

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CICLOS ENTRE PATRIMONIALISMO, BUROCRACIA E GERENCIALISMO, UMA SIMBIOSE DE MODELOS

*Public administration in Brazil: cycles between patronage,  
bureaucracy and managerialism, a symbiosis of models*

Graham Stephan Bentzen Campelo\*

## 1 Introdução

Este artigo tem por finalidade fazer uma análise da temática administração pública, mormente ter sido o referido assunto já bastante retratado, sendo objeto de inúmeros estudos anteriores, os quais, inclusive, subsidiam estas linhas, como fontes primárias de pesquisa, firmando o propósito de indagar, na realidade brasileira, uma possível evolução histórica das gestões públicas concernentes à administração pública, ressaltando-se os contextos político, econômico e social.

É cediço que as instituições estatais passaram por várias situações de reformas administrativas, podendo ser observado tal fato na vasta literatura a respeito, o que nos conduz à verificação de adoção de modelos de administração e gestão de diferentes formas, em regra possibilitando a experiência de modelos na administração pública em momentos diversos da nossa recente história do Estado brasileiro, considerando, como marcos, parte do período imperial, bem como no modelo republicano, sendo tais momentos históricos o referencial para a identificação dos modelos adotados na administração pública brasileira.

---

\* Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MPANE. Pós-Graduado Lato sensu em Gestão de Governo, pela Universidade de Pernambuco – UPE. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco, Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. É delegado de Polícia no Estado de Pernambuco e presidente da 2ª Comissão Permanente de Disciplina – Sindicância Administrativa da Corregedoria Geral da SDS.

Neste diapasão, verifica-se a existência de pelo menos três modelos: administração pública patrimonialista (clientelista), burocrática (procedimental-formal) e gerencial (voltada para os resultados e satisfação do cidadão), como marco epistemológico para o delineamento deste artigo.

Mister se faz uma análise sobre as respectivas formas de administração pública. Inicialmente se deve explicitar o modelo de administração pública que restou cognominada de administração pública patrimonialista, com vistas a demonstrar os seus contornos, baseada nas ideias do clientelismo, na troca de favores, no prevalecimento de interesses privados em detrimento ao interesse público, fazendo surgir um modelo publicista vinculado ao privatista sem, ou com pouca, referência de interesse público, como princípio norteador das condutas estatais, emergindo o que vamos chamar, nestas linhas, de duas espécies de patrimonialismo, quais sejam: em primeira ordem, um patrimonialismo na conduta dos servidores públicos, dos chefes, gerando uma conduta privatista da coisa pública, e, em segunda ordem, quiçá pior, um patrimonialismo institucionalizado, enquanto o fato de imiscuir esse espírito nas próprias instituições, por vezes, inclusive, materializadas em normas jurídicas, como restará, visto no texto.

Em um segundo momento, faz-se, em continuidade, uma análise sobre o modelo que restou, denominado de administração pública burocrática, baseada no ideário da adoção de procedimentos legais rigorosos, estabelecendo requisitos previstos em normas, para viabilizar a prática de atos da administração pública.

Essas práticas visam impedir os meandros da administração patrimonialista, realizando a inversão da finalidade, ou seja, prevalecer, através da própria vontade da norma, diante do princípio da legalidade, os interesses públicos, que devem se sobrepor aos interesses meramente privados na realização da função pública e na prestação dos serviços públicos.

Assim, teremos as considerações ao modelo de administração pública gerencial, baseada, neste particular, desde experiências anteriores, como o Decreto-Lei nº 200/67, até as reformas na administração pública nos anos 1990, com a implementação de uma administração mais voltada para a busca dos resultados, com ênfase na eficiência e no planejamento.

Esses valores são voltados para a satisfação do cidadão, fazendo ressurgir discussões sobre o tamanho do Estado, o grau de intervenção e as formas, relevando-se as questões público-privadas, daí as privatizações e as parcerias, enfim, o ideário que materializou as referidas reformas, com grande ênfase na passagem de funções públicas para novéis entidades, na seara privada, com as vistas voltadas à promoção de maior governança.

Esses modelos repercutem em todos os órgãos da administração pública, e o presente estudo demonstra que os modelos citados não são molduras estanques de representação da coisa pública, estando mais para a constatação de imiscuidade dos valores de cada modelo à realidade existente na administração pública brasileira.

## 2 Administração Pública Patrimonialista

Neste ponto da pesquisa, é necessário demonstrarmos os modelos de administração pública, do ponto de vista conceitual, iniciando-se pela administração pública patrimonialista, tendo-se em vista as características clientelistas firmadas em sua ideia conceitual.

Este modelo de administração pública é baseado nos modelos de Estados Absolutistas, mas fortemente firmados nos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com o patrimônio público, formando uma linha tênue na distinção entre público e privado.

Prevalece o imaginário do privado absorvendo o público, em uma época de modelos de Estados não laicos, sendo em verdade Estados Eclesiásticos, em que os representantes da monarquia eram figuras praticamente divinas, que representavam, na terra, a vontade de Deus, chancelando-se, nesses termos, máximas, tais como: *The King can no do wrong* (o Rei nunca erra, em inglês arcaico), ou, como restou célebre, a frase do Rei Sol, Luis XIV, *L'Etat c'est moi* (o Estado sou eu), deixando bem clara a sibilina, praticamente inexistente, à época, distinção entre o público e o privado, tornando propício, assim, modelo que acarreta corrupção e nepotismo.

Um modelo como esse gera, por certo, o clientelismo, a troca de favores, o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público, faz surgir um modelo do público vinculado ao parti-

cular sem a referência de interesse público, como princípio norteador das condutas estatais.

Nessa linha de pensamento, podemos observar as considerações a seguir, sobre Patrimonialismo:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes (FAORO, 1975, p. 84).<sup>1</sup>

Neste particular da nossa pesquisa, visível restou a existência de duas espécies de patrimonialismo, uma que vamos chamar de patrimonialismo político-administrativo, perceptível na conduta dos servidores públicos, dos chefes, dos gestores, dos administradores, dos políticos, gerando uma conduta privatista da coisa pública, na qual prevalece o interesse privado, subjugando o interesse coletivo, o interesse público.

A outra espécie que também se identifica e, dessa forma, mais cristalinamente, o que chamaremos de patrimonialismo institucional, ou institucionalizado, ou seja, as práticas patrimonialistas saem do campo do imaginário, ou de uma subcultura, para integrar as instituições, existente de forma pública, nas normas vigentes no País, misturando-se nas instituições, que no modelo constitucional atual, dizem-se democráticas, sendo, portanto, possível ver, de forma explícita e pública, resquícios de patrimonialismo nas instituições estatais atuais.

---

<sup>1</sup> Quanto aos funcionários do modelo patrimonialista de administração pública, o mesmo autor se posiciona: “Mas os funcionários ocupam o lugar da velha nobreza, contraindo sua ética e seu estilo de vida. O luxo, o gosto suntuário, a casa ostentatória são necessários à aristocracia. O consumo improdutivo lhes transmite prestígios, prestígio como instrumento de poder entre os pares e o príncipe, sobre as massas, sugerindo-lhes grandeza, importância, força” (FAORO, 1975, p. 85).

Nestes termos, contextualizando a espécie de Estado visualizado pelo patrimonialismo, manifesta-se com propriedade nestes autores:

Ele fazia sentido no tempo do Estado Liberal do Século XVIII: um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um parlamento para definir as leis; de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo e de um Ministro das Finanças para arrecadar impostos (PEREIRA; SPINK, 2009, p. 26).

## **2.1 Patrimonialismo Político-administrativo**

Com o delineamento feito sobre o conceito de administração pública patrimonialista, resta-nos os respectivos comentários a respeito das modalidades acima citadas, isto é, traçarmos os marcos do que acima chamamos de patrimonialismo político-administrativo, enquanto condutas políticas, ou administrativas, imbuídas no espírito clientelista, na troca de favores, nos privilégios, tão danosos ao espírito público, da igualdade de oportunidades e da democracia.

No aspecto do parágrafo acima, a História do Brasil é muito rica em exemplos, de modo que passaríamos várias e várias folhas somente trazendo exemplos da nossa recente história em que é possível se ver casos de patrimonialismo, de modo que optamos por fazer um corte divisor entre momentos históricos com cronologia diametralmente oposta, desde que relatadas por literatura sobre fatos de tal jaez, podendo se verificar a existência deste tipo de administração pública desde a chegada do Rei de Portugal aqui no Brasil, em 1808, fugindo das tropas francesas de Napoleão Bonaparte.

Em momento bem posterior fatos de clientelismo, já na chamada Nova República, escolhido este momento por ser pós regime militar, implantado em 1964, sendo momento bem significativo do chamado “retorno à democracia”, chegando à Constituição Federal hoje vigente, dita como sendo “cidadã”, como veremos abaixo no tópico a respeito do patrimonialismo institucional.

Com o corte cronológico feito acima, poderíamos citar uma rica lista de exemplos ocorridos em relatos de ordem histórica, mas citaremos apenas alguns poucos para bem ilustrar tal espécie de clientelismo e por dessa forma atingir as finalidades deste trabalho, senão vejamos o que afirma-se, no trecho abaixo:

Para fugir à censura, o Correio Braziliense, primeiro jornal brasileiro, era publicado em Londres. Seu fundador o jornalista Hipólito José da Costa, nasceu no Rio Grande do Sul e deixou o Brasil quando tinha dezesseis anos. Formou-se em Coimbra e morou dois anos nos Estados Unidos. [...] O mesmo Hipólito que defendia a liberdade de expressão e idéias liberais acabaria inaugurando, porém, o sistema de relações promíscuas entre Imprensa e o Governo no Brasil. Por um acordo secreto, D. João começou a subsidiar Hipólito na Inglaterra e a garantir a compra de um determinado número de exemplares do Correio Braziliense com o objetivo de prevenir qualquer redicalização nas opiniões expressas no jornal. Segundo o historiador Barman, por esse acordo, negociado pelo embaixador português em Londres, D. Domingos de Sousa Coutinho, a partir de 1812 Hipólito passou a receber uma pensão anual em troca de críticas mais amenas ao Governo de D. João, que era um leitor assíduo dos artigos e editoriais da publicação. O público nunca tomou conhecimento desse acordo, afirma o historiador (GOMES, 2007, p. 135-136).

Ainda no sentido de exemplos históricos de patrimonialismo, temos um trecho abaixo citado, quando da chegada no Brasil da Família Real, e os respectivos funcionários da Coroa, em que bem demonstra a ideia da mistura do público com o privado, sobretudo na questão da propriedade privada, senão vejamos:

Mais complicado foi encontrar habitação para os milhares de acompanhantes da corte, recém-chegados a cidade que ainda era relativamente pequena, com apenas 60.000 habitantes. Por ordem do Conde dos Arcos, criou-se o famigerado sistema de ‘aposentadorias’, pelo qual as casas eram requisitadas para uso da nobreza. Os endereços escolhidos eram marcados nas portas com as letras PR, iniciais de Príncipe Regente, que imediatamente a população começou a interpretar como ‘Ponha-se na Rua’ (GOMES, 2007, p. 148).

Vê-se cristalinamente como a coisa pública era tratada, de modo a prevalecer o privado em relação ao público, devendo-se ressaltar que tais fatos ocorreram já no século XIX, após 1808, materializando-se um espírito claramente absolutista, o quê nos permite afirmar que o patrimonialismo tem nítidas raízes com os Estados Absolutistas.

Para não se ficar pensando que tais fatos são coisas do passado, e com a Proclamação da República toda esta prática deixou de ser feita, ou os ideais republicanos aboliram de vez as mazelas da monarquia, trouxeamos citações mais recentes, de fato históricos mais

atualizados, como escândalos envolvendo corrupção e chantagem, já na Nova República, momento histórico importante, o primeiro governo civil, pós golpe militar de 1964, assim manifestado:

A coleta de informações para A República dos Padrinhos começou em março de 1987, numa investigação concluída apenas em junho deste ano. Quando o presidente José Sarney nomeou para a chefia do Ministério do Planejamento, cargo rigorosamente técnico, um político sem expressão, candidato ao governo de Minas Gerais, hábil na troca de favores políticos, forneceu o ponto inicial do livro. [...] A palavra 'planejamento' em breve seria uma espécie de cômica provocação. Parlamentares corriam à Seplan em busca de dinheiro para suas bases; iam sem projeto, apenas com o pedido e, na maioria das vezes, com a garantia de que achavam o mandato presidencial de cinco anos ideal para o país. Os pedidos não eram submetidos a exame técnico. O critério era a importância de quem pedia, se amigo ou inimigo. O processo chegava a tal ponto que o presidente Sarney assinava liberação de verbas sem fundos, sem cobertura orçamentária (DIMENSTEIN, 1988, p. 7-8).

Esses exemplos são ricos em demonstrar os desmandos com a administração pública no Brasil, e tais práticas vem de longe como restou citado acima, não havendo dúvidas de que nos dias hodiernos ainda se pratica patrimonialismo na administração pública no Brasil que, nesse caso, pode ser a nível das políticas públicas, ou nível de autoridades administrativas, como vimos acima.

## 2.2 Patrimonialismo Institucionalizado

Já o que se convencionou chamar por patrimonialismo institucionalizado é aquele que resta demonstrado em corpos normativos do Estado, materializado formal e publicamente nas instituições estatais, ou seja, é aquele que já ultrapassou as práticas sorrateiras, às escondidas, para já aparecer publicizado de forma normatizada, podendo ser observado nos próprios diplomas legais ou nas próprias instituições que compõem as entranhas do Estado, sempre com uma conotação ou finalidade mais privatista, privilegiadora, do que propriamente pública.

Nesta seara, também fizemos um corte histórico para demonstrar que tal prática vem de longe, epistemologicamente falando. Nesse ponto, escolhemos como objeto de estudo a nossa primeira Constituição, que foi a Imperial, de 1824, pós Independência do Brasil, em face da

Metrópole, Portugal, e a de 1988, Constituição Federal vigente, sendo possível observar a existência de dispositivos que demonstram a prática de condutas patrimonialistas. Cabe observar que estamos falando da Constituição, considerada, do ponto jurídico, o mais alto diploma legal existente em um país, já que é ele quem estabelece a existência do próprio ente estatal, normatiza o poder, a forma de aquisição deste poder, o seu exercício, os direitos das pessoas, e outras normas.

Neste particular, podemos citar, na Constituição Imperial de 1824, alguns artigos que nos remetem a ideia de patrimonialismo, vejamos no Art. 99. “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma” (NOGUEIRA, 2001, p. 23).

Como ficou dito acima, essa é a chamada teoria da irresponsabilidade absoluta, bem permeada na Idade Média e nos Estados Absolutistas (dos ingleses, *The King can do no wrong*).

Sobre a nomeação de funcionários, podemos citar o Art. 102:

O Imperador é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] II – nomear Bispos e prover os benefícios Eclesiásticos; III – nomear magistrados; IV – prover os mais empregos civis e políticos (NOGUEIRA, 2001, p. 24).

Com tais poderes, o preenchimento de tais cargos públicos ficava na competência do Imperador que amesquinha pelas naturais trocas de favores e clientelismo.

O título 5º da Constituição tratava do Imperador, e o capítulo III, da Família Real e sua Dotação, estabelecendo vários dispositivos, atribuindo dotações aos membros da Família Real, em casos como casamento, sucessão no Império etc., estabelecendo o Art. 114. o seguinte:

A Dotação, Alimentos e Dotes de que falam os artigos antecedentes serão pagos pelo Tesouro Público, entregues a um mordomo, nomeado pelo Imperador, com quem se poderão tratar as ações ativas e passivas, concernentes aos interesses da Casa Imperial (NOGUEIRA, 2001, p. 39).

Todos esses dispositivos tratam do modelo patrimonialista, em que se torna difícil perceber a linha que distingue o público do privado, e para não se argumentar que tais práticas ocorreram somente no passado, passemos a citar exemplos na Constituição Federal vigente.

Sobre o Tribunal de Contas, Art. 71,

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (BRASIL, 1988).

Assim, a Constituição Federal atribuiu competência ao Tribunal de Contas apenas para emitir parecer prévio, deixando o julgamento de tais contas a cargo do Congresso Nacional, que fará julgamento político, e não técnico (BRASIL, 1988).

Sobre a competência para nomeação de Ministros de Estado, segundo o Art. 84, “Compete privativamente ao Presidente da República: I – nomear e exonerar os Ministros de Estados [...]” (BRASIL, 1988). Aqui temos o clientelismo partidário, em que os ministérios são fatiados pelos partidos, às vezes, com adversários ideológicos do próprio governo, gerando o que antes se falava em troca de favores, já que a Constituição Federal não estabeleceu um mínimo de requisitos para a nomeação de ministros.

Sobre o famoso “quinto constitucional”, em que se questiona a possibilidade de nomeação de membros do Ministério Público e dos advogados para, sem concurso público, assumirem a importante função de Desembargadores dos Tribunais, culminando em nomeações políticas, vejamos:

Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e dos Territórios será composto de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes (BRASIL, 1988).

Vejamos, ainda, e por fim, o art. 19 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que tratou de tornar estáveis servidores sem concurso público:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público (BRASIL, 1988).

Poderíamos, ainda, citar outros, como o art. 37, V da CF., que trata dos Cargos em Comissão, o art. 84, inc. XIV da CF, que trata da nomeação pelo Presidente da República dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, contudo já resta cristalino a existência de clientelismo no interior da mais importante lei do País, a Lei Constitucional, o que é uma pena, pois a finalidade de tão nobre diploma legal, por certo, não é esta, e sim estabelecer o Estado e os direitos do cidadão, ficando patenteada a existência daquilo que nós chamamos de patrimonialismo institucional, afora as legislações dos Estados-Membros da Federação e dos Municípios.

### **3 Adminidtração Pública Burocrática**

Entende-se por administração burocrática aquela cuja legitimidade baseia-se em normas legais racionalmente definidas. As burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder **Racional-Legal**. Em seu tipo ideal, as organizações são sistemas sociais racionais, tendo como características o formalismo e a impessoalidade.

Esse modelo de administração pública surge na época da sedimentação do modelo estatal conhecido por Estado Liberal, decorrente tal forma de fenômenos históricos como a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, marcos caracterizadores do século XVIII e XIX, tendo como objetivo combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, que permeava as administrações precedentes, sobretudo aquelas baseadas no modelo dos Estados Absolutistas, como já restara acima citado.

A administração patrimonialista, em regra, vinculada as idéias clientelistas, gerando prévia desconfiança dos administradores públicos, sendo necessária a implementação de controles rígidos dos processos públicos, para inviabilizar as mazelas deste modelo.

Dessa forma, podemos colacionar importantes lições:

Entre os fatores de importância incontestável estão as estruturas racionais das leis e da administração, pois que o moderno capitalismo racional não necessita apenas dos meios técnicos de produção, mas também de um sistema legal calculável e de uma administração baseada em termos de regras formais (WEBER, 2009b, p. 31).

A administração pública burocrática tem seus traços próprios que lhe são característicos, enquanto uma antítese à administração

pública patrimonialista, sendo princípios orientadores do seu desenvolvimento: profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal, baluartes das ideias do racionalismo na administração pública, buscando a melhoria da administração e dos serviços públicos no enquadramento dos requisitos formais, materializando a qualidade fundamental da administração pública burocrática que é a efetividade no controle dos abusos.<sup>2</sup>

É também possível citar pontos negativos da administração pública burocrática, comumente declinados como autorreferência, ineficiência, incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes, sendo perceptível tais deficiências com a implementação do modelo burocrático.

Neste particular, da administração burocrática, não podemos olvidar que, na época de sua implementação, prevalecia a ideologia do Estado Liberal, menos interventor na seara privada e na ordem econômica, também chamado de estado mínimo, cingindo-se os mesmos em limitar-se a manter a ordem e administrar a justiça, garantindo os contratos e a propriedade. Era, à época, um modelo de Estado predecessor ao modelo estatal chamado bem-estar social, ou o *Welfare State*, caracterizado no século XIX e XX.

Nessa mesma seara de ideias, está concebido o padrão de modelo de Taylor da administração científica, como passo necessário para superar o que chamou de administração empírica, sobretudo para de-

---

<sup>2</sup> Neste diapasão, novamente pedimos vênias para as lições de Weber (2009a, p. 146-147), neste particular acima mencionado, assevera que: “Somente a pequena organização (política, hierocrática, econômica ou de união) poderia em boa medida dispensá-la. Do mesmo modo que o capitalismo, em sua fase atual de desenvolvimento, exige a burocracia – ainda que os dois tenham raízes históricas diversas –, ele constitui também o fundamento econômico mais racional – por colocar fiscalmente à disposição dela os necessários meios monetários – sobre o qual ela pode existir em sua forma mais racional. Além de determinadas condições fiscais, a administração burocrática pressupõe, como fator essencial, determinadas condições técnicas de comunicação e transporte. Sua precisão exige a ferrovia, o telégrafo, o telefone, e se liga a estes em extensão crescente. Isso em nada seria alterado por uma ordem socialista. O problema é saber (veja capítulo II, §12) se esta seria capaz de criar condições semelhantes às da ordem capitalista para uma administração racional, o que significa precisamente no caso dela: uma administração rigorosamente burocrática orientada por regras formais ainda mais fixas. Em contrário, teríamos de novo uma daquelas grandes irracionalidades – antinomia da racionalidade formal e racional –, que a Sociologia é levada a constatar com tanta frequência.”

desenvolver mecanismos de caráter científico na administração industrial, como a preparação e o treinamento de profissionais, senão vejamos nas características abaixo:

E os princípios gerais, nos quais o sistema científico difere do sistema comum ou empírico, são de tal modo simples em sua natureza que parece ser razoável descrevê-los antes de começar a exemplificá-los. Sob o sistema antigo de administração, o bom êxito depende quase inteiramente de obter a iniciativa do operário e raramente esta iniciativa é alcançada. Na administração científica, a iniciativa do trabalhador (que é seu esforço, sua boa vontade, seu engenho) é obtida com absoluta uniformidade e em grau muito maior do que é possível sob o antigo sistema; e em acréscimo a esta vantagem referente ao homem, os gerentes assumem novos encargos e responsabilidades, jamais imaginados no passado. **À gerência é atribuída, por exemplo, a função de reunir todos os conhecimentos tradicionais que no passado possuíram os trabalhos e então classificá-los, tabulá-los, reduzi-los a normas, leis ou fórmulas, grandemente úteis ao operário para execução do seu trabalho diário.** Além de desenvolver deste modo uma ciência, a direção exerce três tipos de atribuições que envolvem novos e pesados encargos para ela (TAYLOR, 2011, p. 40) [Grifo nosso].<sup>3</sup>

A título de registro por perceber esse fato, devemos registrar que o modelo de administração pública burocrática tem incidência em paradigmas do Estado moderno, no modelo do estado mínimo, decorrente da ideologia do liberalismo econômico, preconizado por Adam Smith, bem como o Estado do bem-estar, típico modelo decorrente da efervescência do século XIX, como, por exemplo, o movimento socialista, caracterizando um Estado mais interventor, ressaltando-se que o modelo burocrático perpassa por esses modelos ideológicos.

---

<sup>3</sup> Estabeleceu as seguintes atribuições para caracterizar este tipo de ciência, sendo elas: “Estas novas atribuições podem ser agrupadas nos quatro títulos abaixo: Primeiro – Desenvolver para cada elemento do trabalho individual uma ciência que substitua os métodos empíricos. Segundo – Selecionar cientificamente, depois treinar, ensinar e aperfeiçoar o trabalhador. No passado ele escolhia seu próprio trabalho e treinava a si mesmo como podia. Terceiro – Cooperar cordialmente com os trabalhadores para articular todo o trabalho com os princípios da ciência que foi desenvolvida. Quarto – Manter divisão equitativa de trabalho e de responsabilidades entre a direção e o operário. A direção incumbe-se de todas as atribuições, para as quais esteja mais bem aparelhada do que o trabalhador; ao passo que no passado quase todo o trabalho e a maior parte das responsabilidades pesavam sobre o operário“ (TAYLOR, 2011, p. 40-41).

### 3.1 Administração Pública Burocrática no Brasil

O modelo de administração burocrática no Brasil surge a partir de 1930, época da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume o papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços, caracterizando as ideologias já antes citadas do modelo de Estado do bem-estar social.

Não seria exagerado entender que a implantação da administração burocrática é uma consequência da emergência do capitalismo no País, considerando, tal assertiva, para a realidade brasileira, que perfaz o sentido deste tópico, pois, como restou assentado acima, decorrente das ideias weberianas, que o capitalismo exige um modelo de dominação burocrático, e na seara da administração pública o modelo, à época, emergente era a administração nos moldes burocráticos.

Na medida em que há o desenvolvimento industrial e econômico, em um modelo estatal interventor nas searas econômicas, necessário se faz um maior aparato burocrático de funcionários do Estado, inclusive para Gorender (2004), o Estado foi o próprio financiador do desenvolvimento industrial, em certos setores da economia, em face da iniciativa privada não ter suportabilidade financeira para investimentos de tal jaez, como observa:

Durante os anos 30, os porta-vozes dos industriais enfatizaram dois pontos: 1º necessidade de financiamento do Estado para a industrialização; 2º criação pelo próprio Estado de núcleos da moderna indústria de base (ferro e aço, produtos químicos, petróleo), cuja construção se achava fora do alcance do capital privado. (GORENDER, 2004, p. 71).

Portanto, com o objetivo de modernizar a administração pública no Brasil, na época Vargas, foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936. A administração Pública sofre influência do modelo de Taylor: racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Nesse período, foi instituída a função orçamentária, enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento.

No que diz respeito à administração de Recursos Humanos, o DASP representou uma tentativa de formação burocrática nos métodos weberianos, baseado no princípio do Mérito Profissional. Apesar das tentativas, não se chegou a aplicar uma política de Recursos Humanos.

Tendo em vista a inadequação do modelo, a administração burocrática implantada a partir de 1930 sofreu sucessivas tentativas de reforma. A reforma operada em 1967, pelo decreto-lei nº 200, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante esse decreto-lei, realizou-se a transferência de atividade para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional.

### **3.2 Características da Administração Pública Burocrática**

A administração pública burocrática externa, como já se demonstrou acima de traços bem peculiares, merecendo destaque, até porque atualmente é bem incidente e revelador, no atual modelo de administração pública, a característica da burocracia, carecendo de nosso estudo tecer maiores comentários sobre elementos importantes, escolhendo para tanto os seguintes itens: normas racionais legais, escritas e exaustivas, hierarquia, divisão horizontal do trabalho e gerência das organizações por administradores profissionais.

Importante esse traço, sobretudo porque tais princípios, e modelo de administração pública, incidem muito incisivamente nos órgãos da administração, inclusive no órgão objeto de estudo desta pesquisa: corregedorias.

Quanto às normas racionais legais, podemos asseverar que as mesmas são válidas, porque levam aos fins desejados, conferindo a autoridade o poder de coação sobre os subordinados e colocam à disposição meios coercitivos capazes de impor disciplina. O poder da autoridade é limitado às normas legais.

Essas mesmas normas racionais-legais devem ser escritas e exaustivas, pois não seria possível definir todas as relações de autoridade dentro de um sistema, de forma racional e precisa sem escrevê-las. A necessidade de escrever as normas burocráticas acentua-se ainda mais devido ao caráter exaustivo que elas tendem a ter.

A característica da hierarquia configura-se em um sistema firmemente organizado de mando e subordinação mútua das autoridades, mediante supervisão dos inferiores pelos superiores, sistema esse que oferece ao subordinado a possibilidade de apelar da decisão de

uma autoridade inferior a outra autoridade superior. A organização toma a forma de uma pirâmide, onde cada superior tem sob suas ordens um determinado número de subordinados. O inferior deve obedecer ao superior. Segundo Weber, uma democracia plenamente desenvolvida a hierarquia de funções é “Monocrática”, ou seja, existe apenas um chefe para cada subordinado, em vez de comissões. A hierarquia é bem definida em uma burocracia.<sup>4</sup>

Ainda nos requisitos e elementos da administração pública burocrática, temos a divisão horizontal do trabalho, exatamente porque as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. A distribuição do trabalho em funções é realizada em termos de cargos definidos e não em função das pessoas.

A autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo. A divisão do trabalho é impessoalmente realizada. O administrador burocrático é um homem imparcial e objetivo, tem como meta cumprir a missão do seu cargo e contribuir para a consecução dos objetivos da organização. Não existe lugar para o nepotismo na administração burocrática.

Por fim, temos as organizações dirigidas por administradores profissionais, pois administrar para o funcionário burocrata é sua profissão, sendo este um especialista que administra em nome de terceiros, em nome dos cidadãos, quando se trata em administrar o Estado. O administrador burocrático desenvolve um espírito de fidelidade ao cargo, segundo Max Weber. Ele recebe remuneração em forma de dinheiro e é nomeado por tempo indeterminado.

O superior tem autonomia de destituí-lo do cargo sendo a garantia que o mesmo tem de assegurar a dependência do seu subordinado. As

---

<sup>4</sup> Ou na própria escrita de Weber (2009a, p. 144): “O conjunto do quadro administrativo se compõe, no tipo mais puro, de funcionários individuais (monocracia, em oposição à “colegialidade”, da qual falaremos mais tarde), os quais: 1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo; 2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos; 3. tem competências funcionais fixas; 4. em virtude de um contrato, portanto (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo; 5. a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma; 6. são remunerados com salários fixos em dinheiro...; 7. exercem seu cargo como profissão única ou principal; 8. tem a perspectiva de carreira [...]; 9. trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo; 10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.”

burocracias são sistemas sociais de grandes dimensões, nos quais o uso de conhecimento especializado é essencial para o funcionamento eficiente.

Podemos, portanto, resumir esses traços característicos em um trecho de Weber, o qual assim se manifesta: “As funções mais importantes da vida diária da sociedade são desempenhadas por funcionários públicos treinados técnica, comercial e acima de tudo legalmente” (2009b, p. 25), o que podemos ver da importância da questão da estrita adoção dos requisitos legais-formais, modelo similar às ideias Taylorianas na administração industrial.

Tal modelo subsidia órgãos baseados em rígidos processos formais, hierarquia, disciplina e legalidade, como os órgãos de controle, como exemplo as corregedorias.

#### **4 Administração Pública Gerencial**

A partir do final da segunda grande guerra do século XX, as nações tiveram de se mobilizar para recuperar suas economias e modernizar indústrias a fim de alcançar um novo patamar de bem estar social.

As organizações, que até então estavam calcadas nas teorias da administração dentro das abordagens descritivas e normativas tais quais: a Teoria Clássica dos expoentes Taylor e Fayol; a das Relações Humanas representadas por Elton Mayo e Kurt Lewin; e a Burocrática de Weber, passaram a demandar uma nova metodologia e conceito na forma de administrar as organizações para tornar a gestão mais eficiente, eficaz e que gerassem efetividade social, no caso dos governos, transparência com crescimento econômico e controle orçamentário e financeiro.

A teoria das organizações apresentava então novas abordagens com conceitos acadêmicos mais explicativos e descritivos que os normativos das “escolas” anteriores, com foco estruturalista, contingencial e sistêmico, tendo por base os avanços tecnológicos inseridos nas operações cotidianas das empresas. Alguns dos nomes referenciais dessa nova abordagem administrativa foram: Elzioni, Thompson, Maslow, McGregor, Likert e John Woodward.

Conforme define e contextualiza Moreira Neto (1998), confirmase um movimento de consolidação de um estado moderno mais ágil com a adesão aos paradigmas da gestão gerencial nos atos de governo:

[...] A transição da administração burocrática clássica, herdada da tradição continental européia, densamente impregnada da visão

estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das mega-empresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração patrimonialista, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado (p.39).

Tratando o assunto sob o viés da teoria econômica de Keynes, a qual naquela época era a tese mais defendida por especialistas e acadêmicos para o soerguimento dos países, após a crise econômica de 1929, podemos verificar que o conceito Keynesiano defendia a participação do Estado como interventor na economia de mercado para impulsionar a aceleração do desenvolvimento dos países, dando azo ao modelo de bem estar social.

Nesse decorrer cronológico podemos observar, sobretudo, com a crise econômica na década de 1970, mormente com a crise do Petróleo, por influência da OPEP, a necessidade de reformas dos setores públicos, mais especialmente implementadas na década de 1980, a exemplo das reformas da Grã Bretanha, período de Margareth Thatcher, bem como nos EUA, enaltecidas de forma exitosa, como as experiências neozelandesas, sobretudo voltadas, tais reformas ao setor público e medidas foram adotadas buscando alcançar maior eficiência nos resultados almejados pelo serviço público com um maior controle financeiro, manter sustentável para os governos a relação custo (disponibilidades financeiras) e benefício (melhor prestação de serviços públicos), senão vejamos, exemplos de medidas adotadas nesse sentido.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Segundo Kate Jenkins (2009), no caso do Reino Unido, pode-se citar que: A primeira e, em vários sentidos, a mais crucial iniciativa foi a Iniciativa do Gerenciamento Financeiro (IGF). [...] O documento enfatizava a importância da informação, de deixar clara a responsabilidade e a autoridade e a importância de delegar decisões ao nível mais efetivo. O primeiro passo foi a IGF desenhada para introduzir sistemas de informação gerencial nos departamento de Estado. [...] Para que os departamentos administrassem com eficiência seus recursos, era necessário um sistema de informações que mostrasse o quanto era gasto, com o quê e por quem, em cada departamento. [...] A primeira-ministra havia criado uma pequena unidade para dirigir o que era conhecido por 'escrutínio'. Escrutínio era um processo de revisão e avaliação que examinava uma área específica de uma política, no que

Os exemplos das reformas na Nova Zelândia, no período de 1984 a 1994, são bastantes significativos, e bem similares à reforma gerencial no Brasil, na década de 1990, com bem deixa demonstrado Ruth Richardson, no livro “Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”, calcada, aquelas reformas nos princípios do Controle estratégico, objetivos claros, descentralização, *accountability*, competição e pressuposto do setor privado.

Importante ponto para se reconhecer nas reformas neozelandesas fora a ênfase na descentralização, com a questão das privatizações, como citou, a autora acima mencionada, em trecho que assevera:

Finalmente, no caso da Nova Zelândia, planos econômicos que falharam no passado deixaram o país com o ônus de uma grande dívida pública. A privatização dava ao governo os meios de reduzir os riscos gerais, reduzindo o débito no seu balanço (RICHARDSON, 2009, p. 224).

Caracterizando outro ponto basilar nas reformas fora a questão da responsabilidade fiscal, onde se estabeleceram políticas públicas voltadas para modernizar a política contábil e fiscal da administração pública neozelandesa, introduzindo três grandes medidas: a uma, a aprovação de uma Lei do Setor Estatal, a duas, aprovação de um Estatuto de Finanças Públicas, e em terceiro lugar, uma Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo um grande avanço no sentido de controle e responsabilização, vejamos, no trecho abaixo transcrito:

Foram introduzidas três iniciativas legislativas na moderna era da administração fiscal. A Lei do Setor Estatal de 1988 libertou as relações patronais do núcleo do setor estatal e criou um regime descentralizado de administração, no qual o enfoque é o desempenho para a contratação e a contabilidade voltada para os resultados. O Estatuto de Finanças Públicas de 1989 introduziu maiores reformas na administração financeira, tais como a contabilidade por competências e a exigência da elaboração de um balanço do

---

dizia respeito aos gastos, e fazia algumas perguntas simples sobre as suas operações, do tipo ‘quanto custou’, ‘quem foi o responsável’ e ‘quais foram os resultados’. [...] O escritório da Auditoria Nacional, na sua revisão do Programa do Escrutínio, em 1985, descobriu que mais de 1 bilhão de libras haviam sido poupados nos primeiros quatro anos do programa, por causa das economias feitas pelos 150 escrutínios realizados pela Unidade de Eficiência. Foi a partir desse processo que se desenvolveram as mudanças conhecidas como ‘Iniciativa Próximos Passos’ (p. 203-205).

Estado. [...] Isso levou a outra iniciativa-chave legislativa no setor das reformas públicas – a Lei de Responsabilidade Fiscal de 1994. Essa lei foi vista como um marco na legislação. Ela estabelece uma estrutura estatutária para a condução responsável da política fiscal. (...) A lei procura reverter a tendência institucional ou política que geralmente leva ao crescimento dos gastos do governo e a déficits fiscais financeiros (RICHARDSON, 2009, p. 227).

De uma forma geral, os princípios norteadores do gerencialismo baseiam-se nos seguintes fatores: interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (capital social), transparência, honestidade, liderança e eficiência.

O interesse público é a finalidade da administração pública, embora, como indicado, já se reconheça que, em muitos casos, o Estado e um sem número de entidades de colaboração criadas pela sociedade civil. De qualquer forma, tanto nas áreas exclusivas da administração pública estatal quanto nas compartilhadas, o interesse público deverá ser sempre perseguido com impessoalidade pelos agentes dele encarregados.

A responsabilidade, tanto perante o Estado quanto perante a sociedade, envolve a submissão dos entes, dos órgãos e dos agentes públicos a tipos de fiscalização e controle, do ponto de vista formal, aqueles existentes no ordenamento jurídico, bem como ao controle de participação social, com atores importantes decorrentes de uma sociedade plural que assegure a participação e cobrança, característica decorrente de modelos democráticos.

A descentralização configura-se como um traço marcante do gerencialismo, na medida em que funções e comandos de poderes estatais que, em regra, ficavam enclausurados nos agentes hierárquicos ou entidades da administração pública, agora é possível o trespasse para outros setores, não necessariamente público, surgindo, com isso, novos atores no cenário público, possibilitando também, como dito no item acima, maior participação social e controle.

A participação social, também caracterizada como capital social, por meio da qual será possível adotar modelos em que vários setores da sociedade participe de funções estatais, promovendo redes de participação social, cidadania e, nesse aspecto, é sempre oportuno lembrar o grandioso trabalho de Robert Putnam, no livro “Comunidade e Democracia a Experiência da Itália Moderna”, em que deixa

bem clara a relação de capital social com desenvolvimento, cidadania, participação e democracia, como formas de gestão participativa da sociedade civil em resoluções de problemas de governo.<sup>6</sup>

A transparência decorre da necessária motivação das decisões, da abertura do acesso às informações, do contraditório e da aceitação da participação popular na forma e pelos meios que sejam compatíveis com um razoável nível de eficiência.

A honestidade, no caso, funcional, impõe ao agente público o dever de declarar eventuais impedimentos e de proteger de todo modo o interesse público, ainda que isso lhe possa causar prejuízos pessoais.

A liderança significa o conjunto de atitudes dos agentes públicos no sentido de implementar ações voltadas para o empreendedorismo e à proatividade nas ações públicas, mantendo naturalmente os vínculos normativos, mas não tão arraigados ao modelo burocrático.

A eficiência é a procura do equilíbrio entre os custos e benefícios da adoção de políticas públicas, procurando realizar da melhor forma os serviços dos setores públicos, com um custo que seja satisfatório e razoável, procurando não manter situações custosas, ou deficitárias para os entes estatais, numa relação que com o menor custo possível possa se atingir os interesses dos cidadãos, no sentido da satisfação da demanda dos mesmos junto a iniciativa pública.

No Brasil, já poderíamos falar em gerencialismo com o Decreto-Lei nº 200/67, que realizou a Reforma Administrativa no Regime

---

<sup>6</sup> Em suas próprias palavras, manifesta-se Putnam (2009, p. 183-186): “Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. [...] Analogamente, como vimos no capítulo 4, existe uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes. A teoria formulada neste capítulo ajuda a explicar por que o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte.”\* Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MPANE. Pós-Graduado Lato sensu em Gestão de Governo, pela Universidade de Pernambuco – UPE. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco, Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. É delegado de Polícia no Estado de Pernambuco e presidente da 2ª Comissão Permanente de Disciplina – Sindicância Administrativa da Corregedoria Geral da SDS.

Militar, iniciado em 1964, com o objetivo específico de descentralizar a administração pública, enfatizando a figura da criação de entes estatais, como as autarquias, fundações e empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), descentralizando o poder central e assim enaltecendo a chamada administração indireta.

A criação de um número significativo de empresas da administração indireta, teve também o objetivo de tornar a gestão mais especializada e ágil, com a introdução de novo contingente funcional operacional e técnico, sendo a época da criação de grandes empresas estatais.

No início dos anos 1980, o governo militar do Presidente João Batista Figueiredo lançou mão de uma nova iniciativa para dar agilidade na gestão do Estado, com a criação do Ministério da Desburocratização, cujo principal programa era a revitalização e a celeridade dos trâmites processuais na máquina pública àquela época, já bastante ineficiente e muito “pesada”, com um rol enorme de organizações da administração indireta.

O segundo momento das ações do Ministério da Desburocratização foi a criação do Programa Nacional de Desestatização, como forma explícita de reconhecer a ineficácia de muitas organizações da administração descentralizada, estimuladas pelo Decreto-Lei 200/67.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, decorrente da retomada democrática de 1985, com a eleição do Presidente Tancredo Neves, e a posse do vice-presidente José Sarney, esse período, embora representasse uma grande vitória democrática, entretanto, foi marcado por uma paralisação das ações de gestão gerencial.

Nesse período, culpava-se a alta burocracia, pelas formas conservadoras e burocráticas, pela crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo. Verifica-se uma pesada máquina estatal com grande déficit público, atribuído em parte pelo gigantesco tamanho do Estado, enquanto modelo baseado nas ideias do *Welfare State*, necessitando ser repensado este modelo e ser reformado o setor público.

Por volta do ano de 1990, na era do governo de Fernando Collor de Melo, iniciou-se um processo de desestatização com o fechamento de diversas organizações da administração indireta, e privatização de outras, além da abertura de mercado aos produtos importados como forma de gerar maior competitividade de mercado, dentro de um novo paradigma de uma economia internacional que começava o período de globalização.

Somente no período do Governo Fernando Henrique Cardoso, acontece a chamada Reforma do Estado, promovida a partir do ano de 1995, inicialmente com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e nomeação do Ministro José Carlos Bresser Pereira, com a criação de várias agências, *privatizações* e por fim com a Emenda Constitucional nº 19/98, chamada de Emenda da Reforma Administrativa.

Inicia-se, efetivamente, a adoção dos paradigmas de gestão gerencial com os seguintes princípios basilares:

- Ênfase na qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista;
- Atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa da tese do Estado mínimo, e a participação efetiva de organizações sociais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações sociais eficazes às quais não eram alcançadas pelos governos.
- Criação da responsabilização fiscal, que restou materializada no ano de 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, a qual tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil e orçamentária, lançando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta.
- Introdução das Agências Reguladoras, como metodologia gerencial de fiscalizar, disciplinar e gerar o marco regulatório dentro de um novo contexto, macro e micro econômico nacional e internacional.
- Valorização técnica e profissional do servidor, promovendo planos de carreira, com a finalidade de tornar a gestão gerencial efetiva, com um corpo de servidores preparados tecnicamente, capazes de absorver as novas demandas operacionais e estratégicas determinadas pelo interesses sociais, e do “novo mundo pós-moderno” e globalizado.

Quanto à propriedade do Estado, ou os setores públicos, é importante recordar a lição do próprio Bresser Pereira, quando asseverou que, em relação à privatização, esta ficaria restrita às empresas estatais

que tinham por finalidade a produção de bens e serviços para o mercado, senão vejamos como coloca o tema, o referido autor:

No outro extremo – no setor de bens e serviços para o mercado –, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Por isso o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da “subsidiariedade”: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal retirou do Estado a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, o que tornou aconselhável privatizá-las. Essa política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno – que prevalecerá no século XXI – deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 259-260).

Nos dias atuais, a gestão pública gerencial mantém ainda mais forte a participação da sociedade. As organizações sociais e as da sociedade civil, por exemplo, aprimoram e exigem cada vez mais resultados de melhorias sociais, *accountability*, transparência dos atos desde à órbita governamental, com a procura da obtenção de resultados efetivos à sociedade como um todo. O foco desse modelo de gestão é voltado para o cidadão, e não para os próprios procedimentos, como no modelo burocrático, apesar de coexistirem, ainda, com o escopo burocrático e heranças patrimonialistas encravadas no modelo mental da gestão pública brasileira, certamente demorando alguns anos para o gerencialismo ser assimilado por completo. Daí a importância da diuturna capacitação dos servidores para compreender o novel modelo de gestão.

## 6 Considerações finais

Pelos modelos de administração pública acima transcritos, fora possível perceber, mormente da relação de implementação de novos paradigmas, decorrentes, em regra, das chamadas reformas administrativas, as seguintes considerações, abaixo mencionadas.

Temos um ciclo de reformas administrativas, em que se vislumbrou primeiro uma administração patrimonialista, depois uma administração burocrática e atualmente uma administração gerencial, não significando, contudo, dizer, na atualidade, um modelo de administração pública estanque, baseado em apenas um dos modelos citados, não havendo um modelo puro, baseado em uma dessas formas.

Em verdade, é possível se ver, nos dias hodiernos, tanto do ponto de vista da estrutura jurídica das instituições, como no âmbito político das decisões de políticas públicas o incremento dos modelos patrimonialista, burocráticos e gerenciais, pois, nesse aspecto, verificamos que há, em verdade, é fusão de elementos culturais diferentes, ou até antagônicos, em um só contexto, continuando perceptíveis alguns sinais originários.

Diante desse quadro, lembramo-nos da palavra sincretismo, já que é resultado da conjugação de modelos que, em regra, são antagônicos, que um decorre de uma reforma administrativa para suplantar a antecedente. Então um modelo que admitisse propostas contraditórias seria um modelo sincretista, por admitir elementos de cada uma delas, como nós culminamos por observar nas descrições destas linhas, acima citadas.

Considerando essas circunstâncias, é de se vislumbrar que, mesmo em um modelo que preserva valores burocráticos, com exemplos, ainda, de patrimonialismo, é mister que as características do novo modelo surja de forma veemente no gestor, que empreenda, dentro do possível normativo, e que busque alcançar maior eficiência e resultados práticos voltados para o cidadão.

Os órgãos da Administração Pública sofrem desse influxo de características, de administração burocrática, com confluência de interesses patrimonialistas, devendo caminhar para uma gestão que propicie os valores do gerencialismo, inserindo os princípios da Administração Gerencial na atividade do Controle Interno.

Por fim, consideramos que o desafio do gestor público em buscar maximizar os resultados de eficiência, eficácia e efetividade, no equilíbrio do procedimento (burocracia) e da gestão (gerencialismo), e que esta gestão seja baseada na responsabilidade, imbuída no espírito público, como é a finalidade da reforma dos anos 1990, sabendo das incomensuráveis dificuldades que existirão em enfrentar a mudança de paradigma do cenário público, já demonstrados nas óticas patrimonialistas e burocráticas.

Nesse aspecto, a perspectiva é que as instituições públicas trilhem o caminho que o curso da História demonstrou, passando do Monarca Absoluto (clientelismo), ao modelo da administração pública voltada para os interesses internos, do Estado (burocrática), che-

gando ao ponto de que a máquina estatal tenha por foco a satisfação efetiva dos interesses do cidadão (gerencialismo), fechando o ciclo: do Monarca ao Estado e, deste, ao cidadão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRESSER PEREIRA. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. (4ª reimpressão), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DIMENSTEIN, Gilberto. *A república dos padrinhos*. 5ª ed. Brasília: Brasiliense, 1988.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2ª ed. Porto Alegre: Globo/São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2007.

GORENDER, Jacob. *A burguesia brasileira*. 3ª ed. (2ª reimpressão), São Paulo: Brasiliense, 2004.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público do Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. (4ª reimpressão), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração pública*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio de. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Administração pública gerencial*. Revista de Direito, Rio de Janeiro, volume 2, nº 4, jul.– dez. 1998. Disponível em: <[http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est\\_adminpublica.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adminpublica.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2011.

NOGUEIRA, Octaviano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 4 jun. 2010.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. (4ª reimpressão), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WEBER, Maximilian. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ª ed. vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 4ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2009b.

## RESUMO

Este artigo teve por finalidade realizar um estudo sobre Administração Pública no Brasil, levando em consideração a influência dos movimentos ideológicos como as Monarquias, a formação do modelo de Estado liberal, capitalismo, assim como as reformas decorrentes de movimentos reformistas das décadas de '80 e '90, no mundo e no Brasil, formando o ideário em torno do Patrimonialismo, enquanto modelo de administração pública baseada no clientelismo e na inversão do público, em nome do privado, no modelo Burocrático de administração, onde se enaltecem princípios como profissionalismo, carreira e hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal, inviabilizadores do clientelismo, e, ainda, um modelo de administração que procure privilegiar os anseios do cidadão, baseado na ideia do gerencialismo. Por meio da revisão bibliográfica e documental, é possível vislumbrar que esses modelos de Administração Pública no Brasil não se caracterizam como modelos estanques, e sim passam por uma simbiose no perpassar histórico das instituições públicas brasileiras, denotando uma verdadeira simbiose dos modelos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Patrimonialismo. Burocracia. Gerencialismo. Symbiose de Modelos.

## **ABSTRACT**

This article had aimed to carry out a study on Public Administration in Brazil, taking into consideration the influence of ideological movements such as monarchies, the formation of the Liberal State Model, capitalism, as well as the reforms resulting from the reformist movements of 80's and 90's, in the world and in Brazil, forming the ideology around the Patrimonialism, while public administration model based on patronage and in the inversion of the public investment on behalf of the private, the Bureaucratic model of administration, which lauded principles such as professionalism, career and functional hierarchy, impersonality, rational-legal formalism and power, derail of patronage, and also a model of administration that seeks to focus on the needs of the citizen, based on the idea of Managerialism. Through literature review and documentary it is possible to discern that these models of Public Administration in Brazil are not characterized as watertight models, but go through an symbiosis pervade the history of Brazilian public institutions, denoting a real symbiosis of models.

**KEYWORDS:** Patrimonialism. Bureaucracy. Managerialism. Symbiosis of Models.