



**Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**

**ISSN:** 2237-2342 (impresso)

**L-ISSN:** 2178-2008 (on-line)

**Tramitação editorial:**

**Data de submissão:** 14/06/2020

**Data de reformulação:** 17/09/2020

**Data de aceite definitivo:** 12/10/2020

**DOI:** <https://doi.org/10.5281/zenodo.4086002>

**Data de publicação:** 13-10-2020

**ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA MODERNIZAÇÃO ATÉ ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL E O ADVENTO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

*ADMINISTRATIVE ORGANIZATION: THE EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS MODERNIZATION UNTIL MANAGEMENT ADMINISTRATION AND THE ADVENT OF THE EFFICIENCY PRINCIPLE*

*Marcus Vinicius Vicente Joaquim Miranda<sup>1</sup>*

*Jonas Rodrigo Gonçalves<sup>2</sup>*

*Danilo da Costa<sup>3</sup>*

**Resumo**

O tema deste artigo é a Organização Administrativa: A Evolução da Administração Pública e Sua Modernização até Administração Gerencial e o Advento do Princípio da Eficiência. Investigou-se o seguinte problema: A administração pública realmente vive,

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Faculdade Processus – DF (BRASIL). Graduado em Gestão Financeira pela faculdade Unicesumar. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6825-6246>

<sup>2</sup> Doutorando em Psicologia; Mestre em Ciência Política, Direitos Humanos e Cidadania; Licenciado em Filosofia e Letras (Português e Inglês); Especialista em Didática do Ensino Superior em EAD, Docência no Ensino Superior, Formação em EAD, Revisão de Texto, Agronegócio e Gestão Ambiental. Professor das faculdades Processus, Unip, Facesa, CNA. Escritor (autor de 61 livros didáticos). Revisor. Editor. <http://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

<sup>3</sup> Mestrando em Educação pela Universidade Católica de Brasília, Especialista em Direito constitucional e Processo constitucional; Direito do Trabalho e Processo Trabalhista e Direito Administrativo. Licenciado em Geografia pela Universidade Anhanguera. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9522717317530051>. E-mail: [educadordanilocosta@gmail.com](mailto:educadordanilocosta@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1849-4945>

atualmente, o modelo gerencial em sua totalidade? Cogitou-se a seguinte hipótese: “que o modelo gerencial não superou por completo seus antecessores”. O objetivo geral é analisar os modelos de administração pública (patrimonialista, burocrático e gerencial), bem como a repercussão do princípio da eficiência na organização do Estado. Os objetivos específicos são: “fazer uma síntese da administração patrimonialista”; “analisar a segunda grande reforma administrativa, focando, principalmente, na edição do Decreto-lei nº 200 de 1967”; “explicar o início da administração gerencial no Brasil e entender o impacto que a implementação do princípio da eficiência teve neste modelo”. Este trabalho é importante para, o aprofundamento do aluno em uma matéria importante na sua vida acadêmica; É relevante para a ciência, na medida em que se torna um instrumento de enriquecimento intelectual, não apenas do discente, mas também para o contexto científico como um todo. Agrega à sociedade pelo fato do Tema do respectivo estudo ter extrema relevância na formação social, já que se relaciona diretamente com a base da constituição jurídica do Direito Administrativo no Brasil. Trata-se de uma pesquisa qualitativa teórica com duração de três meses.

**Palavras-Chave:** O Modelo Patrimonialista. O Modelo Burocrático. O Modelo Gerencial. Constituição de 1988. Princípio da Eficiência.

### **Abstract**

*The theme of this article is an Administrative Organization: An Evolution of Public Administration and Its Modernization to Management Administration and Advent of the Principle of Efficiency. Investigate the following problem: Does the public administration actually live today, or the management model in its exclusive? The following hypothesis was considered: "what a managerial model it did not surpass by its complete predecessors". The general objective is to analyze the models of public administration (patrimonial, bureaucratic and managerial), as well as the repercussion of the principle of economy in the organization of the State. The specific objectives are: "to make an evaluation of the patrimonial administration"; "Analyze the second major administrative reform, focusing mainly on the edition of Decree-Law No. 200 of 1967"; "Explain the beginning of management administration in Brazil and understand the impact that the implementation of the principle of efficiency had on this model". This work is important for, or deepening the student in an important subject in his academic life; It is relevant to science, which measures becomes an instrument for intellectual improvement, not only for students, but also for the scientific context as a whole. Added to society by the fact of the subject of the study, with extreme relevance in social formation, since it is directly related based on the legal constitution of Administrative Law in Brazil. This is a qualitative theoretical research lasting three months.*

**Keyword:** The Patrimonialist Model. The Bureaucratic Model. 1988 Constituion. Principle Of Efficiency.

### **Introdução**

O presente artigo dispõe sobre os diferentes momentos históricos, vividos no Brasil, da administração pública. Dando ênfase à trajetória evolutiva dos modelos administrativos brasileiros, começando pelo modelo patrimonialista, passando ao modelo burocrático e por fim pelo modelo gerencial e os impactos do princípio da eficiência.

Cada modelo representa um período histórico na organização administrativa

brasileira. Suas peculiaridades são essenciais na evolução tanto no âmbito do Direito Administrativo como no próprio modo de gerir o aparelho estatal, tendo como foco a representatividade de cada modelo na estrutura do Estado e, por fim, demonstrar que os modelos coexistem nos dias atuais. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.4).

Este artigo se propõe a elucidar a seguinte questão: A administração pública realmente vive, atualmente, o modelo gerencial em sua totalidade ou sofre influência tanto do patrimonialismo como do modelo burocrático? O modelo patrimonial e burocrático ainda influencia a administração gerencial na atualidade.

Ao analisar as diferentes etapas do processo de ascensão da administração pública no Brasil, tornar-se perceptível que não ocorreu suplantação total de um modelo em relação aos outros. Na prática, ocorre uma mescla entre os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.22).

A hipótese deste estudo leva em consideração que o modelo gerencial não superou por completo seus antecessores. Existe uma confusão entre os modelos administrativos, sendo visível a superioridade de uma administração voltada ao cliente-cidadão (gerencial), mas com pontos que remetem, principalmente, a burocracia.

Conforme Matias-Pereira, o Brasil não implementou um único modelo de administração pública, instituindo um padrão híbrido entre patrimonialismo, burocracia e administração gerencial. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

Este trabalho tem como objetivo geral analisar os modelos de administração pública (patrimonialista, burocrático e gerencial), bem como a repercussão do princípio da eficiência na organização do Estado. Destacando os maiores marcos do processo de modernização e transição da organização administrativa do país.

Considerando as mudanças no âmbito administrativo da administração patrimonial até a gerencial. Apontando alterações legislativas e políticas que propiciaram alterações na estrutura administrativa brasileira. Iniciando pelo criticado modelo patrimonialista, passando pela primeira tentativa de implementação da administração burocrática, chegando até a administração gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.2).

São objetivos específicos deste trabalho: fazer uma síntese da administração patrimonialista; elencar os principais pontos da primeira reforma administrativa de Getúlio Vargas e o início da substituição do modelo anterior; analisar a segunda grande reforma administrativa, focando, principalmente, na edição do Decreto-lei nº 200 de 1967; demonstrar os avanços e retrocessos da promulgação da Constituição de 1988; explicar o início da administração gerencial no Brasil e entender o impacto que a implementação do princípio da eficiência teve neste modelo.

São enfatizados os principais aspectos das grandes reformas que se passaram nos anos de 1930 (seu auge com a criação DASP), 1967 e 1995. Além disso, será discutido os efeitos da Emenda Constitucional nº 19, de 1988, que insere no artigo 37, da Carta de 1988, o princípio da eficiência. (COSTA, 2008, p.831).

### **Justificativa**

Esta pesquisa visa fomentar, numa esfera particular, o aprofundamento do aluno em uma matéria importante na sua vida acadêmica. Fazendo com que o estudante tenha contato com grandes obras de autores renomados na área escolhida.

Ademais, o artigo traz um ganho significativo para o mundo científico, pois é um instrumento de enriquecimento intelectual, não apenas do discente, mas

também para o contexto científico como um todo. É introduzido no mundo acadêmico novas experiências e convicções, que futuramente serão alvo de pesquisa por parte de outros estudantes.

Tema do respectivo estudo, tem extrema relevância na formação social, já que se relaciona diretamente com a base da formação jurídica do Direito Administrativo no Brasil. O objeto de estudo, também, ajuda a entender os momentos históricos vividos pela sociedade brasileira nesse longo período de transformações do Estado, sendo uma referência social para a compreensão evolutiva da administração pública.

Neste artigo foi adotado o tipo de pesquisa teórica. Segundo Gonçalves (2019, p.25), significa estudar uma teoria específica com o objetivo de chegar a resposta desejada.

Como instrumento de pesquisa são utilizados artigos científicos, livros doutrinadores, legislação constitucional e infraconstitucional com objetivo de fundamentar o processo de formação do estudo.

A criação do artigo tem uma duração total de três meses. No primeiro mês, houve o levantamento de toda a literatura utilizada, assim como a leitura dos respectivos textos. Já no segundo mês, ocorreu a paráfrase dos trechos selecionados e a formação do texto central do estudo. Por fim, no terceiro mês foram elaboradas a introdução (contendo tema; problema; hipótese; objetivos [geral e específicos]); justificativa; metodologia e referências.

Além disso, a pesquisa é qualitativa, sendo empregado a revisão de literatura (artigos científicos, livros, doutrinadores, legislação constitucional e infraconstitucional relacionados ao tema). Conforme Gonçalves (2019, p.18) é a técnica que utiliza a transformação de citação direta em citação indireta, conhecida como paráfrases, o que resultará no desenvolvimento do trabalho de curso.

Dessa forma, o artigo tem como base a metodologia científica. Combinando o conhecimento científico, que de acordo com Gonçalves (2019, p.24) significa “o conhecimento racional, sistemático, exato e verificável da realidade”, com o tipo de pesquisa teórico que, como já mencionado anteriormente, tem como alicerce determinada teoria utilizada para solucionar o problema levantado no trabalho.

## **Organização Administrativa: a Evolução da Administração Pública e Sua Modernização até Administração Gerencial e o Advento do Princípio da Eficiência**

### **1 O Modelo Patrimonialista**

No Brasil, o modelo primário de administração pública abarcou o período de 1500 até 1930, incluindo a fase Colonial, Imperial e sua Primeira República. Da forma como eram conduzidas as relações entre o Brasil Colônia e Portugal surgiu o Patrimonialismo, que foi o primeiro modelo de administração e gestão pública do Brasil. Após a independência do país, no ano de 1822, este modelo de administração pública se fez presente tanto no Brasil Império, assim como na República Velha (dos anos 1889 até 1930). (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

O patrimonialismo é marcado pelo seu estilo de dominação, sustenta-se pela aceitação dos mais fracos em relação aos soberanos. Nessa dominação se aceita a dependência de forma natural, não é visível o desejo de mudança. Nas

sociedades patriarcais, as relações familiares se confundem com a própria gestão da coisa pública. Para sociologia de Weber a principal característica do patrimonialismo é a apropriação dos recursos do Estado por servidores públicos, políticos e parcela das sociedades privadas. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

Pode-se observar que os cuidados com a máquina pública e os critérios administrativos de gestão de pessoas eram praticamente nulos, assim como não era adotada a eficiência no setor público. Nesse sistema administrativo existia uma confusão entre a coisa pública e a privada. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.7).

Após a proclamação da República, em 1822, as estruturas socioeconômicas da era imperial não sofreram grandes mudanças. A esperança de uma alteração significativa no modelo econômico não se concretizou e a riqueza nacional baseava-se na exportação agrícola, no latifúndio e na monocultura. Houve uma grande mudança na dinâmica da cafeicultura, que passou a ser centro das políticas brasileiras. (COSTA, 2008, p.839).

Entre os anos de 1889 e 1930, sobre a vigência da República Velha, o Estado aos poucos tornava-se disfuncional, pois se encontrava em constante transformação seja pelos seus primeiros ciclos industriais seja pela urbanização ou até mesmo pela ascensão das camadas urbanas que se organizavam politicamente. Existiam, também, conflitos internos nos setores dominantes e entre regiões que ameaçavam o pacto da oligarquia, como exemplo, a gestão do café com leite e o processo eleitoral de bico de pena. (COSTA, 2008, p.839).

Nesse período, tanto o próprio Estado como suas estruturas governamentais não sofreram grandes mudanças. A principal alteração, após a proclamação da República, ocorreu no Poder Executivo com a criação dos Ministérios: da Instrução Pública, da Viação e Obras e o da Indústria, Comércio e Agricultura. Do ponto de vista federativo, a capacidade legislativa dos estados sofreu uma pequena redução na sua competência de legislar em determinadas matérias. (COSTA, 2008, p.840).

Mesmo com a promulgação da Constituição da República de 1891, os avanços legislativos não eram suficientes para afastar as práticas patrimonialistas, que eram marcadas pelo sistema de coronelismo. Nessa época, os grandes fazendeiros encarnavam o papel do senhor soberano e tomavam a posse do poder econômico e político. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

Até que então, em 1930, surgia a primeira tentativa real de rompimento com o modelo de administração patrimonial. Isto ocorre quando Getúlio Vargas chega ao poder, sendo o primeiro presidente a reformar a organização administrativa do Estado e implementar o modelo de administração burocrática. Tal movimento ficou conhecido como a primeira reforma administrativa, que será analisado em seguida.

## **2 A primeira reforma administrativa e o modelo burocrático de Vargas**

Júlio Prestes foi eleito em 1930, sendo o sucessor de Washington Luís e derrotando Getúlio Vargas. A vitória de Prestes acabou desencadeando um rompimento do pacto das oligarquias estaduais com os mineiros, abrindo a brecha para uma intervenção militar, esse episódio seria a então Revolução de 1930. (COSTA, 2008, p.839).

O começo do governo de Getúlio Vargas, em 1930, dá-se início a implementação, no Brasil, da administração burocrática. O modelo surge no

centro da industrialização brasileira. O Estado começa a intervir nos setores de produção de serviços e bens e a racionalização era introduzida na administração pública. Esse processo criava as primeiras carreiras burocráticas e tinha como uma de suas principais finalidades exigir que o ingresso no setor público seja por concurso. A modernização capitalista no Brasil deixa em evidência a aceleração da implantação do sistema burocrático. (MATIAS-PEREIRA, 2018, p.103).

A partir desse momento, o Brasil dá os seus primeiros passos na tentativa de superar o modelo patrimonialista. O aparelho estatal começa a ser tratado de forma diferente e novas instituições são criadas, fazendo parte da instauração desse processo de modernização. É possível observar que a *res publica*, que era constantemente confundida com a coisa privada, começa a se separar desta cada vez mais, constituindo a fundação para a formação social moderna. Esse desenvolvimento considera as peculiaridades do contexto local e tem como sentido comum a racionalização. Percebe-se que o movimento burocrático está no horizonte do Brasil e, conseqüentemente, da própria administração pública que irá se atualizar. Se essa evolução se deu de forma superficial e lenta nos 100 primeiros anos de Independência do Brasil, com a Revolução de 1930 houve uma aceleração robusta nas práticas adotadas na organização administrativa do Estado, principalmente, no que diz respeito à eficiência do aparelho estatal. (COSTA, 2008, p.841).

O modelo burocrático tinha como seu maior objetivo a ruptura com o sistema de monarquia e, conseqüentemente, a substituição do modelo patrimonialista. Nesse modelo, o rei usava o Estado como sua propriedade. A corrupção e o nepotismo eram regras e não as exceções. O patrimonialismo revelou-se incompatível com o surgimento da democracia e com a própria evolução industrial advinda do capitalismo. Assim, foi necessário desenvolver uma nova espécie de administração que rompesse com o antigo sistema, que não diferenciava o público do privado. Dessa crescente necessidade surge então a burocracia moderna conhecida como racional-legal. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.4).

A revolução, simbolicamente, está ligada intimamente com o forte enfraquecimento das oligarquias regionais, que teve como um dos seus principais desdobramentos a formação do estado administrativo brasileiro. Foram adotados dois sistemas típicos de uma administração racional-legal: os órgãos normativos e de fiscalização e os estatutos normativos. Esses estatutos e órgãos incluíam estruturas clássicas que, atualmente, são essenciais à organização do Estado. Entre essas estruturas estão a administração de pessoal, financeira e material. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.5).

A ênfase desse período foi reformar os meios (atividade ligada à administração geral), que tinha sobreposição sobre os próprios fins (atividade que era considerada substancial). Também chama a atenção pela observância dos líderes da reforma, dos “princípios da administração” que seriam a consagração da “teoria administrativa”. (WAHRLICH, 1974, p.28).

Era uma reforma que adotou o modelo prescritivo, na teoria administrativa, que era vigente nos países desenvolvidos. Resumindo, inspirava-se nas fontes mais importantes da época, como nos modelos Fayoliano, Taylorista e Weberiano. (WAHRLICH, 1974, p.28).

Nos estudos de Weber estava a fundamentação desse modelo, o qual concentrava seus esforços na definição de normas, o que, na visão de Max Weber, traria maior eficiência às organizações. O pilar central burocrático reside

na existência da norma que seria a ordenação e a dominação baseadas em um sistema legitimado. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

O modelo defendido por Weber inspirou a reforma administrativa no Brasil, desde os anos de 1930. O objetivo central era obter maior eficiência. Esse aumento da eficiência guardava relação com a reorganização administrativa, que procurava melhorar seu rendimento produtivo, por meio da remodelação ou redefinição de atribuições das instituições públicas, assim como racionalizar seus métodos, estruturas e normas trabalhistas. Era crescente, também, uma medida que adequasse os recursos materiais e financeiros, bem como o aperfeiçoamento dos recursos humanos com base no sistema meritório. Logo, a fase predominante do processo eram os meios, que, se executados da melhor forma possível, levariam à realização bem-sucedida dos fins. (WAHRLICH, 1974, p.67).

Para obter sucesso na reorganização do Estado, pautando-se no sistema burocrático, alguns elementos foram fundamentais, dentre eles: a hierarquia de cargos extremamente especificada; os cargos tinham uma clara descrição de suas atribuições e competências; autoridade impessoal; com base na qualificação técnica eram feitas as seleções; o sistema de mérito era adotado na promoção; houve a separação dos bens estatais dos privados; e os cargos passavam por um rígido e sistemático controle. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

Com a inquestionável modernização e evolução da máquina pública. O governo militar, então, decide por instaurar os cinco princípios estruturais, que serão os norteadores da administração pública burocrática, quais sejam: coordenação, planejamento, descentralização, controle e delegação de competências. (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

De encontro com estabelecimento dos princípios no Regime Militar, o período de 1930 até 1945, a tendência foi de forte centralização na administração e delineou-se, após 1937, uma inovadora característica na atuação pública. Surgia o estado administrativo com tendência centralizadora, passando a ter feições claras de um estado intervencionista. Ademais, a ação de centralizar juntou-se com a criação das empresas públicas e das autarquias, servindo de base para o futuro estado desenvolvimentista.

## **2.1 A criação do DASP**

Em 1936, acontece um grande marco da organização administrativa no Brasil, era a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O DASP tinha como principal objetivo realizar uma melhoria e evolução administrativa no país. O seu processo de formação foi influenciado pela Teoria de Taylor, a administração científica, que defendia a simplificação por meio da racionalização. Para Taylor, as estruturas deveriam ser revisadas e os procedimentos metodológicos deveriam ser aplicados, bem como a função orçamentária passa a ser vinculada ao planejamento. Já na seara da administração de recursos humanos, o modelo Weberiano inspirava o DASP. O centro da gestão de pessoas nessa fase foi o princípio da meritocracia profissional. Mesmo com todos os esforços, as necessidades do Estado não foram atendidas adequadamente. (MATIAS-PEREIRA, 2018, p.103).

O DASP teve uma participação e atuação efetiva nos anos que sucederam sua criação. Sua organização só ocorreu realmente em 1938 e como consequência sua reprodução como Departamento Administrativo nos estados, atribuindo-lhes poderes excepcionais. Por intermédio de um decreto-lei, em 1939, Vargas constitui o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, sendo uma revolução

nos direitos dos servidores públicos. (LIMA-JUNIOR,1998, p.6).

No ano de 1940, era editado mais um decreto-lei que estabeleceria normas de orçamento público e terminava de normatizar o tripé recursos financeiros, administração de pessoal e material. Após a edição desta norma, a administração pública foi completamente voltada para prescrição, controle e padronização. Tais iniciativas passaram a ter um caráter pioneiro dentro da história, principalmente na área de pessoal. (LIMA-JUNIOR,1998, p.6).

A contribuição com maior impacto na época foi a reformulação administrativa de pessoal. Os pontos mais significativos são: o sistema de mérito, o qual implantava a possibilidade de oportunidades isonômicas para o ingresso no setor público; os aspectos jurídicos e éticos ganharam ênfase na administração de pessoal; constituição de planos uniformes e genéricos nas classificações dos cargos e nas fixações das remunerações (padronização salarial e classificatória); acentuado autoritarismo (o controle é centralizado com rigidez progressiva); as disfuncionalidades não eram observadas em consequência dos pontos mencionados anteriormente; o globalismo na execução da reforma, assim como na sua concepção. (WAHRLICH,1974, p.29).

Além das circunstâncias relacionadas à segurança jurídica, à previsibilidade das decisões e às garantias contra manifestações arbitrárias, a execução de tarefas se torna mais célere por causa do formalismo dos procedimentos, pois dispensa pensamentos individualizados e particulares dos agentes públicos, que só podem utilizar soluções predeterminadas para aplicá-las em situações semelhantes e repetidas vezes, como se faz em uma produção em série. Segundo Weber, o burocrata individual está atrelado a um aparato do qual não se pode eximir; é, na maioria dos casos, uma pequena engrenagem de um grande mecanismo que está em movimento. Weber (1982, p. 250) acredita que a partir da racionalização de alguns procedimentos, os funcionários terão um treinamento especializado e pela repetição constante da prática se aperfeiçoariam cada vez mais (PEREZ; GIORGIO, 2016, p.290).

Procedimentos racionalmente universalizados asseguram objetividade na tomada de decisões, afastam as tentações individualistas e impedem discriminações benéficas ou detrimetosas, haja vista determinarem o tratamento de todos conforme premissas objetivamente postas em normativas previamente estabelecidas. Como assevera Nunes (2003, p. 35), o universalismo de procedimentos é associado às garantias individuais e à noção de cidadania plena e de igualdade perante a lei, exemplificadas por países de avançada economia de mercado, regidos por um governo representativo. Para Weber (1982, p. 256): A igualdade perante a lei e a exigência de garantias legais contra a arbitrariedade requerem uma objetividade de administração formal e racional, em oposição à discricão pessoalmente livre, que vem da graça do velho domínio patrimonial. (PEREZ; GIORGIO, 2016, p.290).

Seguindo o pensamento revolucionário de Max Weber, alguns pontos defendidos pelo autor serviriam, futuramente, de base de proteção do agente público contra a arbitrariedade das ambições eleitorais e políticas. Essa visão modernista já previa o servidor burocrata como profissional permanente. Assim, surgiu a ideia de inamovibilidade e a estabilidade no serviço público, na tentativa de mitigar os resquícios do patrimonialismo e do nepotismo no serviço público. Um tema bastante polêmico e muito debatido até os dias atuais, mas de extrema importância na formação dos estatutos dos servidores públicos e, por

consequente, de acentuado impacto na segurança jurídica (PEREZ, 2016, p.290, GIORGIO, 2016, p.290).

Não se pode duvidar que o período de 1930 até 1945 foi pioneiro na tentativa de mudança da estrutura administrativa brasileira, principalmente na implementação de um pensamento que almejava uma administração eficiente. Mesmo não havendo um plano formalizado por parte dos governantes, é nítida a herança de consequências positivas: o aumento na qualificação dos funcionários públicos; a função orçamentária passa a ser institucionalizada, bem como o material adquirido é padronizado, simplificado e racionalizado. Apesar de grandes avanços, o governo de Getúlio Vargas, na visão de Warlich (1984, p.51), cometeu dois erros estratégicos: o primeiro consiste no desejo de obter resultados imediatos, em curtíssimo espaço temporal; e, o segundo ponto, era a abrangência da reforma e sua natureza global, ou seja, a quantidade de estruturas que seriam modificadas pela reforma. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.7-8).

Vale ressaltar que, mesmo com todos os esforços aplicados no processo de mudança da administração pública, o patrimonialismo permanecia presente no cenário político do Brasil. Assim, o coronelismo dava espaço ao fisiologismo e ao clientelismo. (MATIAS-PEREIRA, 2018, p.103).

O modelo burocrático implantado em 1930 foi objeto de várias tentativas de reforma. Porém, os resultados eram frágeis em decorrência das disfunções do modelo adotado. As reformas tinham como ponto focal a criação e extinção de órgãos e a formação de estruturas a fim de modificar a rigidez burocrática (MATIAS-PEREIRA, 2018, p.103).

Nesse contexto, a reforma acaba se tornando um sistema fechado. Em 1945, o processo reformista perde o apoio do regime autoritário e o sistema entra em processo de decadência e entropia, do qual nunca se recuperou totalmente. (WAHRLICH, 1974, p.29).

Pode-se considerar que o saldo da reforma é satisfatório. Basta analisar os seguintes elementos: as ideias de modernização que foram difundidas na administração, a preocupação em tornar o processo de seleção para o ingresso no setor público mais sério e pautado em critérios objetivos e de mérito, e uma nova concepção orçamentária; institucionalizou-se o aperfeiçoamento e o treinamento do servidor público; houve, ainda, a propagação de teorias administrativas provenientes de países desenvolvidos (principalmente Inglaterra, França e Estados Unidos); o momento foi decisivo para a evolução do Direito Administrativo brasileiro que passava de coadjuvante à protagonista na organização administrativa do país. (WAHRLICH, 1974, p.30).

Entretanto, de 1930 até 1945, verificou-se, no primeiro governo Vargas, que a tão almejada eficiência não foi alcançada, bem como o surgimento de disfunções em virtude da adoção deste modelo, como, a centralização das funções do governo na União e a lentidão do serviço público. Segundo Matias-Pereira, o modelo burocrático não se consolidou no Brasil, formando um padrão híbrido entre burocracia e patrimonialismo, (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p.5).

### **3 A segunda reforma administrativa de 1967**

Getúlio Vargas, após cinco anos, volta a ser o Presidente da República. Vargas assumia o poder, com limitações impostas pela Constituição de 1946, a fim de conceder um programa reformista e nacionalista, que prometia ampliar os investimentos na indústria, na energia e no transporte, assim como aumentar os

direitos trabalhistas. Nesse período, criaram-se 13 empresas estatais novas, entre elas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobras. Vargas tentou também controlar parte dos lucros faturados pelas empresas estrangeiras e formar a Eletrobrás, a controladora responsável pelo setor elétrico. Porém, forças conservadoras e atreladas a interesses opostos surgiam no caminho de Getúlio. As pressões dos militares eram crescentes e no dia 24 de agosto, em 1954, Getúlio Vargas tira sua vida com um tiro no peito. Segundo a carta-testamento, escrita por Getúlio antes da morte, ele preferiu a morte à deposição ou renúncia. (COSTA, 2008, p.847).

Então, a partir de 1960, o aparelho estatal tem uma nova chance de modernização. Em consequência a essas mudanças houve uma multiplicação nas entidades que integravam a administração pública indireta: empresas públicas, fundações, autarquias e sociedades de economia mista. A busca por maior flexibilidade e agilidade na atuação dessas entidades resultou na multiplicação e expansão da administração indireta. Assim, as demandas da sociedade e do Estado eram atendidas de forma mais eficiente. (COSTA, 2008, p.852).

Se, durante o período pós-45, as iniciativas eram tímidas, com a criação da Comissão Amaral Peixoto, a reforma administrativa faria parte da pauta governamental, de forma recorrente, durante anos 1964 a 1978. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.12).

Em 1964, a Comissão Amaral Peixoto elaborava o projeto de lei que seria reexaminado pelo Poder Executivo. Assim, a Comissão de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra) foi criada, com a finalidade de analisar os projetos elaborados que eram considerados essenciais para produtividade e rendimento da administração pública federal. (WAHRLICH, 1974, p.44).

### **3.1 O decreto–lei nº 200, DE 1967**

Desse modo, em decorrência do trabalho realizado por essa comissão resulta a edição, no ano de 1967, do Decreto-lei nº 200, que foi o mais ambicioso e sistemático esforço empreendido para reformar a administração pública. Era um dispositivo legal que se equiparava, no âmbito da administração pública, a um tipo de lei orgânica, estabelecendo alguns conceitos, implantando princípios e criando estruturas. O decreto-lei trazia a definição clara de preceitos de funcionamento e organização da máquina administrativa. (COSTA, 2008, p.851).

O seu surgimento foi de grande impacto para o Direito Administrativo, pois trouxe, expressamente, pela primeira vez, a concepção de eficiência. Em seu artigo 26, por exemplo, o decreto-lei prescreve que a Administração Indireta assegurará a eficiência administrativa. Não se tem como duvidar que o dispositivo, em comento, reformulou a Administração Federal. A novidade trazida pela reforma baseia-se na ideia de realinhar de maneira eficiente as atividades do Estado a uma realidade gerencial observada no setor privado, introduzindo o país na economia global. (MUNIZ, 2007, p.86).

O Brasil tentava superar a rigidez do modelo burocrático, sendo a reforma de 1967 o primeiro contato brasileiro com a administração gerencial. Todos os elementos foram concentrados na autonomia da administração indireta, mediante a descentralização administrativa. Partiu-se do pressuposto que a administração direta era permeada por uma rigidez excessiva, a qual não se observava na administração descentralizada. As atividades de produção de serviços e bens foram transferidas para fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista e autarquias. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.7).

Foram instituídos, como pressuposto de racionalização administrativa, os princípios do planejamento, da descentralização, do orçamento e um controle nos resultados obtidos. O regime celetista foi adotado nas entidades descentralizadas, submetendo seus empregados ao regime privado. Nesse momento, era perceptível um grande aumento nas fundações e empresas estatais. Por meio da flexibilização na administração, dessas unidades, almejava-se uma expansão das atividades econômicas do Brasil. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.7).

A coordenação da reorganização administrativa, de 1967 a 1979, cabia à Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), que era responsável por aspectos processuais, sistêmicos e estruturais. O DASP somente controlava os recursos humanos. A Secretaria da Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), nesta fase, preocupou-se em analisar as estruturas organizacionais com frequência. Além das estruturas, estudava projetos de departamentos diversos no intuito de criar, extinguir ou fundir programas e órgãos que melhorassem a eficácia na gestão pública. Vários estudos foram realizados, constituindo uma importante contribuição para a implantação de metodologias e do arcabouço teórico que sustentaria a modernização administrativa. Em relação ao DASP, além do exercício de suas atividades regulares, tinha como seu principal escopo um novo projeto de classificação de cargos, o qual se classificaria por categoria. Tal projeto era o oposto do seu antecessor, autorizado em 1960, que seu pilar fundamental era a classificação com base em responsabilidades e deveres. O plano de reestruturação de cargos elaborado pelo DASP não obteve sucesso, permanecendo o sistema de mérito que ficava restrito ao início da carreira. (COSTA, 2008, p.852).

Seguindo a linha de raciocínio do insucesso do DASP na implantação de um novo plano de cargos, vem à tona duas ocorrências indesejáveis e inesperadas, após a edição do Decreto-Lei nº 200. A primeira, foi a facilidade de contratação sem a realização de concurso público para prover os empregos públicos, o que permitiu a existência de práticas patrimonialistas. A segunda ocorrência, era a não preocupação em alterar a administração direta, que deixou de desenvolver suas carreiras e realizar concursos. Conseqüentemente, o núcleo estratégico da administração direta foi propositalmente enfraquecido pelo regime militar, com objetivo de selecionar, sem concurso, para o alto escalão da administração, empregados das empresas estatais. Essa atitude do governo militar gera um enorme retrocesso e instabilidade na gestão da máquina pública e, conseqüentemente, mitiga o processo de implementação de uma administração gerencial, voltada aos resultados. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.7).

A reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 1970, agrava ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.273-274).

Apesar de inúmeros avanços, o movimento reformista de 1967 não conseguiu suplantar as crescentes divergências burocráticas instauradas entre a administração indireta e direta, tampouco assegurar, em toda sua amplitude, a profissionalização no setor público. Não se seguiu a administração de Max Webber, pois as entidades indiretas eram vistas como uma fonte inesgotável de recrutamento de pessoas sem a necessidade de concurso público. Perdia-se, então, toda a noção de uma gestão eficiente e retoma-se a época em que a *res publica* é utilizada em prol de interesses privados. (COSTA, 2008, p.853).

### 3.2 O programa nacional de desburocratização

Então, após um pouco mais de uma década da segunda grande reforma administrativa, em 1979, Hélio Beltrão, que participou efetivamente da Reforma Administrativa de 1967, retorna à cena, exercendo, no governo Figueiredo, a chefia do Ministério da Desburocratização. No período de 1979 até 1983, Beltrão foi o centro das ideias inovadoras, sendo um grande crítico da centralização do poder, do excesso de formalidade do processo administrativo e do elevado número de normatização burocrática. O Ministro estabeleceu como sua principal meta uma administração voltada às necessidades dos cidadãos. Seu programa visava retirar o usuário de serviços públicos da condição colonial, na qual eram subalternos, para o *status* de cliente-cidadão. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.16).

O programa de desburocratização enfrentava alguns problemas, um deles era a não profissionalização do setor público, mesmo assim, em julho de 1979, foi editado o Decreto nº 83.740, que almejava a racionalização e a simplificação da burocracia e contava com uma orientação do serviço público focado no usuário, e conseqüentemente, a desestatização. Em cerca de três anos, o Programa Nacional de Desburocratização criou mais de 100 normas de regulação, que tentavam tornar os órgãos mais ágeis e dinâmicos. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.14).

Esperava-se que edição do decreto, supracitado, tornasse mais eficiente o sistema administrativo e etapas desnecessárias fossem suprimidas, trazendo benefícios tanto aos clientes como aos funcionários públicos. Ao contrário de outros programas, este prestigiava o usuário da atividade prestada pelo Estado. Por isso, considerado um programa inédito, pois nenhum outro programa anterior foi dotado de caráter político e social. Porém, ele continha entre seus objetivos a diminuição do aparelho estatal, já que aconselhava a eliminação de órgãos com pouca utilidade e impedia a reprodução de entidades as quais suas principais atividades já eram desempenhadas por outras instituições da administração indireta e direta. (COSTA, 2008, p.854).

De acordo com Marçal Justen Filho (1997), a eficiência é desempenho de atividades que satisfaçam as necessidades dos usuários, da forma menos onerosa possível. (MUNIZ, 2007, p.95).

Balanco da atuação do programa registrado até 1981: centenas de rotinas de trabalho analisadas, a fim de simplificar, procedendo à eliminação de informações e documentos desnecessários. Em 1983, o então programa de Desburocratização ganha o *status* de ministério. Por fim, em 1986, o Ministério da Desburocratização é definitivamente suprimido. (COSTA, 2008, p.854).

A partir desse momento, analisar-se-á alguns aspectos relacionados a mudanças que tiveram relevância na organização administrativa do Estado, dando foco nos impactos gerados pela Constituição de 1988 no contexto administrativo.

### 4 Os avanços e os retrocessos da Constituição de 1988

Em 31 de julho de 1985, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa e o Ministério Extraordinário são recriados pelo governo Sarney. Em 1986, a Comissão apresenta suas propostas e estudos, que são formados com base em três princípios: estruturas administrativas racionalizada; contingenciamento dos gastos públicos; gestão de recursos humanos. Em muitos pronunciamentos, o ministro Aluísio Alves, indicava que a finalidade da reforma

seria a inovação da administração pública, compatibilizando-a com os processos de gestão mais modernos; a adequação de padrões de eficiência aos serviços públicos conforme os planos de governo. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.15).

Assim, a Nova República, como ficou conhecido o governo, tinha a inadiável meta de tornar a máquina administrativa mais orgânica, eficiente, reduzida e receptiva às demandas sociais.

O governo de Sarney, para empreender um desafio dessa magnitude, instituiu uma comissão numerosa, cujos objetivos eram extremamente complexos, pois, prioritariamente, pretendia modificar, nas três esferas de poder, o papel do Estado; fixar o futuro da função pública; estabelecer os pilares de operabilidade da administração pública; o Poder Executivo federal e suas entidades e órgãos passariam por um remodelação; além de priorizar metas em áreas consideradas estratégicas, como a informatização do serviço público, os recursos humanos e a própria organização federal. Ainda presente, nessa época, os programas de desburocratização e privatização do governo Figueiredo. (COSTA, 2008, p.856).

A comissão, em fevereiro de 1986, suspende seus trabalhos, para que toda atenção e esforço sejam aplicados no plano de estabilização econômica (o Plano Cruzado). No mesmo ano, precisamente em setembro, surge o programa de reformas de Sarney, que tinha três pontos focais: política de recursos humanos, racionalizar as estruturas e retenção de gastos públicos. (COSTA, 2008, p.857).

A sociedade começa a perceber, em 1987, a crise no modo em que o Estado intervém na economia e a situação fiscal do país se agrava. O Plano Cruzado é um fracasso e a população se dá conta que o Brasil sofreu um grande retrocesso nesse momento. Mas ao contrário do povo, os constituintes de 1988 não percebiam a situação fiscal crítica, muito menos que o aparelho estatal estava em colapso. Portanto, não entendiam que o Estado precisava de uma reconstrução, que era necessário adotar formas de intervenções mais sutis, em que a competitividade tivesse uma importância maior no cenário econômico. Era urgente não apenas a questão da profissionalização da administração, mas também a orientação para atender as demandas do cidadão da melhor forma possível. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.11).

A resposta social em relação à crise política ocorreu em diferentes momentos. A primeira resposta à crise foi a transição completa da democracia; já em 1988, aprova-se a nova constituição. Em relação ao esgotamento do estilo de intervenção, a crise fiscal e o sistema ineficiente, o governo Sarney pouco ajudou. Pelo contrário, os problemas se agravaram e, em consequência, houve um retrocesso administrativo, político e social. Além disso, o governo pautava-se em modelos antigos e ultrapassados. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.4).

Paralelamente às reformas, em 1987, era instalada a Assembleia Nacional Constituinte. A Constituinte, com a nova carta, pretendia refundar a República, firmando bases para a ordem social, a soberania, a organização do Estado, a cidadania, os direitos coletivos, a administração pública e as políticas públicas. A nova Constituição de 1988 promulgou uma nova roupagem aos direitos dos cidadãos, ampliando sua participação política, redistribuindo os poderes entre os entes federados e diminuindo a repressão deixada pelo regime militar, dando ênfase a políticas sociais. (COSTA, 2008, p.858).

Entretanto, a Carta de 1988, na visão da gestão pública, visando reduzir as diferenças entre a administração direta e a descentralizada, acabou eliminando a flexibilidade da administração indireta, constituindo uma vertente dinâmica da

administração pública, apesar de algumas situações de ineficiência e disparidades em termos de remuneração. Equiparando a administração indireta, para efeito de controle, à administração central. Assim, com a instauração de um regime jurídico único (RJU), que transformou empregados celetista em servidores estatutários, desencadeando um problema na gestão da previdência dos funcionários públicos, pois foi garantido aposentadoria com remuneração integral para aqueles incorporados pelo novo regime, sem a devida contrapartida das contribuições. Dessa forma, o RJU instituía benefícios e vantagens que resultaram em um crescimento vegetativo e descontrolado das despesas com pessoal, estabelecendo um grave problema para o equilíbrio dos gastos públicos e um obstáculo aos esforços investidos na modernização administrativa. (COSTA, 2008, p.858-859).

Apesar de propagar um retrocesso gerencial, a Constituição de 1988 produziu avanços significativos, principalmente na democratização das esferas públicas. Mecanismos de participação nas deliberações públicas foram criados, privilegiando o exercício da democracia direta pelo cidadão e favorecendo o controle da gestão estatal por parte da sociedade. Ademais, a função de planejamento ganhou destaque e a descentralização política-administrativa foi incentivada. (COSTA, 2008, p.859).

Outro ponto positivo implementado, pela Carta de 1988, foi a obrigatoriedade de concurso público para o ingresso no serviço público, sendo uma evolução ao regime antes adotado. O dispositivo constitucional, que obriga o certame público, é aplicável tanto à administração direta quanto à administração indireta (autarquias, fundações, empresas de economia mista e empresas públicas). (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.15).

Observa-se que a Constituição de 1988, mesmo com algumas disfunções, foi uma revolução no Direito Administrativo brasileiro, trazendo em seu texto o que seria a base para o estudo da matéria, como: organização administrativa, dispositivos voltados aos servidores públicos, princípios relacionados à boa gestão da coisa pública, os quais serão analisados em momento oportuno. Além disso, formou-se um arcabouço legal que enaltece a dignidade da pessoa humana e outros direitos fundamentais.

## **5 O governo Collor e seus reflexos na Administração Pública**

Após o governo Sarney, a inflação atingiu níveis altíssimos e será no governo Collor, que as reformas econômicas ganham impulso. Ocorre a abertura comercial – conhecida como a mais importante reforma executada pelo governo. O ajuste fiscal avançará decisivamente, não apenas por medidas permanentes, mas também pelo cancelamento substancial da dívida pública interna. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.11).

Collor toma posse, em 1990, sendo o primeiro presidente eleito sobre a égide da Constituição de 1988, para cumprir propostas reformadoras, entre elas: criou uma moeda nova, taxou as operações financeiras, redesenhou estrutura administrativa e congelou a poupança. Em curto período tempo, o governo edita uma série de normativos com a finalidade de mitigar o poder de intervenção do Estado na sociedade. (COSTA, 2008, p.860).

O redesenho da estrutura administrativa almejava uma modernização estatal, privilegiando o ajuste econômico, a desestatização, a desregulamentação e a abertura econômica. A desestatização e a desregulamentação eram pautas antigas e já constavam na reforma administrativa do final dos anos de 1960, mas

a abertura comercial e o ajuste econômico são novas pretensões, que o governo perseguia. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.17).

Porém, na área de reestruturação administrativa, as reformulações foram feitas de forma equivocadas, devido a um diagnóstico mal elaborado dos problemas técnicos, não se observando a legalidade das medidas. O fracasso principal foi a tentativa de enxugar a máquina pública, eliminando órgãos e demitindo agentes públicos, sem assegurar que as medidas seguissem os procedimentos constitucionais. Por fim, o governo reduziu de forma drástica a remuneração dos funcionários públicos, desrespeitando frontalmente os dispositivos da Carta de 1988. Ademais, essa intervenção acabou desestabilizando ainda mais a frágil estrutura burocrática existente. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.12).

Com a tentativa fracassada de alterar o sistema de pessoal, o governo demite 112 mil servidores: ocupantes de cargos comissionados, celetistas e outras funções. Alguns servidores optaram pela aposentadoria. Piorando o cenário na área de pessoal, o presidente Collor institui o Regime Jurídico Único (RJU), por meio da Lei nº 8.112, de 1990, que deu a opção para todos os celetistas migrarem para o regime estatutário. Aqui, ressalta-se que a Lei nº 8.112, de 1990, mesmo sendo usada de forma errônea no governo Collor, foi um avanço aos direitos dos servidores públicos. Lei esta que vigora até o momento e é base legal do Direito Administrativo referente ao regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.17).

Em 1991, o governo do presidente Collor toma outra medida desesperada, na intenção de resolver as disfunções geradas anteriormente. Então, encaminha a proposta de emenda à constituição nº 59 (PEC nº 59), que solicitava a alteração do sistema de estabilidade no serviço público, mais uma vez o servidor público tornava-se alvo do governo. A proposta estabelecia que a estabilidade, após dois anos de efetivo exercício, fosse aplicada apenas aos cargos que exerciam “atividades típicas de Estado”: diplomacia, segurança pública, controles internos e externos, arrecadação, defensorias públicas, fiscalização de tributos e advocacia. Em relação aos outros cargos, a estabilidade só seria alcançada após dez anos de efetivo exercício na função. Depois de um ano, a proposta da PEC nº 59 foi retirada da apreciação do Congresso Nacional pelo próprio presidente. (LIMA-JUNIOR, 1998, p.17).

Apesar da edição da Lei nº 8.112, de 1990, que, como já dito antes, foi um marco no Direito Administrativo no aspecto da gestão de pessoal, constituindo o estatuto dos servidores da União. O saldo da reforma do governo foi negativo, não deixou resultados relevantes, além de desestruturar entidades inteiras da Administração Federal. A intervenção de Collor desestabilizou totalmente o ambiente administrativo e gerou como resultado um grande retrocesso na organização administrativa do Estado.

Em 1992, Fernando Collor Mello sofre um *impeachment* e seu vice-presidente Itamar Franco assume. No seu governo não houve mudanças na estrutura administrativa do aparelho estatal, seguindo a ideologia burocrática até o fim de seu mandato.

## **6 A administração gerencial e o princípio da eficiência**

Fernando Henrique Cardoso, em 1995, assume como Presidente da República. O Estado burocrático desenvolvimentista passava por uma crise extrema,

mas não existia nenhuma proposta de substituição desse modelo exceto algumas ideias globalistas, que defendiam a perda da relevância dos Estados Nacionais em razão da globalização, não havendo outra opção aos países senão as regras impostas pelo mercado globalizado. Os modelos de meados dos anos de 1980 já vinham sendo criticados, a solução não era a substituição do Estado pelo mercado, mas reconstruir e reformar o Brasil para que este fosse um agente eficiente e efetivo de regulação de capacitação das empresas e do mercado no cenário competitivo internacional. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.22).

Assim, em decorrência da necessidade de mudanças no modo de atuação do aparelho estatal, surge uma oportunidade nova de reformular a administração pública. Essa reforma terá como seu principal objetivo voltar os serviços públicos para atender aos cidadãos, em suas demandas, de forma mais moderna e com maior eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.17).

Desse modo, o presidente muda a Secretaria de Administração Federal (SAF) para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e nomeia Bresser-Pereira como Ministro. O Ministro define as diretrizes e os objetivos do MARE, iniciando a Reforma Gerencial brasileira de 1995. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.22).

Ainda nos seis primeiros meses de 1995, foi elaborado uma emenda constitucional da reforma administrativa e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal (PDRAE), tomando como base experiências vividas em nações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como o Reino Unido, onde eram implementadas modernas práticas administrativas. Era a oportunidade de o Brasil participar desse movimento reformista mundial e ser o primeiro dos países em desenvolvimento a introduzi-lo. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.23).

Conforme o PDRAE, na esfera dos três poderes, o governo “não carecia de governabilidade”, isto é, não faltava o poder necessário para governar, pois contava com o apoio da sociedade civil. Entretanto, havia problema na governança, na medida em que as políticas públicas eram limitadas pela ineficiência e rigidez da máquina administrativa. (COSTA, 2008, p.863).

Em seu documento básico relacionado a reforma, o PDRAE, orientava as ações reformadoras do governo, procurando definir as entidades da administração, estabelecendo diretrizes da Reforma Gerencial. Repisa-se que não se pode confundir a Reforma Gerencial com a emenda constitucional, que ficou conhecida como “reforma administrativa”. Essa reformulação de alguns dispositivos constitucionais, por meio de emenda, foi um “divisor de águas” para Reforma Gerencial, já que altera normativo fundamentais. A consequência dessas modificações foi a criação, em 1997, de duas novas instituições, as organizações sociais (instituições híbridas que prestavam serviços sociais) e as agências executivas (executoras de atividades exclusivas de Estado). A criação destas entidades resultou no atendimento cliente-cidadão de uma forma mais eficiente, pois houve uma descentralização de uma série de atividades acarretando uma flexibilização nas estruturas administrativas. Nesse contexto, pretendia-se o fortalecimento progressivo da descentralização vertical, que fomentava a transição de um modelo administrativo burocrático, ineficiente e rígido, voltada ao controle interno, para um sistema gerencial, eficiente e flexível, voltado à sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.23-24).

Em 1995, o Executivo Federal encaminhava ao Legislativo a PEC nº 173/95, que futuramente transformou-se na Emenda Constitucional nº 19/1998. O normativo constitucional almejava a viabilidade da reforma da administração pública e do Estado,

otimizando os serviços prestados e aplicando os recursos disponíveis da melhor forma possível, tendo o contribuinte como destinatário final.

Por meio da Emenda supracitada, houve a inclusão do princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o que dava suporte constitucional ao modelo de administração gerencial brasileiro.

Dos princípios constitucionais elencados na Constituição Federal, merece destaque o princípio da “eficiência”. A esse respeito assinala Bahena (2004, p. 93-94): “O princípio da eficiência veio a lume como cânone constitucional da administração pública mediante a Emenda Constitucional 19/98, em resposta às mudanças encampadas no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional 5/95, especialmente, com referência à ordem econômica e político-administrativa. [...] As transformações sucediam para uma chamada reforma gerencial do estado, pretendendo extinguir a chamada administração burocrática e incentivar a descentralização, por intermédio de parcerias com a iniciativa privada, valorizando a competência e a eficiência na prestação do serviço público”. (MATIAS-PEREIRA, 2014, p.154)

Conforme leciona Di Pietro (2013, p. 82), o princípio da eficiência, na realidade, apresenta duas vertentes: um melhor desempenho do agente público no exercício de suas atribuições e conseqüentemente melhoria nos resultados; e em relação a forma de estruturar, disciplinar e organizar a Administração Pública, objetivando a melhoria dos serviços públicos prestados. (MATIAS-PEREIRA, 2018, p.195).

Na ocasião, alerta-se que o princípio da eficiência no serviço público vai muito além da área econômica, já que deverão ser analisados e comparados vários fatores de desempenho e não só os econômicos. Assim, tem como seu escopo precípua a melhoria de resultados ao menor custo possível, utilizando meios e ferramentas disponíveis na administração sem comprometer a atividade administrativa. Busca-se um processo que trate de forma mais racional os recursos (humanos, materiais, financeiros, entre outros) exigindo dos gestores públicos uma visão próxima da iniciativa privada, que seria a entrega ao cliente-cidadão do melhor serviço possível minimizando os desperdícios. (MATIAS-PEREIRA, 2014, p.154).

Para Di Pietro (2006), além do modo de atuar do agente público, voltado para resultados, imposto pelo princípio constitucional, houveram outras inovações no âmbito administrativo, como: as agências autônomas, contrato de gestão e as organizações sociais. (MUNIZ, 2007, p.96).

Depreende-se, então, que após o surgimento do princípio da eficiência, a Administração não terá mais desculpa por não alcançar resultados favoráveis à coletividade, tratando-se de serviço público, argumentando que foram utilizados os meios legais para o exercício da atividade. Será preciso demonstrar não apenas a legalidade dos atos, mas também resultados alcançados de maneira eficiente e os meios adequados para cada situação apresentada. Sendo assim, segundo Alexandre de Moraes, a definição de rentabilidade social é, necessariamente, um resultado no qual estejam a universalização das atividades e serviços prestados com mais qualidade e agilidade. (MUNIZ, 2007, p.96).

Portanto, não obstante toda evolução da administração pública até os dias atuais, percebe-se que o modelo gerencial, mesmo após o advento do princípio da eficiência, não conseguiu suplantar por completo os modelos anteriores (patrimonialista e burocrático). Observa-se que processos administrativos, em algumas áreas, guardam resquícios de morosidade e rigidez da burocracia clássica.

Ademais, gestores públicos ainda, em algumas ocasiões, confundem a *res publica* com *res privada*, levando ao retrocesso de um modelo patrimonial. Mesmo não sendo objeto central desse estudo, vale mencionar a Súmula Vinculante nº 13 de 2008, que veda, ou pelo menos mitiga, o uso do aparelho estatal para fins particulares. Assim, os avanços alcançados na legislação bem como na estrutura organizacional do Estado são inúmeros, porém o sistema gerencial está longe de atingir sua plenitude.

### **Considerações Finais**

O tema tratado neste artigo foi: a Organização Administrativa: A Evolução da Administração Pública e Sua Modernização até Administração Gerencial e o Advento do Princípio da Eficiência. Por conseguinte, o presente tema teve como um de seus objetivos, esclarecer, baseado em autores de renome na área, algumas celeumas que ocorreram no processo de construção da Organização Administrativa brasileira.

O problema central abordado no artigo foi: na realidade o modelo gerencial conseguiu suplantar os modelos anteriores de forma plena? Possibilitando uma análise se realmente a administração gerencial não conserva resquícios de modelos ultrapassados. Diante do problema apresentado, pode-se constatar que a hipótese é de que não houve uma superação completa do modelo patrimonialista e burocrático. Mesmo com inúmeros avanços, nosso sistema administrativo ainda luta contra o patrimonialismo e a burocracia excessiva.

O objetivo geral do artigo foi desenvolver os principais aspectos dos modelos da administração pública brasileira, assim como o impacto do princípio da eficiência na estruturação administrativa do Estado. Os objetivos específicos foram feitas sínteses do modelo patrimonialista; destacou-se os principais tópicos da reforma de Getúlio Vargas; analisou-se a constituição do Decreto-lei nº 200 de 1967 e foram evidenciados os avanços e os retrocessos da nova constituição de 1988; buscou-se compreender como o princípio da eficiência impactou o modelo de administração gerencial.

A pesquisa foi de grande importância para os autores do artigo, na medida em que leva ao aprofundamento de um tema que tem grande relevância na formação do direito administrativo. Para a perspectiva científica, trouxe novas considerações que serão enriquecedoras para futuras discussões acerca do tema. Já socialmente, o artigo apresentou grandes passagens históricas sobre a formação do arcabouço jurídico-administrativo brasileiro.

Este artigo teve como resultado a constatação de que o modelo de administração gerencial nunca foi implementado em sua plenitude, pois não conseguiu suplantar de forma completa seus antecessores. Neste sentido, o artigo apresentou considerações e passagens de renomados autores e estudiosos sobre o tema, os quais, de forma unanime, convergem com entendimento do presente estudo.

### **Referências**

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. N.47, p. 1-28, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Brasil: Um Século de Transformações. **Cia. das Letras**. São Paulo, p. 222-259, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração. **Revista gestão e políticas públicas**. N.2, p. 2-6, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Ano II, Vol. II, n.5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um Projeto de Pesquisa de um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Ano II, Vol. II, n.5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Artigo de Revisão de Literatura**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Projeto de Pesquisa**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Metodologia Científica e Redação Acadêmica**. 8. ed. Brasília: JRG, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessão de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

LIMA JUNIOR, Olavo. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Vol. 49, n.2, p. 5-32, 1998

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, n.42, p. 829-874, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. Controle de contas e transformação da administração pública. **Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão - Fundação Demócrito Rocha I Universidade Aberta do Nordeste**. N.26, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MATOS DRUMOND, Alexandre; RAMOS SILVEIRA, Suely de Fátima; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública - RAP**. Vol. 48, n.1, p. 3-25, 2014.

MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Prisma Jurídico**. São Paulo, n.6, p. 85-100, 2007.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

PEREZ, Reginaldo Teixeira; FORGIARINI, Giorgio. A administração pública no Brasil moderno: os modelos burocrático e gerencial. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, Vol. 37, n.1, p. 283-304, 2016.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante nº 13. **STF: Supremo Tribunal Federal**. Acesso em: 14/09/2019. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, n.8, p. 27-75, 1974.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEBER, Max **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia Compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.