

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LEANDRO SÁVIO FERREIRA DA ROCHA

**A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995 E O COMBATE AO ESTADO
PATRIMONIALISTA**

São Luís

2019

LEANDRO SÁVIO FERREIRA DA ROCHA

**A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995 E O COMBATE AO ESTADO
PATRIMONIALISTA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dom Bosco como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

São Luís

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Rocha, Leandro Sávio Ferreira da

A reforma administrativa de 1995 e o combate ao estado patrimonialista. / Leandro Sávio Ferreira da Rocha. — São Luís, 2019.

71 f.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2019.

1. Administração pública brasileira. 2. Patrimonialismo. 3. Reforma administrativa de 1995. I. Título

CDU 351

LEANDRO SÁVIO FERREIRA DA ROCHA

**A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995 E O COMBATE AO ESTADO
PATRIMONIALISTA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro
Universitário Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 27/11/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

Centro Universitário UNDB

Prof. Me. Arnaldo Vieira Sousa

Centro Universitário UNDB

Profa. Ma. Alyne Mendes Caldas

Centro Universitário UNDB

Para todos aqueles que acreditam em um Estado eficiente e livre da corrupção.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus, que me permitiu chegar até este momento e concluir mais uma etapa da minha vida. Agradeço também a minha família, em especial minha mãe, que sempre investiu na minha educação, mesmo diante de inúmeras dificuldades financeiras, já que, como ela mesma afirma até hoje, a educação é a única herança que ela pode me deixar.

Muitas foram as pessoas que me possibilitaram chegar até este momento, inclusive durante minha formação acadêmica, de modo que não vou mencionar todas nominalmente, tanto para não correr o risco de esquecer de alguns, quanto para não me alongar muito nestes agradecimentos, mas fica aqui minha gratidão a todos.

Por fim, agradeço especialmente o professor Igor Martins Coelho Almeida, meu orientador no presente trabalho e que foi de suma importância para que eu conseguisse concluir a pesquisa, sempre muito solícito e disposto a ajudar, sendo compreensivo com os obstáculos que surgiram ao longo do caminho.

“O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certo agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo.”

(Sérgio Buarque de Holanda)

RESUMO

Este trabalho buscou analisar se a reforma administrativa iniciada em 1995 representou uma ruptura com o Estado patrimonialista. No primeiro capítulo foi abordado o conceito de *patrimonialismo* e dos modelos de gestão posteriores a este, com foco nos que surgiram a partir da segunda metade do século XX, a Nova Gestão Pública e a Nova Governança Pública. Em um segundo momento foi apresentada a evolução da administração pública brasileira, da Proclamação da República até a reforma administrativa de 1995, sendo apontados eventuais indícios da existência de um modelo de gestão patrimonialista. No terceiro capítulo deste trabalho foram retratadas características, bem como o contexto em que foi elaborada a emenda constitucional 19/98, um instrumento da reforma administrativa de 1995 que gerou profundas mudanças na Constituição Federal, principalmente em relação à organização da administração pública. Por fim, foram analisados dois casos para ilustrar o sucesso, ou fracasso, da reforma gerencial de 1995 em romper com o Estado patrimonialista. Frente a estes objetivos, utilizou-se neste trabalho a pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Emenda constitucional. Patrimonialismo. Reforma administrativa.

ABSTRACT

This work sought to analyze whether the administrative reform triggered in 1995 marked a break with the patrimonialist State. In the first chapter, the concept of patrimonialism and management models after it was addressed, focusing on those which emerged from the second half of the twentieth century, the New Public Management and the New Public Governance. In a second moment, the evolution of the Brazilian public administration, from the Proclamation of the Republic to the administrative reform of 1995, and possible indications of the existence of a patrimonialist management model were pointed out. In the third chapter of this research, characteristics were portrayed, as well as the context in which constitutional amendment 19/98 was elaborated, an instrument of administrative reform of 1995 that generated thorough changes within the Federal Constitution, mainly in relation to the organization of public administration. Finally, two cases were analyzed in order to illustrate either the success or failure regarding the management reform of 1995 in breaking with the patrimonialist state. In the face of these objectives, bibliographic and documentary research were used in this survey.

Keywords: Administrative Reform. Federal Constitution. Public Administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O ESTADO PATRIMONIALISTA E AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO A PARTIR DA SEGUNDA METADE DO SÉC. XX.	12
2.1	O Estado Patrimonialista	12
2.2.	Novas formas de gestão a partir da segunda metade do século XX	18
3	O DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O ESTADO PATRIMONIALISTA	25
3.1	A Administração Pública Brasileira.	25
3.1.1	Da proclamação da república à reforma administrativa de 1967.	25
3.1.2	Da crise de 1979 à reforma administrativa de 1995.....	31
3.2	A reforma gerencial de 1995	35
4	A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 E O COMBATE AO ESTADO PATRIMONIALISTA	43
4.1	A emenda constitucional 19/98	43
4.2	O estado patrimonialista após a emenda 19/98	49
4.2.1	A máfia das ambulâncias.....	50
4.2.2	A possível indicação de Eduardo Bolsonaro para a embaixada do Brasil em Washington.....	53
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

O *patrimonialismo* é uma forma de dominação tradicional que surgiu a partir da descentralização do poder doméstico do patriarca. Este modelo de gestão nasce com o aparecimento de uma comunidade política, formada pela conexão de comunidades domésticas. Nas palavras de Raymundo Faoro¹, a dominação patrimonial “não prescinde de um quadro administrativo”. A administração patrimonial tem por característica a busca pelos objetivos pessoais do senhor, que é o detentor do poder político, a gestão por meio de critérios subjetivos, a ausência de um regramento objetivo pré-estabelecido etc.².

Acerca do surgimento do *patrimonialismo* no Brasil existe divergência doutrinária. Alguns autores, dentre eles Raymundo Faoro³, entendem que se trata de uma herança portuguesa, com marcas na história do país desde tempos coloniais. Por outro lado, Jessé Sousa⁴ entende que não se trata de uma herança portuguesa, chegando a afirmar que “a ideia básica do culturalismo vira-lata brasileiro, de que herdamos de Portugal a desonestidade nos negócios públicos, é, portanto, ridícula, para se dizer o mínimo”. Para este autor, o *patrimonialismo* não se encaixa na contextualização histórica brasileira, sendo apenas um conceito utilizado para “cobrir interesses organizados do mercado”⁵.

Alheio a este debate, parte-se do ponto de que até a Proclamação da República ainda estava presente na administração pública brasileira características de um Estado Patrimonialista. Algumas reformas administrativas foram feitas na história do Estado brasileiro, dentre as quais destaca-se a de 1930, iniciada por Vargas, e a de 1967, durante o governo do Presidente Marechal Castello Branco, as quais tiveram entre seus objetivos o de retirar do contexto da administração pública brasileira práticas referentes ao *patrimonialismo*⁶.

Neste mesmo sentido, a reforma administrativa de 1995 teve como um de seus objetivos o de extinguir práticas patrimonialistas do âmbito do Estado brasileiro⁷. Com isso, o presente trabalho parte do seguinte problema central: A reforma administrativa de 1995 representou uma ruptura com o Estado Patrimonialista? Para responder a essa questão, o objetivo geral desta pesquisa será analisar a reforma administrativa de 1995, com suas

¹ 1993, p.16.

² Weber, 2015.

³ 1993, p.17.

⁴ 2019, p.217.

⁵ 2019, p.220.

⁶ Bresser-Pereira, 2001.

⁷ Pereira, 1999.

finalidades, suas características, seus instrumentos e sua efetivação, para que se possa concluir se esta representou uma ruptura com o Estado patrimonialista.

Para tanto, o primeiro objetivo específico visa demonstrar do que se trata este Estado patrimonialista. Por isso, no primeiro capítulo foi apresentado o conceito de *Patrimonialismo*, como ponto de partida para o desenvolvimento do trabalho, bem como dos modelos de gestão que surgiram a partir da segunda metade do século XX, a *Nova Gestão Pública* e a *Nova Governança Pública*, pois estes foram bastante utilizados ao longo da pesquisa.

O segundo objetivo específico é revelar como se deu o desenvolvimento da administração pública brasileira sob a ótica dos modelos de gestão adotados por esta. Nesse sentido, o segundo capítulo foi elaborado no intuito de analisar a administração pública brasileira a partir da proclamação da República, com a demonstração de eventuais indícios da presença de um modelo de gestão característico do *patrimonialismo*, passando, inclusive, pela reforma burocrática proposta por Vargas. Será apresentada, neste mesmo momento, a reforma administrativa de 1995, com suas finalidades, suas características e instrumentos de efetivação.

O terceiro objetivo específico é verificar se após a reforma administrativa de 1995 ainda persistem na administração pública brasileira indícios do Estado Patrimonialista. Portanto, no terceiro capítulo discorreu-se, num primeiro momento, acerca da Emenda Constitucional nº 19/98, a qual foi utilizada como instrumento de efetivação da reforma administrativa de 1995. Logo após, mas ainda neste capítulo, foram apresentados dois casos para ilustrar o sucesso, ou fracasso, da reforma administrativa de 1995 em extinguir o Estado Patrimonialista da administração pública brasileira. Para seleção destes dois casos, foi feito um recorte temporal, com a escolha de uma situação ocorrida pouco tempo após a vigência da emenda 19/98 e outra mais atual, já no ano de 2019, para que dessa forma a conclusão pudesse se dar de modo mais preciso, já que o espaço temporal adotado foi mais abrangente.

O primeiro caso ficou conhecido como “máfia das ambulâncias”, um esquema de desvio de verba pública que envolvia a compra de emendas ao orçamento da União e fraude em licitações para a venda de ambulâncias superfaturadas, com a repartição do lucro entre os envolvidos. Este caso foi escolhido por ter iniciado em 2001, apenas três anos após a vigência da emenda 19/98, tendo perdurado até meados de 2006, bem como pelo fato de envolver grande número de parlamentares, num esquema que movimentou cerca de R\$110 milhões dos cofres públicos.

O segundo caso foi a possível indicação de Eduardo Bolsonaro, filho do Presidente Jair Bolsonaro, para ser o Embaixador do Brasil em Washington. Este caso foi escolhido em razão de sua atualidade, já que o Presidente manifestou em 2019 sua intenção de indicar Eduardo para a embaixada brasileira, e também em razão do grande debate nacional que se formou ao redor da questão, mais especificamente quanto à legalidade desse possível ato.

A relevância social deste trabalho reside no fato de que o Estado Patrimonialista se mostra incompatível com as sociedades atuais, uma vez que neste modelo a máquina pública é utilizada para garantir benefícios a particulares, em detrimento do interesse coletivo, pelo que se faz necessário debater acerca de sua existência no contexto atual. Academicamente, este trabalho se mostra importante em razão do fomento ao debate acerca dos resultados trazidos pela reforma administrativa de 1995, o que leva ao raciocínio de qual seria o próximo passo a ser tomado pelo Estado para aumentar a qualidade dos serviços públicos prestados. Numa perspectiva pessoal, a relevância deste trabalho se dá em razão da péssima qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado brasileiro em determinadas localidades, fato que decorre, dentre outros fatores, da gestão irresponsável dos administradores do Estado brasileiro.

A pesquisa foi feita através do método bibliográfico, que é feito a partir do levantamento de escritos referentes ao assunto, com o estudo de obras já publicadas, sejam elas escritas ou digitais. Esse material é constituído de livros, artigos de periódicos, e outros disponibilizados principalmente em meio eletrônico⁸. Utilizou-se, também, o método dedutivo, uma vez que se parte de um princípio geral, de que o *patrimonialismo* está presente na administração pública brasileira, para que se possa demonstrar ao final, por meio de casos concretos, se a reforma administrativa de 1995 representou uma ruptura com este modelo de gestão. Outra característica desta pesquisa é a utilização dos métodos dialético e qualitativo. Quanto à dialeticidade, a pesquisa é feita tendo em consideração que o fenômeno observado está em constante mudança, ou seja, não permanece fixo ao longo dos anos. Seria esta uma mudança de caráter qualitativo, uma vez que o Estado se transforma com o tempo, muda seu formato, suas instituições, seus agentes etc.⁹.

⁸ Marconi e Lakatos, 2006.

⁹ Marconi e Lakatos, 2017.

2 O ESTADO PATRIMONIALISTA E AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO A PARTIR DA SEGUNDA METADE DO SÉC. XX.

2.1 O Estado Patrimonialista

Este primeiro capítulo servirá para que se discorra a respeito do *Estado Patrimonialista* e sobre as novas formas de gestão que surgiram a partir da segunda metade do séc. XX conceitos que serão bastante utilizados ao longo do trabalho. Para tanto, num primeiro momento, se faz necessário trabalhar com as teorias do sociólogo alemão Max Weber, uma vez que este foi o desenvolvedor do conceito de *patrimonialismo* e, também em razão disso, é citado pela quase totalidade dos autores utilizados neste trabalho.

Em seu livro *Economia e Sociedade*, Weber¹⁰ trata a *dominação patrimonial* em conjunto com a *dominação patriarcal*. Deste modo, aqui também cabe uma análise conjunta destes dois institutos. Antes, contudo, o referido autor trata sobre o conceito de *dominação*, a qual, analisada de forma isolada, diz respeito ao ato de imposição de uma vontade própria a terceiros. Trata-se, portanto, de um ato de poder que pode se apresentar das mais variadas formas, dependendo do contexto em que esteja inserido¹¹. Ao analisar a obra Weberiana, Rubens Goyatá Campante¹² afirma que o referido autor entende a *dominação social* como um poder baseado na obediência psicossocialmente aceita, de maneira que toda *dominação* funcionaria na forma de governo.

A partir deste ponto, Weber¹³ discorre a respeito da *dominação patriarcal*, que, segundo ele, é o mais importante “princípio estrutural pré-burocrático”. Esta estrutura patriarcal de *dominação* tem por característica a ausência de uma ordem objetivamente instituída e que busque determinado fim, tratando-se, na verdade, de uma estrutura montada com base em relações estritamente pessoais, que se fundamentam não em leis racionalmente estabelecidas, mas sim na tradição, ou seja, na convicção de que teria que ser daquela forma, pois assim o foi desde sempre. Este sistema de *dominação* tem como origem a autoridade do chefe da comunidade doméstica, o qual, como acima mencionado, tem seu poder limitado apenas pela tradição, podendo exercê-lo de forma ilimitada e arbitrária, sem restrições de qualquer regra. Havia o que Weber chama de “crença na inviolabilidade do eterno ontem”¹⁴.

¹⁰ Weber, 2015, p. 238.

¹¹ Weber, 2015, p. 188.

¹² Weber, 2003, p. 155.

¹³ Weber, 2015, p.234.

¹⁴ Weber, 2015, p.234.

O poder exercido pelo patriarca, baseado na tradição, tinha fundamento na piedade dos submetidos, já que estes temiam sofrer algum mal caso inovassem, caso fossem contra as tradições, pois estariam indo contra os interesses de certos espíritos, o que poderia trazer o mal não apenas para o indivíduo inovador, mas para toda a comunidade na qual o mesmo estivesse inserido. Em decorrência de fatores como a conquista, pelas mulheres, filhos e escravos, de direitos pessoais e sobre bens, o poder doméstico passa a sofrer limitações. Outro fato que contribuiu para esta limitação foi o desenvolvimento de uma economia aquisitiva da comunidade doméstica e que acabou por se separar desta, fazendo surgir uma distinção interna, denominada, segundo Weber, de *oikos*¹⁵.

A partir da cessão de partes de terrenos extensos e utensílios para membros não livres, para que estes pudessem constituir famílias e moradias próprias, ocorre a descentralização da comunidade doméstica, ou seja, este desenvolvimento do *oikos* gera limitação ao poder doméstico do patriarca. Neste cenário, o patriarca passou a temer que seus interesses fossem abalados em razão de eventual distribuição injusta de direitos e deveres. Nasce, assim, uma ordem jurídica que limita a arbitrariedade deste Senhor frente à tradição, o que fez surgir, também, uma consciência de comunidade, de unidade solidária¹⁶.

Neste contexto, foi constituído o domínio de um Senhor sobre vários outros não submetidos ao poder doméstico do primeiro, o que, como colocado por Weber¹⁷, “significa então a agregação ao poder doméstico de outras relações de dominação, diferentes, do ponto de vista sociológico, somente em grau e conteúdo, mas não na estrutura”. A expansão da dominação patriarcal, mediante a conexão de relações domésticas, cada qual com seu patriarca, todos submetidos ao comando de outro Senhor, originou o sistema de *dominação patrimonial*, o qual manteve a estrutura da *dominação patriarcal*, diferenciando-se desta, conforme destacado pelo autor, apenas em grau e conteúdo.

Acerca deste tema, Rubens Goyatá Campante¹⁸ corrobora a análise feita por Weber ao afirmar que “a comunidade política, expandindo-se a partir da comunidade doméstica, toma desta, por analogia, as formas e, sobretudo, o espírito de piedade a unir dominantes e dominados”. Deste modo, percebe-se que a *dominação patrimonial* surge e se desenvolve a partir do sistema patriarcal de dominação, herdando deste último sua estrutura, mas o aplicando em um contexto mais abrangente, num sistema mais complexo, já que não se trata mais de manter a dominação em um contexto doméstico, mas sim de um número maior

¹⁵ Weber, 2015, p.237.

¹⁶ Weber, 2015, p.239.

¹⁷ Weber, 2015, p.240.

¹⁸ Campante, 2003, p. 156.

de pessoas. Esta dominação patrimonialista se verifica quando um príncipe, por exemplo, exerce seu poder político, ou seja, em um contexto não doméstico, da mesma forma que exerce seu poder doméstico. A administração patrimonial volta-se a atender as necessidades puramente pessoais deste Senhor¹⁹.

Raymundo Faoro coloca que a partir do surgimento de um quadro administrativo, no contexto de Estado, não se fala mais em *Patriarcalismo*, mas em *Patrimonialismo*, apesar deste surgir a partir daquele e conservar suas formas e estrutura²⁰. Segundo este autor, o ponto de transição de um modelo patriarcal para o patrimonial seria o surgimento de um quadro administrativo, no contexto de Estado, a partir da expansão do sistema de dominação patriarcal, corroborando a tese weberiana. Seria o poder no quadro administrativo exercido pelo Senhor da mesma forma que em seu âmbito doméstico. Para Sérgio Buarque de Holanda, historiador brasileiro, o *Estado* e a *Família* são institutos essencialmente opostos, de modo que “só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da cidade”²¹.

Apesar disso, o próprio autor admite que, se analisadas outras culturas, esta sobreposição de um ordenamento geral sobre um particular sempre gerou crises. Ainda na análise de Sérgio Buarque²², mais especificamente no contexto brasileiro, onde para ele predominou uma sociedade patriarcal desde tempos remotos, essa mudança acarretou efeitos possíveis de serem vistos ainda hoje, questão que será aprofundada em outros tópicos deste trabalho.

A *dominação patrimonial*, no contexto político, tem por característica a satisfação das necessidades pessoais e privadas do Senhor, sendo este o detentor do poder dominante sobre os súditos, “um senhor sobre outros senhores, não submetidos ao poder doméstico”, como afirma Weber²³. O *patrimonialismo* é, portanto, uma forma de exercício do poder que se origina do *Estado Patriarcal*, como já mencionado, e busca fundamento da *dominação tradicional*, na crença de que as coisas deveriam ser dessa forma, pois assim o fora desde sempre. Neste sentido, Raymundo Faoro²⁴, ratificando o entendimento de que o *patrimonialismo* é um subtipo da dominação tradicional, entende que o exercício deste tipo

¹⁹ Weber, 2015, p.240.

²⁰ Faoro, 1993, p.16.

²¹ Holanda, 2014, p.169.

²² Buarque, 2014, p. 175.

²³ Weber, 2015, p.240.

²⁴ Faoro, 1993, p.16.

específico de poder exige a presença de um quadro administrativo, com sua formação se dando dentro ou fora da casa do governante.

Ainda de acordo com a teoria Weberiana, o *patrimonialismo*, como oriundo de uma racionalidade material, é retratado na conduta do Governante guiada por valores éticos, e não numa racionalidade formal orientada por meios e fins. O Senhor, no âmbito de um Estado Patrimonialista, exerce o seu poder guiado por valores pessoais, buscando, muitas vezes, benefícios para si e para os que o rodeiam, em detrimento do restante da população, que aceita estes comandos sob a ótica de uma tradição, de que assim foi e assim será²⁵.

Não há no meio acima descrito espaço para restrições ao poder do governante, uma vez que este é livre para guiar a sociedade com base em seus valores pessoais, sem seguir uma ordem jurídica racional, de modo que o mesmo está limitado apenas pela tradição. Aqui não se acha “igualdade jurídica e as garantias institucionais” contra o arbítrio deste governante, como explica Raymundo Faoro²⁶. Agindo de modo arbitrário, este Senhor se vale do patrimônio público como se pertencesse ao seu patrimônio privado, utilizando do mesmo para atingir seus próprios interesses. Não há uma clara distinção do que seja patrimônio público e privado, o que faz com que o governante utilize os bens públicos para fins que só trarão benefícios para si, para seus amigos e familiares.

Com o surgimento de um quadro administrativo, os funcionários patrimoniais, demonstrando ainda fortes características do *patriarcalismo*, também não distinguem o público do privado, veem seu cargo como um direito pessoal, e não como um instrumento para a efetivação dos direitos de uma coletividade. É neste contexto que Sérgio Buarque de Holanda²⁷ afirma que o funcionário patrimonial, escolhido através de critérios pessoais como a confiança, e não por sua capacidade técnica, igualmente vê seu cargo como algo pessoal, como um direito, um instrumento para buscar interesses particulares, em detrimento de benefícios para a coletividade. Este entendimento se aproxima da perspectiva trazida por Weber²⁸, na qual os funcionários patrimoniais desenvolvem suas funções seguindo seu livre-arbítrio, estando limitados unicamente pela tradição e pelos interesses econômicos concorrentes dos demais funcionários.

Avançando em sua análise, Max Weber²⁹ também afirma que:

²⁵ Faoro, 1993, p.16.

²⁶ Faoro, 1993, p.16.

²⁷ Holanda, 2013, p.175.

²⁸ Weber, 2015, p.253.

²⁹ Weber, 2015, p.255.

A fidelidade ao cargo do funcionário patrimonial não é uma fidelidade objetiva do senhor perante tarefas objetivas, cuja extensão e conteúdo estão delimitados por determinadas regras, mas, sim, uma fidelidade de criado que se refere de forma rigorosamente pessoal ao senhor e constitui uma parte integrante de seu dever de princípio universal de piedade e fidelidade.

Conforme descrito pelo referido autor, há no *Estado Patrimonial* uma relação de fidelidade entre o Senhor e os funcionários do quadro administrativo, relação esta que ultrapassa qualquer regramento objetivo pré-estabelecido, de modo que se exige destes últimos uma atuação conforme as expectativas pessoais do Senhor, o qual, como já mencionado inúmeras vezes ao longo deste trabalho, busca seus interesses particulares. Não sendo atendidas estas expectativas, o Senhor tem o poder de revogar os privilégios dados aos seus funcionários, por considerar que houve ingratidão dos mesmos. Isto demonstra a fragilidade das relações existentes na estrutura de poder patrimonialista³⁰.

A partir do desenvolvimento das sociedades, este Senhor passa a enfrentar algumas problemáticas, como a manutenção do seu controle sobre territórios cada vez mais extensos e distantes. A descentralização do seu poder se faz necessária, mas a partir desta, o Senhor passa a ter preocupação com focos de poder locais, algo que se agrava em virtude das dificuldades de comunicação e transporte.³¹

Esta questão também é apontada por Weber em sua análise sobre a luta do poder central contra os poderes centrífugos e como esta cria uma complicação para o *patrimonialismo* a partir do momento que um senhor territorial não tem que se preocupar apenas com uma pequena massa de súditos, mas sim quando o mesmo está acima ou ao lado de outros senhores territoriais, que igualmente exercem seu controle sobre seus subordinados. Como exemplo de sociedades que vivenciaram este período de descentralização, Weber aponta “os complexos patrimoniais políticos antigos e medievais do oriente próximo, e de forma muito acentuada, nas associações de dominação políticas ocidentais, desde a época imperial romana”³².

Apesar disso, o controle da administração central se mantinha perante os funcionários locais por meio, principalmente, da divisão das competências destes últimos, como afirma Weber³³, perpetuando, desta forma, as características de um modelo de gestão patrimonialista. Tamanha é a extensão do *patrimonialismo* ao longo da história que Raymundo Faoro³⁴ chega a afirmar que este modelo se estende de sociedades alheias e talvez

³⁰ Weber, 2015, 264.

³¹ Campante, 2003, p. 158.

³² Weber, 2015, p.275.

³³ Weber, 2015, p.265.

³⁴ Faoro,1993, p.17.

até incompatíveis com o capitalismo, até um Estado Patrimonial oculto no capitalismo, criando um “capitalismo politicamente orientado, que controla, fomenta, estimula e faz da economia um apêndice do poder público”.

Ainda no raciocínio do referido autor, o *patrimonialismo* pode estar escondida em uma “ordem racionalmente-burocrática” ou pode se tratar de um “*patrimonialismo* de quadro administrativo”. No Brasil, na visão de Faoro³⁵, estariam presentes os dois contextos, uma vez que se herdou o patrimonialismo português e, posteriormente, com a independência, adotou o capitalismo liberal, sem superar o *patrimonialismo*. Contudo, este ponto será aprofundado em tópico posterior deste trabalho.

Para explicar a presença constante deste *patrimonialismo* no quadro administrativo brasileiro, Sérgio Buarque de Holanda³⁶ aponta para o papel desenvolvido pelas relações familiares no âmbito da nossa sociedade, as quais serviriam como modelo obrigatório de qualquer relação constituída em sociedade. Nas palavras do autor, “isto ocorre mesmo onde às instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade e normas antiparticularistas”.

Pela conjuntura apresentada, a análise da presença do *patrimonialismo* na administração pública brasileira será feita, no presente trabalho, a partir da Proclamação da República, em 1889. Portanto, não se entrará no debate acerca do surgimento deste modelo de gestão no contexto brasileiro, já que há divergência doutrinária acerca deste tema. Para Raymundo Faoro³⁷, o *patrimonialismo* brasileiro é uma herança portuguesa, marcando presença em território brasileira desde os tempos coloniais. Por outro lado, Jessé Souza³⁸ entende que não se trata de uma herança portuguesa, mas sim de um mecanismo utilizado para desviar a atenção da população dos “interesses organizados do mercado”, que seria a real causa de práticas corruptivas por parte do Estado.

Demonstradas as características de um Estado Patrimonialista, fundado em uma dominação tradicional, na utilização de bens públicos como se privados fossem, de utilização de cargos públicos para interesses puramente privados, bem como acerca de sua presença na sociedade brasileira, passa-se a discorrer acerca das novas formas de gestão que surgiram a partir da segunda metade do século XX.

³⁵ Faoro, 1993, p.17.

³⁶ Holanda, 2014, p.176.

³⁷ Faoro, 1993, p.17.

³⁸ Souza, 2019, p.217.

2.2. Novas formas de gestão a partir da segunda metade do século XX.

Antes de tratar da temática acima apontada, faz-se necessária uma breve abordagem acerca do *Estado Burocrático*, surgido no Brasil por volta de 1930, como uma possível solução ao modelo de gestão patrimonialista. Luiz Carlos Bresser-Pereira³⁹, ex-Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998), afirma que a reforma burocrática brasileira teve início em 1936, sob o comando de Getúlio Vargas, quando foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que dois anos depois transformou-se no DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão responsável por reformular a administração pública.

Acerca das características do *Estado Burocrático*, Weber⁴⁰ afirma que existe nesse modelo de gestão competências fixas, estabelecidas em leis ou regulamentos administrativos, que rege o princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, que esta se baseia em documentos, cujo original é guardado, que a administração dos funcionários se dá por meio de regras gerais etc.. Em contraposição ao *Estado Patrimonialista* descrito no tópico anterior, o Estado Burocrático tem por característica a separação entre o público e o privado, ou, como colocado por Max Weber⁴¹, há uma distinção da “atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada, e os recursos monetários e outros meios oficiais da propriedade privada do funcionário”.

O modelo burocrático também se fundamenta na escolha dos funcionários públicos segundo critérios puramente objetivos, segundo regras calculáveis. Neste ponto, a *burocracia* se diferencia drasticamente do *patrimonialismo*, no qual o Senhor se valia de critérios pessoais, seguindo uma ética própria, na montagem do quadro administrativo.

Apesar do seu propósito de tornar a administração pública mais objetiva, livre de qualquer juízo de valor dos seus integrantes, o *Estado Burocrático* teve vida curta como modelo de gestão prevalecente, uma vez que este foi imposto de cima pra baixo, não observando as necessidades crescentes da sociedade e política brasileiras, os quais tinham anseio por uma profissionalização do Estado, mas, em sentido contrário, viam este fazer concessões para o antigo modelo patrimonialista⁴².

³⁹ Pereira, 2001, p.11.

⁴⁰ Pereira, 2015, p.199.

⁴¹ Weber, 2015, p.199.

⁴² Pereira, 2001, p. 12.

Outro ponto colocado por Luiz Carlos Bresser⁴³ para que o modelo burocrático não vingue por um longo tempo no contexto brasileiro foi o fato de que em um processo de transição para um capitalismo industrial, a elite burocrática necessitava exercer sua liderança de maneira profissional, mas “liberada das amarras do formalismo burocrático”.

Além disso, Bresser⁴⁴ também salienta que “com o grande aumento do tamanho do Estado, foi se tornando clara a ineficiência da administração pública burocrática”, o que fez com que este modelo só fosse capaz de entregar um mínimo de eficiência, mas com um elevado custo. O modelo burocrático ocasionou um acúmulo de funções por parte do Estado, o que originou uma estrutura cada vez maior e uma consequente sobrecarga. Diante disso, as demandas de uma sociedade globalizada e flexível não estavam mais sendo atendidas e o Estado acumulava déficits orçamentários⁴⁵. Nas palavras de Celso Fraga da Silva⁴⁶, o surgimento de novos modelos organizacionais no final de século XX fez surgirem inúmeras críticas ao Estado Burocrático, pois se apontava que este era “ineficiente, vagaroso, autocentrado e afastado das necessidades dos cidadãos”.

Neste contexto de crise do Estado é que surgem os novos modelos de gestão, a partir da segunda metade do século XX. No Brasil, este movimento de necessidade de reforma do aparelho estatal é verificado inicialmente com Collor e, posteriormente, com Fernando Henrique Cardoso, com fundamento na corrente internacional da Nova Gestão Pública, ou New Public Management (NPM), mas este cenário brasileiro será tratado em momento posterior deste trabalho, pelo que cabe, neste momento, uma análise deste modelo de gestão de forma geral, fora do contexto brasileiro⁴⁷.

A Nova Gestão Pública surge, em âmbito internacional, num ambiente em que a sociedade clama por serviços públicos de melhor qualidade, em que há um aumento das funções econômicas e sociais do Estado, bem como um desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial⁴⁸. Conforme detalha Luiz Carlos Bresser, a administração burocrática era aplicada no contexto do Estado Liberal do século XIX, o qual exercia apenas as funções de polícia e justiça, bem como no âmbito do Estado Democrático Liberal, quando a estrutura estatal ainda era menor. A partir do momento em que a estrutura do Estado apresenta um grande aumento, torna-se evidente a deficiência do modelo burocrático em atender

⁴³ Bresser, 2001, p.12.

⁴⁴ Bresser, 2010, p.114.

⁴⁵ De Jesus; Costa, 2013.

⁴⁶ Silva, 2012, p.208.

⁴⁷ Filho, 2014, p.3.

⁴⁸ De Jesus; Costa, 2013.

satisfatoriamente todas as exigências sociais. É neste cenário que se desenvolvem novos modelos de gestão a partir da segunda metade do século XX⁴⁹.

Nas décadas de 1980 e 1990, países do ocidente, conduzidos por Estados Unidos e Reino Unido, passaram a repensar o tamanho e o papel do Estado. Parte desse ponto a onda reformista que estava por vir. O modelo da Nova Gestão Pública nasce em um ambiente de claro descontentamento da sociedade com o Estado Burocrático, em virtude de sua demora em reagir às crescentes e variadas demandas da população⁵⁰. Buscava-se com essa reforma uma menor intervenção do Estado na economia, bem como a adoção de técnicas de gestão do setor privado, com o objetivo de alterar a estrutura de um Estado Burocrático, que além de não atender as demandas crescentes da sociedade, também não se mostrava viável financeiramente.

Cabe destacar que apesar das inúmeras críticas sofridas pela administração burocrática, em virtude de seu formalismo e rigidez, este modelo trouxe alguns conceitos muito úteis para a modernização da administração pública, dentre os quais, destaca Luiz Fernando Abrucio⁵¹, a meritocracia e a separação clara entre o público e o privado.

Retomando a análise do NPM, este sistema traz consigo a ideia de como a administração pública deve se estruturar para que se assemelhe aos negócios privados, por meio de ideais como a eficiência, o controle, a gestão por resultados e a descentralização do poder. Trata-se de um sistema baseado em objetivos, ações e resultados, incentivados por recompensas e punições, além de um posicionamento tecnocrático, pelo que se faz necessário o afastamento entre a política e a gestão pública⁵².

Miguel Ângelo e Joaquim Felipe⁵³ apontam que a Nova Gestão Pública teve como objetivos melhorar o desempenho e aumentar a eficiência da Administração Pública, combater a corrupção, orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos, abrir a estrutura do Estado para a sociedade, torná-la mais transparente e idónea, definir e identificar competências e responsabilidades e evitar o desperdício.

Luiz Carlos Bresser Pereira⁵⁴, analisando o surgimento do NPM, afirma que este modelo se inspirava nas ideias de gestão das empresas privadas, por meio de uma série de estratégias que passaram a ser desenvolvidas no final de década de 1980, na Grã-Bretanha,

⁴⁹ Bresser, 2010, p. 114.

⁵⁰ Filho, 2014, p.3.

⁵¹ Abrucio, 2007, p.75.

⁵² Filho; Pimenta, 2016, p. 35.

⁵³ Angelo; Felipe, 2005, p.2.

⁵⁴ Pereira, 2010, p.114.

que tinham por objetivo descentralizar as agências executoras de serviços sociais, bem como dar mais autonomia e responsabilidade aos administradores públicos.

Este novo modelo se baseia em ideais do liberalismo clássico, como a intervenção mínima do Estado e a utilização de mecanismos do mercado no governo. O Estado não deve mais primar pela execução de serviços públicos, mas pelo seu direcionamento, por meio de mecanismos como a privatização, para que, valendo-se da competição entre os agentes privados, os benefícios para a sociedade sejam maiores e a gestão seja mais flexível⁵⁵.

Também foi aplicado o princípio do foco no cliente, uma vez que o Estado deveria enxergar os indivíduos como clientes, assim como ocorre no setor privado, para que pudesse atender as demandas individualizadas dos mesmos. Este ideal, somado ao foco no gestor, que passou a ter mais autonomia e flexibilidade, bem como no foco no resultado, com a utilização de planejamento estratégico para se chegar a resultados pré-estabelecidos, fazem parte da ideia de administração trazida pela NPM⁵⁶.

Percebe-se que o surgimento da NPM, a partir da segunda metade do século XX, foi motivado pelos contextos econômico, social e financeiro da época, sendo necessário um movimento capaz de reformular a estrutura e atuação do Estado, o qual não estava apto a atender as demandas sociais, nem se mostrava viável financeiramente, no contexto da administração burocrática. Contudo, a Nova Gestão Pública passou a ser bastante criticada em face de sua incapacidade de solucionar as complexas questões postas ao Estado. A melhoria na gestão, capaz de gerar maior eficiência e transparência na prestação de serviços públicos não se mostrou suficiente frente às crescentes demandas da sociedade.

O professor Paulo Roberto de Mendonça Motta⁵⁷ expõe sua crítica ao referido modelo ao afirmar que este, ao mesmo tempo em que pregava pela descentralização e pela desburocratização, veio acompanhado de muitas centralizações, o que resultou em um aumento da estrutura do Estado, que se fez necessária para o controle da descentralização.

Os autores Joaquim Fontes Filho e Roberto da Costa Pimenta⁵⁸ também criticam este modelo quando apontam que:

Por sua vez, proliferam os problemas complexos e não solucionáveis pelas estruturas hierárquicas e arranjos funcionais. Problemas de saúde, com frequência, não podem ser solucionados pelas políticas do setor, mas dependem de melhorias na segurança pública (e redução das vítimas de violência e acidentes de trânsito), da educação (higiene e conscientização de medidas de prevenção) ou mesmo transporte (acesso às residências, tempo pessoal para medidas de higiene ou preventivas).

⁵⁵ Motta, 2013, p.84.

⁵⁶ Motta, 2013, p.84.

⁵⁷ Motta, 2013, p.85.

⁵⁸ Pimenta, 2016, p.36.

Seria necessária uma maior integração entre os níveis (federal, estadual e municipal) e setores do Estado e da sociedade para atender às demandas sociais, uma vez que, conforme descrito pelos autores acima citados, uma solução simples, apresentada diretamente pelo setor responsável, como por exemplo, a contratação de mais professores para solucionar o problema da educação, não seria suficiente⁵⁹. Como exemplo, tem-se o Programa Bolsa Família, que para ser executado necessitou da integração de todas as instâncias federativas, bem como de diversos setores institucionais, mediante o repasse e controle das verbas, o que não poderia ser feito por meio da simplicidade da ordem vertical, com o mero repasse da verba pela União⁶⁰.

Desta análise depreende-se que, assim como a Burocracia, o modelo da Nova Gestão Pública teve sua utilidade no desenvolvimento da Administração Pública, mas, assim como aquela, também não se mostrou adequado para atender os anseios da sociedade, a partir do momento em que as demandas desta, crescentes e cada vez mais individualizadas, passaram a necessitar de soluções oriundas de muitos setores do governo, bem como de agentes fora do Estado.

A eficiência e o isolamento da Administração Pública já não eram suficientes para lidar com a extensão e complexidade das demandas postas pela sociedade, o que fez com que o Estado incorporasse, gradativamente, agentes não-estatais (Empresas privadas, Organizações da Sociedade Civil etc...) para enfrentar essas questões⁶¹. Surge um movimento de maior participação da sociedade no Estado, mais especificamente na estrutura para elaboração e efetivação de políticas públicas, fazendo com que este mudasse suas características.

Como destacado, no NPM o Estado se isolou na atuação para solucionar as demandas da sociedade, orientado por princípios como eficiência e transparência, mas este modelo não atendeu aos anseios sociais. Com a gradual incorporação de agentes não-estatais, o Estado passa a ter um papel de orientação destes atores. Nas palavras de Joaquim Rubens Fontes Filho⁶², o Estado incentiva e orienta “as forças da sociedade para o atendimento nas demandas e necessidades da sociedade”.

Neste contexto, nasce o modelo de gestão denominado Nova Governança Pública, ou New Public Governance (NPG), pelo qual também se busca uma maior eficiência e transparência do Estado, mas desta vez por meio de uma rede organizacional entre os setores

⁵⁹ Filho; Pimenta, 2016, p.36.

⁶⁰ Filho; Pimenta, 2016, p.36.

⁶¹ Filho, 2014, p.4.

⁶² Filho, 2014, p.4.

internos da administração Pública e de agentes externos⁶³. Enquanto no modelo da NPM havia uma hierarquia verticalmente estabelecida, no NPG se utiliza uma rede organizacional horizontal, por meio da qual os agentes estatais e não-estatais interagem na tomada de decisões e para implementar políticas públicas. Leonardo Secchi⁶⁴ aborda o modelo de governança como uma rede horizontal de relação entre agentes públicos e privados que tem como objetivo comum elaborar políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade.

Conforme descrito por Joaquim Rubens Fontes Filho⁶⁵, este novo modelo de gestão tem como propostas a ampliação dos relacionamentos institucionais com a sociedade; a articulação e a dinamização das redes interorganizacionais; o desenvolvimento de processos de trabalho baseados em relações de confiança ou contratos relacionais; a compreensão dos processos de coprodução no qual está envolvido; o conhecimento dos serviços exigidos pelo público; a valorização do cliente; a procura dos pontos de vista dos clientes, reclamações e sugestões, e conhecimento acerca da qualidade do serviço pelos padrões dos clientes e o envolvimento dos clientes nas decisões sobre os serviços prestados e os projetos empreendidos.

A confiança mencionada por este autor está relacionada ao fato de que na NPG há uma rede organizacional não baseada em uma hierarquia formalmente instituída, o que faz com que surjam relações baseadas em confiança e contratos não formais⁶⁶. Acerca desta participação de agentes privados, presente na NPM e na NPG, cabe destacar que na NPG estes atuam na formulação e na efetivação de políticas públicas, enquanto que na NPM os mesmos são acionados somente no momento de provimentos dos serviços, sem necessariamente participarem da discussão acerca do problema e da solução para este⁶⁷.

Frente à incapacidade do Estado em apresentar soluções aos crescentes e, cada vez mais, complexos problemas apresentados pela sociedade, a NPG sugere a participação da própria sociedade na formulação e efetivação de políticas públicas, bem como atenuação das autoridades nacionais em face de organizações internacionais, organizações não estatais e organizações locais⁶⁸. Como exemplo deste modelo de governança pública podem ser mencionados os inúmeros projetos sociais existentes nos Brasil que, por meio de parcerias com o Estado, ou mesmo sem a atuação deste, utilizam o esporte como meio de educação,

⁶³ Filho, 2014, p.5.

⁶⁴ Secchi, 2009, p.358.

⁶⁵ Filho, 2014, p.10

⁶⁶ Filho; Pimenta, 2016, p.38.

⁶⁷ Filho; Pimenta, 2016, p.39.

⁶⁸ Secchi, 2009, p.359.

como um caminho para tirar crianças carentes do contexto de criminalidade e violência que muitas vezes as cerca.

Tratam-se, pois, de redes autônomas e autogovernáveis que são separadas do governo, que são capazes de apresentar soluções para determinadas situações sem que, em certos casos, necessitem da atuação estatal. A ideia seria também de diminuir a atuação estatal mediante a atuação mais frequente destas redes de interação entre agentes públicos e privados, fazendo com que o Estado volte a ser viável financeiramente⁶⁹.

Discorrido acerca dos modelos de gestão surgidos a partir da segunda metade do século XX, passemos a analisar, no segundo capítulo deste trabalho, o contexto brasileiro, mediante o estudo da administração pública brasileira a partir da Proclamação da República, bem como acerca das características da Reforma Gerencial de 1995 e dos motivos que levaram à sua ocorrência.

⁶⁹ Secchi, 2009, p.361.

3 O DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O ESTADO PATRIMONIALISTA

3.1 A Administração Pública Brasileira.

3.1.1 Da proclamação da República à reforma administrativa de 1967

No Brasil, mesmo após a proclamação da República, em 1889, prevaleciam características de um modelo de gestão patrimonialista, no qual um Estado Oligárquico formado por uma elite de senhores detentores de terras e políticos patrimonialistas dominava o país⁷⁰. Predominava na época um liberalismo oligárquico, com uma elite que atuava de modo a atingir seus próprios interesses, impedindo que os demais intervissem em assuntos do Estado. Tamanho era o poder desta classe dominante que a mesma muitas vezes se confundia com o próprio Estado, o que inviabilizava a atuação deste último em favor dos demais integrantes da população⁷¹.

Após a proclamação da República, se manteve a estrutura econômica e de poder do período imperial, pois apesar da descentralização política assegurada a partir da Constituição de 1891, em oposição à centralização do Estado Imperial, o poder dos governadores e das oligarquias locais aumentou. Com isso, apesar de terem mais poder em relação à União, os governadores estavam rendidos às vontades das oligarquias locais, numa relação de troca de favores característica do *patrimonialismo*⁷².

Com a tomada de poder perpetrada por Getúlio Vargas⁷³ em 1930 dá-se início a uma caminhada rumo a um Estado Burocrático e autoritário, com as características de separação entre público e privado, utilização de critérios objetivos no funcionalismo público, hierarquia de cargos, dentre outras características descritas no capítulo anterior. Em seu governo, Vargas centraliza o poder no nível federal, em detrimento das vontades particulares dos focos de poder locais⁷⁴.

⁷⁰ Bresser-Pereira, 2001, p.4.

⁷¹ Bariani, 2010, p. 42.

⁷² Bresser-Pereira, 2001, p.8.

⁷³ No contexto da crise econômica mundial de 1929, que impactou o Brasil em razão do comércio do café, houve uma crise no acordo político de alternância na presidência entre Minas Gerais e São Paulo (política do “café com leite”), uma vez que o paulista Washington Luís quis eleger seu conterrâneo Júlio Prestes. Neste contexto, Minas Gerais e Rio Grande do Sul se aliam contra São Paulo e o governo federal. Júlio Prestes vence as eleições, mas Getúlio Vargas, já no ano de 1930, com o apoio dos militares, derruba Washington Luís da Presidência e impede a posse de Júlio Prestes, assumindo ele mesmo a presidência (SCHWARTZMAN, 2015, p.194).

⁷⁴ Bariani, 2010, p. 43.

Num movimento oposto ao que havia se instaurado a partir da proclamação da República, quando ocorreu a descentralização de poder para os governadores e oligarquias locais, este período se caracteriza pelo fortalecimento de um poder central, a nível federal. Sheila Maria Reis Ribeiro⁷⁵ explica que neste período ocorreu um marco na história institucional do nosso país, tendo havido a separação de um Estado clássico liberal com a construção de um Estado interventor na economia e na sociedade, centralizado em nível federal.

Como mencionado, o período inicial de Vargas na presidência foi marcado por grande centralização de poder à nível federal, como consequência da extinção de corpos legislativos e da nomeação de interventores para os governos estaduais. Com a Constituição Federal de 1934 foi restabelecido o Poder Legislativo e devolvido a autonomia para os Estados, sem, contudo, representar um retorno aos níveis de descentralização da *República Velha*⁷⁶. Em razão de forte enfrentamento da oposição político-partidária, a referida Constituição teve vida breve, já que o governo executou um golpe de Estado em 1937, instituindo o *Estado Novo*⁷⁷.

A ditadura de Vargas “fechou o Congresso Nacional e as assembleias legislativas, suspendeu as garantias constitucionais, destituiu os governadores eleitos, centralizou recursos, prendeu e perseguiu adversários e oposicionistas e outorgou uma nova constituição”⁷⁸. A centralização do poder a nível federal volta a ser aplicada com força pelo governo, no intuito de eliminar as tendências particularistas características do regime anterior e instalar uma administração pública burocrática e racional. A administração pública burocrática busca dar mais objetividade para a gestão dos negócios do Estado, ficando este livre da desorganização causado por múltiplos interesses locais⁷⁹.

Para cuidar desta tarefa foi criado, em 30 de julho de 1938, conforme previsto pela Constituição Federal de 1937, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o qual buscou introduzir a racionalidade na administração pública brasileira, com primazia da produtividade, da autonomia e do rigor técnico. Havia, portanto, uma necessidade de modernização das instituições que compunham a administração pública do país, tarefa esta que demandava a desconstrução de uma estrutura de interesses locais que impunham suas pretensões frente à máquina pública, obstruindo o fluxo da racionalidade administrativa. O

⁷⁵ Ribeiro, 2002, p.2.

⁷⁶ Período compreendido da Proclamação da República, em 1889, até a Revolução de 1930, quando Getúlio Vargas assume a presidência (COSTA, 2008, p.839).

⁷⁷ Costa, 2008, p.843.

⁷⁸ Costa, 2008, p.843.

⁷⁹ Bariani, 2010, p. 43.

DASP foi o órgão encarregado de acabar com a constante influência destes interesses particulares, característicos do *patrimonialismo*, e normatizar a gestão estatal⁸⁰.

O DASP foi o órgão criado com objetivo de aplicar os procedimentos de racionalização da administração pública, como a contratação mediante concurso público, capacitação do funcionalismo público, a racionalização dos métodos de serviço e a elaboração do orçamento da União. Este Departamento tinha a função de executar os princípios da administração pública burocrática, como a centralização, a hierarquia, o sistema de mérito etc. Para tanto, tinha poderes para elaborar orçamentos, contratar e treinar servidores, bem como para “racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material”⁸¹.

Contudo, este *Estado Burocrático* teve vida curta no contexto de uma sociedade capitalista, pois o formalismo característico deste modelo de gestão era manipulado de acordo com as circunstâncias, situação que não pode ser atribuída apenas ao regime ditatorial comanda por Vargas, mas também à realidade social da época, na qual uma oligarquia burguesa exercia domínio sobre o capital industrial e financeiro nascente, quadro este que demonstra a perpetuação de uma estrutura de poder predominante até 1930⁸². A reforma administrativa de 1937 foi imposta de cima para baixo, sem levar em consideração as necessidades da população. Necessitava-se de uma burocracia profissional, que servisse como base ao sistema econômico do capitalista industrial, mas o que se observou foram concessões ao modelo *patrimonialista*⁸³.

Numa outra perspectiva, a elite burocrática detentora do poder deveria exercê-lo de forma profissional, mas livres das amarras de um formalismo que se mostrou incompatível com o sistema econômico capitalista. Isto se deve ao fato de que o modelo burocrático demandava muito tempo para tomada de decisões e exercício de certas políticas em que esta nova economia exigia mais agilidade e efetividade⁸⁴.

Com a redemocratização do país, a partir da deposição de Vargas⁸⁵, em outubro de 1945, a administração pública tornou-se mais responsável perante o Congresso Nacional,

⁸⁰ Bariani, 2010, p. 40.

⁸¹ Costa, 2008, p. 846.

⁸² Bariani, 2010, p. 56.

⁸³ Pereira, 2001, p. 12.

⁸⁴ Pereira, 2001, p. 12.

⁸⁵ O primeiro período de Vargas na presidência durou 15 anos (1930 – 1945). De 1930 a 1934, Vargas foi o chefe do “governo provisório”. De 1934 a 1937, foi o Presidente do “governo constitucional”, tendo sido eleito pela Assembleia Nacional Constituinte de 1934. De 1937 a 1945, Vargas foi Presidente-Ditador, no período do *Estado Novo*. Cinco anos depois de deixar o poder, Getúlio Vargas foi eleito Presidente da República, pelo voto direto, em 3 de outubro de 1950, com poderes limitados pela constituição de 1946. Frente a um ultimato dos chefes militares, Vargas prefere a morte à renúncia ou à deposição. No dia 24 de agosto de 1954 desferiu um tiro no próprio peito que lhe tira a vida (COSTA, 2008, p.843).

como se observa, por exemplo, na necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo do Projeto de Orçamento apresentado pelo Presidente da República⁸⁶. Contudo, estas e outras situações também foram manipuladas para novas práticas de troca de favores, marcantes no modelo *patrimonialista*⁸⁷. Neste contexto, o DASP perde força em sua tarefa de modernização administrativa e, a partir de 1946, o tema reforma se mantém fora de discussão, já que não era um assunto de fácil negociação política junto ao Legislativo⁸⁸.

No governo de Juscelino Kubitschek, no período de 1956 a 1961, foi dado seguimento a um amplo projeto de industrialização nacional, com base na participação conjunta entre os setores público e privado. Este novo momento da história brasileira se mostrou incompatível com o modelo burocrático, pois este crescimento nacional exigia uma estruturas flexíveis, não-burocráticas. No intuito de evitar conflitos com a burocracia da época, JK decidiu criar estruturas paralelas para realizar as reformas, fato que culminou com o “crescimento irracional da estrutura do Estado”⁸⁹.

Houve neste período uma separação entre a administração direta, marcada pelo *patrimonialismo* e guiada por normas rígidas, e a administração indireta (autarquias, empresas, institutos etc.), dotada de maior autonomia gerencial, podendo realizar, por exemplo, contratações sem concurso público, com remunerações compatíveis com o mercado. Não se trata aqui de uma reforma administrativa, uma vez que haviam apenas “ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração”⁹⁰. Já era perceptível a necessidade de um modelo de gestão estatal mais descentralizado e flexível, no formato do *New Public Management*, conforme descrito no primeiro capítulo deste trabalho.

Juscelino tinha pouco tempo para tratar de reforma administrativa, em razão da pressão política que sofria. Em virtude disso, resolveu adotar o caminho acima descrito, de criação dos grupos executivos, de composição transetorial para dar seguimento no processo de industrialização do país⁹¹. No entanto, como destaca Nelson Mello de Souza, “novos instrumentos não funcionam quando impostos a velhas estruturas”, ou seja, as formalidades burocráticas ainda dominavam a administração pública brasileira, o que dificultava a execução do projeto de crescimento econômico proposto por JK⁹².

⁸⁶ Antunes, 1955, p.69.

⁸⁷ Ribeiro, 2002, p.3.

⁸⁸ Ribeiro, 2002, p.3.

⁸⁹ Ribeiro, 2002, p.4.

⁹⁰ Costa, 2008, p. 848.

⁹¹ Souza, 1993, p.61.

⁹² Souza, 1993, p.62.

Foram tímidas as iniciativas reformistas a partir de 1945, até que em 1964 os militares retomam o poder em um novo golpe de Estado, quando se encerrou o governo do então Presidente João Goulart. De 1964 a 1978, o tema reforma administrativa volta a fazer parte da agenda do governo⁹³. Em 1964, o então Presidente Marechal Castello Branco instituiu a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, a qual ficou encarregada de rever todas as propostas desde o governo de Juscelino Kubitschek, inclusive mediante a retirada de projetos em tramitação no Congresso Nacional. Depois de 36 meses de trabalho, esta comissão apresentou um anteprojeto, que mais tarde se tornou o Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967⁹⁴.

O art. 6º do decreto-lei prevê os princípios fundamentais do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em sentido contrário ao modelo burocrático, a reforma administrativa de 1967 trouxe ideais de descentralização e delegação, ou seja, a flexibilização dá até então rígida administração pública brasileira. São perceptíveis as influências do modelo denominado *New Public management*, caracterizado por ideais como os da eficiência, descentralização e gestão de resultados, no decreto 200/67⁹⁵.

A partir dos anos 60 já ganhava força a ideia de que o formalismo burocrático representava um empecilho ao desenvolvimento do país tão grande quanto as relações patrimonialistas, quadro que já havia sido identificada por Juscelino na década anterior. Não por acaso, a reforma administrativa de 1967 surge com ideais de descentralização, delegação de autoridade, expansão de empresas estatais etc. Trata-se, para alguns autores, como Luiz Carlos Bresser-Pereira, da primeira experiência de administração pública gerencial que se teve no país⁹⁶.

Rejeitando o modelo burocrático imposto pela reforma da década de 1930, a reforma de 1967 buscou introduzir na atuação da administração pública métodos gerenciais característicos do setor privado, atrelado ao aumento estrutural da administração indireta, bem como no esvaziamento do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP, órgão fundamental na propagação do modelo burocrático⁹⁷.

A administração pública, a partir da reforma de 1967, visava proporcionar o desenvolvimento do país, e não impor obstáculos a este processo. Neste sentido, as mudanças

⁹³ Junior, 1998, p.52.

⁹⁴ Junior, 1998, p.52.

⁹⁵ Filho; Pimenta, 2016, p. 35.

⁹⁶ Pereira, 2001, p.13.

⁹⁷ Silva, 2010, p.66.

trazidas buscaram, dentre outros objetivos, diferenciar administração direta de indireta, garantir autonomia de gestão para as empresas estatais, autarquias e fundações, fortalecer e flexibilizar o sistema de mérito e tornar menos burocrático o sistema de compras do Estado⁹⁸.

Esta diferenciação entre a administração direta e indireta está prevista no art. 4º do referido decreto-lei, o qual estabelece que:

Art. 4º. A administração federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia mista.

Após a reforma de 1967 houve um elevado crescimento da participação do Estado na produção industrial, o que fez com que, em 1974, as estatais passassem a controlar grande parte da atividade econômica do país. O Estado não tinha a intenção de substituir a iniciativa privada, mas de fomentá-la, de transformar uma sociedade rural em industrial, por meio da intervenção direta na economia⁹⁹. É neste sentido que o art. 7º do decreto-lei nº 200/67 prevê que “a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional...”.

Conforme descreve Nelson Mello de Souza, no ano de 1980, a descentralização promovida pelo Estado fez com que os órgãos da administração indireta chegassem “a um volume espantoso e a burocracia havia atingido dimensões gigantescas”¹⁰⁰. Ocorre que estas múltiplas empresas estavam inseridas em um contexto político e social que o governo centralizado visou não enfrentar, o que fez que com o caráter reformista do começo do quarto e último período ditatorial militar brasileiro mudasse e se rendesse ao conformismo¹⁰¹.

Outra questão apontada por Leonardo Barbosa e Silva é que a flexibilização do sistema burocrático, um dos pilares da reforma de 1967, enfraqueceu a ética de gestão da coisa pública, fato que, aliado a uma cultura *patrimonialista* ainda presente na política do país, resultou no *clientelismo*, uma relação de troca de favores entre os detentores do poder político e outros membros da sociedade que demandam por esse poder para obter privilégios. Portanto, a reforma de 1967 buscou adaptar a máquina estatal a um novo contexto econômico baseado no capital externo, por meio do planejamento e da eficiência na administração

⁹⁸ Pereira, 2001, p.13.

⁹⁹ Abu-El-Haj, 1991, p.155.

¹⁰⁰ Souza, 1993, p.64.

¹⁰¹ Souza, 1993, p.64.

pública. Contudo, terminou por expandir perigosamente os órgãos da administração indireta, os quais, dotados de autonomia, contribuíram para a utilização da máquina pública para fins privados¹⁰².

3.1.2 Da crise de 1979 à reforma administrativa de 1995.

No desenrolar do último regime militar vivenciado pelo Brasil, ocorreu a crise de 1979. A partir de 1970, o aumento do preço do petróleo ocasionou o aumento da dívida externa dos países que estavam em processo de amplo desenvolvimento, como o Brasil, que dependiam da importação deste produto. O segundo choque do petróleo na mesma década e o aumento dos juros da dívida externa encerraram uma era de enorme desenvolvimento para o Brasil¹⁰³. Para conseguir empréstimos emergenciais e conter esta grave crise, o Brasil e os demais países endividados tiveram que aderir aos requisitos impostos pelo *Consenso de Washington*¹⁰⁴, o qual exigia a “liberalização financeira e comercial, a desestatização, o enxugamento do aparelho do Estado, e incentivos à exportação para garantir o pagamento da dívida externa”¹⁰⁵.

No fim dos anos 80 e início dos anos 90, em meio à crise fiscal, ao descontrole inflacionário e à crescente demanda por serviços sociais, voltam a ser questionados o modelo de gestão burocrático e o Estado intervencionista, ganhando força a ideia de que o Estado brasileiro deveria se adaptar a uma nova ordem econômica internacional¹⁰⁶. Começa a ser desenvolvido o contexto em que se pensa no modelo da New Public Management como solução das crises apontadas.

Nesse período já havia se formado a ideia de que era necessária a descentralização, muito em razão da crise do modelo burocrático, que levou o país à crise econômica e política em que se encontrava. Contudo, ao mesmo tempo prevalecia a ideia de que a administração pública deveria ser impessoal, sendo combatidas as práticas clientelistas características do *patrimonialismo*¹⁰⁷.

¹⁰² Silva, 2010, p.74.

¹⁰³ Andrews, 2010, p.88.

¹⁰⁴ Em 1989, houve uma reunião na capital dos EUA entre os funcionários do governo norte-americano e de alguns organismos financeiros como o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O objetivo deste encontro foi de debater as reformas econômicas que vinham ocorrendo nos países da América Latina. As conclusões deste encontro foram denominadas de “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994, p.5).

¹⁰⁵ Andrews, 2010, p.88.

¹⁰⁶ Ribeiro, 2002, p.9.

¹⁰⁷ Pereira, 1999, p.10.

Em 1985, com a retomada do regime democrático, o poder político volta a ser descentralizado entre os entes da federação. No entanto, com a Constituição Federal de 1988, apesar de adotar a descentralização no campo político, no âmbito administrativo o Estado brasileiro volta a centralizar-se, limitando a autonomia das agências e empresas estatais, em conformidade com os ideais burocráticos impostos a partir da década de 1930¹⁰⁸.

Conforme destaca Luiz Carlos Bresser-Pereira, os dispositivos da Constituição de 1988 relativos à administração pública foram elaborados em razão da deliberação de grupos burocráticos que buscaram completar a reforma administrativa de 1936. Como consequência deste movimento a administração voltou a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparece e o regime jurídico dos servidores passa a ser único¹⁰⁹.

Alguns dos ideais da reforma de 1967, principalmente aqueles relacionados a descentralização administrativa, são abandonados com a Constituição Federal de 1988, uma vez que a partir da recente redemocratização do país, a ordem burocrática ganha novo fôlego e garante certos privilégios aos integrantes do quadro público, como “aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições, e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público”¹¹⁰.

A Constituição de 1988 foi o resultado do contexto histórico da época, de redemocratização do país, no qual o debate acerca da elaboração do novo texto levou ao caráter burocrático da norma, que voltou a enrijecer a atuação da administração pública, justificada na necessidade de erradicar práticas de corrupção, clientelistas, o empreguismo, prática de distribuição de empregos como resultado de uma relação de troca de favores, sem considerar o preparo do indivíduo para assumir o cargo, e outras formas do ainda presente modelo de gestão *patrimonialista*¹¹¹.

Neste sentido, apesar de reproduzir ideais de um modelo de gestão burocrático, um dos grandes méritos da Constituição Federal de 1988, quando da sua elaboração, foi a exigência de concurso público para o ingresso no serviço público, de modo que fossem contratadas pessoas capacitadas para assumir os cargos públicos, sendo reduzido o empreguismo até então muito presente, decorrente de um modelo de gestão *patrimonialista*¹¹². Outros méritos da carta constitucional de 1988 foram sua amplitude, já que trata da

¹⁰⁸ Pereira, 2001, p.18.

¹⁰⁹ Pereira, 2001, p.19.

¹¹⁰ Pereira, 2001, p.19.

¹¹¹ Santos, 2008, p.1.

¹¹² Pereira, 2001, p.19.

administração pública direta e indireta, de todos os ramos de poder e esferas do governo, bem como o fato de ter estabelecido regras para o pessoal da administração direta, indireta e fundacional dos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹¹³.

O constituinte deu especial atenção na regulamentação das pessoas jurídicas de direito privado que fazem parte da administração pública, para que não houvesse dúvida de que estas estão vinculadas à Constituição e ao regime jurídico dela decorrente, devendo observar princípios como os da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da igualdade e da publicidade, com o intuito de evitar os desvios cometidos por estas instituições antes da Constituição de 1988¹¹⁴.

Como exemplo, o artigo 22, XXVII da Constituição de 88 estabelece que a União deve legislar sobre normas de licitação e contratação para a administração direta autárquica e fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para empresas públicas e sociedades de economia mista¹¹⁵. Esta medida contribui para a extinção de uma gestão *patrimonialista*, pois impede que normas dispersas regulem o processo licitatório e de contratação, abrindo possibilidade para certos favorecimentos que viessem a primar por interesses particulares, em detrimento do proveito coletivo.

Já o artigo 37 da CF/88 demonstra a clareza que a carta constitucional buscou trazer acerca da aplicação do regime jurídico nela estabelecido para todos os entes instituídos ou mantidos pelo Poder Público, ao dispor que a administração direta e indireta, de qualquer Poder da União, dos Estados, do DF e dos Municípios deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹¹⁶.

Vale destacar ainda o artigo 37, XIX e XX, da CF/88, segundo os quais somente por meio de lei pode ser criada autarquia e autorizada a instituição de fundação, empresa pública e sociedade de economia mista, ou autorizada a criação de subsidiárias. Este dispositivo demonstra o caráter burocrático característico da Constituição de 1988 e a necessidade de se frear a expansão da estrutura da administração pública, constante após a reforma de 1967¹¹⁷.

Ademais, em meio à crise fiscal, do modo de intervenção do Estado na economia e do modelo de gestão burocrático vivenciadas pelo país, bem como em decorrência das diretrizes do *Consenso de Washington*, o Estado interventor perde espaço. Neste sentido, a

¹¹³ Santos, 2008, p.5.

¹¹⁴ Santos, 2008, p.8.

¹¹⁵ Brasil, 1988.

¹¹⁶ Brasil, 1988.

¹¹⁷ Brasil, 1988.

carta constitucional de 1988 prevê em seu artigo 173 que a intervenção direta do Estado na economia se dará apenas em casos de relevante interesse coletivo ou imperativos de segurança nacional¹¹⁸.

A retomada do modelo de gestão burocrático a partir da Constituição Federal de 1988 tem fundamento no combate a práticas clientelistas, numa manifestação patrimonialista recorrente na história da administração pública brasileira, assim como numa atitude defensiva da alta burocracia, que se sentiu acuada no regime autoritário antecedente¹¹⁹. Ao explicar esta transição do regime autoritário para o democrático, José Antônio Gomes de Pinho afirma que, “confirmando o traço histórico da realidade brasileira”, não houve uma ruptura entre os mesmos, ao passo que o regime posterior incorporou muitos elementos do anterior, de modo que, nas palavras do referido autor, “carregaram-se os velhos móveis para a casa nova”¹²⁰. É deste modo que José Antônio explica o fato de que a busca por maior eficácia e rapidez na administração pública seu deu por meio do sistema tecnocrático e ao “enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do Estado”¹²¹.

A retomada de ideais burocráticos no começo da Nova República, como foi denominado o período de redemocratização após a queda do regime militar iniciado em 1967, se deve ao fato de que no Governo Sarney o combate à crise fiscal se tornou prioridade na agenda do governo, não havendo espaço para discussão de reformas, exceto pelos dispositivos constitucionais, como os acima mencionados¹²². Contudo, em virtude do que Luiz Carlos Bresser- Pereira coloca como “fracasso da burguesia industrial em liderar politicamente o país”, o Estado burocrático perde força, sendo retomado o pensamento de uma reforma administrativa para aplicação do modelo de gestão gerencial¹²³.

O governo do presidente José Sarney, o primeiro após a redemocratização, não foi capaz de conter a inflação. Isto, aliado a continuidade de práticas características do *patrimonialismo*, como o *empreguismo*, fez com que fosse retomada a discussão acerca da necessidade de uma reforma administrativa¹²⁴. Novamente é possível observar que o Estado patrimonialista se mostra presente mesmo após a redemocratização do país em 1985 e adoção da administração burocrática como remédio para práticas decorrentes desse modelo, o que fez com que a retomada da burocracia não perdurasse por muito tempo.

¹¹⁸ Brasil, 1988.

¹¹⁹ Pereira, 2001, p.21.

¹²⁰ Pinho, 1998, p.68.

¹²¹ Pinho, 1998, p.68.

¹²² Pinho, 1998, p.69.

¹²³ Pereira, 2001, p.21.

¹²⁴ Andrews, 2010, p.98.

Como já mencionado neste capítulo, a primeira experiência de uma administração pública gerencial no Brasil se deu com o decreto-lei 200/67. Contudo, a ideia de um Estado intervencionista aplicada na época terminou por inviabilizar o referido modelo, pois, como o Estado tinha papel determinante no desenvolvimento da economia, houve a expansão do setor público, por meio da criação de estatais e autarquias¹²⁵.

Em 1989, Fernando Collor de Mello é eleito Presidente do Brasil sob o *slogan* de “caçador de marajás”, que eram os servidores públicos que recebiam salários muito altos, acima do valor de mercado, situação que o então Presidente conseguiu controlar em Alagoas, enquanto governador do Estado, bem como por ter a imagem de um modernizador liberal que acabaria com a intervenção estatal na economia¹²⁶.

Bastante criticado ao implementar seu projeto de reforma administrativa, principalmente pela sua falta de planejamento, que teria levado à um prejudicial funcionamento da máquina pública, Collor sofre *impeachment* em 1992. Como afirma Luiz Carlos Bresser, Collor teria confundido “reforma do Estado com corte de funcionários, redução dos salários reais, diminuição do tamanho do Estado”¹²⁷. Em decorrência do fracasso de Fernando Collor de Mello em efetivar uma reforma administrativa, este tema não esteve no centro das discussões do governo de Itamar Franco, seu sucessor, inclusive em razão da necessidade do controle da inflação¹²⁸.

Por conta do sucesso do Plano Real, que evitou o congelamento de preços e criou uma nova moeda para conter a inflação, o Ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, é eleito Presidente da República em 1994, retomando os planos de uma reforma administrativa gerencial.¹²⁹

3.2 A Reforma Gerencial de 1995

Enquanto os países latino-americanos passavam por uma recessão, a partir da crise de 1979, os países desenvolvidos também tiveram que fazer seus ajustes, em decorrência do aumento excessivo das taxas de inflação. A partir de então surgem cada vez mais políticas

¹²⁵ Andrews, 2010, p.98.

¹²⁶ Andrews, 2010, p.98.

¹²⁷ Pereira, 2001, p.22.

¹²⁸ Pinho, 1998, p.70.

¹²⁹ Andrews, 2010, p.100.

públicas voltadas para a contenção do *déficit* orçamentário, juntamente com o ideal de eficiência administrativa¹³⁰.

Flávio da Cunha Rezende¹³¹ afirma que a década de 1990 ficou marcada pelas reformas na administração pública, em razão do contexto de crise fiscal do Estado, democratização política e globalização da economia, aliados ao declínio do modelo de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, situação que gerava críticas crescentes ao modelo de gestão burocrático.

Neste contexto, iniciou-se a adoção de um novo modelo de gestão denominado *New Public Management*, mais conhecido no Brasil como *administração pública gerencial e modelo pós-burocrático*. A reforma administrativa de 1967 é tida como a primeira experiência gerencial do Brasil, de modo que a reforma de 1995 pode ser considerada uma retomada de seus princípios, mas esta última foi baseada na *New Public Management*, já adotada nas reformas de países anglo-saxões da década de 1980¹³².

Prova disso é que Luiz Carlos Bresser Pereira, escolhido por Fernando Henrique Cardoso para comandar o recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, assim discorre sobre o início de seus trabalhos a frente desta pasta¹³³:

Eu já tinha algumas poucas idéias da nova administração pública (que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”)... Mas precisava conhecer muito mais a respeito. Para isto viajei para a Inglaterra logo no início do governo e comecei a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto, sob o título geral de Nova Gestão Pública.

[...]

Muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo.

A partir desta experiência, Bresser elaborou, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRE, tendo este plano sofrido bastante resistência, por se tratar de um tema novo¹³⁴. Para enfrentar esta aversão, o então ministro do MARE utiliza a imprensa para atacar o modelo de gestão burocrático até então adotado e para apresentar os benefícios de um modelo de gestão gerencial¹³⁵. Com esta administração pública

¹³⁰ Andrews, 2010, p.88.

¹³¹ Rezende, 2002, p.112.

¹³² Andrews, 2010, p.89.

¹³³ Pereira, 2001, p.22.

¹³⁴ Luiz Carlos Bresser afirma ter sofrido críticas em sua proposta por supostamente desvalorizar os administradores públicos ou burocratas. No entanto, este rebatia as críticas ao defender “as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado” (PEREIRA, 2001, p.23).

¹³⁵ Pereira, 2001, p. 23.

gerencial proposta por Bresser, buscava-se a substituição de um modelo burocrático contaminado por práticas *patrimonialistas* e *clientelistas*, por meio da flexibilização dos procedimentos burocráticos, bem como da descentralização, dando mais autonomia para os órgãos estatais¹³⁶.

Pode parecer contraditório, mas a reforma gerencial propunha a descentralização, a autonomia para que os órgãos do Estado pudessem trabalhar, como forma de combater práticas *patrimonialistas*, como a utilização da máquina pública para angariar benefícios pessoais. Contudo, esta autonomia deveria vir acompanhada da fiscalização e do controle de metas pelo Estado, a nível federal. Trata-se, portanto, de uma liberdade mitigada pela fiscalização do Estado.

Isto se fez necessário, pois, como consta no próprio texto do PDRE, o período de 1985 representou uma vitória democrática, mas, ao mesmo tempo, foi caracterizado por um retrocesso burocrático, por meio do loteamento dos cargos da administração indireta, por exemplo¹³⁷. Destaca-se que, como já mencionado neste capítulo, o Congresso Constituinte elaborou a Constituição de 1988, no qual primou pelo engessamento do Estado, estendendo esta característica para as empresas estatais, bem como retirou da administração indireta certa autonomia e flexibilização operacional que esta detinha, ao instituir para estes procedimentos semelhantes aos da administração direta¹³⁸.

Este contexto é identificado pelo PDRE, assim como a crise no Estado, em seu modelo de intervenção na economia, nos modelos de administração e de financiamento do setor público, de modo que este plano propõe mudanças na ordem econômica, política e social, com o intuito de proporcionar a “inserção competitiva do Brasil na nova ordem mundial”¹³⁹. Quanto ao conteúdo deste novo PDRE, algumas de suas características, segundo Luiz Carlos Bresser Pereira¹⁴⁰, são:

- a) a descentralização dos serviços sociais para Estados e municípios;... ; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviço, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas;... ; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários

¹³⁶ Pereira, 1999. p.6.

¹³⁷ As ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos (PLANO DIRETOR, 1995, p.20).

¹³⁸ Plano Diretor, 1995, p.21.

¹³⁹ Ribeiro, 2002, p.11.

¹⁴⁰ Pereira, 1999. p.6.

mecanismos de democracia direta ou controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controle clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.

Outras ideias que fazem parte da reforma administrativa de 1995 são a privatização de empresas estatais que produzem bens e serviços e a terceirização de atividades de apoio, como segurança, limpeza, consultoria e serviços de computação¹⁴¹. Percebe-se que o então ministro do MARE estruturou o novo PDRE com o intuito de promover a descentralização e a desburocratização, em oposição ao que foi imposto após a redemocratização do país em 1985, quando foram reproduzidas características de um modelo de gestão burocrático semelhante ao instituído por Getúlio Vargas a partir de 1930.

Neste contexto, o Estado, a nível federal, passa a ter papel maior de regulador e coordenador das políticas públicas, em uma estrutura formada a partir da descentralização vertical, para Estados e municípios, com o intuito de combater a ineficiência e rigidez da administração pública, características presentes no modelo burocrático¹⁴². Conforme descreve Graham Stephan Campelo¹⁴³, o modelo de gestão gerencial proposto por Luiz Carlos Bresser tem como princípios basilares a ênfase na qualidade e produtividade, em oposição ao Estado burocrático e patrimonialista até então presente, atendimento à ideologia neoliberal, a partir da criação de agências reguladoras e a valorização técnica e profissional do servidor.

Bresser de fato buscou dar eficiência para a administração pública, principalmente por meio da diminuição do tamanho do Estado, fato que ele afirmou ser necessário em razão da megaestrutura criada pelo modelo burocrático anterior. Para tanto, o referido ministro de Fernando Henrique não buscou debater acerca do tamanho que deveria ter o Estado e qual deveria ser o grau de sua intervenção na economia, pois acreditava que o Estado era essencial para a execução de certas tarefas¹⁴⁴.

Partindo deste princípio, Bresser separa as atividades que deveriam ser exercidas exclusivamente por órgãos públicos, atividades que a sociedade e o Estado consideram que deve ser financiada e as atividades de produção de bens e serviços para a sociedade. Em uma quarta colocação, o referido autor questiona quais seriam as formas de propriedade ou de organização essenciais ao capitalismo contemporâneo¹⁴⁵.

¹⁴¹ Pereira, 1999. p.7

¹⁴² Pereira, 2003, p. 47.

¹⁴³ Bresser, 2010, p. 318.

¹⁴⁴ Pereira, 2001, p. 24.

¹⁴⁵ Pereira, 2001, p. 24.

A partir destes questionamentos, Bresser afirma que foi elaborado o modelo da Reforma Gerencial de 1995. Os Estados modernos contariam, na visão do autor, com os três setores mencionados, o das atividades exclusivas do Estado (núcleo estratégico e agências executivas), com propriedade estatal; o dos serviços sociais e científicos, com propriedade pública não-estatal (exigem financiamento do Estado); e setor de produção de bens e serviços para o mercado, com propriedade privada¹⁴⁶.

Na administração gerencial proposta por Bresser, os funcionários deveriam se guiar por objetivos pré-estabelecidos que, caso não alcançados, poderiam gerar punições, se identificado rendimento insatisfatório do agente público. Da mesma forma, as organizações sociais e empresas privatizadas deveriam cumprir metas estabelecidas em contrato de gestão, as quais, uma vez desrespeitadas, poderiam culminar na revogação deste contrato¹⁴⁷.

Este contrato de gestão é o instrumento por meio do qual o núcleo estratégico controla as atividades exclusivas, realizadas pelas agências, nas quais o ministro nomeia o diretor-executivo e assina com ele o contrato de gestão, e as atividades não exclusivas, realizadas por organizações sociais, onde o diretor-executivo é escolhido pelo Conselho de Administração e assina o contrato de gestão. Cabe aos ministros assinar estes contratos e realizar o controle de metas¹⁴⁸.

Vale destacar, ainda, que durante a reforma administrativa surgiram as *agências reguladoras*, as *agências executivas* e as *organizações sociais*. As *agências reguladoras* atuam no âmbito das atividades exclusivas do Estado, com autonomia para regulamentar o setor empresarial em mercados não suficientemente competitivos, tendo a lei deixado brechas para a atuação reguladora e discricionárias dessas agências, uma vez que não seria razoável tentar cobrir todos os cenários possíveis por meio de legislações¹⁴⁹.

Algumas das *agências reguladoras* instituídas foram a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, por meio da lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Agência Nacional do Petróleo - ANP, pela lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, pela lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com a lei 10.233 de 5 de junho de 2001 etc. Vale ressaltar que no dia 25 de junho de 2019 passou a vigor a lei 13.848, a qual “dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras”, promovendo alterações nas leis acima mencionadas e em outras.

¹⁴⁶ Pereira, 2001, p.25.

¹⁴⁷ Andrews, 2010, p.104.

¹⁴⁸ Pereira, 2001, p.25.

¹⁴⁹ Pereira, 2001, p.26.

Estas *agências reguladoras* possuem autonomia administrativa, conforme destaca o art. 3º, §2º, da lei 13.848/2019. Esta característica lhes possibilita, como destaca o mesmo artigo:

§2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

a) autorização para a realização de concursos públicos;

b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;

c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

Apesar de sua autonomia administrativa, estas *agências reguladoras* são obrigadas a prestar contas perante o Tribunal de Contas da União, como estabelece o art. 14 da lei 13.848/2019. Percebe-se que apesar da autonomia dada a estas agências, havia um controle externo, que é exercido não apenas pelo TCU, mas também pelo Congresso Nacional, o qual deve verificar o cumprimento das políticas do setor, conforme determina o art. 15 da lei 13.848/2019.

Já as *agências executivas* cuidam da execução de leis e são integradas ao Estado, enquanto que as *organizações sociais*, criadas a partir da transformação das fundações estatais, são organizações não estatais que foram autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária, ou seja, os recursos dessas instituições são integral ou parcialmente públicos¹⁵⁰.

Percebe-se que a reforma administrativa proposta por Luiz Carlos Bresser tinha como ideais a descentralização, a diminuição do tamanho do Estado, a desburocratização, a eficiência, por meio do estabelecimento de metas e do controle de resultados, a valorização da técnica e da profissionalização do servidor público, a transparência e a ética na administração pública. A administração pública gerencial guiada pelos princípios da confiança e da descentralização das decisões, distribui também as funções, flexibiliza a gestão, incentivando a criatividade e a inovação. Contudo, esta confiança é limitada pelo controle de resultados, mas de forma que o gestor tenha liberdade para escolher os meios adequados para atingir as metas acordadas¹⁵¹.

¹⁵⁰ Pereira, 2001, p.26.

¹⁵¹ Pereira, 2004, p.15.

Vale destacar que, após a introdução do modelo gerencial na administração pública brasileira, o qual foi baseado na Nova Gestão Pública, surge o debate acerca de como aumentar a qualidade dos serviços públicos prestados, uma vez que o isolamento da administração pública já não era suficiente para atender às demandas cada vez mais complexas da sociedade. Neste cenário, o Estado passa criar redes de relacionamento com agentes não-estatais (Empresas privadas, Organizações da Sociedade Civil etc...), numa estrutura horizontal, com a interação entre os entes públicos e privados¹⁵².

Após a instauração deste modelo de gestão gerencial, surge o debate acerca da adequação da gestão pública para aumentar a qualidade dos serviços públicos prestados. Assim surge a Nova Governança Pública – NPG, modelo baseado na criação de redes de relacionamento horizontais, composta por agentes estatais e não-estatais, que contribuiriam para a criação e execução de políticas públicas. A partir disso, seria possível aproximar a população e o Estado, o que proporciona maior conhecimento acerca das demandas da sociedade e esta poderia dar sugestões sobre como melhorar os serviços públicos¹⁵³.

Passam a ser adotadas ideias da Nova Governança Pública, conforme destacado no primeiro capítulo deste trabalho, a qual propunha uma maior participação da sociedade no Estado, com o intuito de contribuir na elaboração e execução de políticas públicas. Esta maior participação da população tem por objetivo, conforme afirma Joaquim Rubens Fontes Filho¹⁵⁴, proporcionar o conhecimento dos serviços exigidos pelo público; a valorização do cliente; a procura dos pontos de vista dos clientes, reclamações e sugestões, e conhecimento acerca da qualidade do serviço pelos padrões dos clientes e o envolvimento destes nas decisões sobre os serviços prestados e os projetos empreendidos.

Neste contexto, o Governo Federal criou, em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), o qual visa melhorar a qualidade dos serviços públicos por meio de medidas como “a criação de uma rede de compartilhamento federativo de conhecimentos e soluções para a gestão pública brasileira”, justamente umas das ideias da Nova Governança Pública¹⁵⁵. Outras propostas do referido programa são “foco no valor público entregue ao cidadão, simplicidade, agilidade, economicidade, escalabilidade e

¹⁵² Fontes Filho, 2014, p.4.

¹⁵³ Fontes Filho, 2014, p.4.

¹⁵⁴ Fontes Filho, 2014, p.10

¹⁵⁵ Da Silva, 2012, p.208.

disponibilidade das soluções propostas, adaptabilidade e aprendizado social, abertura e transparência e cooperação radical e intersetorial”¹⁵⁶.

Retomando a análise acerca da reforma administrativa de 1995, esta teria tido, segundo Christina W. Andrews, três projetos básicos: a) o projeto de avaliação estrutural, quando seriam analisadas as funções do Estado e determinadas aquelas que seriam privatizadas e as que seriam mantidas no exercício exclusivo do mesmo; b) a criação de agências autônomas e c) a criação de organizações sociais¹⁵⁷. Diante da falha na execução ainda no primeiro projeto, os outros dois foram deixados de lado, o que fez com que o MARE redirecionasse suas forças para as mudanças constitucionais necessárias à adoção de uma administração pública gerencial. Neste contexto, surge a emenda constitucional nº 19, de 1998, que será mais bem detalhada no capítulo seguinte¹⁵⁸.

¹⁵⁶ GESPÚBLICA. Disponível em: < <http://www.gespublica.gov.br/content/apresenta%C3%A7%C3%A3o> > . Acesso em: 15 de outubro de 2019.

¹⁵⁷ Andrews, 2010, p.106.

¹⁵⁸ Andrews, 2010, p.106.

4 A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98 E O COMBATE AO ESTADO PATRIMONIALISTA

4.1 A Emenda Constitucional 19/98

A reforma administrativa de 1995 trouxe consigo algumas mudanças normativas, dentre as quais se destaca a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Esta emenda ocasionou profundas mudanças na Constituição de 1988, principalmente relativas à organização da administração pública¹⁵⁹. O contexto em que está inserida a elaboração deste dispositivo normativo, conforme destacado no capítulo anterior, é de crise do Estado, a qual se apresenta nas facetas de crise fiscal, crise do modelo de intervenção do Estado na economia e crise do aparelho estatal. Para o governo de Fernando Henrique Cardoso, Presidente quando apresentado o projeto da referida Emenda Constitucional, em 1995, a superação da crise passava por uma reforma administrativa¹⁶⁰.

No aspecto de adoção de um modelo de gestão, a Constituição Federal de 1988 representou um retrocesso à década de 1930, período em que o governo Vargas implantou a administração pública burocrática. O novo texto trouxe ideais da administração burocrática, como a centralização, a hierarquia, a rigidez, o controle do processo e não dos resultados etc.. Isto se deve ao cenário de redemocratização do país, pois nessa fase não se tinha real noção da crise pela qual passava o Estado, em qualquer de suas modalidades¹⁶¹.

Por conta disso, quando apresenta o projeto da Reforma Administrativa de 1995, Luiz Carlos Bresser, então Ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, afirmou que seria necessária a realização de uma reforma constitucional para a efetivação da reforma gerencial. A Constituição de 1988 deveria tornar a administração pública mais flexível, com o objetivo de torná-la mais eficiente¹⁶².

Desta forma, a Emenda Constitucional nº 19/98 representa um etapa da reforma administrativa de 1995, tendo aquela por objetivos, segundo Exposição de motivos interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, enviada ao Presidente da República, “incorporar a dimensão da eficiência na administração pública, contribuir para o equilíbrio

¹⁵⁹ Bulos, 1998, p.69.

¹⁶⁰ Exposição de Motivos Interministerial, 1995.

¹⁶¹ Pereira, 1995, p.3.

¹⁶² Pereira, 1995, p.8.

das contas públicas, romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores e enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos”, dentre outros¹⁶³.

Com a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser, o apoio político dos governadores dos Estados e a defesa da proposta junto à opinião pública, o texto da emenda foi aprovado, dando seguimento às diretrizes da reforma administrativa. Algumas das mudanças trazidas pela emenda nº 19/98 ao texto constitucional foram a retirada da obrigatoriedade do regime jurídico único para servidores públicos, a atualização das regras de estabilidade do servidor público e regras mais rígidas acerca do teto de remuneração da administração pública¹⁶⁴.

O fim da obrigatoriedade do regime jurídico único possibilitou a readequação dos quadros de pessoal da administração federal, estadual e municipal, com maior harmonização entre o regime e o cargo ocupado. Isto flexibilizou os critérios de contratação de pessoal pela administração pública, viabilizando a adoção de critérios de admissão próprios do setor privado¹⁶⁵.

Percebe-se aqui a tentativa da reforma gerencial de por fim às regras e procedimentos enrijecidos, próprios de um modelo de gestão burocrático, o qual estabeleceu, especificamente no caso acima descrito, um regime jurídico único para todos os servidores públicos. Visando a flexibilização deste procedimento, a onda reformista traz para a Constituição de 1988 a possibilidade de adoção de regimes jurídicos diversos, aproximando a administração pública de ideias aplicadas no setor privado, o que fez com que esta se tornasse mais ágil ao atender as demandas sociais.

Outro ponto importante trazido pela Emenda 19/98 foi a previsão para elaboração de uma lei relativa à participação do usuário na administração pública direta e indireta. Trata-se de uma lei de defesa dos usuários de serviços públicos, algo com efeitos parecidos ao Código de Defesa do Consumidor. Assim, foi elaborada a lei 13.460, na data de 26 de junho de 2017, a qual dispõe sobre a proteção dos usuários de serviços públicos, apesar da previsão no art. 27 da Emenda Constitucional nº 19/98 de que esta deveria ser elaborada em 120 dias da promulgação da Emenda Constitucional¹⁶⁶. Há neste dispositivo da Emenda o intuito de trazer para a Constituição Federal a visão do usuário do serviço público como um cliente, assim como é feito no setor privado.

¹⁶³ Exposição de Motivos Interministerial, 1995.

¹⁶⁴ Fernandes, 1999, p.27.

¹⁶⁵ Fernandes, 1999, p.28.

¹⁶⁶ Direito, 1998, p.43.

Também no intuito de efetivar uma administração pública gerencial no Brasil, a Emenda Constitucional nº 19/98 introduziu o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição de 1988, onde consta o rol de princípios que devem ser observados pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se de um princípio que já constava no texto constitucional, como no art. 74, II e art. 144, §7º, por exemplo, mas, para não restar dúvidas de sua aplicação, foi inserido no art. 37.

Este princípio da eficiência é conceituado por Paulo Modesto como uma exigência jurídica imposta à administração pública, àqueles que lhe fazem às vezes ou apenas recebem recursos desta, “de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público”¹⁶⁷. Trata-se, em outras palavras, de exigência para que a administração pública atue de forma honesta, obedecendo às normas que lhe são impostas, econômica, aplicando-se o mínimo de verba possível, e satisfatória, buscando sempre atender às demandas sociais.

Já para Ronaldo Assis Júnior, no âmbito da administração, a eficiência diz respeito ao racionamento de custos para a geração de lucros, estes essenciais para a prestação dos serviços públicos. Mas este princípio tem por característica a instrumentalidade, ou seja, deve ser analisado em conjunto com os demais princípios, e não isoladamente¹⁶⁸.

Paulo Modesto menciona, ainda, que se trata de um princípio pluridimensional, uma vez que não se presta apenas a racionar o uso dos recursos públicos, mas também no resultado satisfatório da atividade da administração pública¹⁶⁹. Percebe-se que, pela aplicação do princípio da eficiência, o intuito não é apenas de controlar os meios, ou seja, de controlar os gastos, mas também de buscar o melhor resultado possível, com a prestação de serviços públicos de acordo com a demanda posta pela população.

Para José dos Santos Carvalho Filho, o princípio da eficiência foi acrescido ao art. 37 da Constituição Federal com o objetivo de dar direitos aos usuários dos serviços públicos, bem como para impor obrigações aos prestadores. Trata-se da redução do desperdício de dinheiro público e da execução dos serviços públicos com “presteza, perfeição e rendimento funcional”¹⁷⁰.

A reforma gerencial não busca aplicar o princípio da eficiência a qualquer custo, já que o racionamento dos recursos não faria sentido sem a adequada prestação dos serviços

¹⁶⁷ Modesto, 2000, p.114.

¹⁶⁸ Assis Júnior, 2016, p.93.

¹⁶⁹ Modesto, 2000, p.112.

¹⁷⁰ Carvalho Filho, 2017, p.31.

públicos e a solução dos problemas sociais, de modo que não pode haver a simples aplicação de princípios do mercado. Propõe-se a modernização do Estado por meio da ampliação da participação social na esfera pública¹⁷¹.

Já com relação à mudança dos critérios de estabilidade dos servidores públicos, a Emenda 19/98 reforçou a regra de obediência pelos Estados federados e municípios do teto de despesas com pessoal, já previsto na Constituição, no art. 169. A partir desta mudança, os Estados e Municípios estão autorizados a realizar corte de pessoal com o fundamento de adequação orçamentária, conforme previsto no art. 169, §§3º e 4º, da CF¹⁷².

Esta mudança não significou o fim da estabilidade dos servidores públicos, ficando estes a mercê da discricionariedade da administração pública. Na verdade, o que se passou a ter foi a previsão de perda do cargo em casos especiais, além da sentença judicial transitada em julgado e do processo administrativo, assegurada a ampla defesa, situações já previstas no texto constitucional antes da emenda¹⁷³. A partir da Emenda 19/98, que inseriu os §§ 3º e 4º no art. 169¹⁷⁴, da CF, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão reduzir custos com cargos em comissão, funções de confiança, servidores estáveis e não-estáveis, para atender ao limite de despesa com pessoal ativo e inativo.

O teto de despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é hoje regulamentado pela Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, que dispõe o seguinte em seu art. 19:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I - União: 50% (cinquenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Para adquirir estabilidade no cargo, o servidor público fica obrigado a passar por avaliação especial de desempenho por comissão instituída com essa finalidade, após o período de três anos de efetivo exercício de suas funções conforme prevê o art. 41, §4º, da CF/88. Não

¹⁷¹ Centro Latino-Americano de administração para o Desenvolvimento, 1998, p.139.

¹⁷² Fernandes, 1999, p.28.

¹⁷³ Direito, 1998, p.44.

¹⁷⁴ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis. § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

basta, como previa a Constituição antes da Emenda 19/98, que o indivíduo esteja desempenhando suas funções pelo período de dois anos para que adquira estabilidade¹⁷⁵.

O instituto da estabilidade foi criado pela administração pública burocrática como um mecanismo para combater o *patrimonialismo*, uma vez que a demissão de servidores era utilizada como instrumento político. Contudo, este instituto foi aplicado de forma generalizada e indiscriminada para todos os servidores, inclusive nas Autarquias e Fundações, o que gerou a elevação do gasto com pessoal. Com a Emenda 19/98 buscou-se atualizar este instrumento para compatibilizá-lo com ideais de gestão eficiente, de modo que este pudesse ser equacionado em casos de elevada despesa dos Estados, Distrito Federal ou Municípios com o quadro de funcionários¹⁷⁶.

Em outra perspectiva, Luiz Carlos Bresser defende que a estabilidade como prevista antes da emenda prejudicava alguns servidores, especificamente aqueles que não realizavam funções exclusivas de Estado, pois estes estariam perdendo ótimas oportunidades no mercado de trabalho. Como coloca o autor, “depois de dois anos do concurso o funcionário obtém estabilidade. A partir daí fica amarrado pela vida inteira a seu cargo, à espera de uma futura aposentadoria, e assim perde excelentes oportunidades de trabalho no setor privado”¹⁷⁷.

Neste sentido, as mudanças relativas à estabilidade viriam a beneficiar não apenas o Estado, com a possibilidade de redução do quadro de funcionários em casos específicos, mas também o próprio funcionário público, que poderia aproveitar outras oportunidades do mercado, caso não exercesse função exclusiva de Estado, como um juiz ou um militar. Bresser atribui esta necessidade de estabilidade rígida a um problema psicossocial comum na sociedade. Contudo, o Estado não serviria para resolver essa insegurança, classificada pelo autor como “doentia”, mas sim para atender ao cidadão-contribuinte, por meio da prestação de serviços públicos de qualidade¹⁷⁸.

A remuneração dos servidores públicos também foi assunto da Emenda Constitucional 19/98, uma vez que a administração pública burocrática, replicada na Constituição de 1988, ficou marcada por servidores públicos com salários altíssimos, fora do contexto da realidade social brasileira, estes decorrentes do que o autor Carlos Alberto Menezes Direito chama de “incorporações criadas por lei, ou outros benefícios gerados pela imaginação criadora do legislador e pela interpretação construtiva dos juízes”¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Direito, 1998, p.44.

¹⁷⁶ Exposição de Motivos Interministerial, 1995.

¹⁷⁷ Pereira, 1995, p.9.

¹⁷⁸ Pereira, 1995, p.9.

¹⁷⁹ Direito, 1998, p.45.

A mudança no texto constitucional trouxe a exigência de lei específica para tratar de fixação ou alteração de remuneração e subsídio, evitando, assim, o antigo hábito de modificação da remuneração por ato interno dos Poderes, ou por simples interpretação¹⁸⁰. Nesta mesma lógica, a Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, estabelece que qualquer reajuste, aumento ou vantagem remuneratória deve ser aprovado por meio de lei específica, freando a distribuição de vantagens pela via administrativa. Este ato tem como intuito proporcionar maior transparência e uniformidade para as remunerações do setor público¹⁸¹. Corroborando esta perspectiva, Uadi Bulos¹⁸² acrescenta que além da transparência e da uniformidade, esta medida também prima pelo princípio constitucional da moralidade, ao impedir que agentes públicos utilizem meios administrativos para angariar ganhos pessoais.

De fato, as imposições do teto remuneratório para o serviço público, bem como a exigência de lei específica para tratar da concessão de qualquer vantagem, primam pela transparência na administração pública, já que evitam que os agentes públicos realizem manobras ocultas para angariar benefícios indevidos, como a aprovação de um aumento para determinados servidores por meio de ato administrativo interno do órgão ao qual pertençam. Ademais, também se adquire com essas imposições maior eficiência para a administração pública, já que a adequação da remuneração dos servidores proporciona a economia de verba pública, a qual pode ser utilizada para a efetivação de serviços públicos.

Outra relevante alteração provocada pela Emenda 19/98 foi a modificação do inciso V do art. 37, da CF/88, uma vez que a redação anterior previa que os cargos em comissão e funções de confiança seriam exercidos, preferencialmente, por servidores de carreira. Esta situação permitia a livre contratação de pessoal pelos agentes públicos, sem a necessidade de concurso público. A Emenda 19/98 retirou o termo “preferencialmente”, bem como estipulou que lei estabeleceria percentuais mínimos de ocupação dos referidos cargos por servidores de carreira¹⁸³.

Acerca deste tema, o Decreto nº 5.497 de 2005 estabelece alguns percentuais mínimos de ocupação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. O Projeto de Lei 10896/18, do Executivo, que visa designar para os servidores de carreiras do governo, no mínimo, 50% dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento

¹⁸⁰ Direito, 1998, p.46.

¹⁸¹ Exposição de Motivos Interministerial, 1995.

¹⁸² Bulos, 1998, p.84.

¹⁸³ Bulos, 1998, p.81.

Superiores (DAS) de níveis 1 a 4, e 60% dos níveis 5 e 6, está em análise pela Câmara dos Deputados.

Seguindo as diretrizes da Reforma Administrativa Gerencial, a Emenda 19/98 proporcionou, pela mudança acima mencionada, uma administração pública mais séria e profissional, ao impor limites a livre contratação para ocupação de cargos em comissão e funções de confiança, já que a redação anterior possibilitava a nomeação de pessoal, nos referidos cargos, sem a prévia realização de concurso público, ou seja, esta admissão poderia se dar indistintamente por critérios de pessoalidade característicos do modelo de gestão patrimonialista¹⁸⁴.

Por todo o exposto, resta evidente que a Emenda 19/98 foi um importante instrumento de efetivação da reforma administrativa de 1995, a qual teve por objetivo, dentre outros já mencionados, trazer mais eficiência e transparência para a administração pública, além de remover práticas inerentes ao modelo de gestão patrimonialista do Estado brasileiro. Tratar-se-á, no segundo subtópico deste capítulo, sobre alguns casos ocorridos no Brasil após a Emenda 19/98, para que se ilustre o sucesso, ou fracasso, da reforma gerencial de 1995 em representar um rompimento como o Estado patrimonialista.

4.2 O Estado Patrimonialista após a Emenda 19/98

A reforma gerencial iniciada em 1995 objetivou, dentre outras metas, retirar da administração pública brasileira características do Estado Patrimonialista. Para que se apresente uma conclusão acerca do sucesso desta tarefa, serão analisados dois casos neste momento, o primeiro ocorrido pouco tempo após a vigência da Emenda 19/98 e outro já do ano de 2019.

No primeiro caso, ocorrido em 2006, a Polícia Federal e a Corregedoria-Geral da União descobriram uma organização criminosa composta por parlamentares, prefeitos e empresários que desviavam verba pública destinada à saúde, por meio de compra de emendas a orçamentos e fraude em licitações, esquema que será mais bem detalhado em tópico específico. A seleção deste caso se deu em razão de sua repercussão social, já que representou movimentação de cerca de R\$110 milhões de verba federal destinada à saúde. Em um país com precária estrutura na saúde pública como o Brasil, certamente a correta aplicação deste valor seria de grande relevância¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Bulos, 1998, p.81.

¹⁸⁵ MPF, 2013.

Além disso, esta organização era composta por um grande número de parlamentares, além de prefeitos e empresários, que descobriram uma forma de manipular a máquina pública para garantir benefícios próprios, violando inúmeras leis, fato que só foi descoberto cinco anos após o início dos atos criminosos.

O segundo caso, mais recente, diz respeito à eventual indicação de Eduardo Bolsonaro, filho do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, para ser o Embaixador do Brasil em Washington. No aspecto social, esta possível indicação é significativa em razão da dúvida acerca da capacidade técnica do filho do Presidente para assumir uma Embaixada tão importante para o país. No contexto jurídico, é necessário discutir esta questão, já que nunca antes um Presidente do Brasil indicou um filho para assumir uma embaixada brasileira, em qualquer país¹⁸⁶.

4.2.1 A máfia das ambulâncias

Como mencionado, o primeiro caso se inicia em 2001, mas só é descoberto pela Polícia Federal e pela CGU no ano de 2006. Este diz respeito ao desvio de verba pública destinada à saúde, por meio de fraude à licitação, superfaturamento na compra de ambulâncias pelos municípios, dentre outros ilícitos¹⁸⁷.

Segundo relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI, a organização criminosa era dividida em quatro núcleos. O primeiro núcleo era o empresarial, responsável, dentre outras tarefas, pela elaboração de projetos técnicos e pela falsificação de documentos para fraudar as licitações. O segundo núcleo ficava responsável por controlar as ações do Ministério da Saúde, para aprovação dos projetos de aquisição das ambulâncias. O terceiro e quarto núcleos eram formados, respectivamente, pelos parlamentares, os quais apresentavam emendas aos Orçamentos, e as pessoas responsáveis por esconder a ilicitude do dinheiro desviado e distribuí-lo entre os membros da organização¹⁸⁸.

Participavam da organização a empresa Planam, de Mato Grosso, que pertencia à família Vedoin, parlamentares e membros do Ministério da Saúde. Conforme estrutura acima descrita, o grupo entrava em contato com Prefeituras de todo o Brasil para oferecer ambulâncias, as quais poderiam ser adquiridas de maneira mais rápida, sem ter que passar

¹⁸⁶ Jornal Nacional, 2019.

¹⁸⁷ Estadão, 2008.

¹⁸⁸ Relatório Final dos trabalhos da CPMI “das ambulâncias”, 2006, p. 14.

pelo procedimento normal. Obtida a concordância do Prefeito, os Parlamentares apresentavam emendas individuais ao orçamento da União para que o dinheiro fosse liberado¹⁸⁹.

Após a liberação dos recursos, a organização fraudava o procedimento licitatório por meio de empresas de fachada, ou seja, eram registradas empresas que não existiam de fato, e depois estas eram incluídas na licitação para dar a falsa ideia de livre concorrência. Percebe-se que o grupo controlava as propostas apresentadas pelas empresas, o que fez com que com os preços das ambulâncias adquiridas fossem superfaturados em percentuais que chegaram a 120% acima do valor de mercado. O lucro desta operação era dividido entre os membros de toda a organização, inclusive os parlamentares¹⁹⁰. As investigações sobre este esquema mostram que mais de 1.000 ambulâncias foram adquiridas, com superfaturamento que girava em torno de 30% a 50% do valor de mercado, movimentando cerca de R\$110 milhões provenientes de recursos federais¹⁹¹.

Em 22 de agosto de 2006, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara abre processo de cassação contra 67 dos 69 deputados mencionados no relatório da CPI dos sanguessugas, já que os outros dois deputados - Coriolano Sales (PFL-BA) e Marcelino Fraga (PMDB-ES) – renunciaram aos seus mandatos¹⁹². Já o Conselho de Ética do Senado absolveu os três senadores mencionados no mesmo relatório - Ney Suassuna (PMDB-PB), Serys Slhessarenko (PT-MT) e Magno Malta (PL-ES) – tendo os processos contra eles sido arquivados pelo Conselho¹⁹³.

No relatório final da CPMI, enviado ao Ministério Público Federal, foi pedido o indiciamento de apenas dez pessoas, sendo seis relativas à tentativa de compra de um dossiê contrário ao Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Também foi mencionada suspeita contra 58 Prefeituras que teriam participado do esquema. Quanto aos parlamentares, os processos contra os deputados foram arquivados por falta de tempo para julgá-los e os senadores foram absolvidos, como já mencionado¹⁹⁴.

Na via judicial, alguns envolvidos foram condenados. Já no ano de 2018, o deputado federal Josué Bengston (PTB/PA) foi condenado, em 1ª instância, à perda do mandato, teve seus direitos políticos suspensos por oito anos e terá que pagar R\$150 mil

¹⁸⁹ Estadão, 2008.

¹⁹⁰ Estadão, 2008.

¹⁹¹ MPF, 2013.

¹⁹² Câmara dos Deputados, 2006.

¹⁹³ Senado Federal, 2006.

¹⁹⁴ G1, 2006.

referente a multas e devolução de recursos ao erário (Processo nº 0003733-02.2007.4.01.3900 – 1ª Vara da Justiça Federal em Belém/PA)¹⁹⁵.

Outro caso que vale ser destacado diz respeito à manutenção, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), já em 2019, de sentença condenatória contra Luiz Antônio Trevisan Vedoin, sócio da Planam, e a ex-prefeita de Novo Repartimento, sudeste do Pará, Valmira Alves da Silva, ambos envolvidos na máfia das ambulâncias (Processo nº 0000850-39.2008.4.01.3903/PA). A 3ª turma deste Tribunal manteve as penas de “ressarcimento dos recursos desviados, proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais e creditícios, multa e suspensão dos direitos políticos”¹⁹⁶.

Conforme observado no caso narrado, já em 2001, apenas três anos após a aprovação da Emenda Constitucional 19/98, foi constituída uma organização criminosa, com a participação de um grande número de parlamentares, a qual era especializada no desvio de verba pública destinada ao custeio da saúde, mais especificamente para a compra de ambulâncias.

Destaca-se, primeiramente, que, no caso aqui narrado, os detentores do poder político, como o são os deputados e senadores, se apropriam do patrimônio público e o utilizam para benefício próprio. Como destacado ao longo deste trabalho, mais especificamente no 1º capítulo, o modelo de gestão patrimonialista tem por característica a confusão entre o patrimônio público e o privado, de modo que o detentor do poder político se vale dos bens públicos como se seus fossem.

Percebe-se uma clara semelhança entre as condutas mencionadas, pois da mesma forma que no Estado patrimonialista, surgido da evolução do patriarcalismo, conforme descrito por Weber¹⁹⁷, havia a confusão, pelo detentor do poder político, do patrimônio público e privado, os deputados e senadores envolvidos no caso da “máfia das ambulâncias”, enquanto detentores do poder político na sociedade democrática brasileira, também se apropriam dos bens públicos, utilizando-o para fins alheios ao interesse da coletividade.

Noutro aspecto, a conduta dos envolvidos na “máfia das ambulâncias” também demonstra a preocupação dos membros do governo em garantir benefícios, nesse caso a verba pública, para si mesmos e para os que os rodeiam, em detrimento da busca pelo bem da coletividade, outra característica marcante do *patrimonialismo*. A verba desviada, estimada

¹⁹⁵ MPF, 2018.

¹⁹⁶ MPF, 2019.

¹⁹⁷ Weber, 2015, p.246.

pela Polícia Federal em mais de R\$110 milhões, certamente faria grande diferença para a população, ainda mais por se tratar de quantia destinada à saúde.

A eficiência na administração pública, um dos principais objetivos almejados pela reforma de 1995, também é ignorado no presente caso, uma vez que, como destaca o autor Paulo Modesto, este princípio tem o viés de racionamento de recursos para a adequada prestação dos serviços públicos¹⁹⁸. O desvio de um valor estimado em mais de R\$110 milhões certamente vai de encontro ao cenário previsto com a incorporação do princípio da eficiência na Constituição de 1988 e sua posterior inserção no art. 37 deste mesmo texto pela Emenda 19/98.

4.2.2 A possível indicação de Eduardo Bolsonaro para a embaixada do Brasil em Washington

O segundo caso diz respeito à eventual indicação do deputado federal Eduardo Nantes Bolsonaro, filho do atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, à embaixada do Brasil em Washington. Diz-se eventual pelo fato de que, até a finalização deste trabalho, o Chefe do Executivo não formalizou sua indicação junto ao Senado Federal, órgão responsável por aprova-la, nos termos do art. 52, IV, CF, mas apenas demonstrou a sua intenção de fazê-lo¹⁹⁹. Este cenário se torna ainda mais relevante se levarmos em consideração que na história da administração pública brasileira nunca um Presidente da República indicou seu filho para o cargo de Embaixador²⁰⁰.

Após a manifestação do Presidente acerca da eventual indicação de seu filho, muito se discute acerca da configuração do *nepotismo*. Para a Controladoria-Geral da União²⁰¹, o *nepotismo* é uma “prática pela qual um agente público usa de sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes, sejam por vínculo de consanguinidade ou da afinidade, em violação às garantias constitucionais de impessoalidade administrativa”²⁰². Na visão do autor Paulo Modesto²⁰³, o *nepotismo* é tido como uma expressão do *patrimonialismo* na gestão do Estado, sendo aquele instituto utilizado ao longo da história como “forma de autopreservação e autoproteção das elites”.

¹⁹⁸ Modesto, 2000, p.112.

¹⁹⁹ Jornal nacional, 2019.

²⁰⁰ Nota Informativa nº 4.216, de 2019, Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 39.

²⁰¹ “A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” (CGU, 2019).

²⁰² CGU, 2019.

²⁰³ Modesto, 2012, p.5.

Na ADC 12, ajuizada em prol da Resolução nº 7 do Conselho Nacional de Justiça, que, dentre outras providências, regulamenta o “exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário”, o Ministro relator Carlos Ayres Britto afirma que esta Resolução concretiza os princípios da impessoalidade, ao impor a separação entre o público e o privado, da eficiência, já que o *nepotismo* prejudica a capacidade do administrador de analisar a capacidade técnica do nomeado, e da igualdade, pois o *nepotismo* gera privilégio ao âmbito doméstico²⁰⁴.

A respeito do *nepotismo*, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante²⁰⁵ nº13, por meio da qual estabelece que,

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, **até o terceiro grau**, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, **para o exercício de cargo em comissão** ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (Grifo nosso).

Conforme destacado, a Súmula Vinculante nº 13 prevê claramente que configura *nepotismo* a nomeação de parente até o terceiro grau para cargo em comissão ou de confiança. O próprio STF já admitiu que esta previsão não se aplica aos cargos políticos, conforme determinado nos autos do Recurso Extraordinário nº 579.951, julgado em 20 de agosto de 2008, entendimento este que vale até os dias atuais. Esta mesma Corte considerou, no julgamento do mesmo Recurso Extraordinário, que cargos políticos seriam, no âmbito do Poder Executivo, apenas os de Chefe do Poder Executivo e os Ministros de Estado ou Secretários Estaduais ou Municipais²⁰⁶.

Para o autor José dos Santos Carvalho Filho²⁰⁷, agentes políticos são aqueles que “desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por ele consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja seus fins”. O referido autor também menciona que estes agentes tem como marca o estabelecimento de suas funções de direção e orientação pela Constituição Federal. Não se tratando de um cargo político, a

²⁰⁴ ADC 12, voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto, 2006.

²⁰⁵ “A súmula vinculante (ou súmula de efeito vinculante) caracteriza-se por ser um enunciado sintético, geral e abstrato, com formato semelhante ao das súmulas não vinculantes, capaz de expressar a *ratio decidendi* comum às reiteradas decisões proferidas sobre matéria constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, cujo comando deverá ser seguido pelos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta, em todos os níveis da federação” (JANSEN, 2005, p. 228).

²⁰⁶ Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 579.951, 2008, p. 1922.

²⁰⁷ Filho, 2017, p.630.

nomeação de Eduardo Bolsonaro se enquadra na vedação da Súmula Vinculante nº 13 do STF, sendo, portanto, caso de *nepotismo*.

Percebe-se que o *nepotismo*, enquanto manifestação do *patrimonialismo* na gestão do Estado, passa a ser evitado pela administração pública, por meio de regulamentação que visa promover os princípios constitucionais da igualdade, da eficiência e da impessoalidade. Especificamente quando ao regime jurídico dos servidores do Serviço Exterior Brasileiro, a lei 11.440, de 2006, estabelece em seu art. 1º que,

Art. 1º O Serviço Exterior Brasileiro, essencial à execução da política exterior da República Federativa do Brasil, constitui-se do corpo de servidores, ocupantes de cargos de provimento efetivo, capacitados profissionalmente como agentes do Ministério das Relações Exteriores, no País e no exterior, organizados em carreiras definidas e hierarquizadas, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão e para funções de chefia, incluídas as atribuições correspondentes, nos termos de ato do Poder Executivo.

O trecho “ressalvadas as nomeações para cargos em comissão e para funções de chefia, incluídas as atribuições correspondentes, nos termos de ato do Poder Executivo” foi inserido no artigo acima transcrito por meio da Medida Provisória 870, editada pelo Presidente Jair Bolsonaro e posteriormente transformada na lei 13.844, de 2019. Sendo o Embaixador um cargo em comissão, fato que será tratado mais a frente, esta mudança já possibilitava a nomeação de indivíduo de fora do Ministério das Relações Exteriores, com capacitação profissional.

Acerca do chefe de missão diplomática permanente, mais conhecido como Embaixador, a lei 11.440 prevê que,

Art. 41. Os Chefes de Missão Diplomática Permanente serão escolhidos dentre os Ministros de Primeira Classe ou, nos termos do art. 46 desta Lei, dentre os Ministros de Segunda Classe.

Parágrafo único. **Excepcionalmente**, poderá ser designado para exercer a função de Chefe de Missão Diplomática Permanente brasileiro nato, não pertencente aos quadros do Ministério das Relações Exteriores, maior de 35 (trinta e cinco) anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao País (Grifo nosso).

Há, pois, a possibilidade de que pessoa estranha à carreira diplomática assumo o cargo de chefe de missão diplomática permanente, algo que já estava previsto no art. 44 da Lei nº 7.501, de 27 de junho de 1986, bem como no art.23, § 1º, da Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961. Contudo, deve ser observado o requisito da excepcionalidade, em conjunto com o mérito e os relevantes serviços prestados ao país, requisitos que dão espaço para certa

subjetividade do administrador, o que não significa que este possa interpreta-los da forma que bem queira²⁰⁸.

Acerca do mérito, a Consultoria Legislativa do Senado Federal, por meio da Nota Informativa nº 4.216, de 2019, entendeu que não há como ser feita uma distinção entre este requisito e as capacidades e talentos que se tornaram feitos e obras dignos de estima, estando aqui a conexão com o outro requisito, o de relevantes serviços prestados para o país²⁰⁹.

Nesse contexto, destaca-se que, nos termos do Anexo I do Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019, a Secretaria-Geral das Relações Exteriores é o órgão central do Ministério das Relações Exteriores e o responsável por orientar, coordenar e supervisionar as missões diplomáticas. As diretrizes da política externa brasileira são propostas por uma assessoria da Secretaria mencionada, sem que o Embaixador tenha participação. As embaixadas têm por objetivo manter as relações entre o Brasil e o Estado em que se encontrem, bem como executar as funções “de representação, de negociação, de informação e de proteção dos interesses brasileiro”²¹⁰.

Nestes termos, conforme conclusão do parecer da Consultoria Legislativa do Senado, por meio da Nota Informativa nº 4.216²¹¹ o Chefe de Missão Diplomática não se enquadra como um cargo político, mas como um cargo em comissão, uma vez que não se encontra no primeiro escalão do Executivo e não possui liberdade funcional plena, já que atua segundo diretrizes da Secretária-geral das Relações Exteriores.

Além disso, este ato também representa o descumprimento ao princípio da eficiência, o qual estabelece a necessidade de qualificação técnica do ocupante de cargo público, para que possam ser atendidos da melhor forma possível os interesses da coletividade. Em biografia disponível no site da Câmara dos Deputados, consta que Eduardo Bolsonaro se formou em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, no ano de 2008, realizou o Intercâmbio "Work Experience", World Study, no período de 2004 - 2005; bem como o Intercâmbio - Curso de Direito, Universidade de Coimbra, em 2006. No período de 2010 a 2015 exerceu a função de Escrivão da Polícia Federal, em alguns departamentos. Em 2015 foi eleito Deputado Federal, tendo sido reeleito no ano de 2019. Percebe-se que Eduardo Bolsonaro não possui experiência prévia em qualquer Embaixada²¹².

²⁰⁸ Nota Informativa nº 4.216, de 2019, Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 11.

²⁰⁹ Nota Informativa nº 4.216, de 2019, Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 13.

²¹⁰ Nota Informativa nº 4.216, de 2019, Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 24.

²¹¹ Nota Informativa nº 4.216, de 2019, Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 26.

²¹² Biografia Eduardo Bolsonaro. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/deputados/92346/biografia> >. Acesso em: 14/10/2019.

O Presidente Jair Bolsonaro justifica sua preferência pelo filho no fato de que este tem grande afinidade com a família do atual Presidente dos Estados Unidos da América, Donald Trump, bem como por Eduardo já ter morado no país norte-americano, tendo conhecimento do idioma local²¹³. Segundo Marcílio Marques Moreira, ex-embaixador em Washington, isso não basta, uma vez que “O mundo está mudando muito rapidamente e, então, é preciso realmente ter uma noção muito mais ampla de toda a situação, e não apenas uma amizade com uma pessoa do Executivo, que é o presidente, o que é importante, mas não suficiente”²¹⁴.

Pelo cenário apresentado, percebe-se que o Presidente da República estará ignorando critérios técnicos e objetivos e adotando parâmetros pessoais se indicar seu filho para ser o Embaixador do Brasil em Washington, uma vez que este não tem experiência alguma no cargo. Tal fato é corroborado pelo vice-presidente da Comissão de Relações Exteriores, senador Marcos do Val, o qual afirmou que “a embaixada em Washington é uma embaixada estratégica, requer um diplomata com muita experiência. Peço que o Presidente da República possa reavaliar essa posição, essa possibilidade de indicar seu filho, que é uma pessoa que não tem essa experiência”²¹⁵.

Nota-se que a utilização, pelo detentor do poder político, de critérios subjetivos na condução da administração pública, seja na nomeação de funcionários ou em qualquer outra tarefa, fere os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade, da eficiência, bem como remete a um modelo de gestão patrimonialista.

Vale destacar que no dia 21/10/2019, Jair Bolsonaro afirmou preferir que Eduardo Bolsonaro permanecesse no Brasil, para que este venha a pacificar o Partido Social Liberal – PSL, o qual se encontra em crise. Contudo, disse que a decisão caberia ao seu filho²¹⁶. No dia 22/10/2019, Eduardo anunciou, no Plenário da Câmara dos Deputados, sua desistência da indicação para ser o Embaixador do Brasil em Washington, afirmando que teria no Brasil papel “tão importante quanto ou talvez mais”²¹⁷.

²¹³ Jornal Nacional, 2019.

²¹⁴ Jornal Nacional, 2019.

²¹⁵ Jornal Nacional, 2019.

²¹⁶ Vivas e Ortiz, 2019.

²¹⁷ Plenário da Câmara dos Deputados, 22/10/2019.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apontar se a reforma administrativa de 1995 representou uma ruptura com o Estado Patrimonialista, pesquisa que se mostra relevante no contexto do debate sobre a evolução da administração pública brasileira e como esta pode vir a prestar serviços públicos de qualidade para a população.

O patrimonialismo, descrito por Weber²¹⁸ enquanto um modelo que evoluiu do patriarcalismo tem por característica a utilização da máquina pública para a satisfação das vontades pessoais do senhor detentor do poder político e daqueles que o rodeiam, numa ordem instituída segundo critérios subjetivos e não por meio de uma racionalidade formal previamente instituída. O poder de dominação é exercido segundo critérios pessoais, não existindo a segurança de um regramento pré-estabelecido.

As características de um modelo de gestão patrimonialista estavam presentes no contexto da administração pública brasileira mesmo após a proclamação da República, por meio da influência de fontes de poderes locais, que se valiam da estrutura estatal para garantir benefícios pessoais. Este cenário se repetiu com a reforma administrativa iniciada em 1930, no governo Vargas, que buscou instituir um novo modelo de gestão, o burocrático. As oligarquias burguesas deste período, da mesma forma como ocorria da República Velha (1889 – 1930), também viam no Estado uma oportunidade para ganhos privados.

Após um período sem fazer parte da agenda dos governantes, a reforma administrativa volta à tona no governo ditatorial do Marechal Castello Branco, que buscou instituir mudanças no Estado brasileiro por meio do Decreto-lei 200 de 1967. Esta norma previa princípios como os da descentralização, delegação e planejamento, buscando a flexibilização da, até então, rígida administração pública brasileira²¹⁹. Percebe-se a semelhança dos ideais deste decreto com os da *New Public Management* – NPM, um modelo caracterizado pela aplicação de práticas de gestão de empresas privadas no contexto da administração pública, e que, para tanto, se vale de conceitos como eficiência e descentralização do poder e aplica uma metodologia baseada no cumprimento de metas, com o incentivo de recompensas e punições²²⁰.

Contudo, novamente as características do Estado patrimonialista se mostraram presentes, uma vez que a descentralização proposta pela reforma de 1967 permitiu que órgãos

²¹⁸ Weber, 2015, p.240

²¹⁹ Filho; Pimenta, 2016, p. 35.

²²⁰ Filho; Pimenta, 2016, p. 35.

da administração indireta fossem utilizados em benefício de particulares, em detrimento da coletividade. O Brasil se encontrava em um momento de amplo desenvolvimento econômico, tendo o decreto 200/67 à intenção de fomentá-lo. Contudo, o contexto social e político de um modelo de gestão patrimonialista ainda presente na administração pública brasileira fez com que a flexibilização proposta pela reforma fosse utilizada para fins contrários ao interesse coletivo.

Após redemocratização do país em 1985, foi elaborada a Constituição Federal de 1988. Ocorre que esta Carta previu certos institutos inerentes a um modelo burocrático, promovendo conceitos como a hierarquia e o enrijecendo dos procedimentos, bem como a quase indistinção entre a administração pública direta e indireta²²¹. Neste contexto, tomando por base a NPM, a reforma administrativa de 1995 surge com o intuito de aplicar no Estado brasileiro o modelo gerencial, com características da gestão de empresas privadas, onde primam conceitos como a descentralização, eficiência, metas, recompensa, punições etc..

Desta forma, a emenda 19/98, um instrumento da reforma de 1995, modificou a Constituição Federal de 1988 para estabelecer ideias como o fim do regime jurídico único do servidor público, a introdução do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição de 1988 e mudanças nos critérios de estabilidade dos servidores. O fim do regime jurídico único promove a eficiência e evita os desperdícios, já que os regimes jurídicos serão adaptados ao cargo exercido pelo servidor. Da mesma forma, a mudança nas regras de estabilidade gera melhora no desempenho, uma vez que o servidor terá que se mostrar competente para permanecer no cargo, e também promove a eficiência, no sentido de um serviço público prestado com qualidade. Há, portanto, compatibilidade entre as modificações proporcionadas pela reforma de 1995 e o modelo da *New Public Management*.

Após a instauração deste modelo de gestão gerencial, surge o debate acerca da adequação da gestão pública para aumentar a qualidade dos serviços públicos prestados. Assim nasce a Nova Governança Pública – NPG, modelo baseado na criação de redes de relacionamento horizontais, composta por agentes estatais e não-estatais, que contribuiriam para a criação e execução de políticas públicas. A partir disso, seria possível aproximar a população e o Estado, o que proporciona maior conhecimento acerca das demandas da sociedade e esta poderia dar sugestões sobre como melhorar os serviços públicos²²². Também estão previstos aqui alguns conceitos já existentes no modelo gerencial e na NPM, uma vez que permanece a busca por maior eficiência e transparência no Estado, mas, como

²²¹ Pereira, 2001, p.18.

²²² Fontes Filho, 2014, p.4.

mencionado, desta vez por meio de uma rede de relacionamentos composta por agentes públicos e privados.

Retomando a análise da reforma gerencial de 1995, foram apresentados dois casos para ilustrar a presença, ou ausência, do Estado patrimonialista no âmbito da administração pública brasileira após a reforma gerencial de 1995. O primeiro foi o caso da “máfia das ambulâncias”, um esquema que movimentou cerca de R\$110 milhões de verba pública destinada à saúde em uma organização que envolvia a compra de emendas orçamentárias, fraude em licitações e superfaturamento de ambulâncias. Nesta organização estavam envolvidos dezenas de parlamentares, além de prefeitos, secretários municipais, empresários etc.

A partir da análise do caso da máfia das ambulâncias foi possível observar que características de um Estado Patrimonialista ainda estão presentes na administração pública brasileira mesmo após a reforma administrativa de 1995, já que num esquema que perdurou de 2001 a 2006, grande número de parlamentares desviou verba pública para benefício próprio, sem buscar o interesse da coletividade. A máquina pública foi utilizada para obtenção de ganhos pessoais de determinados indivíduos, justamente uma característica marcante do Estado Patrimonialista descrito por Weber²²³. Neste caso, a descentralização proporcionada pelo modelo gerencial permite, por exemplo, que os próprios municípios cuidem do procedimento licitatório para compra das ambulâncias, mas houve falha na fiscalização deste processo, uma vez que a organização criminosa descrita só foi descoberta depois de 5 anos de atuação.

Neste mesmo sentido, a manifestação do Presidente Jair Bolsonaro, já em 2019, de que tem a intenção de nomear seu filho para o cargo de Embaixador do Brasil em Washington demonstra outra característica do Estado Patrimonialista, na qual o detentor do poder político distribui cargos públicos entre aqueles com quem mantém vínculos consanguíneos ou por afinidade, num ato de autopreservação, sem levar em consideração a capacidade técnica dos mesmos para exercer as funções inerentes aos cargos.

O currículo de Eduardo Bolsonaro, detalhado no terceiro capítulo deste trabalho, demonstra que ele não tem qualquer experiência prévia que o qualifique para assumir o cargo de Embaixador do Brasil em Washington, fato corroborado pela afirmação do próprio Presidente Jair Bolsonaro, que justifica a escolha por seu filho no fato deste ter familiaridade com a língua inglesa, bem como por ter uma boa relação com a família do atual Presidente

²²³ Weber, 2015, p.240.

dos Estados Unidos da América, Donald Trump. Não foram apontados, portanto, os aspectos técnicos que justificariam a indicação de Eduardo para o referido cargo.

Ademais, acerca do Estado patrimonialista, Weber²²⁴ afirma que “o senhor recruta seus funcionários do círculo dos pessoalmente submetidos, em virtude de seu senhorio corporal, isto é, dos escravos e dependentes”. Percebe-se uma clara semelhança do cenário descrito com a intenção de Jair Bolsonaro em indicar seu filho para a embaixada brasileira em Washington, fato que corrobora o entendimento de que se trata de uma prática inerente a um Estado patrimonialista ainda presente na administração pública brasileira.

Vale destacar que, conforme colocado por Luiz Carlos Bresser²²⁵, a reforma gerencial de 1995 buscou substituir o modelo burocrático contaminado por práticas *patrimonialistas*. Por certo que o ex-ministro de Fernando Henrique guiou seus trabalhos no sentido de extinguir do contexto da administração pública brasileira estas condutas, as quais são incompatíveis com os ideais da reforma, como a eficiência, a descentralização, a ausência de desperdício etc..

Resta claro, pois, que a reforma administrativa de 1995 não representou uma ruptura com o Estado Patrimonialista, uma vez que, como demonstrado nos casos mencionados, os detentores do poder político continuam a exercer suas funções sob um aspecto subjetivo, buscando ganhos e privilégios para si mesmos e para aqueles que os cercam, sem levar em consideração o bem da coletividade, aquilo que de fato deveria guiar suas ações.

As características de um Estado Patrimonialista há muito acompanham a administração pública brasileira. Se como uma herança portuguesa ou não, o certo é que desde a Proclamação da República este modelo está arraigado ao Estado brasileiro, estando inserido, inclusive, no Estado Burocrático instituído por Vargas, na reforma de 1967 e na própria reforma administrativa de 1995, demonstrando suas particularidades mesmo após o surgimento de um modelo de gestão gerencial. Não houve, portanto, uma ruptura com o Estado Patrimonialista, mas a reforma administrativa trouxe significativas mudanças que contribuíram com o processo de extinção deste modelo de gestão do Estado brasileiro.

Acerca do *patrimonialismo* na atualidade, Jessé Souza²²⁶ entende que este serve apenas para desviar o foco da população dos reais responsáveis pelas práticas corruptivas do Estado, que são os “interesses privados organizados no mercado”. Seria uma falácia a ideia de

²²⁴ Weber, 2015, p.251

²²⁵ Bresser, 1999. p.6.

²²⁶ Souza, 2019, p. 219.

que a corrupção apenas por parte dos agentes estatais é causadora das mazelas da nossa sociedade, escondendo os malefícios gerados por um mercado desregulado. Portanto, o referido autor entende que, antes de qualquer coisa, uma regulação do mercado seria necessária para acabar, ou pelo menos diminuir, com as práticas corruptivas do Estado.

Para Luiz Carlos Bresser²²⁷, a evolução da administração pública brasileira levou a população a desenvolver o raciocínio de que o patrimônio público deve ser utilizado em prol da coletividade. Por conta disso, eventuais denúncias de corrupção, nepotismo etc., não devem ser vista sob um viés pessimista, mas sim sob a ótica de que está havendo o enfrentamento do Estado patrimonialista.

Pensar em um modelo de gestão capaz de, por si só, extinguir práticas patrimonialistas da administração pública brasileira é uma tarefa difícil. Contudo, a constante fiscalização por parte dos órgãos responsáveis e pela própria população parece ser um caminho viável para combater condutas incompatíveis com o objetivo do Estado de sempre buscar o interesse coletivo, da melhor forma possível. Isto pode ser observado no caso da “máfia das ambulâncias”, que, apesar da demora de cinco anos (2001 – 2006), foi descoberto pelas autoridades responsáveis, bem como no caso de Eduardo Bolsonaro, uma vez que um grande debate nacional foi formado acerca de sua eventual indicação para a embaixada em Washington, para a análise, dentre outros aspectos, da legalidade e da razoabilidade deste ato.

Portanto, independente do modelo de gestão adotado por um Estado, o certo é que sempre será necessária a constante fiscalização dos atos dos agentes públicos, tanto pelos órgãos responsáveis quanto pela população em geral, para que sejam evitadas práticas características de um Estado patrimonialista.

²²⁷ Bresser, 2001, p.28.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Luiz Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S003476122007000700005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 16 ago 2019.
- ANDREWS, Christina W. . Da Década Perdida à Reforma Gerencial: 1980 – 1998. In: **Administração pública no Brasil: breve história política.** Organizadores: Christina W. Andrews, Edson Bariani. – São Paulo: Editora Unifesp, 2010.
- ANTUNES, J. Pinto. **Das Limitações ao Poder Executivo na Constituição de 1946.** V.7, 11p. 1995. Disponível em:
<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/892/835> Acesso em: 20 out 2019.
- ASSIS JÚNIOR, Ronaldo. **Constituição vs. Corrupção: A constitucionalização dos princípios da moralidade e da eficiência administrativa aplicados à corrupção.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- AZEVEDO, Reinaldo. **Memória: De caso com os sanguessugas.** Disponível em:
<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/memoria-de-caso-com-os-sanguessugas/> Acesso em: 9 out 2019.
- BARIANI, Edison. DASP: entre a norma e o fato. In: **Administração pública no Brasil: breve história política.** Organizadores: Christina W. Andrews, Edson Bariani. – São Paulo: Editora Unifesp, 2010.
- BASÍLIO, Andressa. **Os maiores escândalos de corrupção do Brasil.** Disponível em:
<https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/03/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.html> Acesso em: 11 out 2019.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos países latino-americanos.** 1994, 36p. Disponível em:
http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf Acesso em: 24 out 2019.
- BRASIL. **Constituição** - Republica Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005:** Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm Acesso em 24 out 2019.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19/98:** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm
Acesso em: 25 out 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de Junho de 2019**: Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm#art53 Acesso em: 18 out 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 25 out 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de Junho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm Acesso em: 24 out 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de Junho de 2017**: Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm Acesso em: 24 out 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de Dezembro de 1996**: Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm Acesso em: 24 out 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997**: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm Acesso em: 24 out 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de Janeiro de 1999**: Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9782.htm Acesso em: 24 out 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 21 set 2019.

BRASIL. **Projeto de lei nº 10896/2018**. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184572>
Acesso em: 25 out 2019.

BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “das Ambulâncias”. **Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/88805> Acesso em: 20 out 2019.

BRASIL. **Constituição brasileira**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras->

publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-administracao-publica-e-sua-organizacao-na-constituicao-brasileira Acesso em: 20 set 2019.

BRASIL. Consultoria Legislativa do Senado Federal. **Nota Informativa nº 4.216, de 2019.** Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/08/Completo-Nota-Te%CC%81cnica-Senado-Indicac%CC%A7a%CC%83o-do-Eduardo-Bolsonaro-como-embaixador.pdf> Acesso em: 12 out 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União . **CGU demite três servidores federais envolvidos com a Máfia das Ambulâncias.** Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2013/09/cgu-demite-tres-servidores-federais-envolvidos-com-a-mafia-das-ambulancias> Acesso em: 10 out 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Institucional.** Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional> Acesso em: 26 out 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Sanguessuga: mantida condenação de ex-prefeita de Novo Repartimento por envolvimento na máfia das ambulâncias.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/sanguessuga-tribunal-mantem-condenacao-de-ex-prefeita-de-novo-repartimento-por-envolvimento-na-mafia-das-ambulancias> Acesso em: 12 out 2019.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial Nº 49, de 18 de agosto de 1995. **Emenda Constitucional nº 19, de 1998.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html> Acesso em: 7 out 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 12 Distrito Federal.** Dje nº 237. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840> Acesso em: 12 out 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 579.951-4 Rio Grande do Norte.** Dje nº 202, 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587> Acesso em: 12 out 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Justiça determina perda do mandato do deputado federal Josué Bengston (PTB/PA), da máfia das ambulâncias.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/justica-determina-perda-do-mandato-do-deputado-federal-josue-bengston-ptb-pa-da-mafia-das-ambulancias> Acesso em: 11 out 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF/MT pede condenação de ex-deputada envolvida com máfia das sanguessugas.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/noticias-mt/mpf-pede-condenacao-de-ex-deputada-fluminense-por-envolvimento-com-a-mafia-das-sanguessugas> Acesso em: 20 out 2019.

BRASIL Ministério Público Federal. **Sanguessuga: mantida condenação de ex-prefeita de Novo Repartimento por envolvimento na máfia das ambulâncias.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/sanguessuga-tribunal-mantem-condenacao-de-ex-prefeita-de-novo-repartimento-por-envolvimento-na-mafia-das-ambulancias> Acesso em: 11 out 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Suassuna, Serys e Malta são inocentados da acusação de participação na máfia das ambulâncias.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/11/28/suassuna-serys-e-malta-sao-inocentados-da-acusacao-de-participacao-na-mafia-das-ambulancias> Acesso em: 20 out 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de administração de empresas.** ISSN 2178-938X. vol.50 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2010 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext&tlng=pt Acesso em: 15 ago 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial.** S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> Acesso em: 20 set 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, a 50, n. 4, out/dez 1999. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/662-Reflex%C3%B5es_Reforma_Gerencial.RSP.pdf Acesso em: 20 set 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo**.v. 214 (1998). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267/45372> Acesso em: 7 out 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Biografia de Eduardo Bolsonaro.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/92346/biografia> Acesso em 13 de outubro de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plenário: 22/10/2019.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/arquivos/videoDep?codSessao=149153&dep=EDUARDO%20BOLSONARO> Acesso em: 28 out 2019.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira.** *Dados* [online]. 2003, vol.46, n.1, pp.153-193. ISSN 0011-5258. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000100005&script=sci_abstract Acesso em: 15 de agosto de 2019.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil:** ciclos entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo, uma simbiose de modelos. ISSN 2318-8626 Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br> Acesso em: 21 set 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 31. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento/CLAD. Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público** Ano 50 Número 1 Jan-Mar 1999 Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343/349> Acesso em: 9 out 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(5):829-74, SET/OUT. 2008 ISSN 0034-7612 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf> Acesso em: 20 out 2019.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. A estrutura do Estado e a economia política da intervenção estatal no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, V. XXII, N. 0 s {1/2): 151-170, 1991 1 Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9444/1/1991_art_jabu-el-haj.pdf Acesso em: 20 set 2019.

DA SILVA, Celso Fraga. **Alternativas para uma nova governança pública em ambiente democrático**. n. 23 (2012). Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1535> Acesso em: 15 ago 2019.

DE JESUS, Igor Rosa Dias; COSTA, Helder gomes. **A nova gestão pública como indutora das atividades de engenharia de produção nos órgãos públicos**. ISSN 0103-6513 Prod. vol.24 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2014 Sep 10, 2013 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65132013005000063&script=sci_arttext&tlng=es Acesso em: 16 ago 2019.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Reforma Administrativa: A Emenda nº 19/98**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/view/360/322> Acesso em: 7 out 2019.

ESTADÃO. **Entenda o escândalo da máfia das ambulâncias**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-escandalo-da-mafia-das-ambulancias,142811> Acesso em: 9 out 2019.

FAORO, Raymundo. **A aventura liberal numa ordem patrimonialista**. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950/27681> Acesso em 13 ago 2019.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites 1995-1998**. 50p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1697/1/A%20Reforma%20administrativa%20no%20Brasil%201995-1998%20avan%c3%a7os%20%20limites.pdf> Acesso em: 8 out 2019.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública**. XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 16p. 2014. Disponível em: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7707/0077341.pdf?sequence=1&isAlloved=y> Acesso em: 25 ago 2019.

FONTES FILHO, Joaquim; PIMENTA, Roberto da Costa. Práticas de Administração Pública no ambiente cultural dos países de língua portuguesa. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**. V.15, n° 1 a. 04. 18p. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpb/v15n1/v15n1a04.pdf> Acesso em: 13 ago 2019.

G1. **Retrospectiva 2006**: Cronologia do caso sanguessugas. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1380721-5601,00-RETROSPECTIVA+CRONOLOGIA+DO+CASO+SANGUESSUGAS.html> Acesso em: 9 out 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**/ Sérgio Buarque de Holanda. – 27ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

JANSEN, Rodrigo. A súmula vinculante como norma jurídica. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 240: 225-264, Abr/Jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43627/44704> Acesso em: 26 out 2019.

JORNAL NACIONAL. **Bolsonaro diz que decisão está tomada: vai indicar filho para embaixada**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/16/bolsonaro-diz-que-decisao-esta-tomada-vai-indicar-filho-para-embaixada.ghtml> Acesso em: 11 out 2019.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49 Número 2 Abr-Jun 1998, p.5-32. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364/370> Acesso em 19 set 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 6ª ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

MODESTO, Paulo. Nepotismo em cargos político-administrativos. **Revista eletrônica de Direito do Estado**. N°32, out/dez de 2012, Salvador/BA, ISSN 1981-187X. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=632> Acesso em: 12 out 2019.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51 Número 2 Abr-Jun 20 p. 105-120.. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334> Acesso em: 7 out 2019.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O Estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**. ISSN 0034-7590. vol.53 no.1 São Paulo Jan./Feb. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008 Acesso em: 18 ago 2019.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Revista de administração Mackenzie**, Ano 4, n.1, p. 39-58. Disponível em:

<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/35/35> Acesso em: 20 set 2019.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado, transparência e democracia no Brasil. Observatorio de la Economía Latinoamericana: **Revista Académica de Economía**, Espanha, n. 26, jun. 2004. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1011> Acesso em: 21 set 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. 14p, 1995. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf Acesso em: 7 out 2019.

PINHO, José Antônio Gomes de. **Reforma do aparelho do Estado: limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo**. Organizações & Sociedade. ISSN 1413-585X Online version ISSN 1984-9230, vol.5 no.12 Salvador May/Aug. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301998000200003 Acesso em: 21 set 2019.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 19, p. 111-121, nov. 2002. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3622/2879> Acesso em: 21 de set 2019.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, 21p. Disponível em: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2109/0043326.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 set 2019.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela; ARAÚJO, Joaquim Felipe Ferraz Esteves de. **A Nova Gestão Pública na governação local**. Comunicação apresentada no 3.º Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, Portugal, 2005, 12p. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/4545> Acesso em: 16 ago 2019.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **A administração pública e sua organização na Constituição brasileira**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-administracao-publica-e-sua-organizacao-na-constituicao-brasileira> Acesso em: 20 set 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 5. ed. – Campinas, SP: editora da Unicamp, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2009, vol.43, n.2, pp.347-369. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004> Acesso em: 18 ago 2019.

SILVA, Leonardo Barbosa e. A Reforma Administrativa de 1967. In: **Administração pública no Brasil: breve história política**. Organizadores: Christina W. Andrews, Edson Bariani. – São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Nelson Mello e. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. **Revista de administração pública**. v. 28, n. 1 (1994), 17p. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8513/7256> Acesso em: 19 set 2019.

VIVAS, Fernanda; ORTIZ, Delis. **Eduardo Bolsonaro anuncia desistência da indicação para embaixador do Brasil nos EUA**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/22/eduardo-bolsonaro-anuncia-desistencia-da-indicacao-para-embaixador-do-brasil-nos-eua.ghtml> Acesso em: 24 out 2019.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**/ Max Weber; trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. téc. de Gabriel Cohn, 4ª ed. 4ª reimpressão - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.