

---

# A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

---



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional	Belo Horizonte	ano 7	n. 30	p. 1-254	out./dez. 2007
--	----------------	-------	-------	----------	----------------

# A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

## IPDA

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

### Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

### Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

### Direção Executiva

Emerson Gabardo

### Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (Brasil)  
Alice Gonzáles Borges (Brasil)  
Antonello Tarzia (Itália)  
Carlos Ari Sundfeld (Brasil)  
Carlos Ayres Britto (Brasil)  
Carlos Delpiazzo (Uruguai)  
Cármén Lúcia Antunes Rocha (Brasil)  
Celso Antônio Bandeira de Mello (Brasil)  
Clémerson Merlin Clève (Brasil)  
Clóvis Beznos (Brasil)  
Enrique Silva Cimma (Chile)  
Eros Roberto Grau (Brasil)  
Fabrício Motta (Brasil)  
Guilherme Andrés Muñoz - *in memoriam* (Argentina)  
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Espanha)

Jorge Luís Salomoni - *in memoriam* (Argentina)  
José Carlos Abraão (Brasil)  
José Eduardo Martins Cardoso (Brasil)  
José Luís Said (Argentina)  
José Mario Serrate Paz (Uruguai)  
Juan Pablo Cajarville Peruffo (Uruguai)  
Juarez Freitas (Brasil)  
Julio Rodolfo Comadira - *in memoriam* (Argentina)  
Luís Enrique Chase Plate (Paraguai)  
Lúcia Valle Figueiredo (Brasil)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho - *in memoriam* (Brasil)  
Marçal Justen Filho (Brasil)  
Marcelo Figueiredo (Brasil)  
Márcio Cammarosano (Brasil)

Maria Cristina Cesar de Oliveira (Brasil)  
Nelson Figueiredo (Brasil)  
Odilon Borges Junior (Brasil)  
Pascual Caiella (Argentina)  
Paulo Eduardo Garrido Modesto (Brasil)  
Paulo Henrique Blasi (Brasil)  
Paulo Neves de Carvalho - *in memoriam* (Brasil)  
Paulo Ricardo Schier (Brasil)  
Pedro Paulo de Almeida Dutra (Brasil)  
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (Brasil)  
Rogério Gesta Leal (Brasil)  
Rolando Pantoja Bauzá (Chile)  
Sérgio Ferraz (Brasil)  
Valmir Pontes Filho (Brasil)  
Yara Stropa (Brasil)  
Weida Zancaner (Brasil)

A246 A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional.  
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,  
2003.  
Trimestral  
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela  
Editora Juruá em Curitiba  
ISSN 1516-3210  
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© Editora Fórum Ltda. 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda  
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
Internet: [www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)  
e-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa  
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868  
Revisora: Bárbara Christiane  
Projeto gráfico: Luis Alberto Pimenta  
Diagramação: Marcelo Belício  
Bibliotecária: Alessandra Rodrigues da Silva -  
CRB 2459 - 6ª região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

# Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocracia\*

Tarso Cabral Violin

Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Coordenador da Pós-Graduação *Lato Sensu* de Direito do Centro Universitário Positivo (UnicenP). Professor de Direito Administrativo na graduação e no Curso de Especialização em Direito do Terceiro Setor da mesma instituição. Autor do livro *Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*, pela Editora Fórum.

**Palavras-chave:** Administração Pública brasileira. Patrimonialismo. Burocracia. Neoliberalismo.

*Aquele que cuida dos negócios de Estado jamais deve pensar em si, mas sempre no príncipe, e nunca lembrar-lhe negócios que se encontram fora da esfera do Estado.*

(MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 136.)

*São as oligarquias. Elas se encontram, elas fazem novas alianças, elas combinam velhos esquemas. Esse pessoal “deita e rola” e depois ainda ganha as eleições. Fica sempre nas mesmas mãos.*

(QUANTO vale ou é por quilo? Direção: Sérgio Bianchi. São Paulo: Agravo Produções Cinematográficas, Europa Filmes, 2005.)

No presente trabalho pretendemos analisar a Administração Pública brasileira, do patrimonialismo, passando pelo modelo burocrático, até a tentativa de implementação do gerencialismo-neoliberal no final do século XX.

Antes do surgimento da Administração Pública burocrática, o aparato estatal era *patrimonialista*, no qual o patrimônio público e o privado eram confundidos, existindo o nepotismo, o empreguismo e a corrupção.<sup>1</sup> Bresser Pereira conceitua patrimonialismo como característica nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas, onde havia uma impermeabilidade entre os patrimônios públicos e os privados. Para o autor, patrimonialismo “significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”.<sup>2</sup>

\* Texto atualizado que foi originalmente publicado na obra VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

<sup>1</sup> BRESSER-PEREIRA. *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*, p. 11.

<sup>2</sup> BRESSER-PEREIRA. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*, p. 26.

Sérgio Buarque de Holanda analisa a formação em Portugal de uma burguesia mercantil, que se transforma em uma burocracia patrimonialista: “a sociedade civil e a política são consideradas uma espécie de prolongamento ou ampliação da comunidade doméstica”, quando pela primeira vez em nosso país os conceitos de “patrimonialismo” e “burocracia” são utilizados. Holanda ainda observa que os detentores das posições públicas de responsabilidades não *compreendiam a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público*, havia o funcionário patrimonial em vez do burocrata definido por Max Weber. Holanda ainda conclui que no Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos, sendo a regra, “ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenações impessoal (*sic*)”.<sup>3</sup>

Raymundo Faoro analisa que no período patrimonialista “o Estado era a nobreza a serviço do rei”, e sua organização política básica fechava-se sobre si próprio com o estamento, “de caráter marcadamente burocrático”, sendo utilizado o termo “burocrático” não em seu sentido moderno, mas da “apropriação do cargo — o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe”. O Estado passa a ser a “fonte de todos os milagres e pai de todas as desgraças”, e a monarquia aristocrática acaba “acostumando o povo a servir, habituando-se à inércia de quem espera tudo de cima”.<sup>4</sup>

No “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” a Administração Pública patrimonialista é assim tratada:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.<sup>5</sup>

Os ideais da Administração burocrática foram introduzidos no Brasil em 1936 como contraponto ao patrimonialismo.

<sup>3</sup> BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987 apud BRESSER-PEREIRA. *Relendo Raízes do Brasil*.

<sup>4</sup> FAORO. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, p. 83-109.

<sup>5</sup> PLANO..., p. 20.

O sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) é conhecido como o criador da “Sociologia da Burocracia”. Mesmo sendo *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, editada em 1904, a mais famosa de suas obras, não será analisada no presente trabalho. Nosso objeto são os escritos *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*, de 1917, e *Economia e sociedade*, editado após sua morte, em 1922, obras que trazem importantes contribuições sobre a burocracia do Estado moderno, já que o termo existe desde a Antigüidade.

Como foi este autor que melhor analisou a dominação racional-legal implementada pela Administração Pública burocrática, no presente trabalho pretendemos analisar, basicamente, esta burocracia moderna, sem deixarmos de expor sobre o patrimonialismo e o gerencialismo.

O termo “burocracia” analisado neste estudo não é o mesmo utilizado popularmente, de forma ingênua (ou não), como sendo um amontoado de processos empoeirados, carimbos, apego por parte dos servidores a regulamentos desarrazoados, filas; quando a mídia ou os cidadãos dão o nome de “burocracia” à falha no sistema e não ao próprio sistema. Saliente-se ainda que trataremos da burocracia da Administração Pública, e não de outras burocracias, como a burocracia eclesiástica, a das empresas, a dos partidos, etc.

Catherine Colliot-Thélène diz que são dois os pilares do Estado moderno: o direito racional, impessoal e previsível; e a *burocracia* de funcionários especializados.<sup>6</sup> Katie Argüelo complementa o pensamento da autora francesa ao dizer que estes também são os pilares do desenvolvimento do próprio capitalismo.<sup>7</sup>

Max Weber, em “A política como vocação”,<sup>8</sup> de 1918, entende que o Estado “não se deixa definir por seus fins”, pois “quase não existe uma tarefa de que um agrupamento político qualquer não haja ocupado alguma vez”. Salienta o autor que o que é peculiar em todo o agrupamento político é “o uso da coação física”, da violência, que não é o seu único instrumento, mas é o seu instrumento específico.

Idalberto Chiavenato<sup>9</sup> aduz que a origem da burocracia se deu na Antigüidade, mas da forma como é conhecida hoje surge com o Renascimento.

<sup>6</sup> COLLIOT-THÉLÈNE. *Max Weber e a história*, p. 47, 118, 119.

<sup>7</sup> ARGÜELO. *O Ícaro da modernidade: direito e política em Max Weber*, p. 82-88.

<sup>8</sup> WEBER. *A política como vocação*, p. 59-124.

<sup>9</sup> CHIAVENATO. *Introdução à teoria geral da administração*, p. 276-318.

Para ele, Max Weber analisa que o sistema moderno de produção, eminentemente racional e capitalista, não se originou das mudanças tecnológicas, nem das relações de propriedade, como afirmava Karl Marx, mas de um novo conjunto de normas morais, às quais denominou “ética protestante”.

Julien Freund também informa que o “fenômeno burocrático é mais antigo [do que a burocracia moderna], uma vez que o encontramos já no Egito antigo, na época do principado romano, particularmente desde o reinado de Dioclesiano; na Igreja romana desde o século XIII, na China desde a época de Shi-Hoang-Ti”.<sup>10</sup>

Norberto Bobbio informa que o termo “burocracia” foi empregado pela primeira vez no século XVIII, por Vincent de Gournay, e designava “o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbido de funções especializadas sob a monarquia absoluta e dependente do soberano”, ou seja, tinha “forte conotação negativa”. Também negativa a concepção marxista de burocracia, principalmente dos seguidores de Marx, sobre a organização burocrática do partido.<sup>11</sup> No decorrer do século XIX, forma-se outra concepção de burocracia, que emprega um sentido técnico e não polêmico, que são estudos jurídicos e administrativos.<sup>12</sup>

A administração burocrática foi introduzida na Europa no final do século XIX<sup>13</sup> e nos EUA no começo do século XX. No Brasil, tentou-se implementá-la a partir de 1936, com a reforma administrativa executada por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, no Governo Getúlio Vargas. Neste ano foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, substituído em 1938 pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> FREUND. *Sociologia de Max Weber*, p. 171.

<sup>11</sup> Rosa Luxemburgo e Trotski — que criticou o aparato do partido comunista bolchevique, afirmando que ele ameaçava transformar-se num estrato privilegiado dentro da sociedade socialista.

<sup>12</sup> BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO. *Dicionário de política*, p. 124-130.

<sup>13</sup> Warren G. Bennis aduz que “burocracia é uma criação social, aperfeiçoada na Revolução Industrial, para organizar e dirigir as atividades da empresa. O modelo burocrático de Max Weber desenvolveu-se como uma reação contra a dominação pessoal, o nepotismo, a crueldade, as vicissitudes emocionais e o julgamento subjetivo que passaram para as práticas administrativas nos primeiros tempos da Revolução Industrial” apud GARCIA. Prefácio, p. XXV.

<sup>14</sup> Segundo Belmiro Valverde Jobim Castor o DASP foi inspirado no modelo anglo-saxão de Serviço Civil, nas idéias de Henri Fayol e modelo taylorista. CASTOR. *O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho*, p. 155. O DASP foi extinto em 1986, substituído pela Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, extinta em 1989, incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em 1990 foi criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República – SAF, que em 1992 foi incorporada ao Ministério do Trabalho, e em 1995 foi transformada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

Entretanto, alerta Emerson Gabardo que “as raízes da burocracia brasileira, contrariamente ao modelo legal-burocrático de administração pública, estruturaram-se no bojo de um Estado formalmente público, mas materialmente privado”.<sup>15</sup>

Segundo Weber o Estado “reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física”, e a política é o conjunto de esforços feitos visando o poder.<sup>16</sup> Existiriam três razões que justificam a dominação, ou seja, os seus fundamentos de legitimidade. São os poderes:

- a) *tradicional*: autoridade do “passado eterno”, dos costumes santificados pela validez imemorial e pelo hábito, como por exemplo o poder que o patriarca ou o senhor de terras exercia antigamente.<sup>17</sup>
- b) *carismático*: autoridade que se baseia em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo, a devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se diferencia por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que fazem dele um chefe.<sup>18</sup>
- c) *racional-legal*: autoridade que se impõe pela legalidade, fincada na obediência, estruturada em regras racionalmente estabelecidas e no reconhecimento de obrigações concernentes ao estatuto estabelecido. Para Weber, o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de seu quadro administrativo burocrático,<sup>19</sup> e foi o autor, segundo Emerson Gabardo, “quem mais perfeitamente descreveu a dominação legal realizada através do quadro burocrático”.<sup>20</sup> Ou seja “o aparato administrativo que corresponde à dominação legal é a burocracia”.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 34.

<sup>16</sup> WEBER. *A política como vocação*, p. 60.

<sup>17</sup> Para Chiavenato, este tipo de sociedade tem como características o patriarcal, o patrimonialismo, o conservantismo, e dá como exemplos o clã, a tribo, a família, a sociedade medieval. Este tipo de autoridade não é racional, e o poder é herdado ou delegado, e baseado no senhor. A legitimação se dá pela tradição, pelos hábitos, usos e costumes, e o aparato administrativo tem forma patrimonial e forma feudal. CHIAVENATO. *Introdução à teoria geral da administração*, p. 281.

<sup>18</sup> Chiavenato diz que o tipo de sociedade carismática é personalista, mística, arbitrária e revolucionária, e exemplifica que Hitler, Kennedy, Jânio Quadros, Getúlio Vargas, a Rússia de 1917 e Alemanha Nazista eram autoridades ou sociedades carismáticas. A autoridade carismática não é racional, nem herdada, nem delegada, pois baseada no carisma. Legitima-se por características pessoais carismáticas do líder, e o aparato administrativo é inconstante e instável, escolhido conforme lealdade e devoção ao líder e não por qualificações técnicas. CHIAVENATO. *Introdução à teoria geral da administração*, p. 280, 281.

<sup>19</sup> WEBER. *Economia e sociedade*, p. 142-147.

<sup>20</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 32.

<sup>21</sup> CHIAVENATO. *Introdução à teoria geral da administração*, p. 281.

Note-se que cada tipo de poder ou de autoridade corresponde a um tipo de sociedade, a) tradicional, b) carismática e c) legal, racional ou burocrática.

Chiavenato alerta que o conceito popular de burocracia é de uma organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo soluções rápidas ou eficientes, e também no sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência: “o leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo”. Mas para Max Weber o conceito de burocracia é justamente o contrário, pois a burocracia seria a organização eficiente por excelência.<sup>22</sup> Emerson Gabardo aduz que “exaltar a eficiência do modelo burocrático não significa defender um formalismo irresponsável”.<sup>23</sup>

Gabriel Cohn, na introdução da obra *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*, diz que este livro aborda como problema central a dificuldade na formação de novas lideranças políticas numa organização de poder marcada pelas seqüelas do comando centralizado de Bismark, com a proeminência da burocracia na condução dos negócios públicos. Segundo Cohn, para Weber, a burocracia é a forma moderna por excelência, e a mais eficaz de todas, de se alcançarem objetivos pré-fixados mediante a organização de tarefas coletivas. O burocrata eficiente, discreto, frio conhece os segredos da gestão dos negócios rotineiros e sabe escondê-los quando lhe convém. O aparato é imprescindível para a ação política em sociedades complexas e de grande escala, e a questão não é eliminá-la, mas impedir que ela ganhe proeminência no jogo político, ou seja, *assegurar o controle político da burocracia*, e não o inverso.<sup>24</sup>

Nesta mesma obra *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada*, Weber informa que Bismark legou à Alemanha de 1917 uma nação sem qualquer formação política. Expõe, ainda, que no Estado moderno o verdadeiro poder não se faz perceber nos parlamentares ou monarcas, mas sim “nas mãos do funcionalismo”. Para o autor “o aperfeiçoamento do funcionalismo burocrático é medido pela sua estrutura de carreira, seu provento, sua aposentadoria e pensão, sua promoção, seu treinamento especializado,

<sup>22</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 282.

<sup>23</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 39.

<sup>24</sup> COHN. *Introdução*.

pela divisão funcional do trabalho, pela atribuição de responsabilidades, seu controle documental e sua estrutura hierárquica”, tanto numa monarquia quanto na democracia, nos Estados de massas. Entretanto, isso não ocorria nos chamados “pequenos cantões” com administração de revezamento, como no caso da Suíça.

Consoante Max Weber, o Estado moderno é uma empresa da mesma forma que uma fábrica, pois a relação de poder interna é a mesma. Tanto os trabalhadores quanto os servidores não são donos das ferramentas, suprimentos, recursos financeiros e armas, existindo uma dependência aos empresários ou aos políticos no poder. Ou seja, há a separação entre os funcionários e os meios de gestão. Em países onde não existia um corpo burocrático (por exemplo, nos Estados Unidos do início do século XX), de um lado evitava a formação de uma casta de burocratas, de outro fazia com que os dirigentes nomeassem um enorme número de funcionários, transferindo os funcionários dos partidos e propagandistas para a máquina do Estado.<sup>25</sup>

Na obra *Conferência sobre socialismo*, Weber informa que antes dos Estados Unidos começarem a implementar uma burocracia “era freqüente a opinião de que o cargo devia ser transferido por rodízio de um para outro, para que todos pudessem beneficiar-se do orçamento”.<sup>26</sup> A necessidade de substituição de funcionários protegidos por servidores de carreira devidamente formados faz aparecer a burocracia do tipo europeu.

A Alemanha, desde a queda de Bismark, era governada por funcionários (que deveriam permanecer acima dos partidos), porque este líder afastava de si as cabeças políticas, conservando a burocracia mais íntegra, melhor formada, responsável e inteligente do mundo. O autor diz que nem o monarca, com um parlamento fraco, controla a burocracia: “o monarca pensa que governa, quando, na realidade, a burocracia se delicia com o privilégio de poder agir à sua sombra acima de qualquer controle e sem nenhuma responsabilidade.”

Sobre o parlamento, Max Weber critica a sua participação negativa ao apenas negar verbas à Administração, recusa de projetos de lei, acatamento exagerado das reclamações da população em relação à Administração. Não

<sup>25</sup> Até hoje isso ocorre no aparato estatal, com o número exorbitante de cargos em comissão, empregados terceirizados, estagiários exercendo funções de servidores e uma quantidade reduzida de servidores efetivos, com uma clara fuga do princípio constitucional do concurso público.

<sup>26</sup> WEBER. *Conferência sobre socialismo*, p. 85-128.

terá, assim, acesso ao mínimo necessário de informações, devendo ter uma atuação positiva.

Sem vivência no embate parlamentar e na vida partidária, no burocrata não desabrocham qualidades políticas dirigentes. Assim, a burocracia fracassa totalmente quando tenta resolver problemas políticos, não sendo sua tarefa entrar no embate político em defesa de suas idéias. Deve ser suprapartidário, conseguir superar suas próprias tendências e opiniões, para realizar suas tarefas, mesmo quando contrárias às suas próprias convicções.

Os políticos devem ser a força capaz de enquadrar o funcionalismo: “formação técnica especializada é pré-condição essencial para o conhecimento de meios técnicos necessários à conquista de metas políticas. Porém, estabelecer essas metas políticas não é um assunto técnico, e o funcionário de carreira, como tal, *não deve decidir sobre a política a ser seguida*” (grifo nosso). O poder dos burocratas está no saber, adquirido nas instituições de ensino, mas também nas informações exclusivas advindas do cargo.

É na obra *Economia e sociedade*,<sup>27</sup> de Max Weber, que fica explicitado como a dominação legal baseia-se. Neste livro todo:

- a) o direito, mediante pacto ou imposição, é estatuído de modo racional. Racional neste caso referente a fins e/ou valores, respeitados por seus membros e pessoas que vivem dentro;<sup>28</sup>
- b) o direito é um cosmos de regras abstratas;
- c) o mandatário que ordena também obedece a ordens impessoais. São categorias da dominação racional:
  - a) exercício contínuo;
  - b) dentro de uma determinada competência (distribuição de serviços, atribuição de poderes e limitação fixa dos meios de coerção);
  - c) hierarquia;
  - d) aplicação de normas com necessária qualificação profissional;<sup>29</sup>

<sup>27</sup> WEBER. *Economia e sociedade*, p. 142-147.

<sup>28</sup> Segundo Héctor L. Saint-Pierre “os funcionários que tratam dos meios de execução agem racionalmente orientados a fins, ao passo que o vértice, que é quem se ocupa da determinação dos fins da administração, age orientado a valores”. SAINT-PIERRE, *Max Weber: entre a paixão e a razão*, p. 138.

<sup>29</sup> Sobre profissionalização da função pública, ver BACELLAR FILHO. *Profissionalização da função pública: a experiência brasileira*, p. 01-09.

- e) separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção. Os funcionários não têm posse dos meios de administração e produção;
- f) o direito ao cargo do funcionário não serve para o fim de uma apropriação pelo funcionário, mas tem caráter puramente objetivo, independente;
- g) princípio da documentação.

Os funcionários:

- a) são livres;
- b) nomeados e não eleitos;
- c) competências funcionais fixas;
- d) contrato (na burocracia moderna, pois na chamada burocracia patrimonial existia funcionários não livres);
- e) qualificação profissional, verificada mediante prova e certificada por diploma;
- f) remunerados com salário em dinheiro;
- g) exercem seus cargos como profissão única ou principal;
- h) carreira com progressão por tempo de serviço e/ou eficiência;
- i) separação dos meios administrativos sem a apropriação do cargo;
- j) submetidos a disciplina e controle.

Weber diz que a administração puramente burocrática considerada do ponto de vista formal é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o *máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade*, isto é, *calculabilidade*, tanto para o senhor quanto para os demais interessados.

Enfim, para o autor, a burocracia significa dominação através do conhecimento, e este é o seu caráter fundamental especificamente racional. Sobre burocracia, Katie Argüelo ensina o seguinte:

A indispensabilidade da Administração burocrática na modernidade funda-se na sua racionalidade, cuja eficiência, quase mecânica, permite um *alto grau de previsibilidade*. O saber profissional especializado representa o caráter racional da burocracia, indispensável para o exercício da dominação. Independentemente do

objetivo imediato, necessitamos, sempre, da burocratização, não importando o tipo de poder ou a forma de produção, seja *capitalista ou socialista*.<sup>30</sup> (grifo nosso)

Adriana da Costa Ricardo Schier ensina que é com a adoção do modelo burocrático que se consegue, fundamentalmente, garantir a previsibilidade das decisões administrativas e também a superioridade técnica em tais decisões.<sup>31</sup>

Max Weber, em sua obra *Conferência sobre socialismo*, é claro ao dizer que também no socialismo “a economia moderna não pode ser guiada de outro modo”.<sup>32</sup>

Antonio Gramsci também analisa que “se é verdade que cada nova forma social teve necessidade de um novo tipo de funcionário, também é verdade que os novos grupos dirigentes jamais puderam prescindir, pelo menos durante certo tempo, da tradição e dos interesses constituídos, isto é, das formações de funcionários já existentes e pré-constituídos quando do seu advento (especialmente nas esferas eclesiástica e militar)”. Conclui que a predominância do centralismo burocrático no Estado indica que o grupo dirigente está saturado, que tende a perpetuar seus mesquinhos privilégios, controlando e sufocando o surgimento de forças contrastantes, mas que ocorre em virtude de deficiência de iniciativa e de responsabilidade na base, o que ele chama de “primitivismo político das forças periféricas”. O autor ainda preocupa-se quando na concepção burocrática “a unidade deixa de existir e se transforma como que num pântano de águas estagnadas, superficialmente calmo e ‘mudo’, e a federação num ‘saco de batatas’. Isto é, na justaposição mecânica de ‘unidades’ individuais sem nexos entre elas”.<sup>33</sup>

Segundo Argüelo, para Weber a democracia não era boa em si mesmo, pois com ela a burocracia aumentava e a *manipulação das massas continuava*. Conforme a autora, o Estado moderno tem seus fins fora do âmbito da racionalidade puramente formal e, assim como o capitalismo, orienta-se em busca de um valor: *o lucro*, e por isso Weber é *crítico em relação à crescente burocratização*. Seria, assim, redutivo considerar o contraste entre

<sup>30</sup> ARGÜELO. *O Ícaro da modernidade: direito e política em Max Weber*, p. 82-88.

<sup>31</sup> SCHIER. *Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais*, p. 25.

<sup>32</sup> WEBER. *Conferência sobre socialismo*, p. 85-128.

<sup>33</sup> O autor exemplifica que “nos partidos que representam grupos socialmente subalternos, o elemento de estabilidade é necessário para assegurar a hegemonia não a grupos privilegiados, mas aos elementos progressistas, organicamente progressistas em relação a outras forças afins e aliadas, mas conciliadoras e oscilantes”. GRAMSCI. *—Maquiavel, a política e o Estado moderno*, p. 81-84 e GRAMSCI. *Cadernos do Cárcere*, p. 89-92.

<sup>34</sup> ARGÜELO. *O Ícaro da modernidade: direito e política em Max Weber*, p. 82-88.

o carisma político e a burocracia como fim último da reflexão de Weber sobre a burocratização. Sua análise no fenômeno burocrático é fruto de pesquisa histórica e da pesquisa empírica, sem reflexão filosófica sobre o destino do Estado, mas com questões políticas.<sup>34</sup>

Argüelo, em *Repensando a teoria do Estado*, argumenta que:

Para Weber, foi caro o diagnóstico de um processo de burocratização como destino da humanidade numa sociedade em que a política é cada vez mais complexa, e que pode levar o indivíduo a alguma forma de *clientelismo*, ou a uma *indiferença* em relação aos acontecimentos da vida pública. Nesse contexto, para ele, *o carisma aparece como uma espécie de tábua de salvação*, e o líder carismático torna-se *o agente de mudanças*, de inovações. A sua defesa de uma seleção plebiscitária/cesarística de líderes fora interpretada como uma consciente e nebulosa opção por uma forma de *ditadura*.<sup>35</sup> (grifo nosso)

Aluizio Batista de Amorin, baseado em Weber, conclui que sendo inevitável a burocracia, que esta seja controlada, e “dá a incessante busca por parte de Weber para uma saída amplamente democrática e pluralista, colocando o parlamento como epicentro da possibilidade de superação da ditadura burocrática que tipifica, na sua forma mais pura, a dominação legal”.<sup>36</sup>

Di Pietro alerta que no Estado social de direito “foi tão grande o acréscimo da máquina administrativa que houve quem falasse em ‘burocratização do mundo’; a forma de organização burocrática, concebida como a mais adequada para assegurar a especialização (por meio da organização da carreira), a hierarquização (que permite atuação homogênea). A subordinação à lei e, como conseqüência, a impessoalidade, acabaram por produzir um desequilíbrio entre os Poderes, especialmente entre o Legislativo e o Executivo”.<sup>37</sup>

Após tratarmos do patrimonialismo e da burocracia, analisaremos o “braço” do ideário neoliberal na teoria da Administração Pública, que é o gerencialismo, ou seja, a Administração Pública gerencial.

O ideário do gerencialismo, como veremos adiante mais detidamente, prega em seu discurso a eficiência, o cidadão como “cliente”, a flexibilização de princípios basilares da burocracia estudada por Max Weber,

<sup>35</sup> ARGÜELO. *As aporias da democracia: uma (re)leitura possível a partir de Max Weber e Jürgen Habermas*, p. 96.

<sup>36</sup> AMORIN. *Elementos de sociologia do direito em Max Weber*, p. 130.

<sup>37</sup> DI PIETRO. *Parcerias na Administração Pública*, p. 24.

<sup>38</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 243.

<sup>39</sup> PLANO..., p. 25, 26.

principalmente o controle baseado no processo, com uma concentração nos resultados, o chamado controle *a posteriori*.

Bresser Pereira informa que em 1938 foi criada a primeira autarquia, e essa descentralização seria “o primeiro sinal de administração pública gerencial”.<sup>38</sup> Discordamos desta afirmação, uma vez que a descentralização e a criação de autarquias não podem ser consideradas como obrigatoriamente de ideário gerencial.

O Governo de Juscelino Kubitschek criou comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática, para a elaboração de projetos direcionados para reformas globais e a descentralização de serviços.<sup>39</sup>

Segundo Bresser Pereira, após o golpe de 1964 e a implantação da ditadura militar, em 1967 ocorreu um “ensaio” de descentralização e de desburocratização, o que seria a primeira tentativa de reforma gerencial, por meio do Decreto-Lei nº 200/67, liderada por Amaral Peixoto e inspirada em Hélio Beltrão.<sup>40</sup> Para Bresser Pereira, o Decreto-Lei nº 200/67 ao mesmo tempo que foi considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, facilitou práticas patrimonialistas e fisiológicas ao permitir a contratação de empregados sem concurso público e ao enfraquecer indevidamente o Núcleo Estratégico, por meio de estratégia oportunista do regime militar, que ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados por concurso, preferiu contratar os escalões superiores, sem concurso, pelas empresas estatais, o que fez fracassar a reforma administrativa, que ficou pela metade.<sup>41</sup>

Em meados dos anos 70, com a criação da SEMOR – Secretaria de Modernização, houve uma nova tentativa de “modernização” da Administração Pública.<sup>42</sup> Para Bresser Pereira, “a crise da forma burocrática

<sup>40</sup> Hélio Beltrão foi o pioneiro das idéias de desburocratização no Brasil, sendo Ministro da Desburocratização entre 1979 e 1983, lançando em 1979 o Programa Nacional de Desburocratização – PrND. Emerson Gabardo informa que o Decreto-Lei 200 foi influenciado pelo estudo realizado pela COMESTRA – Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa. GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 45.

<sup>41</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 244, 245.

<sup>42</sup> Marco Aurélio Nogueira informa que com a ditadura militar no Brasil a partir de 1964 o país explodiu em termos capitalistas, estatizou-se como nunca, tornou-se mais moderno, mais deformado e injusto. Além disso, a ditadura levou a sociedade a odiar a política mas ao mesmo tempo esperar tudo da política, o que redundou hoje nesta despolitização e individualismo. NOGUEIRA. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos*

de administrar um Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país”.<sup>43</sup> O autor atribui ao regime militar o início da crise da Administração Pública burocrática:

não só porque *não foi capaz de extirpar o patrimonialismo* que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, *ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país*, através da redefinição das *carreiras* e de um processo sistemático de abertura de *concursos públicos* para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de suas empresas estatais. Essa estratégia *oportunistamente* do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, *inviabilizou* a construção no país de uma *burocracia civil forte*, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se saltou para outro extremo e a administração pública brasileira passou a sofrer do mal oposto: *o enrijecimento burocrático extremo*. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, são o alto custo e a *baixa qualidade* da administração pública brasileira.<sup>44</sup> (grifo nosso)

Sobre a Administração Pública burocrática, Bresser Pereira diz que “o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real” e “não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”, pois é “lenta, cara e auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.<sup>45</sup> O autor justifica que se a eficiência em um Estado liberal não era essencial, por ser mínimo, tornou-se no Estado social:

Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática — o controle hierárquico e formalista dos procedimentos — provou ser *inadequada*. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era *lenta, cara e ineficiente*. Ela fazia sentido no tempo do Estado liberal do século

da gestão democrática, p. 17, 23, 25.

<sup>43</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 237, 239.

<sup>44</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 239, 240.

<sup>45</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 241.

<sup>46</sup> BRESSER-PEREIRA. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado*, p. 26.

<sup>47</sup> O autor ainda critica o regime jurídico único, o sistema de aposentadorias dos servidores públicos, a transformação de servidores celetistas em estatutários. BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 245-247, 253.

XVIII.<sup>46</sup> (grifo nosso)

Assim, para o autor, a transição democrática com Tancredo Neves e José Sarney significou no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e a Constituição da República de 1988 “ignorou completamente as novas orientações da administração pública”, por uma “incrível falta de capacidade de ver o novo” dos constituintes e da sociedade brasileira, que decidiram completar a revolução burocrática dos anos 30, não instaurada, antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. O grande mérito da Constituição de 1988, para Bresser Pereira, foi tornar obrigatório o concurso público.<sup>47</sup> Para o “Plano Diretor”, com a Constituição de 1988 há um “retrocesso burocrático sem precedentes”,<sup>48</sup> posição apoiada também por Belmiro Valverde Jobim Castor.<sup>49</sup>

As tentativas de reforma administrativa no Governo Collor de Mello, segundo Bresser Pereira, foram equivocadas e redundaram em fracasso, ao qual se deveu a tentativa de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos sem qualquer reforma na Constituição, o que desorganizou ainda mais a Administração Pública, desprestigiando os servidores. O autor também critica o Governo de Itamar Franco,<sup>50</sup> o qual diagnosticou o patrimonialismo reafirmando a Administração burocrática, pois Bresser Pereira propõe apenas a perspectiva gerencial para modernizar a Administração Pública brasileira.<sup>51</sup>

No Brasil, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, utilizando-se de exemplos da Inglaterra e Nova Zelândia, Luiz Carlos Bresser Pereira, quando foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Governo,<sup>52</sup> foi o idealizador do fim da burocracia de Max Weber e da implantação de uma alardeada “administração gerencial”. Em 1995 foram divulgados os ideais gerenciais a serem implantados no aparelho estatal brasileiro com a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do

<sup>46</sup> PLANO..., p. 27.

<sup>49</sup> CASTOR. *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*, p. 171.

<sup>50</sup> Época em que foi divulgado o estudo “Estrutura e organização do Poder Executivo”, realizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC para a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

<sup>51</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 250, 251.

<sup>52</sup> Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, cuja sigla é MARE. Atualmente, as funções deste Ministério são do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>53</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 242, 243.

<sup>54</sup> MODESTO. *Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais*, p. 02.

<sup>55</sup> PLANO..., p. 21-24.

Aparelho do Estado”.

A “nova” Administração Pública, inspirada pela administração de empresas, segundo o seu idealizador, pautaria-se pela descentralização política (recursos e atribuições) para os níveis regionais e locais; descentralização administrativa (gerentes autônomos); organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; confiança limitada ao invés da desconfiança total; controle *a posteriori* dos processos administrativos; e administração voltada ao atendimento do cidadão ao invés de auto-referida.<sup>53</sup>

Paulo Modesto, citando Dromi, entende que é indispensável que os agentes administrativos superem o tradicional vezo burocrático que vem convertendo a Administração numa cara “máquina de impedir”, fiel ao “código do fracasso”, que dispõe: “artigo primeiro: não pode; artigo segundo: em caso de dúvida, abstenha-se; artigo terceiro: se é urgente, espere; artigo quarto: sempre é mais prudente não fazer nada”.<sup>54</sup>

O discurso da administração gerencial, nos termos do “Plano Diretor”, pauta-se na necessidade de redução de custos, a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, com um rompimento com a administração burocrática. Não nega todos os princípios da burocracia, pois conserva alguns, flexibilizando-os, como a admissão por concurso público, sistema estruturado e universal de remunerações, carreiras, avaliações de desempenho, treinamento sistemático. *A diferença fundamental é a forma de controle: deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (controle a posteriori)*. O interesse público não é mais o interesse do Estado, mas o da coletividade. O cidadão é um cliente.<sup>55</sup>

Maria Paula Dallari Bucci critica a idéia do cidadão como cliente da Administração, na medida em que esta contribui para enfraquecer o sentimento da Administração como coisa pública, gerida pelos integrantes da coletividade e para a realização dos seus interesses. Segundo ela, dá a idéia de cliente consumidor, cujo direito decorre de sua condição de contribuinte, idéia corrente nos Estados Unidos. A autora defende que qualquer ação da Administração é devida para atender um interesse coletivo, independentemente de quem seja seu financiador; e por isso

<sup>56</sup> BUCCI. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 115-117.

<sup>57</sup> ROCHA, C. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*.

<sup>58</sup> SCHIER. *Administração Pública*: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais, p. 49.

<sup>59</sup> CARDOSO, F. *Reforma do Estado*, p. 17.

sustenta o termo “cidadão”.<sup>56</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha também critica o Estado que não busca o bem comum, que almeja o lucro, que vê os cidadãos como *clientes*, que não são livres para querer suas demandas, mas o que é a conveniência do mercado.<sup>57</sup>

Desde então, alerta Adriana Schier, que se tenta implantar a administração gerencial no Brasil, com uma racionalidade instrumental, teleológica, voltada para a eficiência, sem controle de meios que “emperram” a máquina administrativa e não dão liberdade ao administrador.<sup>58</sup>

Para o então Presidente Fernando Henrique Cardoso:

Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente por definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida. Essa passagem é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo. É uma transição à qual todos devemos nos dedicar, a fim de reorganizar o aparelho do Estado.<sup>59</sup>

Não concordamos com a posição *supra*, uma vez que Weber preocupava-se com a eficiência na Administração Pública burocrática e, também, com o aparelho do Estado orientado pelos valores gerados na sociedade.

Emerson Gabardo ainda alerta que “o que largamente tem sido feito na literatura sobre o tema, principalmente pela crítica gerencial, é reputar vícios do ‘estamento burocrático’ ao ‘modelo burocrático’, o que é um equívoco”. O autor ainda diz que é “*ingênuo*” acreditar que o modelo gerencial vai acabar com o clientelismo, fisiologismo e nepotismo, “bem como que a melhor solução para o excesso de formalismo é a sua negação, através do liberalismo administrativo”. Gabardo diz que justamente o que Weber acreditava poder surgir com a burocracia (burocracia se sobrepondo à política) *veio a manifestar-se justamente no modelo gerencial*.<sup>60</sup>

Belmiro Valverde Jobim Castor salienta que, no caso do “Plano Di-

<sup>60</sup> GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 35, 36. O autor ainda informa que são três os movimentos básicos de reação contra a burocracia: o gerencialismo, a Escola da *Public Choice* e a teoria do “principal-agente”. *Ibid.*, p. 44.

<sup>61</sup> CASTOR. *O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho*, p. 241.

<sup>62</sup> OLIVEIRA, G. *O contrato de gestão na Administração Pública brasileira*, p. 483.

<sup>63</sup> NOGUEIRA. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, p. 45, 87, 88.

<sup>64</sup> O autor ainda analisa que o Estado Administrador pretensamente onisciente e onipresente em face às demandas públicas e uma sociedade civil que vislumbra a Administração Pública como exclusiva responsável e

retor”, “foi a práxis administrativa que demonstrou que, com o pretexto de introduzir uma filosofia gerencial de governo, o governo dizimou os quadros humanos do setor público, desestruturou a ação administrativa, comprometeu os recursos fiscais para rolar o déficit público e deixou à míngua os programas voltados para o atendimento social, resultando na quase completa emasculação do setor público brasileiro”.<sup>61</sup>

Assim, se com o ideário da Administração Pública burocrática não conseguimos extirpar o patrimonialismo no Brasil, verificamos que com o gerencialismo este patrimonialismo tende a aumentar cada vez mais.

Note-se que para Gustavo Henrique Justino de Oliveira o modelo gerencialista não foi consumado mesmo anos depois da EC nº 19/98.<sup>62</sup>

Marco Aurélio Nogueira alerta que no reformismo *gerencial* a Administração Pública latino-americana viu seus *elementos patrimonialistas e corporativos reforçados* em defesa de sua natureza burocrática ainda não plenamente afirmada. E ainda conclui que “se quisermos, *grosso modo*, um Estado para *proteger o mercado e para alocar recursos*, podemos pensar em reformá-lo a partir de uma ótica predominantemente ‘gerencial’”, mas “se, em vez disso, desejarmos um Estado para *dignificar a vida coletiva — um Estado para a sociedade civil* —, não teremos como deixar de pensar uma reforma de natureza *qualitativa*, democrática, fortemente concentrada nas finalidades e na dimensão ética do Estado” (grifo nosso). Estes seriam os dois padrões reformadores típico-ideais que são referências dos embates teóricos e políticos do início deste século.<sup>63</sup> Defendemos, neste trabalho, o segundo padrão, não gerencialista, que preze pelo Estado voltado para a sociedade civil.

Rogério Gesta Leal ensina que historicamente tem-se concebido uma idéia patrimonialista de Poder Público, mas não é “essa Administração Pública que consegue atender o alto grau de complexidade das demandas sociais que se avolumam nos dias atuais, eis que, cerrada dentro de suas teias tecnoburocráticas (...) está muito mais preocupada em desenvolver estratégias de gestão concentrada nos corredores do poder e em projetos privados transmutados em públicos, do que propriamente atender os reclamos oriundos da matriz associativa que deu causa à sua

fornecedora de serviços, bens e produtos capazes de satisfazer todas as suas necessidades não condizem com a verdade dos fatos e a natureza dos interesses públicos e privados envolvidos. LEAL. *Estado, Administração Pública e Sociedade*, p. 166-167.

<sup>65</sup> BRESSER-PEREIRA. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 264 e 267. Como exemplo, sobre o

própria existência”.<sup>64</sup>

Para Bresser Pereira, a Administração Pública gerencial deve ser construída sobre a burocrática, aproveitando suas conquistas, seus aspectos positivos, eliminando o que já não serve. Entende que deve haver a transição de uma Administração Pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento do cidadão:

O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isso, é necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos.<sup>65</sup>

Note-se que em 1977, Bresser Pereira, em sua fase pré-gerencial, entendia que a burocracia era a melhor proposta de obtenção de eficiência administrativa.<sup>66</sup>

Saliente-se que Maria Paula Dallari Bucci aduz que a desqualificação do direito administrativo e a sua substituição por um padrão gerencial, isoladamente, não constituem solução.<sup>67</sup>

Para Emerson Gabardo “o paradoxo no neoliberalismo gerencialista é que, quanto mais afirma confiar na autonomia do indivíduo, mais ressalta a sua incapacidade de mudar o mundo”. O autor conclui que nesse ideário “não há de se falar, portanto, em solidariedade ou fraternidade, mas em concorrência ou competição. Se o homem não pode alterar sua realidade, deve, ao menos, defender seus próprios interesses, afinal, se todos adotarem

novo papel do “terceiro setor” na Administração Pública gerencial, o autor ainda alerta: “Tendo em vista a tradição brasileira, existe um risco real de que se desenvolvam, imediatamente, relações incestuosas entre os ex-burocratas públicos, agora empresários do Terceiro Setor, e seus antigos colegas, que agora passariam a ser financiadores e fiscais. A cessão de patrimônio público, o empréstimo de recursos humanos e materiais e a concessão de subvenções e auxílios para o funcionamento das novas ONGs, antigas repartições públicas, exigem cautelas e controles muito efetivos, que até hoje não foram praticados na administração brasileira. Daí para um regime de favorecimentos mútuos e abusos existe uma fronteira tênue, fácil de ser transposta, que transformaria o processo de ‘publicização’ e processo de ‘privatização’ dos bens públicos para uso e fruição dos amigos do poder”. *Da administração pública burocrática à gerencial*, p. 270.

<sup>64</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977. p. 91, 96 apud GABARDO. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 41.

<sup>65</sup> BUCCI. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 25.

<sup>66</sup> *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, p. 49 e 50.

<sup>67</sup> OLIVEIRA, G.; MÂNICA. *Organizações da sociedade civil de interesse público: termo de parceria e licitação*, p. 5209-5351.

<sup>70</sup> MONTAÑO. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*, p. 156, 216.

<sup>71</sup> CASTOR. *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*, p. 276, 277.

<sup>72</sup> SCHIER. *Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais*, p. 55.

esta postura, haverá melhoria geral do sistema, que é pautado pela soma das performances”.<sup>68</sup>

Gustavo Henrique Justino de Oliveira e Fernando Borges Mânica, sobre as críticas ao gerencialismo acreditam no seguinte:

Embora contrariamente à construção proposta tenham sido levantadas diversas vozes, não há como afastar o fato de que o posicionamento adotado inaugurou uma nova temática no direito público brasileiro, atinente às formas de colaboração entre o Estado e as organizações privadas não lucrativas, com o fito de promover-se a prestação de serviços de serviços sociais à população.<sup>69</sup>

Carlos Montaña alerta que a crise fiscal do Estado, sua ineficiência e corrupção, em grande medida, se devem ao uso político e econômico que as autoridades, representantes de classe, têm historicamente feito em favor do capital (e até em proveito próprio), pagamento da dívida pública (interna e externa), renúncia fiscal, hiperfaturamento de obras, resgate de empresas falidas, vendas subvencionadas de empresas estatais subavaliadas, clientelismo político, compras superavaliadas e sem licitação, empréstimos ao capital produtivo com retorno corroído pela inflação, taxas elevadíssimas de juros ao capital financeiro especulativo, construção de infra-estrutura pública necessária para o capital produtivo e comercial, clientelismo eleitoral, os créditos a (quase) fundo perdido para o capital, as compras de votos para projetos governamentais, etc.<sup>70</sup> E não vemos no neoliberalismo ou no gerencialismo uma solução para estes problemas.

Belmiro Valverde Jobim Castor propugna o redesenho do Estado brasileiro, “não para fazer renascer o Estado arrogante, onipresente e onisciente, paternal com uns e padrasto com outros, controlador e castrador que conhecemos por cinco séculos; muito menos o Estado anêmico, omissivo e emasculado que temos nos dias de hoje, incapaz de suprir a totalidade da população de um padrão mínimo de dignidade existencial; mas sim um novo Estado brasileiro, ativo e vigoroso, ator privilegiado mas não dominante no cenário social, súdito da nação e não o seu tutor”.<sup>71</sup>

Adriana da Costa Ricardo Schier conclui que uma interpretação constitucional adequada exige o modelo de gestão burocrático, oxigenado

<sup>73</sup> SCHIER. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*, p. 256.

pelos valores democráticos, como o método necessário para assegurar, na esfera administrativa, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>72</sup> Defende, ainda, um Estado que se preocupe em ser efetivamente um instrumento de diminuição das exclusões sociais, estendendo as conquistas da dignidade da pessoa humana a todos os indivíduos concretamente situados.<sup>73</sup>

Sobre a Administração Pública patrimonialista, burocrática e gerencial, concluímos que o patrimonialismo, no qual há confusão entre o patrimônio público e privado, com o nepotismo, o empreguismo e a corrupção, existe até hoje em nossa Administração Pública.

O modelo de administração burocrática, com funcionários especializados, de carreira, juntamente com o direito racional, impessoal e previsível, propõe um aparelho estatal racional, eficiente, previsível. Esta burocracia, no sentido weberiano, não deveria ser eliminada, mas sim impedida de que se sobreponha à própria política, com o asseguramento de um controle político da burocracia, com uma atuação positiva do Poder Legislativo, que deveria estar no centro das decisões políticas, de forma democrática, evitando-se que o funcionário de carreira decidisse sobre a política a ser seguida. Todo este ideal burocrático nunca foi totalmente implementado no Brasil, nunca separou o Estado dos interesses privados.

Entretanto, políticas de “desburocratização” podem levar a Administração Pública brasileira a um retrocesso, a um processo de volta efetiva às práticas patrimonialistas e fisiológicas, como fuga do concurso público para a contratação de servidores (com a criação de número excessivo de cargos em comissão, terceirizações ilícitas, burla nos concursos realizados); desqualificação do quadro de servidores; falta de controle sobre os procedimentos, podendo redundar em burlas aos princípios da isonomia, moralidade, entre outros; e demais práticas de dismantelamento do aparelho Estatal.

Não concordamos com os posicionamentos gerencialistas de que a Constituição brasileira de 1988 não é moderna e enrijeceu ainda mais a Administração Pública, gerando o alto custo e a sua baixa qualidade; que a administração burocrática se mostrou ineficiente, lenta, de baixa qualidade, cara, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos; e que este modelo apenas daria certo num Estado liberal,

mas não no Estado social prestador de serviços. Os vícios da Administração Pública brasileira não são advindos do modelo burocrático, como defendem os gerencialistas, pois a não efetivação dos ideais de Max Weber é que mantém o clientelismo, fisiologismo e nepotismo. E, ainda, a sobreposição da burocracia à política, o que o autor criticava como legado do Governo de Bismark, está ocorrendo em nosso país justamente com a implementação do modelo gerencial. A fuga aos ideais burocráticos e a aplicação do gerencialismo fizeram com que a Administração Pública brasileira perdesse seus melhores quadros, desestruturando-a, diminuiu os recursos financeiros na prestação direta dos serviços sociais, trazendo equivocadamente para a esfera pública ideais de competição, individualismo e o fim das utopias, com um retorno claro ao patrimonialismo.

## Referências

- AMORIN, Aluizio Batista de. *Elementos de sociologia do direito em Max Weber*. Florianópolis: Insular, 2001.
- ARGÜELO, Katie Silene Cáceres. As aporias da democracia: uma (re)leitura possível a partir de Max Weber e Jürgen Habermas. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *Repensando a teoria do estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ARGÜELO, Katie Silene Cáceres. *O Ícaro da modernidade: direito e política em Max Weber*. São Paulo: Acadêmica, 1997.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 232, p. 1-9, abr./jun. 2003.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Colaboração de Pier Paolo Girglioli. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. *Caderno do MARE*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, n. 03, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Relendo raízes do Brasil. *Bresser-Pereira WEB Site*, São Paulo, jan. 2002. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>. Acesso em: 17 ago. 2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 3. ed. Rio de

- Janeiro: FGV, 1999.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. 2. ed. Curitiba: Travessa dos Ed., 2004.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.
- COHN, Gabriel. Introdução. In: WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *Max Weber e a história*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 1.
- FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GARCIA, Maria. Prefácio. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.
- LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2006.
- MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista Diálogo Jurídico*, Centro de Atualização Jurídica, Salvador, v. 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2005.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *O contrato de gestão na Administração Pública brasileira*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2005.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; MÂNICA, Fernando Borges. Organizações da sociedade civil de interesse público: termo de parceria e licitação. *Fórum Administrativo – Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 49, p. 5209-5351, mar. 2005.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. *Max Weber: entre a paixão e a razão*. Campinas: Unicamp, 1999.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Administração Pública: apontamentos sobre os mo-*

delos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

WEBER, Max. *A política como vocação*. In: \_\_\_\_\_. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

WEBER, Max. *Conferência sobre socialismo*. In: FRIEDMAN, Luis Carlos (Org.). *Socialismo: Émile Durkheim, Max Weber*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993. p. 85-128.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 4. ed. Brasília: UnB, 2000.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIOLIN, Tarso Cabral. Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocracia. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 225-247, out./dez. 2007.