



## **Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.**

Cibele Ribeiro Pereira<sup>1</sup>

### **1- Conceitos de Estado, Governo e Administração Pública**

Podemos dizer que é na inter-relação do aparato legal do Estado, das forças sociais, econômicas e políticas que atuam na base dos Governos e dos interesses pessoais e corporativos, enfim, que é na confluência desses e de outros fatores que se apresentam e se desenvolvem os conceitos e as estruturas que definem a evolução da administração pública em geral, e em particular, a brasileira. Portanto, refletir sobre a evolução da administração pública tem como pressupostos relevantes algumas referências básicas, a exemplo do conceito de Estado, Governo e Administração Pública. Tais pressupostos nos permitem uma melhor contextualização crítica da perspectiva histórica em questão, envolvendo, mais especificamente, as questões relativas a patrimonialismo, burocracia e gerencialismo como aparatos de Estado e operadores governamentais.

De um modo geral, o Estado pode ser aceito como um fenômeno histórico. Antes do surgimento do Estado moderno, conforme observa o economista e professor Matias Pereira, havia outras formas de Estado, a exemplo da sociedade nômade (caracterizada pela organização primitiva), o Estado-cidade que surge na Grécia antiga (considerada bastante sofisticada), o império burocrático (adotado na China) e o Estado feudal. Cada um deles com suas especificidades em termos de organização e controle.

Diversos autores identificam, como principais, três teorias da origem do Estado, a saber: uma origem familiar (mais antiga e de fundamentação bíblica); uma origem contratual (assegura que o Estado foi criado a partir de uma convenção entre os membros da sociedade como um contrato social); e uma origem pela força (o Estado é a violência dos mais fortes).

Por sua vez, a Ciência Política tem como base o Estado Moderno. Observa-se na literatura especializada que o termo Estado, dentro de uma compreensão mais próxima ao de Estado Moderno, foi apresentado pela primeira vez pelo pensador renascentista Nicolau Maquiavel, que o define como

---

<sup>1</sup> Mestra em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB; Bacharela em Administração pela Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS; Servidora Pública do Estado da Bahia como Analista Universitária/Administradora na Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS; Professora da Unidade de Ensino Superior de Feira de Santana – UNEF, na modalidade EAD.

Pereira, C.R.; Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos. Revista Portuguesa de Gestão Contemporânea, V.3, Nº1, p.31-45, jan./jul. 2022. Artigo recebido em 22/03/2021. Última versão recebida em 18/04/2021. Aprovado em 05/04/2021.

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

a sociedade política organizada, o que exige uma autoridade própria e regras definidas para permitir a convivência de seus membros.

Para o ex-ministro do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, professor Luiz Carlos Bresser-Pereira (1997), um reconhecido estudioso do assunto, o Estado é a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos através da constituição nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima, e que fazem parte constitutiva dele próprio. O autor do livro “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle” observa ainda que o Estado se apresenta tanto como um conjunto de instituições jurídicas com poder coercitivo sobre a sociedade, quanto como aparelho ou organização do próprio Estado, que formula políticas, aprova leis, e as executa.

Podemos concluir que o Estado é, portanto, uma organização com poder extroverso sobre a sociedade que lhe dá origem e legitimidade, e o sistema jurídico dotado de coercibilidade sobre todos os membros desse Estado nacional, isto é, o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade moderna (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Quanto ao conceito de Governo, Matias-Pereira (2014) argumenta que o mesmo pode ser definido como o núcleo estratégico ocupado de forma temporária por indivíduos que definem os objetivos, diretrizes e metas do Estado. Para alguns autores, de forma mais restrita, Governo é o conjunto de cargos políticos destinados exclusivamente ao exercício das deliberações executivas do Estado. Já para Castro (1936), a palavra “governo”, quanto a sua definição mais específica, costuma ser empregada vulgarmente como sinônimo de “poder executivo”.

Considerando que entender as bases da formação do Estado e as forças que atuam na composição dos Governos é importante para uma visão crítica da evolução da administração pública brasileira, da mesma forma podemos assinalar alguns aspectos gerais norteadores do que se compreende por Administração Pública. Segundo Prates (in AVELAR & CINTRA, 2004), o conceito de atividades de natureza administrativa é muito mais amplo que o de administração pública. Para ele, na primeira acepção do vocábulo, a administração refere-se à ação, dentro de uma comunidade ou sociedade, voltada para a implementação de um sistema de ordem em uma associação humana qualquer, enquanto a administração pública é exercida por funcionários especialistas, comprometidos com regras impessoais e legais, que regulam suas atividades (tudo isso baseado nas ideias de Max Weber).

De acordo com Silva (2011), a Administração Pública pode ser definida como o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos, preordenados à execução das decisões políticas. Sistematizando, “a Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (MORAES, 2007, p. 74). Observa-se, contudo, que na prática as coisas nem sempre

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

funcionam assim, com essa pureza de princípios e efetividade de ações, posto que a administração pública não está isenta das forças e interesses que representam o poder político e econômico.

Atualmente, a estrutura da Administração Pública brasileira pode ser classificada, grosso modo, em Direta ou Centralizada e Indireta ou Descentralizada. A primeira diz respeito a todas as entidades, instituições e órgãos públicos ligados diretamente ao poder central, entendendo como poder central a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (ex: Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; Ministérios; Forças Armadas; Receita Federal; dentre outros). A segunda, refere-se às pessoas jurídicas, de Direito Público ou Privado, designadas à execução de funções e/ou prestação de serviços públicos de titularidade do Estado e a elas transferidas em caráter exclusivo ou não (ex: Sociedades de economia mista, Autarquias, Empresas Públicas, etc.).

De maneira direta ou indireta, a Administração Pública, conceitualmente, designa o conjunto de atividades destinadas à execução das tarefas consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1986). Na prática, a administração pública sofre as pressões e os reveses impostos pela dinâmica social, sobretudo em suas configurações políticas, jurídicas e econômicas.

## **2- Evolução da Administração Pública no Brasil**

A evolução da Administração Pública no Brasil passou por algumas fases político-institucionais ao longo da história, mais precisamente, por três grandes modelos diferentes: o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo. Esses modelos se desenvolveram consecutivamente, ao longo do tempo; entretanto, na prática, é possível perceber que nenhum dos modelos pretéritos foram absolutamente abandonados, conforme veremos a seguir.

### **2.1- Patrimonialismo**

A administração pública patrimonialista tem origem nos Estados absolutistas europeus do século XVIII, ou seja, foi um legado do feudalismo vigente nas sociedades pré-democráticas. De acordo com Bresser-Pereira (2002), a característica que definia o governo na era patrimonialista era a “interpermeabilidade” dos patrimônios públicos e privados. Na administração das sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas existia uma inabilidade ou resistência em distinguir o patrimônio público do privado, sempre em favor das classes dominantes. No patrimonialismo, o conceito de *res pública* não era compreendido ou considerado e a prática do nepotismo, da corrupção e do clientelismo eram habituais. Não existia a noção de profissionalismo nesta perspectiva gestão pública e as demandas sociais eram quase sempre ignoradas.

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

Analisando o contexto histórico, Avelar argumenta que o tipo de administração praticada no patrimonialismo, apesar de apresentar uma estrutura relativamente complexa, não pode ser classificado como modelo de administração de natureza pública justamente por não haver o conceito de esfera pública dissociada da esfera privada.

O patrimonialismo foi o primeiro modelo de gestão brasileiro, herdado de Portugal no período colonial, vigorando até o ano 1930 quando, no governo de Getúlio Vargas, foi formalmente substituído pela Administração Burocrática. No Brasil, o modelo patrimonialista pode ser classificado em três fases: o Patrimonialismo Colonial (período da chegada dos portugueses até a independência do Brasil), o Patrimonialismo Imperial (período da independência do Brasil até a proclamação da república) e o Patrimonialismo Oligárquico (Período da proclamação da república até 1930, durante o governo Vargas). Na sua última fase, o poder estava concentrado nas mãos das elites agrárias, com a proeminente presença do coronelismo.

Apesar de ter sido substituído, como veremos na sequência, por outro modelo de administração pública, o patrimonialismo deixou uma amarga herança sentida até os dias atuais, a exemplo do nepotismo, corrupção, clientelismo, dentre outros. Todas essas ações, a despeito das leis e das teorias administrativas vigentes, fazem parte do cotidiano político brasileiro, configurando modos de apropriação da res pública.

## **2.2- Burocracia**

Com o desenvolvimento do capitalismo industrial e a emergência das democracias parlamentares, as práticas patrimonialistas tornaram-se, formalmente, incompatíveis com as necessidades do mercado e com o imperativo de separação entre o público e o privado. Surge então uma nova ótica administrativa sobre o papel do Estado, baseado no “modelo burocrático”, assentado na impessoalidade, no profissionalismo e na racionalidade. Esse modelo surge Europa, na segunda metade do século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista (MATIAS-PEREIRA, 2014). O método burocrático foi analisado e sintetizado por Max Weber e pregava a racionalização da administração pública na busca da eficiência, da hierarquia formal de autoridade e de regras bem definidas. Quanto a isso, Prates (in AVELAR & CINTRA, 2004) afirma que o marco definitivo do surgimento da administração de natureza pública foi o advento do Estado burocrático moderno.

No Brasil, como já foi dito, a reforma burocrática ocorre só na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. De acordo com Matias-Pereira (2014), o modelo desponta no bojo do processo da industrialização brasileira e é submetido a um forte processo de racionalização que viabilizou a criação das primeiras carreiras burocráticas, bem como, buscou adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público. Fica claro que a implantação da Administração Pública burocrática está associada à modernização do sistema capitalista existente no Brasil.

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

Nesse cenário, nasce, em 1936, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, considerado o Marco da Administração Pública Burocrática. O DASP tinha como um dos seus principais objetivos assessorar tecnicamente o Presidente da República na elaboração, fiscalização e execução do orçamento a fim de combater as práticas patrimonialistas. Ademais, na esfera das políticas de recursos humanos, o departamento inspirou-se no modelo weberiano para estruturar a burocracia, quer dizer, baseou-se no princípio do mérito profissional. Segundo Bresser-Pereira (2002), essa política de recursos humanos e outras premissas burocráticas, em que pese os esforços realizados, não responderam adequadamente às necessidades do Estado, sob os argumentos que veremos a seguir.

### **2.3- Gerencialismo**

De acordo com alguns estudiosos, a exemplo de Matias-Pereira (2014), as alterações significativas verificadas no mundo pós Segunda Guerra Mundial colaboraram de maneira determinante para o aceleração do nível de maturidade político-econômico-social dos governos e das sociedades, sobremaneira a partir da década de 1970. Esse fato também ensejou o grande anseio para que se fizesse a substituição do modelo burocrático. Cresceram as atribuições dos governos, a complexidade de suas ações e as demandas pelos seus serviços, estimulando o desejo da substituição do modelo burocrático, que a esta altura sofria severas críticas por sua ineficiência, seu alto custo e pelos princípios da centralização e da hierarquia (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Por seu turno, o gerencialismo propõe a modernização do Estado e apresenta princípios e pressupostos mais flexíveis e dinâmicos: é orientado para o cidadão e voltado para o consumidor; pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas; é preciso atacar a corrupção e o nepotismo, contudo, para isso não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultados, dentre outros; confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação; prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores; exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação. É possível aferir que o novo modelo de administração pública redefiniu o papel do Estado, que passou de Burocrático para Gerencial, priorizando, por exemplo, a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Secchi (2009) sintetiza a reflexão conceitual do modelo estabelecendo que a administração pública gerencial é um padrão normativo pós-burocrático, para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Ainda assim, vale salientar que o gerencialismo não se afasta por completo do modelo burocrático, sendo possível ponderar que a administração pública gerencial acosta-se na burocracia em

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

alguns preceitos, a exemplo da admissão de servidores por critérios rígidos, um sistema de remuneração estruturado e meritocracia na carreira pública.

Com tais pressupostos, a Administração Pública Gerencial ou o Gerencialismo ou ainda a Nova Gestão Pública (NPM) irrompe, inicialmente, em países anglo-saxônicos, a partir do início dos anos 1980, tais como: Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia. Uma onda reformista com vistas a conferir à administração pública um enfoque gerencial, inspirada nos métodos de gestão dos negócios privados. Na literatura, a Inglaterra figura como uma das principais referências da Nova Gestão Pública, tanto pelo pioneirismo quanto pela amplitude dos objetivos pretendidos e o impacto das ações empreendidas. A Grã-Bretanha foi o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicadas, servindo de inspiração para um vultoso número de países, incluindo o Brasil, que começaram a ensaiar o início das reformas de seus Estados.

Bresser-Pereira (2002) observa que, embora a Reforma Gerencial no Brasil possa ser dividida em duas ondas - a primeira em 1980 com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise; e a “segunda onda” a partir dos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional -, a referência inicial de reforma gerencial da Administração Pública brasileira aconteceu durante o Regime Militar, em 1967, com o Decreto Lei-200. Naquele momento não se acreditava na capacidade do Estado em gerenciar tudo de maneira centralizada. Por isso, a aposta era no fortalecimento da Administração Indireta para gerar eficiência com a descentralização, ou seja, o decreto-lei possibilitou o deslocamento da produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Contudo, Bresser-Pereira (2002) destaca duas consequências inesperadas e indesejáveis do decreto-lei 200: a primeira foi a possibilidade de contratação de servidores sem concurso público, o que acabou resgatando e/ou mantendo as práticas patrimonialistas, e a segunda foi a falta de preocupação em desenvolver carreiras de altos administradores. Esses fatores enfraqueceram o núcleo estratégico do Estado, por conta do sistema oportunista do regime militar. Sendo assim, a reforma administrativa do regime militar ficou incompleta e fracassou.

O marco seguinte que precedeu o gerencialismo no Brasil foi a Constituição de 1988, intitulada por alguns autores, sobretudo os de ideologia neoliberal, como a contra-reforma. Neste sentido, Bresser-Pereira (2002) afirma que a constituição sacramentou princípios de uma administração pública arcaica, burocrática, centralizada, hierárquica e rígida, focalizada na administração direta. E é o próprio autor quem vai promover reformas em direção ao modelo gerencial. Em 1995, assumindo o pioneirismo das reformas de Estado nos países em desenvolvimento, é lançado no Brasil o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e sob a tutela do então Ministro da Administração Federal e Reforma

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Tal reforma compreendeu três dimensões:

- Dimensão Institucional-legal: visava a descentralização do aparelho estatal;
- Dimensão da gestão: definida para dar maior autonomia e formas de responsabilização dos gestores através da administração por resultados, que substituiu características da burocracia; e
- Dimensão cultural: uma mudança de mentalidade, pautada pela confiança.

Matias-Pereira (2014) complementa que a reforma (Gerencialista) do Estado brasileiro de 1995, foi dividida em dois estágios: no primeiro, foram realizadas a privatização, a descentralização, a desregulamentação, entre outras medidas; no segundo foi feita a estruturação de capacidade administrativa institucional.

### **3- A Administração Pública Gerencial, a Governabilidade e a Governança**

#### **3.1- Reflexão acerca dos conceitos de Governabilidade e Governança**

Considerando grande parte da literatura especializada, observa-se que o termo governabilidade engloba, predominantemente, a dimensão jurídica e institucional do Estado, suas leis e normas, enquanto o termo governança ressalta processos políticos e gerenciais ligados às estratégias de governo. As duas instâncias, governabilidade e governança, interagem de forma dinâmica e permanente.

Em um regime democrático e dentro de uma perspectiva genérica, a governabilidade, de acordo com Araújo (2002), refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado, ou seja, pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si. Por sua vez, a cientista política Santos (1997), numa concepção um pouco mais sistemática, relaciona a governabilidade às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses”. O estudioso Luciano Martins (*apud* Santos, 1997, p. 342), numa fórmula sintética, observa que o termo governabilidade refere-se à “arquitetura institucional”, o que pressupõe os vários aspectos citados acima. Já Matias-Pereira (2014) destaca que o termo governabilidade está relacionado ao grau no qual o sistema político se institucionaliza. Diniz (1995) como que resume esses conceitos alegando que a expressão se refere às condições sistêmicas mais gerais, por meio das quais se dá o exercício do poder em dada sociedade, como a forma de governo, as

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

relações entre os poderes, os sistemas partidários, etc. Assumindo uma postura de crítica à profusão de conceitos acerca do tema, Bresser-Pereira (2002), de forma genérica e extrapolando as definições anteriores em direção à ideia de governança, concebe governabilidade como sendo a capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a sociedade.

Quanto à governança, vemos que Diniz (1995) concebe o termo referindo-se à capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal de implantação das políticas e na consecução das metas coletivas. Inclui-se, nessas ações de governo, segundo Matias-Pereira (2014), o conjunto de mecanismos e procedimentos para cuidar da dimensão participativa e plural da sociedade. Este autor observa ainda que enquanto a governabilidade diz respeito às condições do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade, ou seja, a capacidade de governança acarreta a capacidade governamental de criar e assegurar a execução de regras universalistas nas transações sociais, políticas, sociais e econômicas. Numa conceituação compendiada, Bresser-Pereira (2002) caracteriza governança como a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

Contudo, observa Matias-Pereira (2014) que, na atualidade, o conceito de governança habitualmente utilizado é o adotado pelo Banco Mundial, segundo o qual governança pode ser aceita como a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento. Nesta mesma direção aponta Torres (2016), ao assinalar que, mesmo com possíveis ambiguidades e imprecisões, a noção de governança está reiteradamente vinculada à questão das condições de funcionamento do “bom governo”, explícita ou implicitamente entendido como “governo democrático”.

Os conceitos aqui levantados, ainda que de forma breve, dão conta de que a governabilidade antecede a governança, isto é, expressa a legitimidade para governar e realizar o exercício do poder, oriunda de condições sistêmicas; governança é a capacidade financeira, gerencial, técnica de governar, ou seja, formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas. Nessa perspectiva, Diniz (*apud* BEHRING, 2008, p. 209) resume: governabilidade trata das condições institucionais e sistêmicas, enquanto a governança opera sobre a capacidade operacional e a eficácia. Esses conceitos, portanto, são complementares, mas não idênticos.

Alguns autores, a exemplo de Santos (1997), sob o argumento de que há uma pluralidade, convergências e divergências conceituais, defendem uma fusão entre as noções de governança e governabilidade por meio do conceito de “capacidade governativa”, entendida como a capacidade do estado em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade. De acordo com esta proposta de fusão, os dois conceitos (governabilidade e governança) referem-se a uma única e mesma questão: a questão funcionalista da performance do sistema político em processar as pressões oriundas tanto do ambiente social

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

externo como do próprio sistema político (TORRES, 2016). Tal postura, contudo, não chega a apresentar aspectos conceituais novos em relação ao tema, apenas funde as duas perspectivas conceituais já vistas em relação a governabilidade e governança.

### **3.2 - A Administração Pública e a Governança**

Até a década de 1960 a “teoria da modernização” se destacava na esfera política mundial. Tal teoria sustentava o argumento de que o “bom governo”, numa realidade democrática, estava totalmente associado ao desenvolvimento econômico. Entretanto, a histórias e os fatos demonstraram que a teoria era equivocada, vide diversos regimes autoritários que, ao longo do tempo, vivenciaram relevante aceleração econômica e minguidas (ou nenhuma) garantias de direitos de cidadania (TORRES, 2016).

Considerando tal situação apontada acima, a governança se destaca como o ponto de partida para um notório distanciamento entre a “teoria da modernização” e a administração pública democrática. Com a irrefutável apuração da dissociação entre o desenvolvimento econômico e a democracia, as reflexões sobre governança destacam a ligação entre o Estado e sociedade, demonstrando que a efetivação do “bom governo” tangenciam os aspectos institucionais, sociais e culturais dentro do contexto político (TORRES, 2016).

De acordo com a visão gerencial e tecnicista de Bresser-Pereira (1997, p. 40), principal formulador dos diagnósticos e terapias (reforma gerencial) sobre a crise (sobretudo fiscal) do estado brasileiro na década de 1990, governança refere-se às condições financeiras e administrativas que o estado precisa reunir para transformar em realidade as decisões que toma. Bresser-Pereira (1997) atribuiu a crise de governança ao modelo burocrático de administração pública, apresentada pelo autor como ineficiente e custosa. Por sua vez, Torres (2016) argumenta que tanto a crise fiscal do estado como sua incapacidade de produzir e implementar políticas públicas devem ser concebidas como parte essencial da crise de governança dos sistemas políticos contemporâneos.

Nesse cenário de crise (fiscal e de governança), muitos estudiosos e políticos apontam o modelo burocrático como contraproducente em relação às práticas de “bom governo”, defendendo, por outro lado, o gerencialismo como o modelo de administração pública que restauraria a governança. No Brasil, como visto anteriormente, esse pensamento se materializa em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), cujo objeto central era promover a governança (enquanto “bom governo”), superando o formalismo procedimental burocrático, focando em resultados, apostando na descentralização das atribuições administrativas, possibilitando, então, uma participação mais direta da sociedade na gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2002).

É importante salientar que muitos dos argumentos utilizados pelos gerencialistas apontam para o neoliberalismo e o Estado mínimo. Nesse sentido, Nogueira (2004) declara que o que houve de positivo não foi suficiente para dar

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

uma dimensão vitoriosa à reforma gerencialista, visto que não se edificou um sistema político efetivamente democrático, ou seja, o sistema político evoluiu como uma democracia sem sociedade e sem Estado. A reforma focou no Estado enquanto aparato administrativo em detrimento ao Estado ético-político, isto é, a própria ideia de Estado perdeu a clareza. Cardoso Junior (2011) argumenta que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas de modo melhor e mais eficiente, cabe-lhe também a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país.

#### **4- A Administração Pública Gerencial e a descentralização**

Diversos autores assinalam que os processos de descentralização foram caracterizados, em vários países, como um esforço de reforma administrativa do aparato estatal, que são determinados por novas condições econômicas, políticas e sociais experimentadas pelo capitalismo internacional em sua atual etapa de desenvolvimento.

A questão da descentralização foi alvo de intenso embate e discussão internacional, no final da década de 1970 e início da década de 1980. Várias agências internacionais de desenvolvimento enfatizaram a necessidade de descentralizar os planos de desenvolvimento dos países do terceiro mundo. Scardua (2003, p. 64) afirma que, “já nos anos 1990, a falta de participação social é apontada pelas instituições internacionais como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos”.

Como supracitado, a concepção moderna de governança implantada no Brasil por Bresser-Pereira no governo de Fernando Henrique Cardoso está acoplada aos preceitos gerencialistas e, conseqüentemente, às reformas administrativas tomadas por esse enfoque. No enredo traçado pela reforma gerencial brasileira, fica clara a conexão entre a descentralização das atribuições administrativas e políticas e a aplicabilidade técnica da governança. Nessa retórica, a constituição de espaços institucionais de governança local/regional se dá num cenário histórico de descentralização dos Estados (ROVER; BIRKNER; MUSSOI, 2008).

No Brasil, para além da Constituição de 1988 (quando especialmente os municípios ganham maior poder e autonomia de gestão), o modelo administrativo apresentado por Bresser-Pereira (2002) no PDRE inclui a dimensão descentralizadora como um processo fundamental para a efetividade da governança. O autor argumenta que a descentralização deve ocorrer não apenas na esfera administrativa, mas também em termos políticos, envolvendo distribuição territorial de poder, demonstrando assim, uma evidente relação com a democracia. Muitos autores asseguram que a democracia nasce do poder local. Outros, no entanto, defendem que a descentralização pode fomentar o paroquialismo, o conformismo e o exercício do poder oligárquico por elites locais. Contudo, na retórica para a proposta da administração pública gerencial brasileira, a descentralização figura como um processo democrático e

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

participativo (BRESSER-PEREIRA, 2002). Desta forma, em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo e a reforma gerencial permitiram que os governos locais estabelecessem suas próprias agendas nos múltiplos setores.

## **5- Críticas ao modelo gerencial**

Vimos que as ideias e reformas gerencialistas eclodem no Brasil a partir da década de 1980, apresentando uma proposta que garantiria a melhoria da eficiência gerencial e a redução de custos para um Estado de cunho claramente neoliberal. Incorporando mudanças de grande magnitude na dimensão institucional, avaliando o sucesso ou o fracasso da administração pública através de ferramentas e critérios próximos àqueles utilizados pela administração privada, assumindo uma orientação voltada para o cliente/consumidor/cidadão e com foco na transparência, a NPM foi defendida por seus apoiadores como um modelo ousado, inovador e triunfante, no que pese a brutal desigualdade que marca a sociedade brasileira.

Refletindo sobre a experiência da administração pública no Brasil, Nogueira (2004) avalia que, no início do século XX, os brasileiros vivenciaram um país mais moderno e diferenciado, muito por conta do ingresso nos circuitos econômicos e culturais do mundo globalizado. O autor ressalta também que houve um ganho incontestável na transparência, na consciência da relevância do protagonismo social (como consequência dos mecanismos de participação e descentralização da gestão das políticas sociais) e no regime de liberdades e direitos (tanto no plano partidário e sindical quanto em termos de opinião).

Ainda que a administração pública gerencial tenha promovido avanços políticos, econômicos, sociais e culturais, cabe aqui uma exposição das coerentes críticas ao modelo. Depois de evidenciar os melhoramentos advindos da NPM, Nogueira (2004) faz uma análise pontuando algumas distorções do gerencialismo. O estudioso declara que o que houve de positivo não foi suficiente para dar uma dimensão vitoriosa à reforma, visto que não se edificou um sistema político efetivamente democrático, ou seja, o sistema político evoluiu como uma democracia sem sociedade e sem Estado. A reforma focou no Estado enquanto aparato administrativo em detrimento ao Estado ético-político, isto é, a própria ideia de Estado perdeu a clareza.

Observa-se que expressões como privatização e mercado dão um tom neoliberal à reforma, enfatizando a desregulamentação e menor interferência estatal. As críticas recaem ainda sob a visão do cidadão como consumidor/cliente, indiferente quanto a sua participação e inclusão nas escolhas sociais (SECCHI, 2009). Behring (2008) também chama atenção para uma questão crucial dentro da reforma gerencial: a criação dos muitos órgãos da administração indireta. Para a autora, políticas públicas passam a ser submetidas à unidades autônomas e concorrentes entre si, o que pode ocasionar a rentabilização dos recursos em detrimento dos fins, reeditando as práticas de rent seeking. Numa visão geral, Behring (2008) intitula a implantação do

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

gerencialismo no Brasil de Contra-Reforma, que desestruturou o Estado e propiciou a perda de direitos.

Quanto as expressões governabilidade e governança, Behring (2008) acredita que a avalanche semântica que reveste os conceitos dos termos oculta um neoliberalismo e um conservadorismo disfarçados de construção consensual. Ainda nesse viés, Avelar e Cintra (2004) argumentam que, para além da confusão semântica, a governabilidade no cenário reformista é tratada como um problema técnico, isto é, faz referência à aparelhagem do Estado, à eficiência ou capacidade governativa, omitindo-se, do ponto de vista da democracia, os interesses múltiplos de numerosos atores sociais.

No que tange a descentralização, Nogueira (2004) lembra que, na lógica reformista, a sua aplicação foi fortemente aproximada da ideia de democratização, a ponto de se confundir com ela (o que não foi observado, plenamente, na prática), ou seja, a descentralização foi tida como o caminho mais adequado para a resolução de problemas sociais e para a elevação do desempenho gerencial do setor público. Para Scardua (2003), a característica central da descentralização no Brasil é a sua descoordenação. O autor assinala que, de acordo com uma análise dos principais estudos realizados no Brasil sobre as relações de poder em nível local, é possível inferir que os coronéis e as oligarquias locais e regionais são os atores dominantes dessas relações de poder, desnudando uma face cruel da descentralização, que pode ser considerada como herança do patrimonialismo.

Com o avanço da globalização e das reformas gerenciais (consideradas neoliberais), a descentralização ganha um novo significado, sendo sinônimo de redução do Estado às funções básicas e indispensáveis para seu funcionamento, cedendo espaço para o “mercado” via desregulamentação dos setores da economia, a fim de torná-la mais competitiva. A privatização de todo e qualquer serviço público e, até mesmo, o financiamento de serviços privados com recursos públicos é uma proposta de modelo a ser seguido por esse modelo neoliberal (SCARDUA, 2003).

Muitas críticas recaem ainda sobre o fato dos reformistas partirem da premissa, ou suposição, de que a simples transferência do poder de decisão e execução para uma instância inferior é suficiente para que haja descentralização, e que os serviços descentralizados irão ganhar em qualidade. Esse tipo de postura não leva em conta as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais existentes no país e dentro de uma mesma região, que criam situações diferenciadas, exigindo soluções próprias para o enfrentamento dos problemas que, muitas vezes, não foram previstos, ou foram simplesmente ignorados, durante o processo de descentralização. Para Almeida (1996) essa maneira de mudar tem consequências sociais e políticas igualmente perversas, podendo agravar as disparidades intra e inter-regionais.

Por seu turno, Buarque (2008) acredita que, mesmo com os problemas e advertências elucidadas, as ações específicas da descentralização e do fortalecimento do poder local são fatores decisivos para a participação, a

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

democratização do processo decisório e a educação política da sociedade. Mesmo que essa prática possa, a princípio, reforçar a cultura política dominante nos microespaços, a relação com a sua região e a participação direta nas decisões devem levar a novas formas de fazer política e de responsabilização nas decisões (BUARQUE, 2008).

Na prática, a Administração Pública sofre a influência ou interferência de diversos fatores, como políticos e econômicos, e dos mais diversos interesses pessoais ou corporativos, contrariando, muitas vezes, o seu princípio fundamental de buscar o bom funcionamento do Estado aliado à busca do bem comum.

Em suma, a maior parte das críticas que revestem o gerencialismo derivam e orbitam em torno da redefinição do papel do Estado. Como afirmou Nogueira (2004), o Estado-máquina não pode ser eficaz se não caminhar junto com o Estado ético-político.

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M.H. T. **Federalismo e Políticas sociais**. In: AFFONSO, R.B.A. E SILVA, P.L.B. (ORG). Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo:FUNDAP. 1996. 376p. (Federalismo no Brasil)

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs). **Sistema Político Brasileiro**. São Paulo: UNESP, 2004.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: UNB, 1986. 1.328 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2002.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Brasília: Ipea, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.584).

CASTRO, A. **A Nova Constituição brasileira**. Imprensa: RJ, Freitas Bastos, 1936.

Evolução da administração pública brasileira: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e seus desdobramentos.

DINIZ, E. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.** *DADOS* – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, A. **Direito constitucional administrativo.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Estado para a sociedade civil.** São Paulo: Cortez, 2004.

ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K.; MUSSOI, E. M. **Gestão do desenvolvimento local/regional: descentralização, governança e redes de poder.** Revista grifos, vol. 17, núm. 24, 2008, pp. 75-91. Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Chapecó-SC, Brasil

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós constituinte.** *Dados*, v. 40, n. 3, 1997 <10.1590/S0011-52581997000300003>.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil.** 234 p., 297 mm, (UnBCDS, Doutor, Política e Gestão Ambiental, 2003). Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública 43(2):347-369, mar/abr. 2009. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TORRES, R. D. **Governabilidade, governança e poder informal: um problema central de sociologia política.** *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan.-mar. 2016.