

Modelos teóricos de Administração Pública

Gustavo Justino de Oliveira*

* Pós-Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professor Doutor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da USP (Largo São Francisco), onde leciona na graduação e na pós-graduação. Foi procurador do estado do Paraná por 15 anos e hoje é consultor em Direito Administrativo, Constitucional e do Terceiro Setor, em São Paulo. Autor dos livros Contrato de Gestão (Ed. RT), Consórcios Públicos (Ed. RT), Direito Administrativo Democrático (Ed. Fórum), Parcerias na Saúde (Ed. Fórum), Direito do Terceiro Setor (Ed. Fórum) e Terceiro Setor, Empresas e Estado (Ed. Fórum). Autor de diversos artigos científicos e diretor da Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS (Ed. Fórum).

Conceito de Administração Pública

A Administração Pública, em sentido estrito, pode ser analisada sob dois aspectos: *objetivo* (ou material, que tem como foco a atividade) e *subjeto* (orgânico ou formal).

O objeto da Administração Pública é a função administrativa, que abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público (DI PIETRO, 2008). Nesse caso, a Administração é uma atividade concreta do Estado, objetivando a realização das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2000).

Quanto ao aspecto subjetivo, a Administração Pública pode ser considerada o “conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (DI PIETRO, 2008). Ou seja, a Administração Pública é uma “máquina” composta por órgãos e entidades, organizados de forma hierárquica sob a direção de um chefe de Estado (ARAÚJO, 2005).

Modelo patrimonialista

O patrimonialismo é uma herança da época feudal, vigente nas sociedades pré-democráticas. De acordo com esse modelo, a *Administração Pública deve atender os interesses do governante*, que faz uso do poder que emana do povo em seu favor.

O aparelho de Estado é uma espécie de extensão do poder do soberano, não havendo distinção entre a *res publica* e a *res principis*, ou seja, a coisa pública se confunde com a coisa do governante.

Dessa forma, a Administração Pública deixa de atender à função de defesa da coisa pública e dos interesses da sociedade, dando-se mais atenção aos assuntos que privilegiam a vontade de uma minoria.

São características marcantes desse modelo de administração a *corrupção* e o *nepotismo*.

Tal forma de governar passa a ser contestada e a se tornar insustentável com o advento do capitalismo e da democracia.

Jurisprudência:

STF. REx 579.951-RN - EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO NEPOTISMO. NECESSIDADE DE LEI FORMAL. INEXIGIBILIDADE. PROIBIÇÃO QUE DECORRE DO ART. 37, *CAPUT*, DA CF. RE PROVIDO EM PARTE.

I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita.

II - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática.

III - Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

IV - Precedentes.

V - RE conhecido e parcialmente provido para anular a nomeação do servidor, aparentado com agente político, ocupante, de cargo em comissão.

Modelo burocrático

Surgimento do modelo burocrático

A revolução industrial e o surgimento do Estado Liberal contribuíram para uma nova ótica sobre o papel do Estado, dando espaço ao surgimento do *modelo burocrático*, baseado na impessoalidade, no profissionalismo e na racionalidade (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Tal modelo foi analisado e sintetizado por Max Weber, inicialmente, no livro *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1904), e teve suas bases mais bem definidas somente em 1922, com a publicação do livro *Economia e Sociedade*, desse mesmo autor.

O modelo burocrático foi uma resposta aos abusos e demais vícios experimentados pela Administração Pública. Disseminava-se uma ideia de desconfiança prévia dos administradores públicos por parte da sociedade, como uma reação ao modelo patrimonialista.

Por essa razão, propôs-se uma instauração do poder proveniente da autoridade *racional-legal* (baseado na razão e na lei), em que se garantisse a efetividade da contenção de abusos.

A administração burocrática se destaca pela ideia de sua *submissão ao Direito*, de *racionalidade*, de *ponderação entre meios e fins* e de *precisão*.

A proposta é de realização de um controle rígido dos processos *a priori*, por exemplo, aqueles referentes à admissão de pessoal e às contratações a serem realizadas pelo Poder Público, baseando-se nos princípios da *profissionalização*, da *carreira*, da *hierarquia*, da *impessoalidade* e do *formalismo* (BRASIL, 1995).

Quanto à *profissionalização*, opõe-se ao nepotismo, que caracterizava o modelo patrimonialista. Pode-se dizer que, de acordo com o modelo burocrático, é atribuído um grande valor ao mérito do funcionário (*meritocracia*), sendo que os funcionários chegam a um cargo por meio de competição justa e sua ascensão profissional se baseia em critérios de experiência (antiguidade) e desempenho. São ainda atributos do profissionalismo o trabalho remunerado e a divisão racional de tarefas. Ainda, uma característica que diz respeito tanto ao princípio da *profissionalização* como ao da *impessoalidade* é a separação das propriedades pública e privada, e dos ambientes de vida pessoal e de trabalho. Por fim, ainda no que diz respeito ao profissionalismo, pode-se dizer que o modelo burocrático acolheu a ideia taylorista de maximizar o rendimento funcional através da separação das funções de planejamento e execução de tarefas.

No tocante à *impessoalidade*, além das características supracitadas, significa que os cargos pertencem à organização, e não às pessoas que os estão ocupando. Como consequência, evita-se a apropriação individual do poder, a obtenção de benefícios em função da posição ocupada pelo profissional.

Quanto à *formalidade*, diz respeito à imposição de deveres e responsabilidades aos servidores públicos, à existência de uma hierarquia administrativa, aos procedimentos administrativos (documentados de forma escrita), à formalização de processos decisórios e das comunicações internas e externas (SECCHI, 2009). A formalidade tem como objetivo garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados, evitando assim a discricionariedade.

Eficiência organizacional (administrativa e econômica) e *equidade* (entre funcionários e na produção de produtos e serviços padrão) são também características do modelo de administração burocrático (SECCHI, 2009).

Em suma, destacam-se dentre os princípios básicos que norteiam o modelo de Administração Pública burocrático:

- impessoalidade;
- formalismo;
- profissionalização e ideia de carreira pública, em que a promoção ocorre com base na meritocracia;
- divisão funcional hierárquica clara;
- mínimo de discricionariedade nas decisões, sempre fundamentadas em normas.

Conforme o exposto, o modelo burocrático caracteriza-se por uma ideia de Administração submissa à lei, a ser exercida levando-se em conta elevados padrões de conduta moral. O objetivo que norteia esse pensamento é o de defesa do interesse público, através de um conceito de integridade, com a redução da corrupção e maximização da democracia (LONGO, 2008).

Jurisprudência:

STF. **ADI 2987 / SC** - EMENTA: Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes.

Crise do modelo burocrático

Apesar de o modelo burocrático ser funcional para controlar a corrupção, que era o principal objetivo proposto quando de sua criação, a extrema racionalidade e o excesso de regulamentos do sistema acabaram por ocasionar efeitos negativos, como a lentidão de processos e a redução de eficiência.

Até mesmo hoje a palavra burocracia é usada de forma pejorativa para designar “gargalos” e lentidão de procedimentos, caracterizados pelo extremo formalismo, acabando por comprometer a eficiência da ação administrativa.

As principais críticas à administração burocrática foram formuladas por Merton, em 1949.

Em síntese, as falhas do modelo são a desmotivação dos empregados, a resistência às mudanças, o abuso da senioridade como critério de ascensão profissional, e a grande separação entre o cidadão e o funcionalismo público, que acaba por não atender às necessidades e aos anseios dos seus destinatários.

Conclui-se ainda que (PRATS I CALATÀ, 2005) a racionalidade da administração burocrática não garante a eficiência e a eficácia do sistema, especialmente pela dificuldade de aplicação das regras à prática e pelo excesso de rigidez, que embaraça a adaptação a situações novas.

Por fim, vale citar, ainda, um paradoxo do momento histórico em que se insere a burocracia. Com o advento do industrialismo e desenvolvimento do capitalismo, vem a ideia de *tecnocracia*, como um governo de especialistas, em prol de quem o cidadão abre mão de seu poder. Dessa forma, ressalta-se a busca por uma Administração Pública mais apegada à técnica, a fim de atingir eficiência e eficácia. Essa ideia opõe-se à de democracia, em que o poder emana do povo.

Modelo gerencial

Surgimento do modelo gerencial

Conforme conclusão do tópico anterior, a crise do modelo burocrático, juntamente com outros fatores, como a globalização da economia, uma nova dinâmica de mercado, uma crise fiscal do Estado e um cada vez maior distanciamento entre as decisões da Administração e os interesses dos administrados, passou a evidenciar a necessidade de um modelo que propusesse a *estruturação* e a *gestão da administração pública*, baseado em valores de *eficiência*, *eficácia* e *competitividade*.

Na segunda metade do século XX, como resposta à ampliação das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização, foi emergindo um novo modelo de Administração Pública, a *gerencial* (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2001), ou *nova gestão pública* (*new public management*).

Há doutrinadores que, paralelamente ao conceito de Administração Pública gerencial, apresentam o conceito de *Estado Empreendedor* que, em conjunto com aquela, compõe o *gerencialismo* (*managerialism*) (SECCHI, 2009).

Esse modelo tem como base as seguintes prioridades: eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos, além da redução de custos.

Nenhum modelo de administração rompe totalmente com os preceitos do anterior, havendo sempre uma continuidade, sem que o modelo precedente seja integralmente abandonado. No caso da transição do modelo burocrático para o gerencial, houve um certo rompimento, mas foram conservados, de forma flexibilizada, alguns princípios, como admissão por critérios de mérito, sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, avaliação de desempenho, o treinamento (BRASIL, 1995). Contudo, a principal mudança refere-se à forma de *controle*, que antes era realizado *a priori* e focava-se nos processos, passando a concentrar-se nos *resultados* e a ser feita *a posteriori*. Ainda, há uma evolução no sentido de interesse público. Enquanto no modelo burocrático o interesse público acabava-se misturando ao próprio interesse do aparato do Estado, no modelo gerencial o interesse público passa a ter como foco o atendimento das necessidades do cidadão, contribuinte de impostos e destinatário de serviços.

A nova gestão pública é baseada nos critérios de eficiência, eficácia, qualidade e desempenho.

Parte-se do pressuposto de que todo *desempenho* pode ser medido focando-se os *resultados* – que devem ser mensurados em comparação com as expectativas – e o *cidadão beneficiário*, ou cidadão cliente. A ideia de avaliação de desempenho, entre outros princípios norteadoras da Administração Pública gerencial, teve como inspiração o uso de práticas de gestão provenientes da administração privada. Contudo, deve-se levar em conta certas diferenças, como o objetivo (de lucro, no caso das organizações privadas, e da realização do interesse público, no caso da Administração Pública) e a origem das receitas.

Quanto à *organização administrativa*, há também uma flexibilização em relação ao modelo burocrático. Enquanto naquele modelo a estrutura administrativa configurava-se de forma mais rígida, sempre pautada na observância de regulamentos, procedimentos e normas legais, o modelo gerencial propõe uma maior descentralização político-administrativa, com transferência de funções para administrações locais, dotadas de maior autonomia (e, também, responsabilidade). Dessa forma, a proposta é de uma organização administrativa com menos níveis hierárquicos, com controle de resultados e voltada para o atendimento das necessidades dos administrados (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ainda no que diz respeito à autonomia (gerencial, orçamentária e financeira) dos órgãos e entidades públicas, esta é maior no gerencialismo em virtude de um acordo firmado entre o Poder Executivo e seus dirigentes, através do qual ficam estabelecidos *metas e objetivos claros para o alcance de resultados* (OLIVEIRA, 2009).

Dessa forma, na Administração Pública gerencial definem-se os objetivos que devem ser atingidos através de uma ação pública, atribuindo ao administrador autonomia na gestão dos recursos e propondo um controle *a posteriori* do alcance dos resultados propostos.

Jurisprudência:

- **INFORMATIVO STF 474 – TÍTULO:** Lei 9.637/98: Organizações Sociais (Transcrições)

Ideia de governança pública

No início do século XXI, o conceito de gerencialismo já sofreu uma evolução, caracterizada pela governança pública, com foco não só na eficácia da Administração Pública, mas como um modelo de interação entre os diversos níveis de governo e destes com associações de empresas e da sociedade civil (PRATS I CALATÀ, 2005).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo extinto MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), durante o Governo FHC (1995), descreveu programas e metas para uma reforma com objetivo de transição da Administração Pública burocrática, rígida e ineficiente, para a Administração Pública gerencial, mais flexível, eficiente e voltada para o atendimento do cidadão.

O tópico 2 do plano, intitulado “As três formas de Administração Pública”, descreve bem os tipos de Administração Pública patrimonialista, burocrática e gerencial, bem como os momentos de transição entre eles.

Por fim, cabe ressaltar que a transição entre os modelos apresentados ocorre de forma gradual e contínua, e não por ruptura dos preceitos do modelo anterior. Em muitos assuntos, não há superação de um modelo quando de sua transição para o posterior, podendo coexistir dois ou mais deles em um mesmo local.

Dicas de estudo

BRASIL. Decreto 7.203, de 4 de junho de 2010 (DOU de 07/06/2010). Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Apresentação, introdução e tópico 1 (As três formas de Administração Pública). Disponível em: <www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, s.d. p. 229-282. (Editado por H. H. Gerth e C. W. Mills).

SITE: <www.bresserpereira.org.br/>.

Referências

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 314 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 9 ed. Brasília: MH comunicação, 1997.

LONGO, Francisco. La gestión pública como discurso de valores. *In*: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). **Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Contrato de Gestão**. São Paulo: RT, 2008. 320 p.

_____. O contrato de gestão e seus riscos. **Gazeta do Povo**, 25 de janeiro de 2009.

PRATS I CATALÀ, Joan. La construcción social de la gobernanza. *In*: PRATS I CATALÀ, Joan *et al.* (Coords.). **Gobernanza**: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno. Madrid: INAP: Colex, 2005.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar./abr. 2009.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. (Editado por H. H. Gerth e C. W. Mills), 1982.

