e Economia no Brasil. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (org.). **Direito & economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.) **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. São Paulo, Malheiros, 2001.

_____. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. (Org.) **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Celina Maria de. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.