

**CENTRO UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

ENZO LUIZ CUNHA GUEDES

**A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
BRASILEIRA E SEUS NOVOS MECANISMOS DE  
GESTÃO: uma análise a partir das reformas  
administrativas implementadas no Brasil durante o  
século XX até a PEC 32/2020**

RECIFE/2022

ENZO LUIZ CUNHA GUEDES

**A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
BRASILEIRA E SEUS NOVOS MECANISMOS DE  
GESTÃO: uma análise a partir das reformas  
administrativas implementadas no Brasil durante o  
século XX até a PEC 32/2020**

Monografia apresentada ao Centro  
Universitário Brasileiro - UNIBRA, como  
requisito para a disciplina de Orientação  
Monográfica 2  
Professor orientador: Leandro Felix

RECIFE/2022

ENZO LUIZ CUNHA GUEDES

Ficha catalográfica elaborada pela  
bibliotecária: Dayane Apolinário, CRB4- 2338/ O.

G924e Guedes, Enzo Luiz Cunha.

A evolução da administração pública brasileira e seus novos mecanismos de gestão: uma análise a partir das reformas administrativas implementadas no Brasil durante o século XX até a PEC 32/2020 / Enzo Luiz Cunha Guedes. - Recife: O Autor, 2022.

39 p.

Orientador(a): Leandro Felix.

Trabalho de Conclusão de curso (Graduação) - Centro Universitário Brasileiro – UNIBRA. Bacharelado em Direito, 2022.

Inclui Referências.

1. Administração pública. 2. Reforma administrativa. 3. Mecanismos de gestão. 4. Programa de gestão e desempenho. 5. PEC 32/2020. I. Centro Universitário Brasileiro - UNIBRA. II. Título.

CDU: 34

**A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
BRASILEIRA E SEUS NOVOS MECANISMOS DE  
GESTÃO: uma análise a partir das reformas  
administrativas implementadas no Brasil durante o  
século XX até a PEC 32/2020**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Brasileiro – UNIBRA, por uma comissão examinadora formada pelos seguintes professores:

---

Professor(a) Orientador(a)

---

Professor(a) Examinador(a)

---

Professor(a) Examinador(a)

Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

NOTA: \_\_\_\_\_

*Dedico este trabalho a todas as pessoas que, com suas particularidades, tornaram os meus dias melhores. Sou grato por me cativarem e, de certa forma, se tornarem responsáveis por mim, afinal, “tu te tornas eternamente responsável por aquilo que cativas.”*  
*Antoine de Saint-Exupéry*

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a minha mãe, Paula Oliveira, mulher forte, corajosa, que não teve medo de abrir mão quando necessário, mesmo que diante da improbabilidade, para alcançar os seus sonhos. Sou extremamente feliz por suas escolhas, porque sei que através delas cheguei até aqui.

Agradeço ao meu pai, Carlos Guedes, que embora se mantenha reservado, envolto em seu escudo de bravo guerreiro, possui um coração enorme e sempre disposto a ajudar. E embora, desde cedo, tenha tido que lidar com as perdas e as desventuras da vida, compreendendo o peso da responsabilidade que não se escolhe, sempre me apoiou. Serei eternamente grato por isso.

Agradeço ao meu irmão mais velho, Luís Inácio, que mesmo tão diferente de mim, sempre esteve ao meu lado e acreditou em meu potencial. Desejo a você sucesso, na mesma intensidade que desejo para mim,

Agradeço ao meu primo e melhor amigo, Kayode Akintunde, você é inspiração para mim, guardarei nossos momentos juntos no meu coração e nem o tempo será capaz de apagá-los. O futuro te levará a lugares altos.

Agradeço a minha tia Sonia Sueli e a Kehinde Ayodeji, que me abrigaram na minha primeira grande mudança e aventura em Salvador, obrigado por serem abrigo nos momentos necessários. Kehinde, você nunca saberá o quanto aprendi contigo.

Agradeço a matriarca de toda uma família, Lúcia (A) Diva, que com mãos fortes e ausência de medo, trabalhou duro para conquistar tudo que possui, seu exemplo será transmitido de geração em geração.

Agradeço a minha avó materna, Aurea Freitas, que desde nova foi tomada por responsabilidades e construiu toda uma família. Fica a minha promessa: O melhor ainda virá.

Agradeço a todos os meus familiares, de maneira igual, as minhas tias Conceição e Selma, aos meus primos Luan, Luis, Luane e Laura, a minha linda cunhada, Geyse Lauany, aos meus irmãos mais novos Isa e Izac e a Nicarla e Dorinha

Agradeço aos grande amigos que fiz na UFPE: a Isana (obrigado por sua amizade e por me ensinar todos os dias a ser um profissional melhor), a Delduque (Obrigado por permitir que eu fizesse parte da sua vida, você é luz e uma grande amiga), a Paulo, Patricia, Rafaelle, Elizabeth, Valdiene e Julia, e todos aqueles que

me faltam a memória, não se considerem colegas de trabalho, mas pessoas de coração puro e risadas plenas, que fazem minhas manhãs brilharem.

Agradeço aos colegas da faculdade, em especial ao meu grande amigo e brilhante Keven Henrique, obrigado por sempre me ouvir e tornar os meus dias de estudante mais leves, guardarei cada momento, cada conversa e cada risada em meu coração, a sala de estudos da biblioteca nunca será esquecida, que você possa visualizar o mesmo futuro gigante que eu vejo pela sua frente.

Agradeço aos amigos e colegas que fiz em Salvador, Aracaju e em Recife, os levo em meu coração.

Por fim, eu agradeço a Deus, por me permitir chegar até aqui e por possibilitar que eu permaneça a caminhar em busca dos meus objetivos. Agradeço também pelo futuro, que embora seja desconhecido, ponho-me confiante, pois diante de tudo que vivi até hoje, sei que posso esperar que grandes coisas virão.

Com todo o meu coração, gratidão.

*“Não existem países subdesenvolvidos,  
existem países sub administrados”*

*Peter Drucker*



## RESUMO

Este trabalho, que metodologicamente acatou o raciocínio dedutivo argumentativo, se propõe a refletir acerca da Administração Pública brasileira e da ausência de um modelo de gestão que possua um caráter reformador, fomentando o avanço da gestão, economia e funcionalismo público. Além disso, esta pesquisa analisará a evolução da Gestão Pública brasileira, iniciando tais estudos durante os primeiros desdobramentos na Era Vargas e acompanhado uma evolução que se estende até a atualidade, através PEC 23/20: última tentativa de reformar a Administração Pública Pátria. Aqui, serão abordados também os conceitos de Administração pública, sua evolução e as reformas administrativas que ensejaram mudanças na cultura do aparelho estatal. Ademais, será realizado uma análise a respeito dos novos mecanismos de gestão, em especial o Programa de Gestão e Desempenho do Governo Federal. Nesse diapasão, tal pesquisa finalizará por meio de uma análise detalhada a respeito da última tentativa de reformar a Administração Pública pátria e se sua aplicação seria benéfica para o Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Reforma Administrativa. Mecanismos de Gestão. Programa de Gestão e Desempenho. PEC 32/2020

## **ABSTRACT**

This work proposes to reflect on the evolution of Brazilian Public Management, starting such studies during the first incentives in the Vargas Era and following an evolution that extends to the present day, through the PEC 23/20. Here we will see the concepts of public administration, its evolution and the administrative reforms that led to changes in the culture of the state apparatus. In addition, an analysis will be carried out regarding the new management controls, in particular the Federal Government's Management and Performance Program. In this vein, such research will end through a detailed analysis regarding the last attempt to reform the Public Administration of the country and whether its application would be satisfactory for the Brazilian State.

**Keywords:** Public Administration. Administrative Reform. Management Mechanisms. Management and Performance Program. PEC 32/2020.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS MODELOS DE GESTÃO</b> ....	13
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
2.2 MODELOS DE GESTÃO.....	16
2.3 MODELO PATRIMONIALISTA.....	18
2.4 MODELO BUROCRÁTICO.....	19
2.5 MODELO GERENCIAL.....	20
<b>3. A EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS</b> .....	22
3.1 O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO E A SECRETÁRIA DE MODERNIZAÇÃO.....	22
3.2 O DECRETO-LEI 200/67 E A PRIMEIRA TENTATIVA DE REFORMA GERENCIAL.....	23
3.3 O MISTÉRIO DA DESBUROCRATIZAÇÃO E OS PROCESSOS DE DESBUROCRATIZAÇÃO.....	25
3.4 O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.....	26
<b>4. O PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO DO GOVERNO FEDERAL</b> .....	28
4.1 O DECRETO Nº 11.072/2022.....	28
4.2 O TELETRABALHO COMO INSTRUMENTO DE INOVAÇÃO PARA O FUNCIONALISMO PÚBLICO.....	31
<b>5 A ÚLTIMA TENTATIVA DE REFORMAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E A PEC 32/20</b> .....	34
5.1 A AUSÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA PEC 32/20.....	34
5.2 NOVOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REDUNDÂNCIA X INOVAÇÃO.....	35
5.3 OS NOVOS VÍNCULOS DO SERVIÇO PÚBLICO.....	40
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	44
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	47
<b>8 APÊNDICE A - GRÁFICO REFERENTE À ANÁLISE DOS NOVOS PRINCÍPIOS PROPOSTOS PELA PEC 32/20</b> .....	50
<b>9 APÊNDICE B - FIGURA ILUSTRATIVA DO ASPECTO PREPARATÓRIO QUANTO A ESPECIALIZAÇÃO NA MATÉRIA</b> .....	51

## 1 INTRODUÇÃO

É comum, na atualidade, que se atribuam diversas problemáticas na economia nacional, principalmente no que se refere a forma como o Estado é gerido. A gerência do aparelho estatal é indiscutivelmente onerosa, uma vez que, encontram-se estruturadas reiteradas práticas patrimonialistas e excessivamente burocráticas que foram empreendidas e institucionalizadas ao longo de décadas de administração pública, resultando então no encarecimento da máquina pública.

Nesse sentido, o presente trabalho busca examinar a evolução da Administração Pública no Brasil, junto ao seu histórico de reformas administrativas, analisar os novos mecanismos de gestão pública e verificar a adequação da Proposta de Emenda Constitucional 32/20 à realidade do aparelho estatal.

O interstício temporal abordado neste trabalho tem por início os modelos de gestão patrimonialista, burocrático e gerencial, então conhecidos pelo Estado brasileiro e, subseqüentemente, considera as principais reformas administrativas, tentadas e concretizadas durante o século XX até a PEC 32/20.

Deste modo, os conceitos de Administração Pública, tanto no sentido formal quanto no sentido material, serão abordados no primeiro capítulo deste trabalho, que discorrerá também acerca dos modelos de gestão pública. Tais reformas e mudanças estruturais no aparelho estatal mostram-se relevantes ao direcionar historicamente a aspectos positivos e negativos na gestão da organização do Estado.

Logo, ao adentrar o segundo capítulo, será possível observar a evolução histórica dos modelos de gestão pública implementados no Brasil e as reformas administrativas que as ensejaram. Para tal, receberão destaque o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Secretaria de Modernização, a Reforma Administrativa de 1967, o Programa Nacional de Desburocratização e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O capítulo seguinte evidenciará novas estratégias (ainda em implementação) de gestão pública, que visam alcançar uma maior eficiência por parte da Administração Pública. Daí, a presente pesquisa abordará o Programa de Gestão e Desempenho instituído através do Decreto nº 11.072/2022 e alguns mecanismos de gestão sob a ótica internacional.

Destarte, o quarto capítulo analisará a PEC 32/20, em que será possível refletir a respeito dos novos princípios da Administração Pública, do fim do instituto da estabilidade para o servidor público, da criação do vínculo de experiência e do possível resgate de práticas patrimonialistas de gestão. A proposta de emenda constitucional, aqui mencionada como PEC 32/20, em tramitação no Congresso Nacional, até o presente momento, é a última tentativa de reformar a Administração Pública brasileira, tendo como premissa básica a conferência de maior eficiência à atuação do Estado. Diante do exposto, a incitada temática mostra-se atual e relevante.

A pesquisa em tela, finalizará ao definir se a proposta de Reforma Administrativa elaborada pelo governo se adequará à realidade da Administração Pública pátria.

É válido salientar que, o objeto deste trabalho se relaciona com os ramos do Direito Administrativo, Direito Constitucional e Ciências da Administração, tendo sua viabilidade demonstrada nos diversos estudos direcionados à Administração Pública e em documentos oficiais de Estado como: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a PEC 32/20.

A metodologia designada para este trabalho será empregada para examinar a evolução da Administração Pública brasileira e seus modelos de gestão. Para cumprir tal propósito, serão estudados documentos oficiais de Estado que demonstram a realidade estrutural administrativa da época estudada, no que tange a aparelhagem do Estado, além de autores que abordam tal conteúdo em suas obras. Destaca-se também a influência de doutrinadores da Ciência da Administração neste trabalho.

É pertinente explicitar a distinção entre os termos “Administração Pública”, grafada com iniciais maiúsculas e “administração pública”, escrita com letras minúsculas, a primeira refere-se à estrutura organizacional do aparelho estatal e a segunda faz menção aos serviços e atividades prestados pelo Estado. Tal compreensão torna-se necessária para o entendimento do sentido empregado ao termo Administração Pública, abordado diversas vezes neste trabalho<sup>1</sup>.

Objetivando o alcance do fim apresentado neste trabalho, acata-se o raciocínio dedutivo, desta forma, há a formulação de pressupostos sobre o universo

---

<sup>1</sup> ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de, **Direito Administrativo**, 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 65.

estudado. Sendo assim, será acessado e consultado o Portal da Câmara dos Deputados, a fim de examinar a PEC 32/2020, assim como inúmeras pesquisas e trabalhos acadêmicos, visando fundamentar a argumentação proposta neste trabalho, além de artigos e dissertações que versem sobre a Administração Pública. Tais pesquisas serão concretizadas através de bibliotecas locais e da rede mundial de computadores, logo, diante do exposto, é possível verificar a viabilidade de execução da presente pesquisa.

Ademais, esta pesquisa terá como principal objetivo a investigação da evolução da Administração Pública no Brasil e a adequação da PEC 32/20 à realidade do aparelho estatal contemporâneo. De maneira mais específica, este trabalho pretende apresentar o conceito de Administração Pública no Brasil, examinar os modelos de gestão pública implementados no Brasil, enunciar a evolução da Administração Pública em seus principais fatos históricos, analisar as reformas administrativas tentadas e concretizadas no aparelho estatal brasileiro durante o século XX, estudar o Programa de Gestão e Desempenho do Governo Federal e determinados mecanismos de gestão pública sob a ótica internacional e analisar a compatibilidade da PEC 32/20 com as necessidades encontradas na Administração Pública contemporânea.

## 2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS MODELOS DE GESTÃO

Ao adentrar o conceito de Administração Pública, cumpre inicialmente a esta pesquisa, discorrer a respeito do contexto que o cerca, principalmente no que tange a ideia de Estado. Logo, para que se possa alcançar um entendimento completo e efetivo a respeito do tema, a doutrina, tanto no Direito Administrativo e Constitucional, quanto na esfera da Ciência Política, atribui um conceito simples, entretanto esclarecedor, ao que seria um Estado Soberano. O consenso é de que o Estado é formado por (1) um território; (2) um povo habitando neste determinado território; (3) soberania, a nível de reconhecimento internacional, ou seja, entre os demais Estados soberanos; e (4) um determinado fim específico. Segundo Hely Lopes Meirelles, o Estado é composto por 3 elementos, a saber:

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado.<sup>2</sup>

Como será visto ao longo desta pesquisa, o Estado poderá desempenhar diversas atividades, que podem ser classificadas em atividades típicas e atípicas. A título de exemplo, é possível mencionar uma das principais atividades típicas de Estado: a prestação de serviços públicos. É muito comum que se atribua ao Estado a função de prestador de serviços públicos, afinal, há diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que atribuem tal prerrogativa ao Estado.

Logo, surge o primeiro questionamento suscitado por esta pesquisa: qual a melhor forma, meio ou método para que o Estado possa atingir o usuário final, que via de regra é o cidadão, com a satisfatória prestação do serviço público? Para que o Estado possa atingir o cidadão com a devida prestação de serviços públicos, surge a necessidade de haver um desdobramento.

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros 2016.

Tal desdobramento estatal é resultante em pessoas, materiais, recursos, órgão e entidades, daí, a gestão desses aludidos elementos, é o principal objeto de estudo deste trabalho, a Administração Pública.

Conceituar Administração Pública não é tarefa uniforme para os estudiosos do Direito Administrativo. Diversos são os sentidos e aspectos empregados ao objeto de estudo supracitado: material, formal, orgânico, subjetivo, direta, indireta entre outros termos que direcionam para um determinado tópico de análise na administração estatal.

É função precípua nesta pesquisa associar: 1) Administração Pública; 2) aparelhagem do Estado; 3) modelos de gestão e 4 ) reformas administrativas. A Administração Pública, ao longo das décadas, necessitou adequar-se à realidade resultante da evolução das relações humanas. Sendo assim, este capítulo abordará os diversos conceitos referentes à Administração Pública e seus modelos de gestão.

É preciso inicialmente observar que o Direito Administrativo, principal ramo do direito estudado nesta pesquisa, não é codificado, o que o difere do Direito Civil e Direito Penal, por exemplo. Isto significa, que cabe ao pesquisador, ao dissertar sobre Administração Pública, recorrer a legislações e doutrinadores que versem sobre a organização estatal localizadas em fontes esparsas. Hely Lopes Meirelles, explica sobre a dificuldade enfrentada pelo pesquisador ao se deparar com a ausência de um código no Direito Administrativo:

As leis esparsas tornam-se de difícil conhecimento e obtenção pelos interessados, sobre não permitirem uma visão panorâmica do Direito a que pertencem. Só o código remove esses inconvenientes da legislação fragmentária, pela aproximação e coordenação dos textos que se interligam para a formação do sistema jurídico adotado. Certo é que o código representa o último estágio da condensação do Direito, sendo precedido, geralmente, de coletâneas e consolidações das leis pertinentes à matéria.<sup>3</sup>

A Administração Pública no Brasil, ao ser apresentada como objeto de estudo, deve ser analisada de forma ampla, considerando elementos que foram desenvolvidos ao longo dos anos.

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 Ed. São Paulo: Editora RT. 1998. p. 50.



Tais elementos, que serão devidamente abordados, carregam a historicidade intrínseca desde os seus desdobramentos iniciais até a contemporaneidade, tem-se que, a Administração do Estado brasileiro é resultado de um conjunto de ações e escolhas feitas por seus administradores ao longo da história.

## 2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao examinar o conceito etimológico da expressão Administração Pública, compreende-se que o verbo “administrar” sugere zelo e gerência, em outras palavras, uma ação dinâmica de supervisão; o adjetivo “pública” pode indicar não apenas algo que faz referência ao Poder Público, mas inclui a coletividade em geral<sup>4</sup>.

Adentrando mais especificamente nas definições pertinentes a este trabalho, para Ricardo Alexandre e João de Deus, a Administração Pública, em sentido formal, compreende os entes que operam as funções administrativas (pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos) e refere-se ao próprio sujeito que compõe a estrutura administrativa do Estado. Por sua vez, em sentido material, a administração pública é qualificada pela atividade administrativa exercida pelo Estado<sup>5</sup>.

José Afonso da Silva, em uma visão conceitual mais ampla, afirma que a “Administração Pública é um conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”<sup>6</sup>. Já para Chiavenato, relevante autor da Ciência da Administração:

ela representa o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, no sentido de dar plena e cabal satisfação das necessidades coletivas básicas<sup>7</sup>.

A Administração Pública Contemporânea possui características

---

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 28. ed., São Paulo: Atlas, 2015, p. 145,

<sup>5</sup> ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de, **Direito Administrativo**, 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 65.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros 2011, p. 201.

<sup>7</sup> CHIAVENATO, Idalberto, **Administração Geral e Pública**, 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 96.

infraestruturais. Observando por um aspecto mais prático, “trata-se de atuação administrativa que desenvolve para além das situações individuais, estabelecendo parâmetros e condições de ação econômica e social”<sup>8</sup>. Tal visão corrobora, em parte, com a hipótese desta pesquisa: a Administração Pública deve ser gerencial e social paralelamente, ou seja, fundada na “concordância prática entre necessidades, interesses, bens e objetivos”<sup>9</sup>.

Para Hely Lopes Meirelles, a Administração Pública deve ser compreendida a partir do conceito de Estado, isto é, “sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos”<sup>10</sup>. O Estado possui três elementos que o constitui: povo, território e governo soberano, sendo função da Administração Pública gerir tais elementos de forma eficiente.

Por sua vez, na obra *Administração Pública Contemporânea*, a Administração Pública é apresentada em seu aspecto de investigação intelectual. Infere-se a uma parte do conhecimento humano, que evoluiu com o passar dos anos, por meio da pesquisa e do método científico<sup>11</sup>.

Nesse cenário, métodos, mecanismos e modelos foram elaborados para gerir a máquina pública, tratando-se dos conhecidos modelos de gestão, que serão apresentados a seguir.

## 2.2 MODELOS DE GESTÃO

Ao analisar a evolução da Administração Pública brasileira, é de consenso entre os doutrinadores da matéria, a percepção construída através de normas e regulamentos de Direito Público, teorias, decisões de governo e fatos históricos, de que a gestão pública brasileira evoluiu através de três modelos de gestão: o patrimonialista; o burocrático; e o gerencial. Logo, foi iniciada na forma patrimonialista (período da colonização à Era Vargas), adentrou no modelo

---

<sup>8</sup> NETO, Eurico Bitencourt. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. Belo Horizonte: **Rev. Investig. Const.** 2017, p. 3. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/bDvX9fP7ThkhPd3NS7hkcjc/?lang=pt>. Acesso em 12 nov 2022.

<sup>9</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. **La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. Documentación Administrativa**, Madrid, v. 32, n. 218-219, p. 15-65, abr./sept. 1989. p. 42.

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 Ed. São Paulo: Editora RT. 1998. p. 65.

<sup>11</sup> DAVID, Marcus Vinícius; SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013, p.13.

burocrático (durante a vigência da Constituição Federal de 1934) e tentou se manter, desde o final do século XX, como um modelo de gestão gerencial (Constituição Federal de 1988)<sup>12</sup>.

É válido salientar que os modelos de gestão não assumiram suas formas puras, em palavras distintas, sempre há características de modelos anteriores enraizados nos modelos posteriores. Isso se dá, dentre outros motivos, por conta do princípio da obrigatoriedade da função administrativa, que comporta a ideia de que o Estado tem o dever indispensável de assegurar o desempenho de todas as atividades próprias da Administração Pública sem que haja paralisação de qualquer serviço essencial<sup>13</sup>. Segundo Chiavenato:

Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada<sup>14</sup>.

Embora haja tal mesclagem de modelos, a gestão tende a direcionar a forma de atuação, além de que há existência de dispositivos legais, sobretudo constitucionais, que tendem a firmar tais características de determinados modelos sobre outros. Um exemplo claro das afirmações acima é o instituto da licitação, que mesmo sendo um conceito primordialmente burocrático é utilizado até os dias atuais.

Segundo Weber, intrínseco à ideia de Estado, Administração Pública e modelos de gestão, está a relação de dominação entre governantes (dominadores) e os indivíduos (dominados). Trata-se não apenas da imposição do poder, mas de sua aceitação legítima. Logo, a relação de dominação mencionada por Weber é o resultado do poder agregado à legitimidade. Sendo assim, os modelos apresentados a seguir, seguem em parte a lógica de dominação weberiana. Weber classifica a dominação em: 1) Tradicional; 2) Carismática; 3) Racional-Legal<sup>15</sup>.

Focaremos tais ponderações em dois modelos básicos de sistemas de dominação: primeiramente, de caráter racional-legal e intrínseco das sociedades

---

<sup>12</sup> ARAÚJO, Sebastião Brito de, **Evolução da Administração Pública no Brasil focando o princípio da eficiência**. TCC (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba, 2014, p. 6.

<sup>13</sup> MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 11.

<sup>14</sup> CHIAVENATO, Idalberto, **Administração Geral e Pública**, 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 126.

<sup>15</sup> WEBER, Max. **Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 29 - 69

modernas, exposto por sua forma mais pura, a burocracia; a outra, particular das denominações tradicionais, é conhecida como um construção gradual das dominações patriarcais, qual seja, o patrimonialismo puro<sup>16</sup>.

### 2.3 MODELO PATRIMONIALISTA

Max Weber, em seu trabalho “Economia e Sociedade”, lançou a expressão “patrimonialismo”, ao versar sobre formas de poder político e legitimidade, estabelecendo, assim, os sistemas de dominação e poder<sup>17</sup>. Segundo Raquel Gandine, os Estados patrimonialistas caracterizam-se pela convergência do patrimônio público e privado, com predominância do Poder Executivo sobre os demais poderes, centralização do poder e debilidade de instituições representativas. A pesquisadora ainda afirma que:

Com relação ao Estado brasileiro, a expressão “patrimonialismo” é bastante utilizada, principalmente quando se discute os problemas que envolvem corrupção, ausência de participação política das classes populares, a concentração de poder nas mãos de algumas famílias e até mesmo a atuação do Poder Judiciário no favorecimento de indivíduos<sup>18</sup>.

Ainda enumerando os elementos que se direcionam ao modelo patrimonialista, cabe salientar: 1) a distorção entre bens públicos e particulares; 2) fundamentado na dominação tradicional e 3) inexistente organização de carreiras especializadas, organizadas e profissionalizadas. De acordo com Weber, eram ausentes no modelo patrimonialista (dominação tradicional), a competência de acordo com diretrizes objetivas e a hierarquia técnica e racionalizada<sup>19</sup>.

É relevante para esta pesquisa enunciar que o modelo patrimonialista de gestão pública era marcado pela falta de rede de proteção social, como por exemplo: previdência, educação pública, hospitais públicos entre outros direitos fundamentais de segunda geração voltados para o social.

---

<sup>16</sup> SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo E Burocracia: Uma Análise Sobre O Poder Judiciário Na Formação Do Estado Brasileiro**. UNB: 2006, p. 26. Dissertação apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Direito.

<sup>17</sup> WEBER, Max. **Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 29 - 69

<sup>18</sup> GANDINI, R. **Características patrimonialistas do Estado brasileiro**: anotações para estudos de política educacional. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Goiânia, v. 24, n. 2, p. 197-213, 2008.

<sup>19</sup> WEBER, Max. **Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 29 - 69

Examinando fatos que permeiam a Administração Pública até a atualidade, é possível identificar o nepotismo como prática patrimonialista reiterada na estrutura estatal pátria. Na tentativa de sanar tal deficiência o Supremo Tribunal Federal elaborou a Súmula Vinculante 13, que passou a vedar o nepotismo e o chamado nepotismo cruzado. Na definição de Nascimento:

O nepotismo cruzado constitui uma das variações do nepotismo direto ou puro, enquadrando-se no mesmo conceito de corrupção. O adjetivo cruzado é designativo do modo como ocorre o fato no âmbito dos poderes, que recorrem a essa prática, a fim de burlar os órgãos de controle. Trata-se de uma situação ilusória que, mediante comportamento dissimulado, seus mentores tentaram impingir à sociedade como se fosse legítimo<sup>20</sup>.

Resta evidente que, o modelo patrimonialista de gestão, de maneira alguma, poderia ser institucionalizado pela organização formal da Administração Pública. Posto isto, a questão em tela, direciona-se a reflexão sobre: 1) como o Estado conseguiria visualizar suas próprias práticas Patrimonialista, que, como se sabe, são incompatíveis com a moralidade pública; e 2) sobre quais métodos os governos, ao longo dos anos, adotaram, para tentar coibir tais hábitos pautados em imoralidade e pessoalidade, a exemplo do supracitado nepotismo.

Destarte, a indistinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado do governante, principal característica do Patrimonialismo, ensejaria em retrocesso, sendo tal reflexão, fomentada por esta pesquisa.

## 2.4 MODELO BUROCRÁTICO

Direcionando o olhar para o modelo de gestão burocrático, é possível mencionar aspectos positivos e negativos pertinentes à Administração Pública. Como aspectos positivos, destacam-se: a autoridade fundamentada no princípio da legalidade; hierarquização entre órgãos e agentes; seleção de pessoal baseada em critérios de competência técnica; remuneração atrelada à função exercida e foco em processos e ritos<sup>21</sup>. Em relação aos aspectos negativos do modelo burocrático, Chiavenato destaca ser um modelo “pouco flexível, inadequado em contextos

---

<sup>20</sup> NASCIMENTO. **Pressupostos da resolução do CNJ, vedando o nepotismo no judiciário.** Fórum

Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, n. 73, ano 7, p. 17-30, mar. 2007. p. 1730.

<sup>21</sup> MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p.11.

dinâmicos, que exigem agilidade”<sup>22</sup>. Sanabio, Santos e David afirmam que:

A burocracia, lógica gerencial que dá forma à dominação racional-legal, apoia-se em competências oficiais, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou organizações burocráticas<sup>23</sup>.

Weber enxergava a burocracia com o um modelo de gestão pautado em racionalidade pura, o que conduziria a Administração Pública ao alcance de seus objetivos estratégicos<sup>24</sup>.

A burocracia também era caracterizada pela formalidade (autoridade definida por leis), impessoalidade (meritocracia e igualdade de tratamento) e profissionalismo (lideranças técnicas e especializadas).

## 2.5 MODELO GERENCIAL

O terceiro modelo de gestão pública, que será abordado neste trabalho, é o gerencial, que é qualificado pelo foco em resultados; orientado para o cidadão consumidor; voltado para a capacitação de recursos humanos e estabelecimento de metas; determina a criação de objetivos para gestores de programa; possibilita a aferição da produção e a mensuração de resultados<sup>25</sup>.

Chiavenato, destaca;

O modelo gerencial, em sua fase inicial, implica administrar a res publica de forma semelhante ao setor privado, de forma eficiente, com a utilização de ferramentas que consigam maximizar a riqueza do acionista, ou a satisfação do usuário (considerando-se a realidade do serviço público<sup>26</sup>).

No entanto, Paes de Paula menciona como limites do modelo gerencial de gestão: o desestímulo às instituições políticas mais abertas à participação da sociedade; a mitigação das dimensões sociais e políticas de gestão e a inspiração

<sup>22</sup> CHIAVENATO, Idalberto, **Administração Geral e Pública**, 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p.97.

<sup>23</sup> DAVID, Marcus Vinícius; SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 13.

<sup>24</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: UnB, 2012, p. 131.

<sup>25</sup> DAVID, Marcus Vinícius; SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013, p.24.

<sup>26</sup> CHIAVENATO, Idalberto, **Administração Geral e Pública**, 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 96.

em recomendações sugeridas pelo movimento internacional de reforma de Estado, desconsiderando parcialmente a realidade do país<sup>27</sup>.

Ao analisar a configuração da proposta do modelo gerencial de gestão, é possível observar a determinação de objetivos e resultados, atenção à qualidade dos serviços públicos, competição dentro da máquina pública e uma estrutura organizacional flexível.

---

<sup>27</sup> PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Belo horizonte: UFMG 2013, p. 78.

### 3. A EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Analisando de maneira mais teórica acerca da evolução da Administração Pública no Brasil e as reformas administrativas relevantes para a pesquisa em tela. Tampouco há que se falar em uma uniformização a respeito da adoção de um modelo de gestão ou de outro.

Tal escolha pode ser considerada orgânica e realizada de acordo com os objetivos institucionais de cada gestão em seu respectivo governo. Afinal, os três modelos de gestão pública tiveram suas características distribuídas ao longo das décadas e marcaram todos os governos que geriram o aparelho estatal.

Entretanto, não é função precípua desta pesquisa, definir qual modelo de gestão seria mais adequado para a Administração Pública hodierna. Longe disso, o objetivo deste capítulo é entender quais práticas, sejam patrimonialistas, burocráticas ou gerenciais, que foram utilizadas ao longo das décadas, poderiam ter contribuído com a execução de uma administração pública mais eficiente, célere e profissional.

Nasce aí, a missão deste capítulo, discutir a respeito dos aludidos modelos de gestão, durante a evolução das reformas administrativas no Brasil e quais práticas poderiam ser resgatadas ou abandonadas pela Administração Pública atual.

#### 3.1 O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO E A SECRETARIA DE MODERNIZAÇÃO

Ao direcionar o olhar para as reformas administrativas tentadas e implementadas no Brasil durante o século XX, sabe-se que foi a partir da década de 30 que o modelo de gestão pública burocrático passou a tomar forma na Administração Pública pátria. Tal segmento, começou a se constituir no momento em que o Estado torna-se mais decisivo no que tange ao impulsionamento da industrialização no Brasil, interferindo de maneira mais efetiva no setor público.<sup>28</sup>

Doravante, a reforma administrativa idealizada por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, no decurso do Governo Vargas (Estado Novo), foi orientada para o segmento das carreiras burocráticas e para a instituição do concurso público como

---

<sup>28</sup> SANTOS, Anderson Ferreira dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. p. 848-857, Julho de 2017.



principal forma de ingresso no funcionalismo estatal<sup>29</sup>.

Esses desdobramentos evidenciaram características tipicamente burocráticas, direcionando o Estado para aspectos de racionalização. Logo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi criado em 1936 objetivando a modernização administrativa e com competência para "promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União" <sup>30</sup>. Bresser Pereira, reitera:

Nos primórdios, a administração pública sofreu a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos<sup>31</sup>.

Diante das inconsistências na tentativa de implementação do modelo burocrático de gestão pública, houveram, subsequentemente, novas tentativas de reformas administrativas. Um relevante exemplo dessa transição ocorreu durante o Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956 – 1961), que instituiu comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, que tinha por objetivo a simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais.

### 3.2 O DECRETO-LEI 200/67 E A PRIMEIRA TENTATIVA DE REFORMA GERENCIAL

Destarte, foi instituído, com a reforma administrativa ocasionada em 1967, através do Decreto-Lei 200/67, o principal marco na tentativa de combater a rigidez na gestão pública, que se estabeleceu em decorrência de reflexos do modelo burocrático de gestão. É válido salientar que, para alguns doutrinadores do Direito Administrativo, foi o "primeiro momento da administração gerencial no Brasil"<sup>32</sup>.

Por conta do supracitado decreto, realizou-se então o processo de deslocamento (descentralização) de obrigações e competências que antes eram da

---

<sup>29</sup> BRASIL, República Federativa do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. p. 24

<sup>30</sup> BRASIL, República Federativa do. **Decreto-Lei nº 579 de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, Seção 1, Página 15168, 1938.

<sup>31</sup> BRASIL, República Federativa do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. p. 25

<sup>32</sup> IBIDEM, p. 26.

administração direta para autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Posteriormente, ao conjunto de tais entidades, deu-se o nome de administração indireta. Celso Antônio Bandeira de Mello, fundamenta:

O Estado (...) então, cria outras pessoas, como entidades adrede concebidas para desempenhar cometimentos de sua alçada. Ao criá-las, a algumas conferirá personalidade de Direito Público e a outras personalidade de Direito Privado. (...) Ressalve-se, apenas, que este nomen juris — “descentralização”— foi utilizado com acepção diversa por diplomas estruturadores da organização administrativa da União (Decretos-leis 200/67 e 900/69)<sup>33</sup>.

Desse modo, tal descentralização proporcionava maior dinamismo operacional em decorrência do deslocamento de competências.

Instituíram-se como princípio de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle<sup>34</sup>.

O que pode-se denominar de expansão da administração indireta era uma tentativa de descentralizar e flexibilizar a Administração Pública. Cabe ressaltar também que, como reflexo negativo dessa tentativa de reforma gerencial, tem-se o parcial esquecimento da gestão e organização da administração direta, permitindo "formas arcaicas no plano da administração centralizada".

Ademais, para melhorar o desempenho da administração centralizada ou direta, ocorreu um processo de desconcentração. Ou seja, "não há a criação de outras pessoas jurídicas, mas a atribuição de determinadas competências que serão distribuídas dentro de uma única pessoa jurídica". Alude Maria Sylvia Zanella Di Pietro que o processo de desconcentração tem por objetivo distribuir um alto volume de atribuições, permitindo assim maior desempenho e racionalidade adequada aos interesses da gestão<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 139.

<sup>34</sup> BRASIL, República Federativa do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. p. 26.

<sup>35</sup> NAHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

### 3.3 O MISTÉRIO DA DESBUROCRATIZAÇÃO E OS PROCESSOS DE DESBUROCRATIZAÇÃO

Posto isto, foi por volta da década de 70 que instituiu-se a Secretaria de Modernização, onde ocorreu a busca por novas técnicas de gestão pública, sobretudo na área de recursos humanos. Conseqüentemente, observou-se uma nova tentativa de reformar a Administração Pública, que objetivava outra vez, transformar a administração burocrática em gerencial. Tal movimento se deu através da instituição do Ministério de Desburocratização que almejava: 1) a inovação e eficiência das organizações do Estado; 2) descentralização funcional; 3) simplificação de processos administrativos; e 4) eficiência como diretriz principal. Junto à criação do Ministério de Desburocratização, criou-se também o Programa Nacional de Desestatização, "num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada estimulada pelo Decreto-Lei 200/67"<sup>36</sup>.

Ocorre que, em 1979 foi criado o Programa Nacional de Desburocratização, que objetivava dinamizar e simplificar a gestão na Administração Pública Nacional, sendo o referido programa instituído através do Decreto nº 83.749/1979. É válido salientar que, na época, devido à importância dada pela gestão ao respectivo programa, o Presidente da República assumiu a direção, tendo a assistência de um Ministro Extraordinário<sup>37</sup>.

Art. 3º O programa terá por objetivo:

a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público;  
(...)

e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII;

(...)

g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais<sup>38</sup>.

Embora tais ministérios, processos e programas, que focavam na desburocratização, tenham ocorrido décadas atrás, tal movimento é consolidado até

<sup>36</sup> BRASIL, República Federativa do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. p. 27.

<sup>37</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. **Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União. 1979.

<sup>38</sup> IBIDEM, p. 1

os dias de hoje.

Desburocratizar determinadas práticas administrativas, aproximando o cidadão da Resolução de suas demandas, e função de todo governo alinhados com os padrões da Constituição de 1988, ou seja, é necessário simplificar os processos e investir em práticas eficientes e inovadores.

### 3.4 O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no ano de 1995, encabeçado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, se deu num contexto histórico marcado pela reformulação da ideia de Estado em relação à sociedade e pelo crescente processo de globalização da época.

Desta forma, o supracitado plano propõe, de início, uma reforma no aparelho estatal da época, objetivando a adequação da atuação da Administração Pública a um novo modelo de gestão pública. A Presidência da República, através de Bresser Pereira, consolida:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais \* oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas<sup>39</sup>.

Tal plano, tinha como ponto de partida, o abandono de determinadas práticas burocráticas e se empenhava no estabelecimento do modelo gerencial como principal modelo de gestão pública no Brasil, visando resultados e realizando as atividades administrativas de acordo com as diretrizes do princípio da eficiência. Ainda de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração

---

<sup>39</sup> BRASIL, República Federativa do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. p. 18.

pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado<sup>40</sup>.

Desta forma, junto com o Decreto-Lei 200 de 1967, este pode ser considerado o principal marco na história da Administração Pública brasileira voltada para uma administração gerencial.

---

<sup>40</sup> IBIDEM. p. 19

## 4. O PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO DO GOVERNO FEDERAL

Ao refletir sobre os novos mecanismos de gestão que foram ou poderiam ser adotados pela Administração Pública hodierna, tem-se como principal referência o Programa de Gestão e a desempenho do Governo Federal.

O Programa de Gestão e Desempenho (PGD) é o nome atribuído ao instrumento de gestão pública instituído através do Decreto nº 11.072/2022. Tal mecanismo, "disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade"<sup>41</sup>.

### 4.1 O DECRETO Nº 11.072/2022

De início, cabe salientar que, a aplicação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) destina-se a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Observando de forma mais específica, o programa é direcionado aos 1) servidores ocupantes de cargo efetivo; 2) servidores ocupantes de cargo em comissão; 3) empregados públicos integrantes da administração direta, autárquica e fundacional; 4) servidores temporários; e 5) os estagiários. Cumpre destacar, que o decreto supracitado não se aplica aos militares das forças armadas. De mais a mais, nota-se que a característica unânime entre a pessoa política e as pessoas jurídicas supracitadas, é a presença de um estatuto, afinal, só é possível estabelecer dois regimes jurídicos na Administração Pública, o de direito público e o de direito privado.

É válido destacar que, embora também existam fundações públicas de direito privado, estas não fazem parte do programa em tela, visto que a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, para a finalidade deste programa, são as que possuem natureza jurídica de direito público. Odete Medauar explica: "A Administração Pública pode se submeter a regime jurídico de direito privado ou a regime jurídico de direito público. A opção por um regime ou por outro é feita, em

---

<sup>41</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022. **Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília: Diário Oficial da União. 2022.

regra, pela Constituição ou pela lei"<sup>42</sup>.

Observa-se que, embora este trabalho tenha inserido as fundações públicas no conjunto de entidades que possuem a natureza jurídica de direito público, deve-se ter em mente que há discordância entre os doutrinadores a respeito desse tema. Afinal, ao direcionar o olhar para a realidade da Administração Pública brasileira, é possível identificar fundações de direito público e outras de direito privado.

Ademais, devido a semelhança entre uma fundação pública de direito público e uma autarquia, alguns doutrinadores denominam as fundações de direito público como autarquias fundacionais. Logo, José Cretella Júnior, em sua obra *Fundações de Direito Público*, explica que, não foi o Direito brasileiro que criou a figura da autarquia fundacional, mas no final do século XX, na Itália, das fundações públicas se originaram as autarquias<sup>43</sup>.

Ainda sobre a discordância doutrinária a respeito das fundações, cumpre destacar que:

Hely Lopes Meirelles dizia que o fato de o Poder Público instituir uma fundação não a transforma em pessoa jurídica de direito público. As fundações instituídas pelo Poder Público seriam pessoas jurídicas de direito privado, sujeitas às normas civis das fundações destinadas a realizar atividades de interesse público<sup>44</sup>.

Pontes de Miranda e Ernst Forsthoff diferiam do pensamento de Hely Lopes Meirelles, a saber:

Pontes de Miranda no Tratado de direito privado vislumbrava a fundação de direito público. E. Forsthoff no Tratado de direito administrativo, da edição de 1958, falava da dificuldade prática de distinguir fundação de direito privado da fundação de direito público, na medida em que ambas buscam finalidades de utilidade pública<sup>45</sup>.

Posto isto, ao se referir a fundações públicas, este trabalho alcançará apenas as de direito público e que são regidas por um estatuto.

Retornando as diretrizes do Programa de Gestão e Desempenho, a autorização para instituição do referido programa compete aos Ministros de Estado,

---

<sup>42</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016. p. 61.

<sup>43</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Fundações de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 63.

<sup>44</sup> NAHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 267.

<sup>45</sup> IBIDEM, p. 268.

aos dirigentes máximos subordinados à Presidência da República e às autoridades máximas das respectivas entidades, podendo ser delegada, a competência, a dois níveis hierárquicos imediatamente inferiores, tratando-se de ato discricionário. Ao analisar a discricionariedade do ato administrativo, Gasparini fundamenta:

Discricionários são os atos administrativos praticados pela Administração Pública conforme um dos comportamentos que a lei prescreve. Assim, cabe à Administração Pública escolher o dito comportamento. Essa escolha se faz por critério de conveniência e oportunidade, ou seja, de mérito. Há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse público. Há oportunidade quando o ato é praticado no momento adequado à satisfação do interesse público<sup>46</sup>.

Assim sendo, tal programa poderá ser adotado na modalidade presencial ou de teletrabalho, conforme o artigo 6º do aludido decreto, que informa: “Art. 6º O PGD poderá ser adotado nas seguintes modalidades: I - presencial; ou II – teletrabalho”. Ainda de acordo com o artigo 11 do Decreto nº 11.072/2022, torna-se necessário a elaboração de um plano de trabalho que conterá a data de início e fim do programa, as atividades que serão realizadas, metas e prazos e o termo de ciência de responsabilidade<sup>47</sup>. De mais a mais, consta no site do Governo Federal que, até a publicação deste trabalho, 113 (cento e treze) instituições já aderiram ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD), sendo 28 (vinte e oito) da administração direta e 85 (oitenta e cinco) da administração indireta<sup>48</sup>.

Ademais, ainda de acordo com o Governo Federal, o programa apresenta como benefícios:

Redução de gastos públicos, especialmente com viagens a serviço e manutenção das instalações físicas de trabalho (um estudo realizado pelo Ministério da Economia, em 3 de agosto de 2020, mostrou que o Governo Federal reduziu em R\$ 466,40 milhões as despesas administrativas, no período entre abril e junho do mesmo ano, com o teletrabalho dos servidores públicos); atração e manutenção dos talentos (redução de turnover); desenvolvimento do trabalho criativo (inovação nas entregas); redução de afastamentos por saúde; e melhoria da qualidade de vida dos participantes<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. ed. 11. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 91.

<sup>47</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022. **Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília: Diário Oficial da União. 2022

<sup>48</sup> BRASIL, República Federativa do. **Programa de Gestão e Desempenho (PGD)**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>. Acesso em: 19 de mar de 2023.

<sup>49</sup> IBIDEM.



No que tange aos principais desafios na implementação do referido programa, cumpre destacar, inicialmente, a mudança cultural. Isto se dá devido ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD) "promover uma mudança no modus operandi tradicional da gestão pública brasileira" e dos demais servidores públicos, quanto ao melhor alinhamento dos processos de trabalho<sup>50</sup>.

Portanto, é possível inferir que, essas características apresentadas pelo Programa de Gestão e Desempenho (PGD) remetem a um modelo de Administração Pública fortemente gerencial, ou seja, focado em desempenho e em resultados quantificáveis.

#### 4.2 O TELETRABALHO COMO INSTRUMENTO DE INOVAÇÃO PARA O FUNCIONALISMO PÚBLICO

O teletrabalho, embora seja uma modalidade de trabalho já conhecida pelo setor privado, só foi oficialmente instituído para o serviço público federal, através do Programa de Gestão e Desempenho, sendo uma das suas modalidades de execução. Apesar de já estudado no tópico anterior, é o Decreto nº 11.072/2022 que determina as regras para a execução do teletrabalho, estando descrito especificamente em seu artigo 9º.

Com a reforma trabalhista ocorrida em 2017, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) dedicou um capítulo exclusivo ao tema. Tal capítulo, que inicia no artigo 75-A e encerra no artigo 75-E, traz, dentre outros pontos, o conceito de teletrabalho, a saber:

Art. 75-B. Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo<sup>51</sup>.

Não diferente da CLT, embora atrasado em sua implantação, o conceito é de teletrabalho é extremamente semelhante para o funcionalismo público, entretanto, a grande dificuldade enfrentada pela gestão, encontra-se em de qual maneira mensurar e controlar as entregas a distância. Ademais, vale destacar as regras

---

<sup>50</sup> IBIDEM.

<sup>51</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. **Aprova a consolidação das leis do trabalho**. Brasília: Diário Oficial da União. 1943.

estabelecidas para sua correta execução, deste modo, o referido decreto pontua que a execução da modalidade teletrabalho poderá ser realizada em regime integral ou parcial, ficando condicionada a compatibilidade com as entregas e atividades designadas pelo gestor, não podendo haver prejuízo para a Administração Pública.

Sabe-se que o decreto em tela, no seu artigo 12, inova quanto ao teletrabalho no exterior. Logo, a aludida modalidade, só é possível desde que, seja cumprido os requisitos estabelecidos, a saber:

Art. 12. Além dos requisitos gerais para a adesão à modalidade, o teletrabalho com o agente público residindo no exterior somente será admitido:

I - Para servidores públicos federais efetivos que tenham concluído o estágio probatório;

II - Em regime de execução integral;

III - no interesse da administração;

IV - Se houver PGD instituído na unidade de exercício do servidor;

V - Com autorização específica da autoridade de que trata o caput do art. 3º, permitida a delegação ao nível hierárquico imediatamente inferior e vedada a subdelegação;

VI - Por prazo determinado;

VII - Com manutenção das regras referentes ao pagamento de vantagens, remuneratórias ou indenizatórias, como se estivesse em exercício no território nacional; (...)<sup>52</sup>.

Logo, existe a possibilidade de extensão do teletrabalho no exterior a alguns empregados públicos, desde que: 1) estejam em efetivo exercício na administração direta, autárquica ou fundacional por prazo determinado; e 2) "empregados que façam parte dos quadros permanentes da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional". Destarte, o referido regulamento atribui ao agente público a responsabilidade pela adequação do fuso horário à jornada de trabalho fixada pelo órgão, estabelecendo prazos para esta modalidade, que podem variar de 3 anos até o "tempo de duração do fato que o justifica"<sup>53</sup>.

Em suma, embora existam, legalmente no setor privado, desde 2017, com o advento da então conhecida reforma trabalhista, há tempos no trabalho privado, o teletrabalho pode ser considerado uma inovação na cultura organização da Administração Pública. Tal inovação pode ser vista como não intencional, mas sim forçada, em decorrência dos reflexos da pandemia iniciada em 2020. A referida pandemia incentivou rapidamente o distanciamento social, ou seja, logo surgiu a

<sup>52</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto n° 11.072, de 17 de maio de 2022. **Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília: Diário Oficial da União. 2022

<sup>53</sup> IBIDEM.

necessidade de adequação dos servidores públicos ao trabalho remoto, o Governo Federal explica:

(...) é possível manter servidores em teletrabalho sem comprometer a produtividade e a prestação do serviço público. Isso intensificou o processo de adesão ao PGD pelos órgãos e entidades públicas federais, como forma de manter os arranjos flexíveis de trabalho para além da pandemia.

Conclui-se então que, o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), juntamente com o teletrabalho, representam esses novos mecanismos de gestão na Administração Pública Nacional.

## 5 A ÚLTIMA TENTATIVA DE REFORMAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E A PEC 32/20

Como foi explicitado no decorrer desta pesquisa, sobretudo no segundo capítulo, ao longo da evolução da Administração Pública no Brasil, diversas foram as tentativas de especialização na busca de reformar o aparelho estatal e de se obter uma gestão eficiente, célere e voltada para o cidadão, Bresser Pereira, a respeito do acurado processo de elaboração de uma reforma administrativa, aludi:

A reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo<sup>54</sup>.

Partindo deste parâmetro, foram instituídos departamentos, secretarias, comissões, programas e ministérios orientados para o desenvolvimento e adequação da gestão pública.

### 5.1 A AUSÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA PEC 32/20

Desta forma, surge então, a primeira discordância referente à PEC 32/20. Tal reprimenda se encontra desde início, haja vista o próprio processo de elaboração da supracitada PEC, que ao contrário de algumas reformas administrativas anteriores, pecou na falta de especialização, direcionando a maior parte de sua atenção para aspectos econômicos, precarizando assim, os demais elementos da gestão (Apêndice A).

Isto posto, verificou-se que o desenvolvimento do texto reformador, que estava sob a responsabilidade do Ministério da Economia, aplicou seus esforços, tão somente, na diminuição da máquina pública, desconsiderando deste modo, as consequências práticas de suas decisões. A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro preconiza: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as

---

<sup>54</sup> BRASIL, República Federativa do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

consequências práticas da decisão”<sup>55</sup>.

Outro ponto que merece destaque neste mesmo segmento, é a ausência de participação da população de servidores e empregados públicos no desenvolvimento da aludida PEC, afinal, não se pode desconsiderar por completo o funcionalismo público, longe disso, deve-se fomentar a participação e a consulta dos funcionários públicos, fazendo desta ato, mecanismos efetivo e fundamental para o progresso e desenvolvimento da gestão pública.

Ademais, ao direcionar o olhar para a estrutura da PEC 32/20, especialmente para a ementa do texto reformador, resta evidente que a intenção principal da PEC é "alterar disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa"<sup>56</sup>.

## 5.2 NOVOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REDUNDÂNCIA X INOVAÇÃO

Subsequentemente, a primeira grande alteração a que a PEC 32/20 se propõe, está estabelecida no que seria o novo caput do artigo 37 da CF/88, e trata da inclusão de novos princípios para a Administração Pública, a saber: imparcialidade; transparência; inovação; responsabilidade; unidade; coordenação; boa governança pública e subsidiariedade.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade e, também, ao seguinte<sup>57</sup>

Não obstante, infelizmente, quase não há que se falar em originalidade no que tange a inserção dos princípios descritos acima, afinal, os mesmos já balizam a Administração Pública, seja de forma implícita, seja por força da aplicação das leis de direito público, seja por estarem contidos em outros princípios ou até mesmo,

---

<sup>55</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Brasília: Diário Oficial da União. 1942.:

<sup>56</sup> BRASIL, República Federal do. Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. **Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

<sup>57</sup> IBIDEM.

apenas por possuírem denominação distinta (Apêndice B).

Iniciando a análise detalhada acerca dos novos princípios dispostos na referida PEC, é válido destacar para a pesquisa em tela, o princípio da transparência.

Analisando em conformidade com a doutrina majoritária do Direito Administrativo no Brasil, é justo concluir que tal inserção principiológica pode ser interpretada como uma redundante positivação legal de algo que já existe e é comumente aplicado pela Administração Pública pátria. Para Alexandre Mazza, a transparência seria um subprincípio que estaria contido no conhecido princípio da publicidade, segundo aludido autor:

(...) é possível concluir que o princípio da publicidade engloba dois subprincípios do Direito Administrativo: a) princípio da transparência: abriga o dever de prestar informações de interesse dos cidadãos e de não praticar condutas sigilosas; b) princípio da divulgação oficial: exige a publicação do conteúdo dos atos praticados atentando-se para o meio de publicidade definido pelo ordenamento ou consagrado pela prática administrativa<sup>58</sup>.

Já para Ricardo Alexandre e João de Deus, a transparência seria o primeiro objetivo do princípio da publicidade, conforme demonstrado em sua obra:

A publicidade, portanto, não existe como um fim em si mesmo, ou como uma providência de ordem meramente formal. O seu primeiro objetivo é assegurar transparência ou visibilidade da atuação administrativa, possibilitando o exercício do controle da Administração Pública por parte dos administrados e dos órgãos constitucionalmente incumbidos de tal objetivo<sup>59</sup>.

Saindo da doutrina e partindo para o próprio ordenamento jurídico brasileiro, a nova Lei de Licitações, 14.133/2021, estabelece a transparência como princípio basilar nas relações de contratação da Administração Pública. O artigo 5º da nova Lei de licitações afirma que "na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, (e) da transparência (...)"<sup>60</sup>.

Diante do exposto, resta esclarecido que o princípio da transparência, há

---

<sup>58</sup> MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012. p. 103.

<sup>59</sup> ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de, **Direito Administrativo**, 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 110.

<sup>60</sup> BRASIL, República Federativa do. Lei nº 14.133 de 1 de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília: Diário Oficial da União. 2021.

tempos norteia a Administração Pública, seus administradores e seus administrados. Nesse mesmo diapasão, não é possível visualizar de que maneira a inserção do respectivo princípio poderia inovar e gerar reflexos práticos para a gestão pública.

De maneira semelhante ao princípio da transparência, a imparcialidade, princípio proposto pela PEC da reforma administrativa, estaria contida em outro princípio já conhecido pelas normas de direito público, o conhecido princípio da impessoalidade. Embora a própria justificativa anexada à PEC e assinada pelo Ministro da Economia da época, tente dar outro viés ao princípio em tela, Nohara<sup>61</sup>, em sua obra *Direito Administrativo*, já havia relacionado a impessoalidade com a imparcialidade. Desta forma, Lúcia Valle Figueira, relaciona:

(..) a impessoalidade com a imparcialidade, ou seja, com a necessidade de haver, na atividade administrativa, valoração objetiva ou desapaixonada dos interesses envolvidos, com vedação ao favoritismo ou desfavoritismo, isto é, sem sacrifício da opinião à própria convivência, nem às de outrem<sup>62</sup>.

Destarte, determinados princípios propostos pela referida PEC, podem ser entendidos como balizadores implícitos, em outras palavras, embora não estejam positivados no direito brasileiro de forma explícita, a própria doutrina e a interpretação das leis, faz com que esses balizadores sejam refletidos na atuação prática da Administração Pública. Deste modo, é possível inicialmente citar o que seria o novo princípio da boa governança pública, que para Celso Antônio Bandeira de Mello, denomina-se princípio da boa administração, conforme o mesmo explica:

o princípio da “boa administração”. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto<sup>63</sup>.

Quanto ao novo princípio da unidade e segundo o texto de justificativa que compõe a Proposta de Emenda Constitucional supracitada, é introduzida a ideia de que pelo novo princípio da unidade “entende-se que quando um agente público está atuando, qualquer que seja a matéria, o momento ou o lugar, sua atuação somente

---

<sup>61</sup> NAHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 74

<sup>62</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 63-64

<sup>63</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 125.

será legítima se estiver dirigida a alcançar as finalidades da Administração”<sup>64</sup>. Resta evidente que, na conceituação acima, tem-se a definição do conhecido princípio implícito da finalidade, neste sentido, Helly Lopes Meirelles, preceitua:

O princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. (...) O princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros<sup>65</sup>.

Destarte, também é possível identificar o princípio da finalidade, de forma explícita, na lei 9748/1999, que comunica, em seu artigo 2º, que “a administração pública obedecerá, dentre outros, o princípio da legalidade, finalidade (...)”<sup>66</sup>.

No que se refere ao que seria o novo princípio da inovação, é válido salientar que o ordenamento jurídico pátrio, no que tange o Direito Administrativo, enfatiza a necessidade de implementação do referido princípio na prática administrativa, desta forma, é possível atingir uma maior eficiência, sobretudo, na execução dos serviços públicos. Um relevante exemplo do exposto neste parágrafo, encontra-se no texto da Lei 14.129/2021, a nova Lei de Governo Digital, que em seus dispositivos, afirma:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. (...) Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: (...) XXVI - a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público<sup>67</sup>.

Destarte, analisando o princípio da responsabilidade como novo princípio regente da Administração Pública, é justo concluir que tal posituação ensejaria, outra vez, na mesma perspectiva anteriormente citada, uma simples redundância,

---

<sup>64</sup> BRASIL, República Federal do. **Proposta de Emenda Constitucional 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

<sup>65</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 Ed. São Paulo: Editora RT. 1998. p. 98

<sup>66</sup> BRASIL, República Federativa do. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Brasília: Diário Oficial da União. 1999

<sup>67</sup> BRASIL, República Federativa do. Lei 14.129 de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública** e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília: Diário Oficial da União. 2021.



afinal, o aludido princípio está inserido constantemente no cotidiano do gestor público.

Para demonstrar tal linha de pensamento, diversos são os dispositivos legais, em especial de Direito Administrativo, que consolidam tal entendimento. A Lei 8112 de 1990, que “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”<sup>68</sup>, conceitua cargo público como um “conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional”. Além disso, a lei supracitada, em seu artigo 116, determina que são deveres do servidor:

Art. 116. São deveres do servidor: I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; II - ser leal às instituições a que servir; III - observar as normas legais e regulamentares; IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais; V - atender com presteza<sup>69</sup>.

Dispõe também a referida PEC, a respeito da conceituação de dois princípios que, para esta pesquisa, se revelam necessários quando se objetiva propor uma reforma administrativa exitosa, a saber: coordenação e subsidiariedade.

Tais princípios, carregam características próprias de uma gestão altamente gerencial, promovendo desta forma, o abandono dos resquícios negativos de uma gestão excessivamente burocrática. A ideia é: aproximar o cidadão da execução dos serviços e das soluções referentes às lides administrativas, que outrora engessavam a gestão pública, diante da quantidade excessiva e desnecessária de procedimentos.

Para que se tenha um entendimento mais assertivo acerca do tema, cumpre destacar as definições de ambos princípios, que estão dispostos no texto de justificativa da PEC 32/20. Quanto ao princípio da coordenação:

O princípio da coordenação visa a entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos de uma burocracia fragmentada. Coordenar é, portanto, harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-se ao que foi planejado e poupando-a de

---

<sup>68</sup> BRASIL, República Federativa do. Lei 8.112 de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Brasília: Diário Oficial da União. 1990.

<sup>69</sup> IBIDEM

desperdícios em qualquer de suas modalidades<sup>70</sup>.

Quanto ao princípio da subsidiariedade:

O princípio da subsidiariedade está associado com a valorização do indivíduo e das instâncias mais próximas a ele, prestigiando sua autonomia e sua liberdade. Tal princípio, historicamente consolidado, visa a garantir que as questões sociais sejam sempre resolvidas de maneira mais próxima ao indivíduo-comunidade, e só subsidiariamente pelos entes de maior abrangência, ressaltando, no âmbito da Administração pública, o caráter do federalismo<sup>71</sup>.

Nesse diapasão, aproximar o serviço público do cidadão, de forma coerente e organizada, possibilita o atendimento assertivo ao cidadão e a adequação da prestação dos serviços públicos à respectiva realidade local.

### 5.3 OS NOVOS VÍNCULOS DO SERVIÇO PÚBLICO

Avançando para o tópico subsequente no que tange às características da última proposta de reformar a Administração Pública pátria, tem-se uma relativa ambiguidade na interpretação de determinadas inovações, afinal, não restou claro a intenção e nem mesmo de que forma ocorreria a execução de determinados dispositivos legais. Isto posto, pode-se afirmar que a PEC 32/20 pecou no que se refere à clareza quando se refere a criação de vínculos jurídicos distintos.

O questionamento em tela, não realiza um juízo de valor sobre tais vínculos, até por que nem mesmo é possível fazê-lo, diante da precariedade de informações técnicas, no entanto, a indagação superveniente que se faz, é quanto ao entendimento, aceitabilidade, adequação e funcionamento de tais institutos relacionados aos vínculos, a PEC 32/20, narra:

II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

(...)

II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na formada lei, de

---

<sup>70</sup> BRASIL, República Federal do. **Proposta de Emenda Constitucional 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

<sup>71</sup> IBIDEM

aprovação em concurso público com as seguintes etapas<sup>72</sup>:

José Oreiro e Helder Ferreira Filho, ao realizarem uma análise crítica sobre a PEC da reforma administrativa, afirmam que este é um dos pontos mais infelizes que a PEC 32/20 se propõem a alterar, ambos afirmam que:

Esse é um dos pontos baixos da proposta. Primeiramente, divide o funcionalismo em dois níveis, criando uma espécie de segunda classe de servidores. Em segundo lugar, futuramente, por lei, seriam regulamentadas quais as carreiras típicas de Estado e as carreiras com prazo indeterminado, o que faz com que a aprovação desta PEC seja um salvo-conduto para que algo essencial seja definido, a posteriori, de forma mais facilitada<sup>73</sup>.

É válido destacar também que, a premissa resgatada pela referida PEC, de que determinados cargos públicos dispensariam a necessidade de possuírem o nível de estabilidade ou tipo de vínculo, remete a risco de aplicação e ao resgate de retrocessos históricos. Retomando conceitos já vistos através da Lei de Introdução das normas de Direito Brasileiro, em especial no seu artigo que informa:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados<sup>74</sup>.

Surge de imediato um questionamento no que tange a aplicabilidade e execução de tais idealizações reformadoras, afinal, como se dariam as definições do que seriam as Carreiras Típicas do Estado e como seriam definidos os integrantes de cada vínculo jurídico? De início, sem maiores explicações, a PEC não traz as respostas necessárias para o real entendimento, ou seja, nasce então outro ponto negativo, reflexo de seu precário processo de elaboração.

Neste mesmo sentido, vale ressaltar a problemática dicotomia dos serviços essenciais e não essenciais, Alketa Peci, ao discorrer sobre a PEC 32/20, afirma:

A distinção entre serviços essenciais e não essenciais abrirá espaço para

<sup>72</sup> BRASIL, República Federal do. Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. **Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

<sup>73</sup> PECI, Alketa. **O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20**. Editorial. Rev. Adm. Pública 54 (6). Nov-Dec 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761262020>

<sup>74</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto-Lei n° 4.657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Brasília: Diário Oficial da União. 1942.:

lutas e conflitos de interesse. Na história recente (1995-2003), tentativas massivas de terceirização foram consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas da União (TCU), permitindo substituição por concursados. Carreiras inteiras, ao exemplo dos reguladores federais, foram redefinidas. Abismos salariais entre professores de ensino fundamental (em torno de R\$ 3 mil) e auditores fiscais da receita (R\$ 30 mil), ou refletidos nas diferenças salariais para cargos iguais, a depender do órgão, já indicam quem ganha e ainda vai ganhar nesse jogo de forças<sup>75</sup>.

Outro tópico que merece destaque neste contexto, é o instituto da avaliação de desempenho que, igualmente a inserção de determinados princípios, pode ser visualizada como redundante, afinal, a avaliação de desempenho, já existente através a Emenda Constitucional (EC) 19/98 (art. 41, § 4º, III), a saber: “§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

Sabe-se que a atividade administrativa (aqui refere-se a Administração Pública), é considerada uma atividade de risco, neste sentido, ao mitigar a vedação à acumulação de cargos, proporcionando a regra inversa a que era já conhecida pelo ordenamento brasileiro, corre-se risco no sentido da geração constante de conflitos entre o o setor público e o setor privado.

No inciso XVIB autoriza-se a acumulação de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado. Essa inserção deve estar relacionada às outras PECs (como redução da carga horária com redução de vencimentos, ou mesmo com a ideia do governo de reduzir a folha de pagamentos dos servidores no médio prazo) como forma de compensação à perda salarial. O oposto seria mais coerente, restringindo as possibilidades de acumulação, especialmente com atividades no setor privado, que podem criar conflitos de interesse. Ainda, o texto não cria regra de transição para os que possuam alguma atividade na iniciativa privada<sup>76</sup>.

Finalizando este capítulo, é possível enumerar as principais alterações pretendidas pela PEC 32/20, são elas: 1) a inserção de novos princípios no contexto da Administração Pública; 2) a criação de novos vínculos e regimes jurídicos; 3) mitigar, flexibilizar o excluir parcialmente a estabilidade do serviço público; 4) modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; e 5) “reduzir do Legislativo prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública”

---

<sup>75</sup> PECl, Alketa. **O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20**. Editorial. Rev. Adm. Pública 54 (6). Nov-Dec 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761262020>

<sup>76</sup> PECl, Alketa. **O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20**. Editorial. Rev. Adm. Pública 54 (6). Nov-Dec 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761262020>

Diante do exposto, com poucas exceções, principalmente no que tange questões principiológicas, seria um risco implementar uma reforma de natureza notoriamente rasa e com evidente ausência de especialização. Afinal, uma proposta para reformar o aparelho do Estado, deve ser pensada de forma ampla e objetivando a inovação, a eficiência, a celeridade e a coletividade.

## 6 CONCLUSÃO

Ao encerrar esta análise referente a Administração Pública brasileira, foi possível visualizar seus elementos históricos e as reformas administrativas que moldaram a forma como o Estado é gerido.

No que tange ao Universo da Proposta de Emenda Constitucional 32 de 2020, submetida ao Congresso Nacional e assinada pelo então Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, torna-se necessário inicialmente analisar a respeito da figura do pesquisador, inserido neste hodierno contexto, que como se sabe, é fortemente influenciado pela excessiva polarização política.

Quanto à polarização (...) trata-se dos excessos e, neste caso, os excessos podem se dar nos dois polos. Se afirmamos que o cenário político brasileiro carrega consigo uma polarização, é evidente que esses excessos podem contribuir para situações adversas, podendo ser útil, ou indesejável a qualquer um, independentemente de ele estar em polo, ou no outro<sup>77</sup>.

Logo, examinado de maneira mais teórica acerca da influência do pesquisador em sua própria pesquisa, cabe a este capítulo refletir brevemente sobre os conhecidos modelos de investigação científica: o positivista e o pós-positivista.

Enquanto os positivistas enfatizam a independência entre o pesquisador e a pessoa pesquisada (ou objeto), os pós-positivistas aceitam que teorias, antecedentes, conhecimentos e valores do pesquisador podem influenciar o que é observado<sup>78</sup>.

Retornando ao cerne dos questionamentos levantados nos parágrafos anteriores, nota-se que, é bastante improvável que um pesquisador, em especial na área jurídica, possa se eximir de seus valores, ideias e convicções na elaboração de determinada pesquisa. Entretanto, ao analisar a respeito da PEC 32/20, última tentativa de reformar a Administração Pública brasileira até a publicação deste trabalho, deve-se ter como principal norteador: 1) o bem comum, 2) a supremacia do interesse público e 3) o destinatário final, que via de regra, é o cidadão. Ana Paula Paes de Paula, complementa:

---

<sup>77</sup> ROCHA, A. **O cenário político brasileiro e a polarização dos últimos tempos**. Revista Terceiro Incluído, Goiânia, v. 10, n. 1, p. 159–173, 2020. DOI: 10.5216/teri.v10i1.65498. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/teri/article/view/65498>. Acesso em: 12 abr. 2023.

<sup>78</sup> HiSoUR, Arte Cultura e Expansão. **Pós-positivismo**. 2023. disponível em: <https://www.hisour.com/pt/postpositivism-34595/>

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos<sup>79</sup>.

Como foi visto durante toda a pesquisa, esse trabalho não se limitou a tentar sanar questionamentos, nem mesmo a determinar qual seria a Proposta de Reforma Administrativa mais adequada para o avanço da Gestão Pública no Brasil, longe disso. O objetivo desta pesquisa se deu em fomentar a reflexão a respeito dos fatos históricos dentro do Estado brasileiro e como esses fatos poderiam refletir na Administração Pública atual.

Através dessa linha de pensamento, é possível resgatar práticas bem sucedidas de gestões passadas e dispensar práticas danosas dessas mesmas gestões. Não há que se falar sobre o certo e errado, sobre esquerdo e direito, mas sim, em como tornar a administração mais eficiente, célere e direcionada ao cidadão

Ao observar o avanço da burocracia no Brasil, pode-se afirmar que a mesma provocou o engessamento de procedimentos que, em regra, deveriam ser mais céleres. No entanto, essa mesma burocracia proporcionou uma parcial desvinculação de diversas práticas patrimonialistas, a exemplo da tentativa de extinguir o nepotismo por meio de uma contratação pautada em moralidade.

Não se deve ser ingênuo ao ponto de imaginar que tais resquícios, como o caso do nepotismo, foram extintos da Administração Pública, mas pode-se concluir que práticas burocráticas tendem a diminuir tal hábito imoral, por exemplo.

Supervenientemente, deve-se destinar a atenção para as práticas direcionadas à gestão, sejam de pessoas, de recursos ou materiais, afina, durante a década de 70, 80 e 90, grandes foram os investimentos nestas técnicas de gestão e na tentativa de desburocratização. Para que tal objetivo fosse possível, diversos programas, planos, secretarias e ministérios foram criados, consagrando assim o princípio da especialização e da eficiência.

Em 1998, por conta de um contexto internacional, altamente voltado para a globalização, a Administração Pública foi forçada a repensar suas práticas e tentar avançar para uma administração gerencial, pautada em entregas e produtividade.

---

<sup>79</sup> PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Belo horizonte: UFMG 2013.

Posteriormente, foi observado que resultados frios não poderiam compor as ideias da Administração Pública, afinal, o cidadão, como destinatário final, deve ser considerado em todo o processo.

Por fim, este trabalho não concluiu dando um parecer positivo ou negativo a respeito da PEC 32/20, mas conclui enfatizando que uma Reforma Administrativa deve ser pensada de forma técnica, especializada, mas sem esquecer do ser humano, que é dotado de dignidade e é o principal usuário da Administração Pública.



## 7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de, **Direito Administrativo**, 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAÚJO, Sebastião Brito de, **Evolução da Administração Pública no Brasil focando o princípio da eficiência**. TCC (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 139.

BRASIL, República Federal do. Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. **Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022. **Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília: Diário Oficial da União. 1979.

BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. **Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União. 1979.

BRASIL, República Federativa do. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Brasília: Diário Oficial da União. 1942.

BRASIL, República Federativa do. Decreto-Lei nº 579 de 30 de julho de 1938. **Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, Seção 1, Página 15168, 1938.

BRASIL, República Federativa do. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. **Aprova a consolidação das leis do trabalho**. Brasília: Diário Oficial da União. 1943

BRASIL, República Federativa do. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do**

**Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 28. ed., São Paulo: Atlas, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**, 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CRETELLA JUNIOR, José. **Fundações de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 63.

DAVID, Marcus Vinícius; SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administrando para o Futuro: Os Anos 90 e a Virada do Século**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1992.

GANDINI, R. **Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Goiânia, v. 24, n. 2, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. ed. 11. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 91.

MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016. p. 61

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 Ed. São Paulo: Editora RT. 1998.

NAHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

NASCIMENTO, Sandy Regina Alves do. **A importância da codificação do Direito Administrativo brasileiro**. Aracaju: UNIT, 2014. Disponível em:

<https://www.google.com/amp/s/jus.com.br/amp/artigos/28641/a-importancia-da-codifi>

cacao-do-direito-administrativo-brasileiro. Acesso em: 15 nov 2022.

NASCIMENTO. **Pressupostos da resolução do CNJ, vedando o nepotismo no judiciário.** Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, n. 73, ano 7, p. 17-30, mar. 2007.

NETO. Eurico Bitencourt. **Transformações do Estado e da Administração Pública no século XXI.** Belo Horizonte: Rev. Investig. Const. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/bDvX9fP7ThkhPd3NS7hkjc/?lang=pt>. Acesso em 12 nov 2022.

PAREJO ALFONSO, Luciano. **La eficacia como principio juridico de la actuacion de la administracion publica.** Documentación Administrativa, Madrid, v. 32, n. 218-219, p. 15-65, abr./sept. 1989.

PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** Belo horizonte: UFMG 2013.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. **O pequeno príncipe.** Rio de Janeiro, Editora Agir, 2009.

SANTOS, Anderson Ferreira dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. pp 848-857, Julho de 2017. ISSN:2448-0959

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros 2011.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo E Burocracia: Uma Análise Sobre O Poder Judiciário Na Formação Do Estado Brasileiro.** UNB: 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Brasília: UnB, 2012.

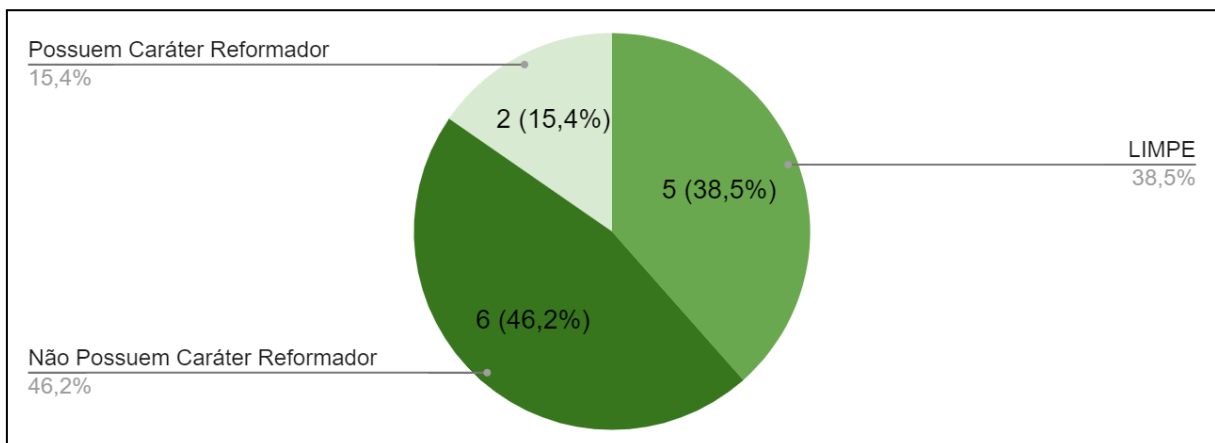
WEBER, Max. **Ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Pioneira, 1999.

## APÊNDICE A - GRÁFICO REFERENTE À ANÁLISE DOS NOVOS PRINCÍPIOS PROPOSTOS PELA PEC 32/20

De acordo com o texto da PEC 32/20, a Administração Pública brasileira passaria a ser regida por 13 (treze) princípios explícitos, dos quais:

- 5 (cinco) já se encontram positivados no texto constitucional (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência);
- 6 (seis), segundo a presente pesquisa, embora ainda não positivados explicitamente no texto constitucional, não possuem um caráter reformador/inovador (Transparência, Imparcialidade, Responsabilidade, Unidade, Boa Governança Pública, Inovação)
- 2 (dois), representam uma inovação no ordenamento constitucional, sendo avaliados como possuidores de caráter reformador/inovador (Subsidiariedade e Coordenação)

O gráfico abaixo reflete a perfeita conclusão alcançada no decorrer desta pesquisa:



## APÊNDICE B - FIGURA ILUSTRATIVA DO ASPECTO PREPARATÓRIO QUANTO A ESPECIALIZAÇÃO NA MATÉRIA

No que tange aos aspectos preparatórios relacionados a PEC 23/20, não foram identificadas comissões, secretarias, programas ou ministérios instituídos para analisar a Administração Pública, originando uma reforma viável.

Os parâmetros utilizados surgiram dos documentos oficiais de governo, prévios à tentativa de reformar a Administração Pública. Analisou-se que a PEC 32/20 foi fortemente influenciada por elementos econômicos, negligenciando aspectos os demais aspectos. Conforme figura abaixo:

