

## AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO PATRIMONIALISMO À NOVA GESTÃO PÚBLICA

### **Renato Pereira Monteiro**

*Pesquisador vinculado ao Research Center in Political Science and Administration (CICP).  
Doutorando em Contabilidade pela Universidade de Aveiro e Universidade do Minho em Portugal,  
Mestre em Contabilidade pela UNISINOS, São Leopoldo-RS (2012)  
Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário La Salle (2004)  
Contador do IFRS – Campus Porto Alegre.  
[renatomonteir@gmail.com](mailto:renatomonteir@gmail.com)*

### **Cleber Augusto Pereira**

*Pesquisador vinculado ao Research Center in Political Science and Administration (CICP).  
Doutorando em Ciências da Administração pela Universidade do Minho em Portugal, Mestre em  
Inteligência Artificial pela UFMA, Maranhão (2010), Bacharel em Ciências Contábeis pela  
Universidade CEUMA, Maranhão (1999), Professor Assistente na UFMA, Maranhão.  
[kcleber@gmail.com](mailto:kcleber@gmail.com)*

### **Neimar Sousa Pinto Pereira**

*Doutoranda em Ciências Empresariais pela Universidade do Minho em Portugal, Mestre em  
Administração e Controladoria pela UFC, Ceará (2010), Bacharel em Ciências Contábeis pela  
Universidade CEUMA, Maranhão (2005), Professora Assistente na UFMA, Maranhão.  
[neimar.anjo@gmail.com](mailto:neimar.anjo@gmail.com)*

Este estudo busca descrever os estágios da administração pública no Brasil ao longo dos anos, nomeadamente a gestão pública patrimonialista, a burocrática e a nova gestão pública (NGP). O estudo é relevante, pois permitiu evidenciar características e problemas de cada etapa, bem como a razão de seu surgimento. Nota-se que cada etapa surge como um processo de busca de melhoria do anterior. O patrimonialismo tinha problemas de não diferenciação entre o público e o privado, a burocracia problemas de ineficiência e a nova gestão pública ao final surge na tentativa de aproximar a administração pública à necessidade das pessoas, além de promover uma aproximação entre as práticas do setor privado na busca por melhor desempenho. Este estudo parte de uma robusta revisão da literatura para permitir identificar e descrever com clareza estas etapas.

**Palavras-chave:** Patrimonialismo. Burocracia. Nova Gestão Pública.

## INTRODUÇÃO

Pesquisadores como Hood (1991) e (1995), Barberis (1998), Spathis & Ananiadis (2004), Mouritsen, Thorbjørnsen, Bukh, & Johansen (2004) Carvalho & Santiago (2009), Palermo, Cohen, Loan-Clarke & Mellahi (2010), afirmam que a administração do setor público, de um modo geral, vem passando por pressões da

sociedade para melhorar e qualificar sua gestão e para o aumento da transparência. A pressão por mais qualidade na gestão do setor público deu origem a uma nova filosofia de gestão denominada *New Public Management* – NPM, surgida na década de 1980 em países como Dinamarca, Austrália e Canadá. Conforme afirma Hood (1991, 1995), a NPM consiste em aplicar na esfera pública conceitos e técnicas de gestão desenvolvidas e utilizados com sucesso na iniciativa privada. No Brasil ficou conhecida como Nova Gestão Pública – NGP e seu objetivo principal é obter maior eficiência e efetividade no alcance dos objetivos das entidades públicas.

Os motivos da pressão por avanços na qualidade da gestão pública são muitos. Bliska & Vicente (2001), Araujo Neto, Freire, Fátima de Souza Rosano-penã, Carvalho, & Abreu (2013) descrevem como propulsores deste cenário as crises no petróleo ocorridas em 1973 e em 1979, gerando a crise fiscal do Estado que já não obtinha recursos suficientes para comportar seus gastos, atingindo o chamado estado de ingovernabilidade. A crise fiscal que acarretou em um crescente déficit público, também é apresentada como sendo responsável por este processo de modernização para outros autores como Hood (1995).

Dado este cenário de crise, desde 1980, países membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD, como Austrália, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega e Suécia passaram a direcionar sua gestão para a obtenção de melhores resultados. A experiência possibilitou aos organismos públicos desses países uma reformulação de sua postura administrativa culminando na remodelação de suas operações para melhor atingir o interesse da sociedade e com maior estabilidade financeira (Oecd, 2004).

O setor público brasileiro, passou por três fases distintas que podem ser considerados como estágios da administração pública, começando na chamada era Patrimonialista, depois a Burocrática, e no seu estágio atual a Nova Gestão Pública (NGP). Este estudo tem como objetivo descrever estas fases até o advento da NGP, por meio de uma robusta revisão da literatura em artigos publicados sobre a temática.

O estudo está organizado apresentando inicialmente o que é a administração Pública no contexto brasileiro para a seguir descrever os estágios pelos quais passou, aprofundando a abordagem sobre a nova gestão pública e a conclusão ao final do estudo.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como forma de dar sustentação ao estudo e ampliar o entendimento que se tem sobre a Administração Pública em seu conjunto, faz-se pertinente entender o seu significado e funcionamento. O termo Administração Pública quando utilizado em letras maiúsculas representa o Estado agindo por meio de suas funções e exercendo atividades administrativas. Meirelles (1989, p. 78-79) define a diferença entre a Administração Privada e a Pública que é apresentada no Quadro 1.

**Quadro 1** - Administração Privada e Administração Pública

<b>Administrar</b>	Em sentido lato é gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia.
<b>Administração Particular</b>	Gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens PARTICULARES entregues à guarda e conservação alheia, envolve interesses particulares.
<b>Administração Pública</b>	Gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens PÚBLICOS entregues à guarda e conservação alheia, envolve interesses públicos. Neste sentido, entende-se como gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

**Fonte:** Elaborado com base em Meirelles (1989).

No entender de Meirelles (1989), a Administração Pública é o conjunto de ações do Estado no objetivo de gerir, cumprindo as leis, a moral e a ética, além dos interesses da sociedade, sempre respeitando os interesses da coletividade. Enfim, são as ações que o Estado tem o dever e o direito de praticar.

A Administração Pública no Brasil deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Deve ser exercida por órgãos da administração direta, pelos órgãos da administração indireta e pelos órgãos da administração delegada. Tais princípios, norteadores da Administração Pública, são apresentados no Quadro 2.

**Quadro 2** - Princípios da Administração Pública

<b>Princípio</b>	<b>Entendimento</b>
<b>Legalidade</b>	Estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência se executada à revelia da lei.
<b>Impessoalidade</b>	Não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento e a confiabilidade são requisitos dos serviços públicos e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários devem ser pessoas muito importantes.
<b>Moralidade</b>	Pautar a gestão pública por um código moral.

<b>Publicidade</b>	Ser transparente, dar publicidade aos fatos e aos dados. É uma forma eficaz de indução do controle social.
<b>Eficiência</b>	Fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custos de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

**Fonte:** Lima (2009).

Segundo Sothe e Scarpin (2009, p. 28) dentre os princípios estabelecidos pela constituição “a eficiência apresenta-se como fundamental para o cumprimento das funções atribuídas à administração pública”. Também, nos últimos anos, a publicidade dos atos públicos ganhou relevância com o advento de meios mais abrangentes de comunicação, como a rede mundial de computadores (Castro, 2011).

Percebe-se que a Administração Pública é o agente responsável por gerir os bens públicos no Brasil e deve realizar estas ações com fundamento nos Princípios Norteadores estabelecidos na Constituição Federal. No Brasil, esta administração passou por três períodos bem característicos e que não são excludentes entre si. Estes períodos ficaram conhecidos como o da administração patrimonialista, da burocrática e da gerencial. As características de um período anterior acabaram por contribuir para a formação do período seguinte (Bresser-Pereira, 1996). Tais períodos são tratados na sequência.

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA**

O patrimonialismo, como ficou conhecido o período da administração pública patrimonialista, era a forma de atuação dos detentores de poder na época das monarquias, característica dos Estados absolutistas europeus do século XVIII. Neste modelo, o patrimônio público e o privado eram confundidos. Conforme Bresser-Pereira (1996, p. 3), neste tipo de administração, “o Estado era entendido como propriedade do rei”. O autor ainda relata que a corrupção, o empreguismo e o nepotismo eram regras neste tipo de administração. A ética e a legalidade estavam em um segundo plano neste modelo de gestão.

Também para Campante (2003) o patrimonialismo é personalista e tende a desprezar a distinção entre as esferas privadas e públicas. Afirma que o poder pessoal e o interesse particular imperam nas decisões. A mesma visão é apontada por Martins (1997, p. 3) quando destaca que na época do Patrimonialismo prevalecia “o paternalismo e o

nepotismo que empregava os inúteis letrados, na prática do bacharelismo cujos critérios de seleção e provimento oscilavam entre o status, o parentesco e o favoritismo”. Verifica-se, segundo a ótica de Martins (1997), a falta de profissionalismo da gestão pública neste período.

A administração pública, nesta fase, era dominada por grupos que visavam à manutenção de seu poder, a garantia de seus interesses e a proteção mútua de seus pares. Esses grupos se aglutinavam no aparato estatal para defender seus interesses, em busca de recursos públicos para sua sobrevivência, construindo uma rede de apoio de lealdade política e preservação de lideranças. Esta face do patrimonialismo pode ser sentida ainda nos dias atuais (Abrucio, 2007).

Motta (2007) descreve que a gestão dos recursos públicos era voltada para atender demandas e necessidades de pequenos grupos particulares, aplicada na troca de favores, ficando em segundo plano o uso destes nas demandas e necessidades reais da comunidade, no referido período. Neste contexto, uma gestão econômica direcionada aos interesses da sociedade parece que inexistia neste período da administração pública nacional.

Costa (2008, p. 846) afirma que a reforma administrativa do Estado Novo foi o primeiro passo para superar o patrimonialismo classificando como “uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro.”. Na tentativa de combater as práticas de pessoalidade, a descentralização inadequada da gestão, a relação imoral entre o público e o privado surgiu a Administração Pública Burocrática que visava entre outras coisas estabelecer o sistema de mérito, separação entre o público e o privado, enfim construir uma administração mais racional e eficiente para o crescimento e desenvolvimento do país (Costa, 2008).

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA**

O segundo período pelo qual passou a administração pública brasileira foi o modelo de gestão burocrática, implantado no Brasil, durante o regime militar, nos anos 60, na tentativa de extinguir o modelo patrimonialista e avançar na profissionalização do serviço público (Bresser-Pereira, 1996). O modelo burocrático foi muito difundido no século XX, uma vez o Estado começou a exercer um papel social diferenciado, destinado a

atender as demandas da sociedade por saúde, educação, segurança, cultura, previdência e pesquisa científica.

Secchi (2009, p.350) destaca que o modelo burocrático weberiano é atribuído a Max Weber “por que o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características”. Ficou conhecido também na literatura inglesa como a *progressive public administration*, que induziu mudanças no setor público dos Estados Unidos, no século XIX e XX. Secchi (2009, p. 350) ainda afirma que “desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa”.

No Brasil, a burocratização de seu sistema administrativo ocorreu de forma lenta e superficial nos seus primeiros 100 anos de história independente, mas teve seu auge e aceleração na Revolução de 1930 (COSTA, 2008). A estrutura estatal vigente estava corroída pelos vícios do patrimonialismo, assim, o Governo de Getúlio Vargas deu início tendo como objetivo: (1) estabelecer mecanismos de controle da crise econômica, resultante dos efeitos da Grande Depressão, iniciada em 1929, e subsidiariamente promover uma alavancagem industrial; e (2) promover a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças (Costa, 2008).

Uma das características deste modelo retratadas por Secchi (2009, p. 351) é a impessoalidade das relações dos membros da organização, inclusive com o ambiente externo:

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.

Alguns dos problemas da administração burocrática considerados por Bliska e Vicente (2001) foram: (1) desperdício de recursos públicos; (2) desperdício das capacidades e competências dos servidores, com a inibição de seu potencial criativo; (3) distância entre a decisão e a ação, em prejuízo ao atendimento dos cidadãos.

Com efeito, o Estado foi estimulando o desenvolvimento de novos meios de gestão, dado que a administração pública burocrática não comprovou ser o sinônimo de eficiência que se esperava. Verificou-se, com o passar dos anos, que ela não garantia rapidez, qualidade e custo baixo dos serviços públicos, ficando conhecida como lenta e cara, além de pouco atender as demandas da população (Bresser-Pereira, 1996).

A busca pela nova configuração da gestão do setor público repercutiu na forma do movimento chamado Nova Gestão Pública, que surge como resposta às falhas do modelo burocrático-weberiano de gestão do Estado, que estava superado, tratado por Giacomo (2005, p.159) como “caracterizado pelo aumento da máquina pública pela falta de qualidade e ineficiência dos serviços”.

### **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL - NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP)**

Hood (1995) classificou a NPM como um programa que consiste em aplicar, na esfera pública, conceitos e técnicas desenvolvidos com sucesso na iniciativa privada, para obter uma maior eficiência e efetividade na conquista dos objetivos das entidades públicas. A NPM tem sido usada por os governos desde a década de 1980 para melhorar a eficiência do sector público e da qualidade de seus serviços, por meio da descentralização e aplicando competição, tratando os beneficiários dos serviços públicos como clientes (Paloma Sánchez; Elena; Castrillo, 2009).

Outros autores afirmam que desde o final da década de 1990, o setor público na Europa passou por uma reforma radical de sua gestão e organização as alterações tinham o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia e responsabilização de todas as entidades do setor, incluindo universidades (Spathis; Ananiadis, 2004), (Agasisti; Arnaboldi; Azzone, 2008).

Para Giacomo (2005, p.160) a NPM tem como característica a “utilização intensa das práticas gerenciais com ênfase na eficácia, sem, contudo, perder de vista a função eminentemente pública do aparelho estatal”. O autor apresenta como pontos-chave da NPM: (1) a descentralização; (2) a delegação de autoridade; (3) um rígido controle sobre o desempenho; (4) a consideração da sociedade como consumidora.

Os princípios da NPM privilegiam a informação para a tomada de decisões e para a responsabilização, defendendo a introdução de instrumentos de gestão privada no

setor público, a flexibilização das estruturas, a descentralização do poder e da autonomia, a orientação para o cliente, a racionalização dos recursos, a medida de desempenho orientada para os *outputs* e *outcomes*, o conceito do *Value for Money*, sistemas contabilísticos onde é adotada a base do acréscimo, a integração da contabilidade financeira com a informação orçamental tradicional e a avaliação das entidades públicas por via de implementação de adequados sistemas de auditoria (HOOD, 1995).

Fábián (2010, p. 43-44) estabelece seis dimensões onde a NPM deve agir: (1) os governos devem se envolver com as funções mais importantes; (2) estrutura de serviço voltada e centrada no resultado organizacional; (3) os processos de gestão devem estar divididos de forma que cada etapa adicione valor à etapa anterior; (4) expansão da automação e informatização do setor público; (5) elementos competitivos devem ser aplicados ao setor público; e (6) gestão efetiva política e administrativamente.

Percebe-se a relevância das alterações promovidas pelos conceitos da NPM no setor público. Esta aproximada com a forma de administrar do setor privado introduziu uma maior preocupação com o desempenho do setor alinhado com a responsabilização dos gestores, com o controle social e com a transparência.

Graef (2010) enfatiza que, após a Constituição Federal de 1988, com as primeiras eleições diretas, o governo vigente à época promoveu uma série de reformas, contemplando: (1) abertura da economia ao capital externo; (2) desregulamentação do mercado; (3) desestatização; (4) abertura do mercado nacional; (5) tentativas de controle do processo inflacionário; (6) redução do tamanho do Estado; (7) uma política de redução do gasto público. Estas reformas colaboraram para o surgimento desta nova administração no âmbito nacional.

Segundo Bliska e Vicente (2001), um modelo de administração gerencial deve estar centrado na efetividade dos resultados da organização, nas ações do corpo funcional e diretivo, que devem fortalecer o cumprimento da missão institucional e, ainda, na valorização dos recursos públicos aplicados em cada atividade. Conforme destaca Lima (2009), desde 1995, os poderes executivos dos Estados e da União têm desenvolvido inovações em termos de gestão, alicerçada em dois pontos principais: (1) tornar a gestão pública mais voltada para o cidadão e para a sociedade do que para a burocracia; (2) aproximar a gestão pública das características da gestão contemporânea.



Na NGP, o cidadão passa a ser considerado como cliente. Objetiva-se atingir melhores níveis de eficiência e eficácia, com base na ética e transparência, com fundamento também na responsabilidade fiscal. Para Rezende (2002, p. 112), um dos relevantes fatores das recentes mudanças nos modelos de gestão pública centra-se na “necessidade contínua de lidar com problemas crônicos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública”. Nas últimas décadas do século XX, mais especificamente nos anos 80, desencadearam-se em diversos países os debates sobre a gestão pública contemporânea, com base na necessidade do Estado desenvolver um novo papel devido às novas demandas sociais oriundas das recentes crises financeiras (anos 70), de acordo com Marini (2002).

Vivia-se um esgotamento do modelo burocrático vigente, que tinha entre suas características a baixa qualidade do serviço prestado aos cidadãos. Conforme afirma Marini (2002), este processo de gerar estratégias para o rompimento deste antigo modelo foi denominada de *New Public Management* - NPM. Com início na Grã-Bretanha, ficou conhecida no Brasil como Nova Gestão Pública - NGP. O novo modelo de gestão proposto tem entre seus objetivos eliminar ou substituir procedimentos burocráticos que contribuam para a ineficiência do setor público, bem como incentivar a adoção pelos governos locais de métodos bem sucedidos na iniciativa privada, como a terceirização de serviços. Um dos efeitos dessa adoção foi a exclusão de alguns cargos e das carreiras de poderes, como os de faxineira, motorista, porteiros e copeiros, substituídos por contratos de terceirização.

Hood (1995) classificou a NPM como um programa que consiste em aplicar, na esfera pública, conceitos e técnicas desenvolvidos com sucesso na iniciativa privada, para obter uma maior eficiência e efetividade na conquista dos objetivos das entidades públicas. Giacomo (2005, p. 160) afirma que a NGP, a qual denomina APG - Administração Pública Gerencial, também tem como característica a “utilização intensa das práticas gerenciais com ênfase na eficácia, sem, contudo, perder de vista a função eminentemente pública do aparelho estatal”. O autor apresenta como pontos chave da NGP: (1) a descentralização; (2) a delegação de autoridade; (3) um rígido controle sobre o desempenho; (4) a consideração da sociedade como consumidora.

Fabián (2010, p. 43-44) estabelece seis dimensões onde a NPM deve agir: (1) os governos devem se envolver com as funções mais importantes; (2) estrutura de serviço voltada e centrada no resultado organizacional; (3) os processos de gestão devem estar

divididos de forma que cada etapa adicione valor à etapa anterior; (4) expansão da automação e informatização do setor público; (5) elementos competitivos devem ser aplicados ao setor público; e (6) gestão efetiva política e administrativamente.

Na América Latina, as mudanças no setor público também começaram a ocorrer de um modo geral. Marini (2002) apresenta um levantamento deste contexto em diversos países como Uruguai, Chile, Peru, Nicarágua, Argentina, Venezuela, Guatemala e México. Marini (2002) relata que, no Uruguai, as modificações iniciaram com medidas no sistema de seguridade social, na educação, no sistema político e na administração pública, principalmente, com alterações no orçamento público. Neste país, as reformas também estavam voltadas para a estrutura organizacional e o melhor atendimento dos usuários de serviços públicos.

No Chile, segundo Marini (2002), as mudanças tiveram por base o planejamento estratégico das ações de governo, além de acordos de modernização do Estado e tentativas de estabelecer indicadores e metodologias de avaliação de desempenho do setor público. Já no Peru as mudanças tinham como foco, além da melhoria da gestão como um todo, a construção de um Estado mais democrático, descentralizado e voltado para os serviços ao cidadão (Marini, 2002).

Na Argentina, o movimento teve início em 1983, quando foi criada a Secretaria da Função Pública. Posteriormente, em 1999, foi criada a Subsecretaria de Gestão Pública que desenvolveu um plano de modernização do Estado visando à implantação de um moderno sistema de gerência pública, para os organismos da Administração Nacional (Marini, 2002). O Quadro 3 sintetiza alguns objetivos das reformas deste movimento pela reforma gerencial dos países da América Latina.

**Quadros 3 - Objetivos da NPM em Países da América Latina**

<b>Países</b>	<b>Objetivos</b>
Uruguai	(1) Melhorar a eficiência, eficácia e impacto do gasto público (...); (2) Obter maior transparência, maior competitividade e eficiência nas aquisições públicas (...); (3) Disponibilizar informações sobre rendimentos dos funcionários públicos (...); (4) Aperfeiçoar as condições objetivas de trabalho por meio da disponibilização de informações sobre horas trabalhadas dos funcionários da Administração Central; (5) Implantar a administração eletrônica usando a tecnologia (...); (6) Desregulamentar por intermédio da implementação de mudanças, visando à redução de custos e à eliminação de restrições desnecessárias para cidadãos e empresas.
Chile	(1) econômica: orientada a fortalecer a capacidade reguladora do Estado a partir dos processos de privatização; (2) política: caracterizada pela transição de um Estado autoritário e centralizador na direção de um Estado democrático, participativo e descentralizado; (3) social: a partir de mudanças de um modelo frágil de provimento direto dos serviços sociais para um novo

	modelo que compartilha estas funções com o mercado e o terceiro setor. (4) gestão: orientada para a introdução de uma nova gerência pública baseada na qualidade e em resultados em substituição a uma burocracia formalista baseada somente na norma.
Peru	(1) a melhoria da prestação de serviços; (2) a criação de canais de participação cidadã; (3) descentralização e desconcentração; (4) uma gestão pública transparente e com equilíbrio fiscal (5) a qualificação dos servidores.
Argentina	(1) Transformações institucionais que tem entre suas características o compromisso com o cidadão e a gestão por resultados; (2) Transformações horizontais que tem foco no desenvolvimento do capital humano e na modernização dos sistemas administrativos.

**Fonte:** Elaborado com base em Marini (2002).

Os objetivos da NPM consolidam um novo panorama mundial de maior preocupação tanto de gestores como da sociedade em melhorar não só a imagem das instituições públicas como da gestão como um todo. Também visam incentivar o controle social por meio da instrumentalização de ferramentas de maior transparência e divulgação dos resultados e dos gastos públicos. Observando-se os objetivos da NPM, na América Latina, e a maneira como eles foram implantados, chama a atenção o alinhamento entre países como Uruguai, Chile e Peru nos aspectos norteadores da NPM voltados em especial para a redução de custos, aumento de eficiência e eficácia, ações de maior transparência e prestação de serviços de melhor qualidade. Nestes países, as mudanças são focadas não só nas suas estruturas internas, mas também dependem da participação ativa da própria sociedade para a conquista destes objetivos, como o maior controle e a efetiva transparência. Ao contrário da Argentina, que tem seus objetivos mais voltados para sua estrutura interna como qualificação do seu quadro funcional, mudanças na estrutura administrativa, assim como suas alterações, não tem um nível de incentivo à participação social como nos objetivos dos outros países apresentados no Quadro 3.

Conforme Sano e Abrucio (2008), as primeiras ideias de Nova Gestão Pública chegaram ao Brasil, no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Marini (2002) destaca que também, em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Este documento partia de um diagnóstico dos principais problemas da administração pública e propunha um novo modelo conceitual, dividido em quatro segmentos, conforme apresentado no Quadro 4.

**Quadro 4 - Segmentos Característicos da Ação do Plano Diretor**

<b>Segmento</b>	<b>Orientação</b>
Núcleo Estratégico	Definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento.

Atividades Exclusivas	As que são indelegáveis e para seu exercício é necessário poder de Estado.
Atividades não Exclusivas	Aquelas de alta relevância em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais.
Produção de Bens e Serviços ao Mercado	Correspondem ao setor de infraestrutura onde atuam as empresas, portanto, com tendências à privatização.

**Fonte:** Elaborado com base em Marini (2002).

Uma das características do Plano Diretor foi estabelecer que no segmento estratégico do setor público é fundamental que as decisões sejam cumpridas conforme programadas. A efetividade é considerada como mais relevante do que a eficiência. O núcleo estratégico é fundamental para o cumprimento das ações, mas esta verificação só é possível utilizando os preceitos da administração burocrática (controles e processos) com a gestão gerencial no que tange ao cumprimento de metas. Nos segmentos de atividades exclusivas e não exclusivas, a prioridade se concentra na qualidade dos serviços prestados e nos custos incorridos nestas atividades, primando-se pela eficiência das ações, buscando uma otimização entre a qualidade e o custo dos serviços colocados à disposição do público altamente relacionados à gestão gerencial (Brasil, 1995).

No segmento da produção de bens e serviços, as empresas visam ao lucro mesmo que façam parte do aparelho do Estado. Este tipo de segmento deve possuir uma regulamentação rígida, pois, em muitos dos casos, fazem parte de monopólios. Como visam ao lucro estão focadas na administração gerencial. Destaca-se que a produção de bens e serviços com o uso do capital estatal só deve ser aplicado quando não existir capitais privados disponíveis (Brasil, 1995). A NPM no Brasil, segundo Sano e Abrucio (2008), consiste em três mecanismos essenciais, conforme apresentado no Quadro 5:

**Quadro 5 - Aspectos Principais da Nova Gestão Pública no Brasil**

Administração voltada para resultado	A gestão deve estar baseada em metas, indicadores e formas que possibilitem a cobrança dos gestores alicerçada na transparência das ações governamentais, que permitam o controle maior dos cidadãos e o uso de outros instrumentos de <i>accountability</i> .
Pluralidade Governamental	Pluralidade dos provedores de serviços públicos, possibilidade de estabelecer formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais.
Flexibilização da Gestão Burocrática e aumento da responsabilização	Por meio do funcionamento efetivo dos mecanismos institucionais de controle.

**Fonte:** Elaborado com base em Sano e Abrucio (2008).

Os aspectos principais trazidos por Sano e Abrucio (2008) demonstram que a gestão deve estar voltada para cumprir metas aplicadas ao atendimento das necessidades da

população por meio da prestação de serviços de qualidade e, ainda, para a prestação de contas por meio da transparência efetiva das ações de governo, além de ampliar a estrutura estatal por meio da chamada descentralização dos serviços, utilizando contratos de gestão e parcerias públicas. Por fim, a flexibilização dos mecanismos burocráticos com o maior rigor no controle institucional.

Christensen e Laegrid (2006) apontam o surgimento de uma nova tendência de gestão no setor público, sendo uma segunda geração das reformas no setor, conhecido em inglês como *whole-of-government approach*, inicialmente, chamada de *joined-up government - JUG*. Este tipo de administração tem sido a tendência em países onde surgiu a NPM como o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Os mesmos autores afirmam que este conceito foi introduzido inicialmente no governo de Tony Blair, em 1997, no Reino Unido, tendo como principal objetivo um melhor controle dos limites de ações do setor público, nos níveis administrativos e na área política. Conforme estes autores, as iniciativas para a Totalidade do Governo - TG, como ficou conhecida no Brasil, são reações às experiências negativas das reformas trazidas pela NPM, como a ineficiência no processo de delegação de serviços públicos e o excesso de divisão das organizações especializadas que prejudica o controle e a efetividade dos serviços.

As razões elencadas por Christensen e Laegrid (2006) para esta nova fase da gestão pública consistem: (1) no excesso de cargos e funções especializados sobrepostos; (2) em autoridades centradas em si mesmas; (3) na falta de cooperação e coordenação entre os órgãos; (4) na dificuldade de atingir a eficiência e a eficácia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública no Brasil passou por três fases distintas. Cabe destacar que não houve um rompimento entre as fases, mas sim um processo de evolução e busca por melhoria.

O patrimonialismo foi implantado no Brasil na época da colonização portuguesa, quando começou-se o processo de títulos de terras e poderes quase absolutos aos senhores de terra legou à posteridade uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distingue perante as autoridades. Assim, torna-se "natural"

desde o período colonial (1500 - 1822), perpassando pelo período Imperial (1822 - 1889) e chegando mesmo à República Velha (1889 - 1930) a confusão entre o público e o privado.

Na tentativa de uma resposta ao patrimonialismo, em especial combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, surgiu o modelo burocrático que tinha entre suas principais características a implantação de controles, processos, impessoalidade, formalismo, divisão de tarefas e obrigações, preocupação com a eficiência e regulação da hierarquia, profissionalização do servidor. As críticas à administração pública burocrática são muitas; dentre elas a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado. Em resumo, os atributos da administração pública burocrática poderiam ser representados pelo controle efetivo dos abusos. Os defeitos, por sua vez, seriam a ineficiência e a incapacidade de se voltarem para o serviço dos cidadãos como clientes.

O estágio atual da administração pública no Brasil é a NGP que tem no cidadão, no Estado do Bem Estar Social seu principal objetivo. Deseja-se com as práticas da NGP obter um melhor desempenho dos processos e dos resultados. Neste tipo de administração começa-se a implantar ferramentas e técnicas de gestão consagradas no setor privado. O cidadão é percebido como cliente do serviço público, que deseja serviços de qualidade. Nesta administração o incentivo a transparência e ao controle social é comum. Busca-se que desempenho seja o mais próximo do desejado pela sociedade.

## **THE REFORMS IN PUBLIC ADMINISTRATION OF BRAZIL: PATRIMONIALISM, BUREAUCRACY AND NEW PUBLIC MANAGEMENT**

**ABSTRACT:** This study aims to describe the stages of the government in Brazil over the years, including the patrimonial governance, bureaucratic and the new public management (NPM). The study is relevant because it has highlighted characteristics and problems of each stage, as well as the reason for their appearance. Note that each step appears as a search process of improving the previous one. Patrimonialism had problems of non-differentiation between the public and the private, bureaucracy problems of inefficiency and new public management at the end arises in trying to bring the government the need for people, and to promote a closer relationship between the practices of the private sector in the search for better performance. This study is part of a robust literature review to help identify and clearly describe these steps.

**Keywords:** Patrimonialism. Bureaucracy. New Public Management.

## REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. 41(ed. Comemorativa) 67-86.

Agasisti, T.; Arnaboldi, M.; Azzone, G. (2008). Strategic management accounting in universities: the Italian experience. *Higher Education*, 55(1), 1–15. doi: 10.1007/s10734-006-9032-6.

Araujo Neto, L. M. *et al.* (2013). *Mensuração da eficiência na gestão pública portuguesa: uma análise envoltória de dados*. Uberlândia-MG: [s.n.], Disponível em: <http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/89/89>.

Barberis, P. (1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration*. 76(1), 451–470. doi: 10.1111/1467-9299.00111.

Bliska, A. V.; Vicente, E. F. R. A. (2001). Administração Pública Gerencial. In: *Anais eletrônicos do VII Congresso Internacional de Custos*, Leon, Espanha, 4-6 junho 2001 (pp.1-18). Leon, Espanha: IIC. Disponível em: [http://www.intercostos.org/por/tp\\_congresos.php?id=654](http://www.intercostos.org/por/tp_congresos.php?id=654). Acesso em 20 dez. 2013.

Brasil. (1988). *Constituição Federal*. art. 225. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 mai. 2012.

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília..

Bresser-Pereira, L. C. (1996). *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro/abril. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Brasília.

Campante, R. G. (2003). O Patrimonialismo em Faiol e Weber e a Sociologia Brasileira. In: *Dados. Revista de Ciências Sociais*. 1(1), 153-193.

Carvalho, T.; Santiago, R. (2009). Gender as a “strategic action.” *Equal Opportunities International*., 28(7), 609–622. doi: 10.1108/02610150910996434.

Castro, D. P. de. (2011). *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão 4th*. São Paulo: Atlas.

Christensen, T.; Laegrid, P. (eds) (2001). In: *New Public Management – The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, Ashgate.

Costa, F. L. da. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista da Administração*. 42(5), 829-874.

Fábian, A. (2010). New public management and what comes after. *Current Issues of Business and Law*. 5(1), 41-56. Escola Internacional de Direito e Negócios, Vilnius, Lituania.

Giacomo, W. A. D. (2005). O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. *Interfaces Brasil/Canadá*. 5(5), 155-170.

Graef, A. (2010). Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. 9(1), 7-24. Jan/Jun.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*. 69(1), 3–19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. 20(2-3) 93-109, England, United Kingdom: Elsevier Science Ltd.

Lima, P. D. B. (2009). Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira. In: *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahia, Brasil. Anais. Disponível em: [http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg7/anais/T11\\_0415\\_1616.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg7/anais/T11_0415_1616.pdf). Acesso em: 10 jun. 2012.

Marini F. C. (2002). O contexto contemporâneo da gestão pública na América Latina. *Revista do Servidor Público*, ENAP, 53(4), 31-52.

Martins, H. F. F. (1997). *A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira*. In: Motta, F. C. P.; Caldas, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo, Atlas.

Meirelles, H. L. (1989). *Direito Administrativo Brasileiro*. 9th. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais.

Morais, L. de M.; Platt Neto, O. A. (2011). A reforma contábil promovida pelas NBCASP e o processo de convergência: implicações e perspectivas. In: Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Ciências Contábeis (ANPCONT). 5, Anais. Vitória: ANPCONT.

Motta, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*. Edição Comemorativa, 87-96.

Mouritsen, J. et al. (2004). Intellectual capital and new public management. *The Learning Organization*., 11(4-5), 380–392. doi: 10.1108/09696470410538279.



OECD. (2004). Princípios da OECD de Governança Corporativa. *OECD*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.

Palermo, O. A. *et al.* (2010). Implications of new public management and modernization on control. *International Journal of Public Sector Management.*, 23(6), 535–548. doi: 10.1108/09513551011069013.

Paloma Sánchez, M.; Elena, S.; Castrillo, R. (2009) Intellectual capital dynamics in universities: a reporting model. *Journal of Intellectual Capital*. 10(2), 307–324. doi: 10.1108/14691930910952687.

Rezende, J. M. P. (2002). Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC. *In: Educação e Sociedade*, Campinas-SP, 23(80), 108-135.

Sano, H.; Abrucio, F. L. (2008). Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. *ERA – Revista de Administração de Empresas*, 48(1), 64-80.

Secchi, L. (2004). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 43(2), 347-69.

Sothe, A.; Scarpin, J. E. (2010). Alteração do regime contábil no setor público: impactos nos indicadores fiscais dos municípios. *In: XIII Seminário de Administração*, USP, São Paulo.

Spathis, C.; Ananiadis, J. (2004). The accounting system and resource allocation reform in a public university. *International Journal of Educational Management*. 18(3), 196–204. doi: 10.1108/09513540410527194