

OS DIREITOS SOCIAIS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SISTEMA PRESIDÁRIO

SOCIAL RIGHTS AND THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN THE PRESIDENCY SYSTEM

Fernanda dos Santos Duarte¹
Fernanda Quadros da Silva²
Mário Sérgio Fonseca de Oliveira³
Augusto Heck Nascimento⁴
Jacira Maria Muller Nogueira⁵
Robinson Daniel Estrella⁶

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo apresentar os direitos sociais previsto no art. 6, capítulo II da CF/88, bem como as implicações que ele trouxe para o sistema penitenciário brasileiro. Tendo como finalidade o princípio da eficiência, o Sistema Presidiário deve se pautar diante da realidade do sistema, onde há exclusão do preso e seus direitos sociais, como a alimentação, o trabalho, a saúde, a educação, dentre outros. De igual modo, a prestação dos serviços públicos deve ser com qualidade, celeridade e economia, satisfazendo as necessidades da população. Os servidores públicos, enquanto eficientes, devem se aprimorar constantemente, bem como cumprirem suas funções de forma a dignificar o serviço público. Por fim, espera-se que esses direitos possam se tornar uma realidade estampada em toda a Administração Penitenciária.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Sistema Presidiário. Eficiência.

ABSTRACT: The present work aims to present the social rights provided in article 6, chapter II of Federal Constitution from 1988, as well as the implications it brought to the Brazilian penitentiary system. Having as objective the principle of efficiency, the Prison System must be guided by the reality of the system, where there is oppression of the prisoner and their social rights, such as food, work, health, education, among others. Likewise, the provision of public services must be of quality, speed and economy, satisfying the population's needs. Public servants, while efficient, must constantly improve, as well as fulfill their functions in a way that dignifies the public service. Finally, it is hoped that these rights can become a reality stamped throughout the Penitentiary Administration.

Keywords: Social Rights. Prison System. Efficiency.

¹ Gestão pública UNINTER. E-mail: duartefe@yahoo.com.br

² Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFGS.

³ Ciências Jurídicas e Sociais Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

⁴ Direito pela Fundação Superior do Ministério Público.

⁵ Direito pela UNILASSALE.

⁶ Segunda Licenciatura em Ciências Sociais com ênfase em Sociologia FABRAS- Faculdade de Brasília.

INTRODUÇÃO

O artigo terá por base o âmbito da prestação de serviços da Administração Pública, com ênfase no alcance dos Direitos Sociais dentro do Sistema Presidiário concomitantemente com o princípio da Eficiência.

Foi analisado não apenas a temática do princípio da eficiência em si, mas também como o referido princípio tem amplas implicações em todo o Sistema Penitenciário.

Dentro da temática dos Direitos Sociais, mais notadamente na Administração Pública, o presente estudo do princípio da eficiência tem destaque, dado a sua relevância e atualidade.

No primeiro momento se realizou breves comentários sobre a Administração Pública brasileira, como seu conceito, história, regime jurídico e fontes, para em seguida adentrar nos estudos dos princípios que a regem. Tendo em vista o tema a ser trabalhado, se destacou entre os demais, o princípio da eficiência.

Foi realizada, então, a conceituação do princípio da eficiência, por meio de doutrina especializada, demonstrando a sua inserção no texto constitucional e sua relação com a chamada Administração Pública.

Por fim, iniciou-se as discussões sobre as implicações dos Direitos Sociais na Administração Pública voltada ao meio penitenciário. Reconhece-se que existem inúmeras implicações, mas somente alguns dos direitos sociais serão abordados.

Estão previstos como direitos sociais na Constituição Federativa de 1988 o acesso à educação e ao trabalho (BRASIL, 2009a), que tem entre seus princípios fundamentais a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho os quais se esperam que sejam prestados de forma tempestiva. Por fim, as implicações da eficiência em relação aos servidores públicos, os quais passaram a se submeter a regras específicas de avaliação e também a sujeição a cursos e aprimoramentos, visando a uma melhor prestação de serviços aos administrados.

A metodologia deste trabalho é a pesquisa a descritiva, tendo como base a coleta de informações bibliográficas sobre o mesmo, de onde se estabeleceram conclusões.

Procurou-se ao final clarear os estudos sobre o tema, bem como permitir uma abertura para o entendimento do princípio da eficiência e suas implicações na Administração Penitenciária.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com MELLO (2009, p. 29) o Direito Administrativo pode ser definido como sendo “o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como de pessoas e órgãos que a desempenham”.

Para MAZZA (2018, p. 23) citando Hely Lopes Meirelles, destaca o elemento finalístico no conceito, como os órgãos, agentes e atividades administrativas para a realização dos fins desejados pelo Estado. Para ele “...é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

O Direito Administrativo é definido como o ramo do direito público que estuda princípios e normas reguladores do exercício da função administrativa (MAZZA, 2018, p. 23).

Quanto à origem do Direito Administrativo, MELLO (2009, p. 38-39) dispõe que nasceu na França. Através de leis que regulassem as relações entre Administração e administrados, foi sendo construído por obra da jurisprudência de um órgão - Conselho de Estado - encarregado de dirimir as contendas que surgissem entre estas duas partes. Tal órgão, diga-se de passagem, é alheio ao Poder Judiciário. O qual está integrado no próprio Poder Executivo.

O que se pode deduzir como fato é que o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito.

O Direito Administrativo brasileiro não está codificado, mas sim disciplinado em leis esparsas, diferentemente da França. Entretanto, devido a tendência de codificação, já se tem no Brasil alguns diplomas normativos que se caracterizam como verdadeiras codificações parciais: Código Aeronáutico (Lei n. 7.565/86), Código de Águas (Decreto n. 24.643/34) e da Lei do Processo Administrativo (Lei n. 9.784/99). (MAZZA, 2018, p. 26).

Para uma melhor explicação da relação entre poderes e deveres da Administração Pública CARVALHO (2017, p. 50) menciona que o Estado tem o dever de atingir certas

finalidades indicadas pela lei e pela CF e, para alcançá-las, depende da existência de poderes não cogitados para os particulares em geral, não existentes no direito privado. Com efeito, todas as prerrogativas de direito público conferidas pelo ordenamento jurídico ao Estado justificam-se por serem necessárias para que ele atinja os fins impostos pelo ordenamento jurídico. Por vez, da mesma forma que a Administração Pública goza de poderes especiais, deve sofrer restrições, a chamada “Indisponibilidade dos Interesses Públicos” em sua atuação. Essas limitações se baseiam no fato de que a administração não é titular do patrimônio público e do interesse público, mas sim a “rés pública”, o próprio povo.

As fontes do Direito Administrativo se resumem em primária e secundária. Diz-se que somente a lei constitui fonte primária na medida em que as demais fontes (secundárias) estão a ela subordinadas. A doutrina, a jurisprudência e os costumes são fontes secundárias” (MAZZA, 2018, p. 45).

I. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência tem diversas implicações em sua inserção no texto constitucional. Para fins de praticidade e tendo em vista os objetivos do presente estudo, tais implicações serão analisadas em três vertentes, as quais não são excludentes, ao contrário, se complementam. Primeiramente, as implicações quanto a economia de recursos, logo após, quanto à qualidade dos serviços.

807

1.1 Princípio da Eficiência

A eficiência está diretamente ligada a economia de recursos e bom uso destes, além da prestação de excelência dos serviços.

O princípio da eficiência visa a produtividade e economicidade, exigindo-se a redução dos desperdícios de dinheiro público. Para isso, a execução dos serviços públicos deve se dar “...com presteza, perfeição e rendimento funcional”, atentando-se para a relação custo-benefício, isto é, “menor volume de recursos públicos para o alcance dos resultados previstos” (BORGES e SÁ, 2017, p. 121-122).

Para MAZZA (2018, p. 121) “...a economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência.

Já de DI PIETRO (2018, p. 151) a reforma estatal deve alcançar também as “...suas 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”.

De acordo com ALEXANDRE e DE DEUS (2018, p. 319) afirmam que

O conteúdo do princípio da eficiência diz respeito a uma administração pública que prime pela produtividade elevada, pela economicidade, pela qualidade e celeridade dos serviços prestados, pela redução dos desperdícios, pela desburocratização e pelo elevado rendimento funcional. Todos estes valores encarnam o que se espera de uma administração eficiente, que em última análise pode ser resumida na seguinte frase: ‘fazer mais e melhor, gastando menos.

Um excelente exemplo de redução de custo e aplicação do princípio da celeridade é trazido por BORGES E SÁ (2018, p. 123), em que citam o acórdão 277/2003 do Tribunal de Contas da União, que considerou legal a realização de pregão dando como parte do pagamento bens inservíveis da Administração.

Conclui-se que a Administração Pública, ao se balizar pelo princípio da eficiência, deve primar pelo uso racional dos recursos a sua disposição, haja vista serem tais recursos escassos, onde se percebe em muitas penitenciárias, um grande desperdício de alimentos e utensílios.

808

A Relação com os seus Servidores

Para início, cabe explicar, que a palavra servidora pública aqui é tomada em seu sentido mais amplo, abrangendo todos aqueles que se vinculam à Administração Pública para a prestação de serviços públicos.

MAZZA (2018, p. 122) menciona que para o servidor público federal, a produtividade constitui, inclusive, um dos fatores avaliados durante o período de estágio probatório, e que a Lei 8.112/90 enumera como deveres do servidor público atender com presteza o público em geral e zelar pela economia do material.

Trazendo o outro aspecto de DI PIETRO (2018, p. 151) quanto ao princípio da eficiência, vê-se que “...em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor

desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados”.

Outro importante ponto trazido por ALEXANDRE e DE DEUS (2018, p. 320) é que “para adquirir estabilidade o servidor público necessariamente terá que passar por uma avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (CF, art. 41, § 4º)”. Continuam os autores lembrando que a aquisição de estabilidade não é para o servidor uma permissão para relaxar, pois ele está sujeito a avaliação periódica de desempenho, podendo vir a perder o cargo, no caso de insuficiência (CF, art. 41, § 1.º, III);

Foi-se o tempo em que a atuação do servidor público era pautada apenas no estrito cumprimento da lei. Agora, além de cumprir a lei, espera-se que ele aja com eficiência, “...possibilitando a obtenção dos melhores resultados, com a melhor relação custo-benefício” (TRINDADE e SCATOLINO, 2016, p. 69).

O aperfeiçoamento do servidor público deve ser contínuo, cabendo a União, os Estados e o Distrito Federal, nos termos do art. 39, §2º, a manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. A participação nos cursos é um dos requisitos para a promoção na carreira.

Concluindo, é interessante a ilustração do princípio da eficiência trazida por ALEXANDRE e DE DEUS (2018, p. 322), onde a Lei 13.303/2016 estipulou notório conhecimento, tempo de experiência profissional e formação acadêmica como requisitos para que alguém seja nomeado para o Conselho de Administração ou Diretoria de uma empresa pública ou sociedade de economia mista.

809

DIREITOS SOCIAIS

Para que haja uma compreensão dos direitos sociais de forma mais global e generalizada, poderiam ser definidos como um conjunto de necessidades humanas compartilhadas e, portanto, de cunho social, cuja obrigação da prestação e de sua proteção é uma atribuição do Estado. Mas, para que se tenha essa concepção, há o objetivo de se estabelecer o conceito do que seriam as necessidades humanas. Por isso, é importante determinar os direitos de cidadania em geral, e os direitos sociais em particular (PISON, 1998).

Quando é necessária a condenação de um sujeito a cumprir pena privativa de liberdade, lhe são assegurados os demais direitos sociais. Os que passam pela experiência da prisão, em sua maioria, fazem parte de um perfil de exclusão social frente à ausência de políticas públicas ou de acesso ao trabalho formal e escolarização, dentre outros direitos sociais. Em meio ao cumprimento de uma condenação judicial, sua vivência nos presídios não muda essa realidade, a garantia dos serviços sociais ao contrário, torna-a pior, durante todo o tempo do confinamento, o que certamente gera consequências na sociedade como um todo.

O acesso à educação e ao trabalho, por exemplo, podem ser citados como direitos sociais elencados em nossa Constituição Federal de 1988. Para quem se situa preso, esta realidade é ainda mais desastrosa para que se possam garantir esses direitos, visto que levam consigo a marca dos antecedentes criminais. É importante saber qual é o índice de acesso à educação e trabalho da população que ocupa as prisões. Conforme a realidade da sociedade em que estamos inseridos, o sistema prisional representa uma das várias consequências da falta de investimento em políticas públicas e das condições de desigualdades sociais no Brasil (TORRES, 2005). A mídia noticia sobre as precárias condições dos presídios brasileiros e da violação dos direitos humanos, sendo estas, expostas rotineiramente.

Historicamente, pode-se ver que o aprisionamento no Brasil, está relacionado a um contexto de desigualdades e de segregação social daqueles que não tem acesso aos mesmos direitos dos que têm privilégio financeiro ou dos que nascem fora da periferia das cidades.

810

Conclui-se que o possível desleixo do Estado com o investimento de políticas públicas mínimas que versem sobre os direitos sociais para os cidadãos antes mesmo de serem presos e a ausência de políticas públicas que os incluam, irá se perpetuar durante o aprisionamento (TORRES, 2005).

CONCLUSÃO

A Administração Pública é formada para uma finalidade, qual seja, atender ao interesse público. Nesse ponto, surge a necessidade de pautá-la em princípios norteadores da sua atuação. Os principais princípios administrativos têm guarida constitucional, sendo os do caput do art. 37 os mais lembrados, cabendo destaque entre esses para o princípio da eficiência.

O princípio da eficiência não coloca de lado a legalidade, pois não se espera que para a aplicação de um princípio que outro tenha que sucumbir. Cabe então um balanceamento de princípios, conforme os ditames constitucionais.

A má distribuição de rendas gera uma diferença social que acaba causando um enorme abismo entre as classes mais altas das mais baixas, fazendo com que o Estado tenha grandes e drásticas dificuldades em atender as demandas que são atribuídas a ele. Algumas camadas da sociedade têm abundância de recursos e assistência, enquanto outras sofrem de profundas privações. Com isso, é necessário analisar de forma criteriosa e objetivamente as vulnerabilidades sociais para que certos equívocos sejam evitados.

Voltando ao princípio da eficiência, pode-se ver que este possui inúmeras implicações sobre a administração penitenciária. No entanto, se elegeu três aspectos de tais implicações.

Quanto à economia de recursos públicos, se viu que diante de orçamentos limitados e necessidades ilimitadas, escolhas devem ser feitas pelos gestores públicos do meio penitenciário. Assim, tais escolhas devem ser apoiadas pelo princípio da eficiência, onde se deve buscar fazer mais e melhor com o menor dispêndio de recursos possível.

Quanto aos serviços públicos, há um inconformismo da população em geral com a qualidade dos serviços prestados. Desse modo, para atender ao princípio da eficiência, os serviços devem ser prestados com qualidade, no tempo esperado e com um custo adequado.

Para que possamos finalizar a análise desse assunto, o objetivo principal é observar o desempenho dos estabelecimentos prisionais na garantia dos direitos sociais, fazendo, para tanto, uma análise dos dados, tantos da população carcerária quanto dos egressos, comparando esses dados e obtendo informações necessárias de modo a verificar as associações possíveis entre a disposição social, as garantias dos direitos sociais e o impacto dos mesmo na sociedade e desenvolvimento como um todo da população.

Se faz necessário que esses direitos não necessitem serem eliminados, sob qualquer fundamento, podendo ser plenamente usufruídos no sistema penitenciário, desde que sejam aplicadas políticas públicas adequadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12.dez.2019.

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, JOÃO. **Direito administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

PISON, José Martinez de Apud. **Políticas de bienestar:un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid:Tecnos, 1998.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2017.

BORGES, Cyonil. SÁ, Adriel. **Manual de Direito administrativo facilitado**. 2. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

812

FONSECA, Kely Hapuque Cunha; KAMIMURA, Quésia Postigo. **Egressos do Sistema Penitenciário: Um Estudo sobre o Acesso aos Direitos Sociais, com Ênfase em Educação e Trabalho**. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.3, p.145-163, set.-dez. 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

TORRES, Andréia Almeida. **Para além da prisão: Experiências significativas do Serviço Social na Penitenciária Feminina da Capital/SP (1978-1983)**. 2005. 179 f. Tese (Doutorado em

Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.