

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATUAL: A COEXISTÊNCIA DO  
PATRIMONIALISMO, BUROCRACIA, GERENCIALISMO E GOVERNANÇA  
PÚBLICA**

**CURRENT BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION: THE COEXISTENCE OF  
PATRIMONIALISM, BUREAUCRACY, MANAGERIALISM AND PUBLIC  
GOVERNANCE**

José Mário Vipievski Junior<sup>1</sup>  
Alexandre Assis Tomporoski<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente artigo busca identificar as fases ou modelos de Administração Pública adotados no Brasil durante o decorrer de sua história, destacando as principais características de cada fase, possibilitando aferir se algumas características subsistem na contemporaneidade. O artigo é norteado pela seguinte questão-problema: Quais são as fases ou modelos de Administração Pública já adotados no Brasil e quais as principais características de cada um deles? O objetivo geral, portanto, é verificar quais são as fases ou modelos de Administração Pública presentes na história e na atualidade do Brasil. A pesquisa adota o método qualitativo, ancorado em pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se do método indutivo. O atual modelo de Administração Pública brasileira é resultado de um processo dinâmico de transformação, iniciado na colonização Portuguesa, e acentuado em 1808, com a vinda da família real, aplicando o modelo patrimonialista. Na década de 1930 ocorre uma reforma na Administração Pública, direcionando-a para um modelo burocrático. Na década de 1990, uma nova reforma impõe o modelo gerencial, de essência neoliberal. Após 2014 o Brasil adota um modelo denominado governança pública. Comumente estes modelos são

---

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado - UNC, Canoinhas (SC), Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade do Contestado, UNC, Canoinhas. Santa Catarina, Brasil. E-mail: [vipievski@unc.br](mailto:vipievski@unc.br)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8446-7622>

<sup>2</sup> Doutor em História (UFSC). Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UNC). Canoinhas. Santa Catarina. Brasil. E-mail: [alexandre@unc.br](mailto:alexandre@unc.br)  
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3042-7844>

pensados como sucessivos, entretanto, não é o que ocorre, uma vez que as características de cada modelo continuam presentes e coexistindo. Entender este fenômeno histórico, político, jurídico e social auxilia na compreensão da Administração Pública atual e de seus desígnios.

**Palavras chave:** administração pública; transformações; modelos; coexistência.

### ABSTRACT

This article seeks to identify the phases or models of Public Administration adopted in Brazil during the course of its history, highlighting the main characteristics of each phase, allowing the assessment of whether some characteristics remain in contemporary times. The article is guided by the following question-problem: What are the phases or models of public administration already adopted in Brazil and what are the main characteristics of each one of them? The general objective, therefore, is to verify which are the phases or models of Public Administration present in the history and in the present of Brazil. The research adopts the qualitative method, anchored in bibliographical and documentary research, using the inductive method. The current model of Brazilian Public Administration is the result of a dynamic process of transformation, initiated in Portuguese colonization, and accentuated in 1808, with the arrival of the royal family, applying the patrimonialist model. In the 1930s, there was a reform in Public Administration, directing it towards a bureaucratic model. In the 1990s, a new reform imposed the managerial model, of neoliberal essence. After 2014, Brazil adopted a model called public governance. These models are commonly thought of as successive, however, this is not the case, since the characteristics of each model are still present and coexisting. Understanding this historical, political, legal and social phenomenon helps in understanding the current Public Administration and its purposes.

**Keywords:** public administration; transformations; models; coexistence.

**Artigo recebido em:** 28/02/2023

**Artigo aprovado em:** 21/10/2023

**Artigo publicado em:** 07/11/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo identificar as fases ou modelos de Administração Pública adotados no Brasil no decorrer de sua história, destacando as principais características de cada fase, e possibilitando identificar se tais características ainda subsistem no tempo presente.

A Administração Pública é objeto de estudo em vários campos, sobretudo nas Ciências Jurídicas, Sociais e Políticas, bem como nas ciências da Administração e Gestão Pública. Por certo, a forma de atuação da Administração Pública atual é fruto de um processo de transformações políticas, jurídicas e sociais.

Conhecer as transformações da Administração Pública auxilia na compreensão de fenômenos e características presentes nos dias atuais, que são reflexos de modelos supostamente superados, mas que ainda irradiam efeitos na Administração contemporânea. No mesmo sentido, o conhecimento acerca das transformações permitem compreender as razões ou justificativas de certas posturas da Administração, inclinadas para a aplicação de novos paradigmas que se impõe.

Neste sentido, toma-se como norteadora a seguinte questão-problema: Quais são as fases ou modelos de Administração Pública já adotados no Brasil e quais as principais características de cada um deles?

O tema possui relações com a Administração Pública e com a prestação de serviços públicos, bem como com a implementação de políticas públicas asseguradoras dos direitos sociais. Verifica-se, portanto, sua importância no âmbito político e social.

Tem-se, como objetivo geral, verificar quais são as fases ou modelos de Administração Pública identificáveis na história e na atualidade do Brasil. Os objetivos específicos são: Compreender a Administração Pública brasileira e suas transformações, perpassando pelas fases ou modelos, além de se propor a identificar as características de cada fase. Por fim, busca-se compreender a fase atual em que se

encontra a Administração Pública brasileira, identificando possíveis influências dos modelos anteriores no sistema atual.

Esta pesquisa apresenta, como aporte metodológico, uma abordagem qualitativa, ancorada em pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se do método indutivo, o qual, segundo Cesar Luiz Pasold (2005, p. 238) “[...] consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”. Para tanto, procedeu-se a leitura de artigos científicos, livros, dissertações e teses produzidas sobre a temática, bem como a pesquisa em diplomas normativos.

Para alcançar os objetivos propostos, primeiramente serão apresentadas noções gerais sobre a Administração Pública e sobre o direito administrativo, em seguida, serão exibidas as fases ou modelos de Administração Pública verificáveis na história do Brasil, bem como na contemporaneidade. Por fim, serão tecidas as considerações finais, apresentando as conclusões alcançadas.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO ADMINISTRATIVO**

A expressão “Administração Pública” por vezes é tomada como sinônimo de Estado, abarcando quaisquer atividades dos Poderes constituídos, ou ainda como sinônimo de Governo. Em outras ocasiões utiliza-se essa expressão para se referir apenas ao exercício das atividades do Poder Executivo. A nomenclatura também é utilizada para definir atividades públicas, ou seja, os serviços públicos prestados pelo Estado, ou ainda para se referir aos órgãos, entidades e agentes públicos. Em razão deste uso dinâmico da expressão, para efeitos do presente estudo, faz-se necessário definir o conceito de Administração Pública.

É necessário identificar e distinguir as funções administrativas das demais funções estatais, em especial da jurisdição e da legislação. Isso porque, na concepção clássica, as funções estatais de administração, legislação e jurisdição são atribuídas

para estruturas de poder, independentes e harmônicas, quais sejam: Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (MEDAUAR, 2018).

Trata-se da clássica tripartição de Poderes, proposta por Montesquieu e que até hoje é adotada nos Estados de Direito<sup>3</sup>. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário, atuando de forma independente e harmônica entre si, são poderes permanentes e estruturais do Estado, e a cada um deles corresponde uma função que lhe é atribuída de forma precípua. Neste sentido, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei, a função precípua do Poder Executivo é a conversão da lei em atos administrativos, e por fim, a função precípua do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes processuais (MEIRELLES, 2016).

Tradicionalmente, a função administrativa era concebida como sendo uma atividade subordinada aos regramentos, uma vez que, para o exercício de tal atribuição bastava tão somente executar a lei. Atualmente esta ideia é questionável, pois a Administração Pública, ainda que deva fiel observância ao princípio da legalidade, possui uma gama de atividades e serviços, para os quais a noção de simples execução da lei é insuficiente, razão pela qual não se pensa mais na Administração como um mero executor (MEDAUAR, 2018).

A Administração Pública, na qualidade de prestadora de serviços públicos, e garantidora dos direitos fundamentais, atua não como um simples executor da lei, mas sim como aquele que concretiza os direitos e serviços em favor do cidadão, bem como impõe deveres e restrições. Ainda que a atuação administrativa necessite estar fundamentada na legalidade, não se pode ignorar que o administrador realiza um papel mais amplo do que somente executar. Ele necessita atuar na qualidade de

---

<sup>3</sup> A noção de Estado de Direito reconduz à ideia de um governo de leis e não dos homens. Um Estado que cria suas próprias normas e, tal qual os indivíduos, se submete a elas. Não se trata de uma ideia recente, já que era encontrada até nos escritos de Platão e Aristóteles, bem como em outras manifestações, inclusive na Idade Média e Moderna, mas ganhou maior notoriedade a partir do Constitucionalismo, assumindo função de princípio fundamental estruturante para limitação jurídica do poder (SARLET, 2015).

intérprete e aplicador, dentro das nuances dos casos concretos, levando em consideração toda a estrutura legislativa, bem como os princípios que norteiam o direito.

A ampliação das atividades estatais criou campo para expansão da percepção da Administração Pública e, por consequência do Direito administrativo. A Administração Pública, com suas estruturas, atividades e regramentos, é o objeto do Direito Administrativo.

As atividades da Administração Pública estão, portanto, dentro das funções do Poder Executivo. Porém, há que se considerar que no âmbito do Poder Executivo existem funções governamentais e funções administrativas, cuja nítida separação por vezes é complexa, já que governo e Administração encontram-se emaranhados (MEDAUAR, 2018).

Ainda que na prática a separação entre função governamental e função administrativa seja abstrusa, no campo teórico pode-se considerar que as funções governamentais estão associadas às decisões políticas, enquanto que as funções administrativas são atividades voltadas para o cumprimento e execução de tais decisões. Esta perspectiva coaduna-se com a ideia de Administração Pública em sentido amplo e estrito. Em sentido amplo, compreende tanto os órgãos governamentais, aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos subordinados, aos quais incumbe executar os planos governamentais. Por outro lado, em sentido estrito, a Administração Pública compreende apenas os órgãos administrativos e a função administrativa, excluídos os órgãos governamentais e a função política (DI PIETRO, 2019).

Para o presente estudo, a expressão “Administração Pública” será aplicada no sentido amplo, ou seja, referindo-se não apenas aos órgãos executores e as funções administrativas, mas também aos centros de poder e decisão governamental do Poder Executivo.

A Administração Pública pode ainda ser conceituada em sentido funcional e organizacional. No aspecto funcional, também chamado material, a Administração Pública é um conjunto de atividades do Estado, no exercício de suas funções públicas, que produzem bens e serviços, e os estendem para população. Já na perspectiva organizacional, também chamada de formal, a Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população (MEDAUAR, 2018).

O que diferencia as considerações conceituais acima é o fato de que, para o aspecto funcional, o enfoque está na atividade, ou seja, nos serviços desempenhados, enquanto que no aspecto organizacional, o enfoque está nas estruturas, ou seja, nos órgãos, entidades e agentes disponíveis para concretizar as atividades da Administração Pública.

O Direito Administrativo se constitui como um ramo autônomo do direito no final do século XVIII e início do século XIX. Obviamente, nos períodos anteriores existiam normas administrativas, porém estavam associadas a outros ramos do direito, principalmente Direito Civil. A autonomia do Direito Administrativo surge exatamente com o Direito Constitucional, mais precisamente com o advento do Estado Moderno (DI PIETRO, 2019).

Emerge assim a necessidade de normatizar a competência das autoridades, buscando limitar o poder e definir os direitos dos particulares. As relações entre o Estado e a sociedade refletem-se no Direito Administrativo. O Estado deixa de ser abstencionista e passa a ser um Estado prestacional, e com isso a Administração Pública fica cada vez mais complexa, constituindo mecanismos e estruturas necessárias para concretizar as ações do Estado, dentre elas, a prestação de serviços públicos. Neste cenário, o Direito Administrativo ganha espaço para desenvolver-se.

A definição de Direito Administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles, se traduz “no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins

desejados pelo Estado” (MEIRELLES, 2016, p. 42). Estes fins desejados pelo Estado não devem ser confundidos com a vontade pessoal do governante, mas sim com a busca pela satisfação daquilo que se condicionou chamar de “interesse público”<sup>4</sup>.

Há uma grande dificuldade por parte dos administrativistas em definir o que seria o “interesse público”, por se tratar de uma conceito jurídico indeterminado ou conceito plurissignificativo, Hely Lopes Meirelles (2016), por exemplo, defende que a percepção do interesse público deve ser aferida em casos concretos, dada a imprecisão conceitual.

Em que pese sua polissemia, abstração e a imprecisão, a expressão “interesse público” assume um certo protagonismo principiológico no direito administrativo brasileiro. A relevância jurídica é tamanha que os chamados “princípios estruturantes da Administração Pública” decorrem da ideia de “interesse público”. São os princípios da “supremacia do interesse público” e da “indisponibilidade do interesse público”.

## 2.1 PRINCÍPIOS JURÍDICOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública deve aplicar os recursos financeiros, coordenar pessoas, contratar, prestar serviços de saúde, educação, segurança, lazer, cultura, enfim, gerir os bens públicos, o espaço público e os interesses da coletividade. Neste mister, a atividade administrativa é orientada por princípios jurídicos.

Princípios jurídicos são considerados ideias centrais de um sistema, estabelecendo diretrizes e conferindo sentido lógico, harmonioso e racional,

---

<sup>4</sup> A expressão interesse público é concebida, no âmbito jurídico, como um conceito indeterminado, ou seja, apresenta termos imprecisos que necessitam de complementação por aquele que os aplica em situações concretas. São termos abertos e plurissignificativos, largamente recepcionados pelo direito administrativo brasileiro, e que, embora abstratamente indeterminados, possuem conteúdo determinável nos casos concretos. O elevado grau de abstração do conceito não impossibilita sua utilização, sobretudo na contraposição dos interesses públicos e privados, ou seja, a vagueza de sentido jurídico não pode ser pretexto para afastar a utilização prática (HACHEM, 2011).

possibilitando uma adequada compreensão de sua estrutura (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, que se estendem sobre todo ordenamento jurídico, desde a concepção da norma até a execução de atos, compreendidos dentro de um sistema (MELLO, 2013).

Assim, além das regras, consubstanciadas nas leis e demais atos normativos, existem ideias centrais ou preceitos gerais, dotados de uma significativa carga de valores, que são relevantes para o ordenamento jurídico.

Medauar (2018, p. 115), sobre os princípios, assenta que:

Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do direito administrativo. Tendo em vista que as atividades da Administração Pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.

A Administração Pública possui o dever de observância e cumprimento aos princípios, sobretudo aqueles de natureza constitucional. Comumente são elencados dois princípios como estruturantes ou supra princípios, são eles: a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

A supremacia do interesse público reflete a garantia de que o interesse coletivo deve ser buscado pelo Estado, em todas as fases e atos da Administração, ou seja, na criação ou na aplicação da lei (DI PIETRO, 2019). Neste sentido, o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, da mesma forma que deve prevalecer sobre o interesse do governo ou do governante.

O princípio da supremacia do interesse público possui relação com as finalidades do Estado. A prevalência do interesse público sobre os interesses privados

é inerente à atuação do Estado, uma vez que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse da coletividade (MEIRELLES, 2016).

O referido princípio não está isento de questionamentos e críticas. Odete Medauar (2018, p. 128), por exemplo, afirma que “Esse ‘princípio’, se algum dia existiu, está ultrapassado [...]”. Segundo a referida autora, a Constituição Federal prioriza direitos fundamentais dos particulares, sendo, portanto incoerente invocar a supremacia do interesse público como um princípio, além disso, a Administração deve ponderar os interesses diante das situações, a fim de compatibilizar os interesses com a minimização de sacrifícios (MEDAUAR, 2018).

Em contrapartida, Di Pietro defende a existência do princípio, alocando-o no próprio conceito de serviço público, estando na base da atuação do Estado. Afirma ainda que aqueles que se opõem à aplicação do referido princípio estão atribuindo uma equivocada interpretação, de caráter generalista. O princípio da supremacia do interesse público não coloca em risco os direitos individuais, uma vez que deve ser aplicado conjuntamente com os demais princípios consagrados no direito pátrio (DI PIETRO, 2019).

O primado do princípio é a defesa do interesse público, ou seja, o Estado atuando na defesa dos interesses da coletividade, buscando favorecer o bem-estar social. Não se pode olvidar da existência de limites no exercício de direitos individuais, impostos pelo ordenamento jurídico, cujas delimitações são importante para definir os contornos dos direitos individuais e impedir que o seu exercício acarrete prejuízo aos direitos dos demais indivíduos, bem como da coletividade (DI PIETRO, 2019).

O princípio da indisponibilidade do interesse público, por sua vez, significa que a Administração Pública não pode abrir mão do interesse público, nem renunciar poderes e deveres, até mesmo porque a Administração não titulariza o interesse público, apenas o gere (MEIRELLES, 2016).

O interesse público é indisponível pela Administração Pública, uma vez que considerando a titularidade da coletividade, a Administração Pública apenas gere e

protege o interesse público, mas não pode dispor livremente dele, até mesmo porque não lhe pertence (DI PIETRO, 2019). Pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, a autoridade administrativa não pode, ante nenhum pretexto, deixar de tomar providências relevantes ao atendimento do interesse público.

Paralelo aos princípios estruturantes existem vários outros, dentre os quais se destacam aqueles com previsão constitucional, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, Constituição da República Federativa, 1988).

De forma bastante concisa, o princípio da legalidade, em sua gênese, refere-se a supremacia da lei sobre os atos administrativos, ou seja, a Administração Pública sendo submissa da lei, traduzindo uma limitação do Poder Executivo através da força da legislação. Esta concepção ainda permanece, porém houve uma transformação na ideia de legalidade, no sentido de que o referido princípio não se limita a observância da lei criada pelo legislativo, mas também dos valores e preceitos fundamentais presentes na Constituição Federal, e que norteiam todo o ordenamento jurídico. Tal transformação decorre da compreensão de que a lei não se confunde com justiça, ou seja, e em seguida, pelo excesso de formalismo normativo (MEDAUAR, 2018).

O princípio da impessoalidade, por sua vez, possui dois sentidos, sendo o primeiro relacionado com a finalidade pública, ou seja, a atuação da Administração não pode estar voltada para prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, mas sim voltada para satisfação do interesse público. No segundo sentido da impessoalidade, significa que os atos administrativos não devem ser imputados para a pessoa que os pratica, mas sim ao órgão ou entidade junto a qual o agente público está vinculado (DI PIETRO, 2019).

Pelo princípio da moralidade, ainda que o conceito de moralidade seja vago e impreciso, entende-se a atuação administrativa com lisura, ética, honestidade. Conforme Hely Lopes Meirelles (2016, p. 94):

Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: *'non omne quod licet honestum est'*.

A moralidade é associada com a ideia de um bom gestor, um administrador probo, que age com decoro e honestidade, sem envolvimento escusos. Como se trata de um princípio carregado de subjetividade, não é incomum responsabilizações de administradores, por improbidade administrativa decorrente de atos que atentam contra a moralidade da Administração Pública.

O princípio da publicidade estampa a ideia de transparência. Em um regime democrático, a visibilidade dos atos administrativos deve ser a regra, enquanto que a realização de atos secretos deve ser exceção (MEDAUAR, 2018). A publicidade, portanto, é a divulgação, por parte da Administração, de seus atos, para que os cidadãos tenham ciência, bem como para fins de eficácia jurídica, quando for requisito de validade do ato. A publicidade, além da necessidade da divulgação oficial de atos, reflete também a obrigação da Administração prestar informações aos indivíduos, quando solicitado, ou quando em processos administrativos. Existem atos que, em razão de sigilo, segurança ou por conterem informações de caráter pessoal de indivíduos, podem ter sua publicidade vedada, desde que de maneira fundamentada, porém, reitera-se a vedação da publicidade é medida excepcional.

No que tange o princípio da publicidade, o administrador precisa equacionar dois aspectos importantes, para os quais inclusive existem leis específicas, o acesso à informação, corolário da democracia, previsto na Constituição e regulamentado pela Lei 12.527/2011, e a proteção dos dados individuais, direito fundamental de

privacidade, regrado pela Lei 13.709/2018. O descumprimento de qualquer uma das leis mencionadas pode implicar em responsabilizações para o agente público.

Por fim, o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, fruto do gerencialismo neoliberal. O vocábulo “eficiência”, traduz a ideia de ação voltada para produção de resultados rápidos e precisos, ou seja, a Administração Pública possui o dever a atuar de modo célere e com exatidão, a fim de produzir resultados voltados para satisfação das necessidades da população (MEDAUAR, 2018).

### **3 OS MODELOS OU FASES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>5</sup>, Ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, elaborou, no ano de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. No bojo do referido Plano, Bresser apresenta uma perspectiva histórica da evolução da Administração Pública brasileira, partindo de três modelos utilizados em vários países, quais sejam: modelo patrimonialista, modelo burocrático e modelo gerencial (PEREIRA, 1995).

---

<sup>5</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, doutor em Economia pela Faculdade de Economia e Administração da USP, foi nomeado Ministro da Fazenda em 1987, pelo então Presidente da República José Sarney. Na ocasião defendeu a formulação de um plano econômico baseado em metas mensais e trimestrais, com rígido controle de gastos públicos, ajustado às recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI). Deixou o Ministério no final do mesmo ano, depois dos fracassos das medidas econômicas do chamado Plano Bresser. Foi um dos fundadores do PSDB, e em 1994, foi o coordenador financeiro da campanha presidencial de Fernando Henrique Cardoso, assumindo, em 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. No mesmo ano, a atuação do referido Ministério resultou em um projeto de reforma administrativa, alinhada com os propósitos neoliberais orientados pelo Consenso de Washington. O projeto de reforma foi apresentada ao Congresso Nacional por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995, a qual foi aprovada no ano de 1998, conforme Emenda Constitucional nº 19.

Faz-se necessário registrar que a perspectiva histórica proposta por Luiz Carlos Bresser Pereira conduz à uma visão de caráter evolucionista<sup>6</sup>, na qual as transformações da Administração estariam dentro de um processo de avanço e modernização. Tal abordagem pode induzir à crença de que um modelo substitui o outro, desconsiderando que na realidade os modelos coexistem, como será verificado.

### 3.1 O PATRIMONIALISMO: UM LEGADO INDIGESTO

A Administração Pública brasileira se modernizou e burocratizou apenas na década de 1930, porém, as raízes históricas encontram-se ainda no Brasil Colônia, cujo modelo de Administração refletia aquilo que se adotava em grande parte do velho continente, e que fora trazido ao Brasil pela Coroa Portuguesa.

Durante o período colonial, as estruturas e instituições organizadas pela Coroa Portuguesa no Brasil eram precárias e a ocupação do espaço era ainda incipiente. Por outro lado, a fama de se tratar de uma terra com abundância de recursos e bens, acabava por atrair pessoas em busca de notoriedade, poder e riquezas. Neste contexto, contrabandos, desvios e apropriações eram comuns e frequentes, inclusive realizados por clérigos e cobradores de impostos, que atuavam em nome da Coroa, mas que prestigiavam seus interesses particulares. Com a vinda da família real para o Brasil, no ano de 1808, a Administração da colônia sofreu mudanças radicais, tornando-se mais complexa e engenhosa, e os casos de corrupção ganharam maiores proporções (HABIB, 1994).

---

<sup>6</sup>O evolucionismo é um conjunto de doutrinas filosóficas que entendem a evolução como sendo a característica fundamental de todos tipos ou formas de realidade. Tem por origem a teoria biológica da evolução, porém sua tese vai muito além daquilo que a teoria científica possa comprovar. É neste sentido que evolucionismo foi assumido, como esquema fundamental de muitas metafísicas, tanto materialistas quanto espiritualistas. Para essas metafísicas, evolução significa essencialmente progresso (ABBAGNANO, 2007).

No momento histórico que se convencionou chamar de “inversão metropolitana”, ou seja, 1808, o aparelho de Estado português, já há muito tempo estruturado, passa a operar a partir do Brasil. Entretanto, o Estado brasileiro não traduzia um mero espelho do Estado português. Ou seja, embora a Corte tenha trazido seu modelo de ministérios e cargos, a realidade no Brasil não era a mesma da Europa. Tratava-se de modelos de um Estado já consolidado, sendo ajustado para uma realidade de um Estado em construção (COSTA; COSTA, 2016).

Há que se considerar que, muitos atos que hoje são vistos irregulares foram, durante alguns períodos da história brasileira, considerados normais como, por exemplo, as nomeações para qualquer cargo público independentemente de concurso público ou contratos sem procedimentos licitatórios.

O modelo ou fase patrimonialista tem como marco inicial o ano de 1808<sup>7</sup>, e caracteriza-se pela inexistência de separação entre a esfera pública e a esfera privada do soberano. Ou seja, há uma dominação política e patrimonial por parte do governante, é o modelo comumente adotado nos estados absolutistas. Tem como características o nepotismo<sup>8</sup>, o clientelismo<sup>9</sup> e o fisiologismo<sup>10</sup>. Foi o modelo trazido pela coroa Portuguesa, e que prevaleceu até a década de 1930 (DRUMONT, *et al.* 2014).

---

<sup>7</sup> O ano de 1808 é tomado como referência para o início da história da administração pública brasileira em razão da vinda da família real, porém sem olvidar que antes deste momento já se operavam formas de administração no Brasil colônia, que eram conduzidas e determinadas pela Coroa Portuguesa, dentro do modelo patrimonialista preponderante nas Monarquias absolutistas, adaptadas para a administração de suas colônias, conforme apresentado.

<sup>8</sup> Segundo Marcelo Alexandrino, o Nepotismo consiste na nomeação de parentes, consanguíneos ou por afinidade, para o exercício de cargos em comissão e/ou funções de confiança (ALEXANDRINO, 2011)

<sup>9</sup> O clientelismo, em seus aspectos históricos, remonta as clientelas romanas, que consistia em uma relação entre sujeitos que, embora não integrassem uma comunidade familiar, viviam em dependência para com ela. Eram geralmente escravos ou estrangeiros que, como forma de gratidão pelo suporte político, jurídico e econômico que a família lhe prestava, ofereciam seus serviços, bem com submissão e respeito ao seu senhor. Contemporaneamente, o clientelismo é entendido como a prática pela qual os políticos de profissão oferecem, em troca da legitimação e apoio, uma série de benefícios às custas do Poder Público, como cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações e liberações. Trata-se de uma rede de fidelidades pessoais que passam, quer pelo uso pessoal dos recursos estatais, quer pela apropriação de recursos "civis" autônomos (BOBBIO *et. al.*, 1998).

<sup>10</sup> O fisiologismo pode ser considerado como a relação de poder político entre pessoas, partidos ou grupos, na qual determinadas ações e decisões políticas se dão em troca de favores, cargos ou votos.

Os parques, quando não inexistentes, limites entre a propriedade pública e a propriedade privada é a mais latente característica desse modelo, no qual o aparelhamento do Estado e das instituições é condicionado pelos interesses financeiros de particulares. Segundo Costa e Costa (2016, p 226) “[...] o patrimonialismo expressaria a perfeita antítese do ideal de impessoalidade presente no conceito do moderno Estado nacional”.

Quaisquer análises políticas e sociais da história do Brasil necessitam visitar a obra “Raízes do Brasil” (1936) de Sérgio Buarque de Holanda, e “Os Donos do Poder” (1958), de Raymundo Faoro. A percepção histórica auxilia na compreensão de fenômenos que ainda se encontram bastante presentes na atualidade, como a corrupção e a captura do Estado por grupos particulares, resquícios do modelo patrimonialista de gestão.

O domínio rural das elites, o patriarcado e o personalismo<sup>11</sup> são marcas presentes nas origens da sociedade brasileira, que contribuem para que ocorra uma hipertrofia da vida privada, invadindo a esfera pública. No personalismo, o quadro familiar do indivíduo prepondera, de modo que o acompanhará, ainda que fora do âmbito doméstico. Para estes indivíduos a entidade privada precede sempre a entidade pública (HOLANDA, 1995).

Sérgio Buarque de Holanda apresenta o brasileiro, nas suas origens, como sendo o que chamou de “homem cordial”, ou seja, um tipo estruturado pela afetividade, familiarização, desejo de proximidade e intimidade, fruto do meio rural e patriarcal e personalíssimo. Esta estruturação social deu ao brasileiro os traços de simpatia e afetividade nas relações pessoais, mas que lhe dificultam a incorporação

---

Também se entende como fisiologismo a conduta de agentes públicos que se dedicam à satisfação de interesses particulares e a busca de vantagens pessoais ou partidárias, em detrimento do interesse coletivo, e às custas do erário público, com utilização da máquina política e de recursos estatais (BARBOSA, 2020).

<sup>11</sup> O personalismo significa a exaltação da personalidade individual como valor superior à qualquer circunstância (HOLANDA, 1995).

das relações com o Estado, já que estas devem ser sempre impessoais (HOLANDA, 1995).

Neste sentido, o brasileiro possui uma sociabilidade apenas aparente, já que não há um verdadeiro espírito democrático, aliás, a democracia no Brasil, segundo Holanda (1995, p. 160) “[...] foi sempre um lamentável mal-entendido”.

O ambiente sempre foi, portanto, desfavorável para o amadurecimento do indivíduo enquanto integrante de um estado democrático de direito, e igualmente desfavorável para que os ocupantes de cargos públicos assimilassem a dicotomia entre público e privado. “Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (HOLANDA, 1995, p. 145).

Nasce, assim, uma dificuldade para o brasileiro em separar o que é público daquilo que é privado, ou seja, prevalece uma necessidade de estabelecer, no âmbito público, os mesmos modelos de relações de cordialidade e afetividade que se habituou a costurar nas relações pessoais. Nas palavras de Holanda (1995, p. 133), “Quando se quer alguma coisa de alguém, o meio mais certo de consegui-lo é fazer desse alguém um amigo”.

Desta raiz é que se originam alguns aspectos deploráveis nas relações do particular com a Administração Pública, presentes ainda nos dias atuais, como por exemplo, as trocas de favores, presentes, brindes, mimos e favorecimentos. Não é incomum no Brasil a tentativa de arrastamento da relação pública para relações privadas, inclusive no exercício do voto para ocupação de cargos eletivos. Não raras vezes o brasileiro vota no candidato que é seu amigo ou parente, para que no futuro, se precisar de algum favor, poderá com maior facilidade acioná-lo.

Outro aspecto relevante da obra *Raízes do Brasil*, que relaciona-se com o presente estudo, é destacada no prefácio escrito por Antônio Cândido, na edição de 1967. Segundo Cândido, possivelmente o primeiro emprego dos conceitos weberianos

de “patrimonialismo” e “burocracia”, no Brasil, se deram por meio da obra de Sérgio Buarque de Holanda (HOLANDA, 1995).

No livro “Os donos do poder”, Raymundo Faoro também destaca o patrimonialismo como um fator marcante para a formação do povo brasileiro. Trata-se de uma característica oriunda da colonização, na qual a condução dos negócios e interesses públicos era realizada por determinados grupos, aos quais eram dadas prerrogativas, e que se apropriam do aparelho do Estado e o utilizam para satisfação de interesses próprios.

Este grupo ou comunidade política atua como “dona do poder”, identificada como um estamento<sup>12</sup>, característico das sociedades feudais e patrimoniais, mas que permanecem na sociedade capitalista (FAORO, 2001).

Faoro apresenta o retrospecto desde as origens do Estado Português até o Brasil da década de 1950, demonstrando que, em todos os momentos há um estamento que se apropria do aparato estatal utilizando-o em benefício próprio, sobretudo para manutenção do poder.

Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio (FAORO, 2001, p. 882).

Verifica-se em Faoro, assim como em Holanda, que o brasileiro em razão de suas raízes sociais, possui dificuldades para separar o público do privado, e que historicamente arrasta os seus interesses particulares para o âmbito daquilo que deveria ser de interesse público, ou utiliza-se das estruturas e do poder público para

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma forma de estratificação social na qual grupos ou associações políticas, possuidoras de alguma honraria, se apropriam do poder e o monopolizam (WEBER, 1982). Segundo Faoro, a expressão “estamento”, possui a mesma raiz etimológica que a palavra Estado, e foi sugerida na sociologia moderna por Max Weber (FAORO, 2011).

satisfação dos seus interesses particulares. A história do Brasil é marcada por esta característica.

Considerando o ano de 1808 como marco inicial da história da Administração Pública no Brasil, e 1930 como a guinada ao modelo burocrático, são 122 anos de patrimonialismo. Ou seja, na maior parte da história da Administração Pública no Brasil, esse era o modelo adotado. Isso sem considerar períodos anteriores à 1808, nos quais, embora a Coroa Portuguesa ainda não habitasse as terras brasileiras, encaminhava seu modelo administrativo patrimonialista pelos que de lá vinham.

### 3.2 A BUROCRACIA: DE DILIGENTE À INDOLENTE

Já o modelo burocrático<sup>13</sup> de Administração Pública no Brasil inicia em 1930 e vai até a década de 1990, tendo como marco inicial o governo de Getúlio Vargas, mais precisamente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), no ano de 1936, sendo a primeira reforma administrativa do Estado brasileiro (DRUMONT, *et al.* 2014).

O modelo burocrático se assenta nos estudos de Max Weber, para o qual as organizações podem tornar-se mais eficientes a partir da implementação de normas bem definidas e de estruturação hierárquica. Assim, o raciocínio burocrático traduz a ideia de ordem e dominação legitimada pela existência de normas preestabelecidas (WEBER, 2015).

As principais características do modelo burocrático são a impessoalidade, a hierarquia de cargos com competências e atribuições, a seleção de pessoal com base

---

<sup>13</sup> A expressão “burocracia” (*bureaucratie* no original francês) deriva-se de *bureau* e este de *bure* (em latim, pano de lã). Era comum utilizar panos para cobrir as mesas nas quais se despachavam os negócios oficiais. Mais tarde a mesma raiz foi utilizada para designar qualquer móvel sobre o qual se escrevia, e posteriormente a expressão passou a designar o local em que se encontrava a mesa, ou seja o escritório (TENÓRIO, 1981).

em qualificação técnica, sistemas de controle dos atos e separação absoluta entre os bens públicos e privados.

Para Weber (2015, p. 147) portanto:

Administração burocrática significa: dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional. Além da posição de formidável poder devido ao conhecimento profissional, a burocracia (ou o senhor que dela se vale) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de serviço: o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via 'documentação'.

A burocracia weberiana tem por fundamento não apenas a imposição normativa e regrada da atuação administrativa, mas também o conhecimento racional, derivado dos saberes profissionais da Administração, somados ainda ao conhecimento adquirido de forma empírica, em razão da própria atuação em situações reais, ou seja, a experiência acumulada.

Atualmente a expressão burocracia é, de forma pejorativa, associada como algo enfadonho, moroso e de pouca eficiência. Porém, teve por objetivo romper com características do modelo patrimonialista, ou seja, romper com o nepotismo, com o clientelismo e com o fisiologismo, uma vez que o modelo burocrata se assenta em regulamentações prévias, exteriorizando a dominação legitimada pela lei, e não decorrente da vontade pessoal daquele que exerce o poder.

Assim sendo, a Administração Pública burocrática foi adotada visando substituir o modelo de administração patrimonialista, pois era uma alternativa superior. Entretanto, foi insuficiente para concretização da eficiência, pressuposto no qual a burocracia se baseava. Ocorre que, quando o Estado liberal do século XIX dá lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, emerge um número crescente de serviços sociais atribuídos ao Estado, como educação, saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica, além da atuação no âmbito econômico, na qualidade de regulador, bem como a provisão de serviços públicos de

infraestrutura. Neste cenário, Bresser Pereira justifica que havia a necessidade de implementar um novo modelo, pois, segundo o autor, a administração burocrática se mostrou incapaz de prestar serviços com garantia, rapidez, qualidade e custo baixo, surgindo então a necessidade de um novo paradigma, uma administração gerencial (PEREIRA, 2015).

Importante destacar novamente que o autor citado acima apresenta uma perspectiva de superação de um modelo pelo outro, como se a implementação de um novo paradigma fosse medida suficiente para extinção de seu antecessor, condição que não ocorre, já que os modelos coexistem no Brasil. Mesmo o patrimonialismo, que em tese foi substituído pela burocracia na década de 30, possui elementos presentes na atualidade.

### 3.3 O GERENCIALISMO: ADERINDO À AGENDA NEOLIBERAL

O modelo gerencial surge no Brasil a partir de 1990, sobretudo no ano de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Na ocasião foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, no qual foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, idealizado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O referido plano diretor foi fundamentado no pensamento neoliberal<sup>14</sup> (PEREIRA, 1996).

---

<sup>14</sup> Definições e/ou conceitos de Neoliberalismo são sempre complexos, pois descrevem não apenas teorias, mas também atividades práticas implementadas em vários países. Utilizando os escritos de Perry Anderson, é possível entender o neoliberalismo como uma doutrina político-econômica formulada após a Segunda Guerra Mundial, baseada no pensamento de autores como Hayek e Friedman. A referida doutrina critica o Estado de Bem-Estar Social e o socialismo. O neoliberalismo combate o keynesianismo e o solidarismo, e propõe um outro capitalismo, mais duro, porém sem regramentos futuros, com a redução significativa da atuação do Estado na prestação de serviços. O neoliberalismo objetiva manter o Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e manter o controle do dinheiro, em contrapartida, enfraquece o Estado no que concerne os gastos sociais (ANDERSON, 1995).

Para compreensão da forma pela qual o modelo gerencial chega no Brasil, faz-se necessária, ainda que em breves contornos, uma pequena digressão acerca da influência do neoliberalismo no mundo.

No ano de 1944, o austríaco Friedrich Hayek (1899-1992) publicou na Grã-Bretanha um texto intitulado de “O Caminho da Servidão”, que foi uma forma de reação contra o Estado intervencionista de bem-estar social. Hayek critica os regramentos impostos pelo Estado sobre os mecanismos de mercado, definindo como uma ameaça para com a liberdade econômica e política. Durante os anos seguintes, Hayek, juntamente com outros pensadores como Milton Friedman (1912-2006), Karl Popper (1902-1994), Lionel Robbins (1898-1984), Ludwig Von Mises (1881-1973), Walter Eupken (1891-1950), Walter Lipman (1889-1974), Michael Polanyi (1891-1976), Salvador de Madariaga (1886-1978), prosseguiram com estudos e publicações daquilo que se conhece como neoliberalismo. Porém, nas décadas de 1950 e 1960 o modelo capitalista prosperava, de modo que as críticas e os alertas neoliberais acerca da regulamentação do Estado não ganhavam repercussão (ANDERSON, 1995).

Em 1973 ocorreu a grande crise do modelo econômico do pós-guerra, e o mundo capitalista entrou em uma longa e profunda recessão, e pela primeira vez ocorrem baixas taxas de crescimento combinadas com altas taxas de inflação. Neste cenário, as ideias neoliberais ganharam terreno para prosperar. Para os Neoliberais, a crise tinha por origem o poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que haviam corroído as bases de acumulação capitalista, através de reivindicações para melhorias de salários e aumento de gastos do Estado em serviços sociais (ANDERSON, 1995).

Sugerem, os neoliberais, que a meta suprema de qualquer governo deve ser sempre a estabilidade monetária, e, para tanto, deve-se implementar uma disciplina orçamentária, contendo gastos com bem-estar social, e permitindo a restauração da taxa natural de desemprego, para manutenção do exército de reserva de mão de obra, e para incentivar os agentes econômicos, sugere-se redução de impostos, e redução de regulamentação por parte do Estado (ANDERSON, 1995).

---

No final da década de 1970, a Inglaterra, governada por Margareth Thatcher, decide pôr em prática o programa neoliberal, condição que se espalhou para outros países durante a década de 1980. As ações neoliberais na Inglaterra elevaram taxas de juros, baixaram impostos sobre os altos rendimentos, aboliram os controles estatais sobre fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, combateram greves, impuseram uma nova legislação antissindical, cortaram gastos sociais, e, por fim, lançaram um amplo programa de privatizações (ANDERSON, 1995).

No ano de 1989, em Washington D.C, capital dos Estados Unidos, ocorreu uma reunião envolvendo funcionários do governo dos Estados Unidos da América, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), juntamente com economistas latino americanos. A reunião foi convocada pelo *Institute for International Economics*, e intitulada *Latin American Adjustment: how much has happened?* O objetivo era avaliar as reformas econômicas realizadas na América Latina. Às conclusões e recomendações<sup>15</sup> advindas dessa reunião recebem o nome informal de “Consenso de Washington” (BATISTA JR, 2009).

É desta forma que o modelo de administração gerencial ingressa no Brasil, em atendimento aos anseios neoliberais. Dissemina-se, no senso comum, a ideia de que a crise tem por origem o Estado, os serviços públicos, os servidores e a burocracia. O Estado passa a ser tomado como vilão, os serviços públicos são ditos morosos e ineficientes, e que a iniciativa privada possui maiores capacidades, na qualidade de empreendedor e de prestador de serviços, e, neste cenário, reduzir a atuação do Estado é liberar a criatividade do empreendedorismo<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Dentre as recomendações neoliberais do Consenso de Washington, tomadas como solução para a crise econômica, estão: a disciplina fiscal, liberalização financeira e do comércio exterior, taxa de câmbio competitiva, privatização e desregulação (SILVA, 2013).

<sup>16</sup> Na contramão deste quadro, Mariana Mazzucato publicou, no ano de 2014, uma importante obra intitulada “O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, na qual apresenta o Estado como agente inovador e dinâmico, atuando como um empreendedor na sociedade.

Assim, na perspectiva gerencial, o Estado se abstém de ser o provedor de bens e serviços, a assume uma função de gestor e regulador do desenvolvimento. Este modelo demanda novas formas de relação entre o Estado, a sociedade e o mercado, através de processos inovadores de planejamento e implementação de políticas públicas (DRUMONT, *et al.* 2014).

Na Constituição de 1988, o aspecto gerencial foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que trouxe, dentre outras mudanças, o princípio da eficiência.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, Constituição da República Federativa, 1988).

Busca-se alcançar critérios de eficiência na prestação do serviço público, ou seja, atingir os objetivos finais da Administração com o menor custo possível. O princípio da eficiência, segundo Medauar (2018, p. 127).

O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população

Percebe-se que a Administração Pública brasileira, de fato, passou por um processo histórico de mudanças. Porém, é também perceptível que os modelos ou fases anteriores não foram suplantados, ou seja, os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial coexistem na atualidade, com maior ou menor incidência, ou seja, os traços de todos os modelos são presentes na Administração Pública brasileira.

### 3.4 A GOVERNANÇA PÚBLICA: UM POUCO MAIS DO MESMO

Em tempos mais recentes surge uma “nova” proposta para Administração Pública brasileira. Trata-se da chamada Governança Pública. No ano de 2014 o Tribunal de Contas da União publicou o “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública”, e no ano de 2018 a Presidência da República publicou o seu “Guia da Política de Governança Pública”. O referido guia apresenta uma noção de governança pública, ainda que genérica:

Assim, de forma mais objetiva, na condução da política de governança considera-se que governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade (BRASIL, Guia da Política de Governança, 2018).

Há inclusive um Decreto Federal, de nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal, no qual é possível encontrar uma definição de governança pública, conforme artigo 2º Inciso I, sendo:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:  
I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2017)

No “Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei” o Banco Mundial descreve a governança como um o processo no qual atores estatais e não-estatais interagem para formulação e implementação de políticas, dentro de um conjunto predefinido de regras, que moldam e são moldadas pelo poder (BRASIL, 2017).

Mark Bevir sustenta que a governança se constitui e se espalha como consequência do movimento de mudança, da hierarquia e da burocracia para o

mercado e para as redes. Para Bevir, a governança consiste em teorias e reformas interconectadas, por meio das quais, segundo o autor, os povos compreenderam as crises do Estado e reagiram contra elas. Neste sentido, Bevir não estabelece uma única teoria de governança, tão pouco um momento de surgimento, na verdade, o autor fala em ondas de reforma do setor público (BEVIR, 2011).

A governança pública é impulsionada primeiramente pela complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades, que impõe aos governos novos desafios e novas concepções de gestão, em seguida, a governança pública é impulsionada pelos ideais do neoliberalismo, que prega o esvaziamento do Estado, através do movimento ideológico de que o Estado não possui capacidade para tratar dos problemas da sociedade, e, por fim, é impulsionada pelo próprio modelo gerencial, como decorrência das propostas gerenciais (SECCHI, 2009).

Estes arranjos refletem o neoliberalismo, que se apresenta não apenas como uma ideologia ou como um modelo de política econômica, mas sim como um sistema normativo que amplia sua influência ao mundo inteiro, invadindo todas as esferas da vida, e estendendo a todas elas, a lógica do capital (DARDOT; LAVAL, 2016).

Desta lógica resulta a primazia daquilo que é privado, contrapondo com um esvaziamento progressivo das estruturas de direito público, não no sentido de desaparecimento, mas sim de subtração da capacidade operacional do Poder Público.

Neste sentido, o Estado é impelido a olhar para si mesmo como uma empresa, tanto em seu funcionamento interno como na relação com os outros Estados. Ou seja, a lógica neoliberal impõe ao Estado que, ao constituir o mercado, é também impelido a construir-se e reger-se de acordo com as normas do mercado (DARDOT; LAVAL, 2016).

Ao incorporar a lógica dos mercados dentro da Administração Pública, o Estado torna-se uma empresa e o administrador público um gestor, cuja principal função é controlar os gastos do Estado em atividades como a prestação de serviços público.

Aliás, a utilização da palavra “gasto” já indica a incorporação da lógica de mercado, já

que, em se tratando de serviços públicos prestados pelo Estado, deveriam ser utilizadas expressões como investimento ou até mesmo devolução.

A governança pública, portanto, ainda que por vezes se apresente como um novo modelo de Administração, na realidade traduz a ascensão dos valores neoliberais de controle sobre gastos sociais, bem como a transferência da prestação de serviços para a iniciativa privada, reduzindo as atribuições do Estado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Verifica-se que a Administração Pública brasileira, como se apresenta na atualidade, é resultado de um processo de transformações, tal qual ocorre com a própria noção do Estado e da sociedade.

Durante a colonização, a Coroa Portuguesa impôs ao Brasil o modelo de administração patrimonialista que se adotava em Portugal, obviamente que ajustado para a administração de uma colônia. Em 1808, com a vinda da família real, o Brasil passa a ser sede da Administração Monárquica, e inaugura-se uma nova perspectiva, ainda que mantendo o mesmo modelo patrimonialista, porém com maiores complexidades. O modelo patrimonialista, no qual não há distinção entre o público e o privado, caracteriza-se pelo clientelismo, fisiologismo e nepotismo.

Posteriormente, na década de 1930, com o objetivo de romper com o modelo patrimonialista, e já dentro da perspectiva republicana, constitui-se no Brasil o modelo burocrático weberiano, no qual a existência de regramentos e padronizações é elemento crucial.

Na década de 1990, movido pelos ideais neoliberais impostos pelo Consenso de Washington em 1989, o Brasil realiza uma reforma administrativa, voltada para implementação de um modelo gerencial. Tal modelo tem por inspiração a gestão privada, é marcado pela política de austeridade, privatizações, redução do Estado e dos serviços por ele prestados.

Recentemente surgiu uma nova nomenclatura, a chamada governança pública, que tem por característica a continuidade dos movimentos neoliberais iniciados na década de 1990, e marcados cada vez mais pela ideia de imposição do mercado e esvaziamento do Estado. O Estado, neste viés, passa a ser cada vez mais pensado como uma empresa, e a Administração Pública como uma gerência empresarial.

As fases ou modelos da Administração Pública brasileira comumente são observados dentro de uma perspectiva evolutiva, trazendo a falsa impressão de que a ascensão de um modelo implica no desaparecimento de seu antecessor. Trata-se de uma premissa equivocada, pois os modelos supostamente superados deixaram resquícios ainda fortemente presentes, e os novos modelos não conseguem instantaneamente ser implementados em sua plenitude.

A compreensão das transformações históricas da Administração Pública brasileira auxilia no entendimento acerca do funcionamento do atual modelo adotado. Uma das principais características da Administração brasileira contemporânea é manter traços de todas as fases mencionadas.

O patrimonialismo pode ser percebido em atos como a troca de favores políticos, como cargos, votos, contratos, em busca de apoio de pessoas ou grupos, voltados para a satisfação de interesses privados. Outro fantasma do patrimonialismo é o nepotismo, tão presente na atualidade a ponto de ser editada uma Súmula Vinculante<sup>17</sup> para tentar reprimir a prática.

O modelo burocrático se faz presente e é perceptível pela adoção de regramentos e padronizações no âmbito administrativo. A burocracia se apresenta atualmente, dentre outras características, por meio de uma estruturação hierarquizada,

---

<sup>17</sup> Súmula Vinculante -13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2008).

com regramentos que criam requisitos para o funcionamento da máquina pública. Tais regramentos apresentam-se com pouco ou nenhuma flexibilização.

O modelo gerencial e o modelo de governança podem ser percebidos pelas políticas de privatização, pela desregulamentação de determinadas áreas, em prol da satisfação da economia e do mercado, bem como pela limitação de investimentos em serviços públicos, impostos por meio da Emenda Constitucional n. 95/2016, popularmente conhecida como Emenda do Teto de Gastos.

Nestes pequenos exemplos acima verifica-se que os modelos ou fases da administração não são como gerações que se sucedem, mas sim como dimensões que coexistem. Se não na essência, ao menos coexistem em seus efeitos ou nas características que permanecem. Ou seja, a Administração Pública brasileira se entende gerencial, porém se apresenta burocrática, mira para a governança e não consegue se desvencilhar totalmente do patrimonialismo.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25 Ed. Rio de Janeiro: Forense; 2017.

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BARBOSA, Caio Cesar da Silva. **O clientelismo e a história dos conceitos: representações no fisiologismo da Nova República**. 2020. 104 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Franca, SP, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/202166>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014. Disponível em <https://www.editoraforum.com.br/noticias/a-administracao-publica-consensual-na-modernidade-liquida/> Acesso em 04 jun 2021.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11.ed. Brasília: Ed. da UnB, 1998.

BRASIL. Arquivo Nacional. **Memória da administração pública brasileira: poder moderador**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/298-poder-moderador>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Institucional**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional> Acesso em: 26 dez. 2022

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Legislação histórica: Atos Institucionais**. Ato Institucional nº 01. Brasília: Palácio do Planalto, 1964. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Constituição 30 anos: as constituições brasileiras de 1824 a 1988**. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612145021>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. São Paulo: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PASOLD, Cesar Luiz; **Prática da pesquisa jurídica**. 9.ed. Florianópolis: OAB/ Editora. 2005

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Brasília: ENAP, 1995. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/384/1/1texto.pdf> Acesso em: 04 out. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. 2015. **Revista do Serviço Público**, a. 47, v. 120. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>

PRIBERAM. Dicionário da Língua Portuguesa: **clientelismo**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/clientelismo>. Acesso em: 05 out 2021.

PRIBERAM. Dicionário da Língua Portuguesa: **fisiologismo**. Disponível em <https://dicionario.priberam.org/fisiologismo>. Acesso em: 05 out 2021.

PRIBERAM. Dicionário da Língua Portuguesa: **medo**, Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/medo>. Acesso em: 05 out 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43. p. 347-369. mar./abr. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691/5274>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SILVA, Gilvanir Batista da. A reforma do aparelho do Estado: o projeto neoliberal e a política de avaliação para o ensino superior no Brasil. **Revista de Educação e Linguagem**, v. 16, n. 2, p. 270-278, 2013. DOI: <https://doi.org/10.15603/2176-1043/el.v16n2p270-287>

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília/DF: UnB. 2015. v. 1.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.