

# A administração pública no Brasil moderno: os modelos burocrático e gerencial\*

*Reginaldo Teixeira Perez\*\**

*Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Candido Mendes (IUPERJ-UCAM)*

*Giorgio Forgiarini\*\*\**

*Graduado em Direito, advogado, mestre em Ciências Sociais pela UFSM e professor de Direito Administrativo e Constitucional da Faculdade Palotina de Santa Maria (Fapas)*

## Resumo

Este paper tem como objeto a caracterização da administração pública brasileira na sua feição moderna — em específico, são apresentados e comparados os modelos administrativos de corte burocrático e gerencial. Ambientados em quadras próprias da história política e administrativa brasileira — respectivamente, dos anos 30 até o final dos anos 80 e a partir dos anos 90 —, as duas formas de gestão da coisa pública aqui foram relativamente acobertadas por tipos de Estados específicos: o desenvolvimentista (administração burocrática) e o liberal (administração gerencial). Trata-se, adicionalmente, portanto, de refletir sobre algumas combinações entre figuras

---

\* Parte deste artigo é originária da dissertação de mestrado de Giorgio Forgiarini, intitulada **Continuidade e/ou ruptura: a reforma gerencial da administração pública brasileira na 'Era Lula'** e defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Artigo recebido em mar. 2014 e aceito para publicação em mar. 2016.



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

*Open Acces* (Acesso Aberto)

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Azambuja

\*\* *E-mail:* rtp10@hotmail.com

\*\*\* *E-mail:* giorgioforgiarini@yahoo.com.br

institucionais, a política (poderes de governo) e a administração (funções de Estado), e os seus reflexos sobre a vida social e/ou o mercado.

## **Palavras-chave**

**Racionalidade; administração pública; modelos burocrático e gerencial**

### ***Abstract***

*The present paper brings the characterization of the Brazilian public administration in its modern format — in particular, it presents and compares the bureaucratic and the administrative management models. Set in different moments of the Brazilian political and administrative history — respectively, from the 1930s to the late 1980s and from the 1990s onwards — the two forms of public management are relatively covered here by specific types of States: the developmental one (bureaucratic) and the liberal one (management administration). Additionally, the article reflects upon some combinations between institutional figures, the political one (government powers) and the administrative one (state functions), and their impact on social life and/or the market.*

### ***Keywords***

***Rationality; public administration; bureaucratic and management models***

### **Classificação JEL: H83**

“Nada há tão traiçoeiro como o que é evidente.”

**Schumpeter** (1961, p. 287)

## **Introdução**

Retenha-se a máxima estampada na epígrafe como advertência ao exame do objeto que se manuseará neste artigo: as relações entre os mo-

delos administrativos experimentados recentemente pelo poder no Brasil. Marcas últimas da administração pública do moderno Estado brasileiro (SHONFIELD, 1968), os tipos de administração burocrática e gerencial — substitutos mais recentes da anterior administração patrimonial<sup>1</sup> — parecem se amoldar, à perfeição, a *frames* ideológicos específicos: o primeiro, ao Estado coordenador desenvolvimentista; o segundo, ao Estado indutor liberal. Políticas de Estado são, inequivocamente, definidoras de padrões administrativos próprios.

A questão a ser sobrelevada a partir da conexão entre formas particulares de administração e molduras ideológicas é a seguinte: se parece certo que os meios de administrar a coisa pública no Brasil se alteraram — ou melhor, vêm-se alterando no curso do tempo —, menos segurança parece haver acerca das possíveis aproximações entre os dois modelos, o que apontaria os motivos para suas escolhas. Bem entendido, se à robustez da máquina administrativa típica do padrão burocrático de administrar sobreveio outra, quantitativamente limitada, característica do padrão gerencial de racionalidade administrativa, a mesma lógica não se aplica na esfera decisória. Ao revés, uma linha de continuidade parece ter sido observada em âmbito político: o Governo manteve-se com notados poderes. Mais: para que se habilitasse à administração — e, mormente, à sua mudança — teriam sido necessários amplos poderes ao Poder Executivo. Se há alguma lógica a ser apreendida no relacionamento entre política e administração pública no Brasil moderno, ela deve ser justificada pelo *telos* que sinaliza elementos comuns dos diferentes modelos de administração adotados pela política: a construção de uma economia/sociedade de mercado no Brasil.

O conceito de racionalidade — núcleo dos corpos retóricos justificados de todas as reformas — demanda detalhamentos mínimos na sua definição. Decerto que os dois padrões de racionalidade aplicados à administração pública (burocrática e gerencial), observados na recente experiência brasileira e abordados neste texto, promoveram, cada um a seu tempo, no trato da coisa pública, “racionalizações” — compreendidas, aqui, em homenagem simplificada à matriz teórica weberiana, como adequação ótima de meios a fins (ARON, 1987; COHN, 1979; WEBER, 1994). Propõe-se, na sequência, com assumido veio descritivo, a explicitação de alguns dos tra-

---

<sup>1</sup> Nem todos concordam que o modelo patrimonialista foi plenamente superado no Brasil: “O Brasil sofre de uma forte e resistente miopia sobre os limites entre o público e o privado. Historicamente, a elite política brasileira é patrimonialista. Os poderosos tendem a confundir o poder político com o direito de usar e abusar do patrimônio público como se fosse sua propriedade privada. O patrimonialismo vem de longe. O Brasil já nasceu loteado por potentados portugueses que ganhavam da coroa aqui vastas concessões de terras. Na mesma caravela vinham os poderes quase absolutos para administrar sua gente e sua riqueza” (VEJA, 2013, p. 12).

ços definidores dos modelos burocrático e gerencial de administração; a seguir, estampa-se um quadro sinóptico com as características diretoras de cada um dos modelos; adiante, com preocupações mais analíticas, pretende-se examinar, com mais vagar, o conjunto de problematizações insinuado nesta **Introdução**.

## O padrão burocrático de racionalidade

Sem embargo ao reconhecimento de que o modelo burocrático de administração pública já prevalecia desde antes da instauração da República nos finais do século XIX, é de se admitir que a sua implantação plena somente se efetiva no interior do quadro de mudanças institucionais promovidas pela administração de Getúlio Vargas, no pós 1930 (FAUSTO, 1975). É ali que o Estado brasileiro busca se equipar para intervir na vida social e econômica — sobretudo econômica — de modo “técnico”, através do instituto do planejamento: visava-se à transformação da vida material brasileira — diagnosticada como arcaica (rural) — pelo norte da industrialização (BAER, 1977; DINIZ, 1978; FURTADO, 1985; IANNI, 1971; MONTEIRO; CUNHA, 1974; SANTOS, 1962; SKIDMORE, 1992). Inaugurava-se o Estado desenvolvimentista brasileiro, com a conseqüente adesão aos seus termos burocráticos modernos, em tese, compatíveis com um futuro ambiente definido como sendo o de um capitalismo de feitiço industrial. Na seqüência, examina-se mais detidamente o padrão burocrático de racionalidade.

A reforma do serviço público, o processo de burocratização ou racionalização, é um fenômeno histórico derivado da natureza superior da administração pública burocrática em relação à administração patrimonial. Na época, era a melhor maneira de aumentar a eficiência, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208).

A implementação do modelo burocrático deu-se, segundo os seus fatores, porque o modo de administração patrimonial mostrou-se incompatível com os modernos conceitos de concentração dos meios de autoridade, típicos do Estado moderno, e também do capitalismo industrial emergente. Na administração patrimonial, as propriedades públicas e privadas confundiam-se entre si. Os instrumentos utilizados para o exercício do poder de dominação eram concebidos como bens do próprio agente político, do intermediário, do administrador local ou das autoridades eclesiásticas, que podiam deles fazer uso sem maiores restrições. Nesse cenário, o nepotis-

mo, a corrupção, o abuso de poder e a primazia a interesses particulares em detrimento de interesses públicos conformavam a regra geral.<sup>2</sup>

É nesse contexto que se verifica a mudança de racionalidade proporcionada pela incorporação do modelo burocrático em relação à forma como era gerida a coisa pública. O aparecimento da administração burocrática, baseada na centralização do poder decisório, no estabelecimento de um escalonamento vertical claro de subordinação e hierarquia, na fixação de rotinas rígidas de trabalho, na criação de órgãos especializados para o exercício de atividades específicas, no controle criterioso de procedimentos e na imposição do requisito de impessoalidade como limitador das ações do agente público, representou um nível diferenciado de racionalidade e, consequentemente, de eficiência, no que diz respeito ao trato do bem público.

Weber (1982) ponderou que a adoção do modelo burocrático era inevitável dentro de um conceito de Estado moderno. Tratava-se, segundo ele, do único meio capaz de coordenar efetivamente o trabalho de uma organização tão ampla e complexa quanto se mostrava esse novo Estado, além de trazer previsibilidade e diminuição da incerteza quanto à tomada de decisões pelos agentes públicos, importando, assim, em acréscimo no que diz respeito à segurança jurídica. Ainda com Weber (1982), assevera-se que o processo de burocratização ou racionalização do Estado decorre da natureza tecnicamente superior da administração pública burocrática em relação ao modelo patrimonialista. Ademais, segundo esse sociólogo alemão, a razão decisiva para a superioridade da organização burocrática sobre quaisquer outras foi sempre seu caráter puramente técnico. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma como a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção.

Visível é a identidade conceitual existente entre o modelo burocrático exaltado por Max Weber para a administração pública e as teorias da administração científica, de Friederick Taylor<sup>3</sup>, e clássica da administração, de Henri Fayol, aplicáveis às empresas privadas. Aliás, notória e explícita é a

---

<sup>2</sup> “A chamada administração pública burocrática teria sido concebida na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Ela se baseia nos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo. Os controles são formais e a priori. Como a ideia inspiradora desse tipo de organização é combater a corrupção e o nepotismo, parte-se de uma desconfiança prévia em relação aos administradores públicos. Daí a necessidade de procedimentos rígidos para seleção de pessoal, para a celebração de contratos e o exercício do controle.” (DI PIETRO, 2002, p. 42).

<sup>3</sup> Friederick Taylor foi um engenheiro norte-americano conhecido como “o pai da Administração Científica”, por propor a utilização de métodos científicos cartesianos na administração de empresas. Seus focos eram a eficiência e a eficácia operacional na administração industrial.

relação feita por Max Weber entre o Estado moderno e as empresas capitalistas, muito superiores, segundo ele, e mais eficientes do que o modo de produção representado pelos artesãos que operam individualmente.

É errôneo supor que o trabalho intelectual na administração de uma empresa se distinga, de alguma maneira, daquele na administração pública. O Estado moderno, do ponto de vista sociológico, é uma 'empresa', do mesmo modo que uma fábrica; precisamente esta é sua qualidade historicamente específica. (WEBER, 1994, p. 530).

O modelo burocrático de administração é construído a partir de um novo padrão de racionalidade, o qual parte de premissas e conceitos distintos em relação àqueles que moviam o modelo patrimonialista. Corresponde a uma nova forma de pensar o poder público e a maneira como presta seus serviços públicos, que surge concomitantemente ao Estado racional. São quatro os pressupostos do padrão burocrático de racionalidade sobre os quais se passa agora a discorrer.

O primeiro pressuposto do padrão burocrático de racionalidade é o da centralização administrativa e tem sua gênese justamente na construção do Estado moderno, a partir da concentração dos meios de administração, os quais, antes, eram distribuídos a terceiros particulares. No dizer de Max Weber (1982, p. 257), "[...] a estrutura burocrática vai de mãos dadas com a concentração dos meios materiais de administração nas mãos do senhor". Esse pressuposto baseia-se na necessidade de o aparelho estatal ser forte, robusto, capaz de exercer, de maneira satisfatória, as novas atribuições cometidas ao Estado e, ao mesmo tempo, tolher quaisquer iniciativas individualistas não coadunadas com o interesse coletivo. A adoção do modelo burocrático, então, visa a fornecer um modelo de racionalidade único e dominante, apto a reger uniformemente as condutas de agentes públicos e privados. Os processos de construção do Estado moderno e de avocação das funções administrativas pelo ente estatal pressupõem, então, a construção de uma burocracia centralizada.

Dessa centralização administrativa decorre um escalonamento vertical de atribuições, responsabilidades e competências, interno à própria estrutura da máquina estatal, ou seja, ocorre uma divisão do aparelho burocrático em diferentes níveis hierárquicos, de modo a serem uns subordinados a outros. O poder de decisão cabe exclusivamente àqueles situados no topo da hierarquia (agentes políticos), restando aos subordinados (agentes administrativos) tão somente a capacidade de executar as tarefas que lhes foram determinadas, com limitada capacidade de decisão. Não lhes é facultado descumprir qualquer ordem oriunda de instância superior, nem questionar, ou mesmo refletir, quanto ao seu mérito.

Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a pos-

sibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua autoridade superior, de uma forma regulada com precisão. (WEBER, 1982, p. 230).

O sistema hierarquicamente organizado garante, pois, segurança jurídica e agilidade à prestação de serviços públicos, uma vez que assegura a centralização do poder de decisão e oferece a possibilidade de o governante uniformizar as soluções adotadas para situações diversas. A rígida submissão dos funcionários públicos aos ditames impostos por superiores garante sua isenção e imparcialidade no trato com o público bem como uniformidade no exercício da administração, dentro do que, atualmente, se conhece por princípio da impessoalidade<sup>4</sup>. Nesse contexto, o agente é apenas aquele que manifesta uma vontade que não é sua, mas do Estado. Tal despersonalização é, para Weber (1982), evidente avanço em relação aos modelos anteriores, já que

“Sem relação com pessoas” é também a palavra de ordem no “mercado” e, em geral, de todos os empreendimentos onde há apenas interesses econômicos. [...] Quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente “objetivo”, em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e preferência pessoais, pela graça e gratidão (WEBER, 1982, p. 250-251).

O segundo pressuposto do padrão burocrático de racionalidade é o insulamento burocrático. Tal fenômeno consiste na formação de corpos técnicos e isolados, constituídos para assessorar os líderes de Estado na formulação e na execução de políticas públicas, porém clivados do corpo político e, conseqüentemente, das contendas eleitorais. Segundo Nunes (2003, p. 34), insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. A cada órgão técnico constituído é atribuída a competência para a realização de uma atividade específica, predeterminada pelo corpo político, em que cada órgão se especializa no alcance de um único objetivo.

Assim, o insulamento burocrático, ao separar o poder de decisão do poder de execução, consubstancia a estratégia por excelência das elites em

---

<sup>4</sup> Por princípio da impessoalidade entende-se a impossibilidade de o agente público valer-se de razões pessoais ou de motivos próprios para o exercício da atividade administrativa. O dever é de isonomia absoluta, sendo as respostas públicas indistintamente aplicadas a todos os governados, independentemente do indivíduo ou da circunstância, conforme predeterminado pelas autoridades superiores. A vontade individual e subjetiva do executor não é digna de consideração. Aliás, conforme leciona Maria Sílvia Di Pietro (2008), os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa ao qual está vinculado, sendo este último o autor institucional do ato.

driblar a arena controlada pelos partidos políticos. Ademais, supõe-se que a repetição no exercício das tarefas por um órgão específico conduz à especialização e a maiores níveis de eficiência, dentro de uma perspectiva fortemente influenciada pelas contemporâneas teorias científica e clássica da administração de Taylor e de Fayol.

O terceiro pressuposto do padrão burocrático de racionalidade, corolário dos pressupostos anteriores e também do preceito de impessoalidade, é o do universalismo de procedimentos, ou, como reconhecido por Max Weber (1994), do “formalismo processual”. De acordo com o pensador alemão, o direito racional do Estado ocidental moderno, segundo o qual o funcionalismo especializado decide, origina-se, em seus aspectos formais, no direito romano, que prima pela extirpação do direito material, comumente impregnado por subjetivismos e dogmas teocráticos, em favor do direito jurídico-formal, objetivo e racional.<sup>5</sup>

Procedimentos racionalmente universalizados asseguram objetividade na tomada de decisões, afastam as tentações individualistas e impedem discriminações benéficas ou detrimetosas, haja vista determinarem o tratamento de todos conforme premissas objetivamente postas em normativas previamente estabelecidas. Como assevera Nunes (2003, p. 35), o universalismo de procedimentos é associado às garantias individuais e à noção de cidadania plena e de igualdade perante a lei, exemplificadas por países de avançada economia de mercado, regidos por um governo representativo. Para Weber (1982, p. 256),

A igualdade perante a lei e a exigência de garantias legais contra a arbitrariedade requerem uma objetividade de administração formal e racional, em oposição à discricão pessoalmente livre, que vem da graça do velho domínio patrimonial.

Além de aspectos referentes à segurança jurídica, às garantias contra a arbitrariedade e à previsibilidade das decisões, o formalismo procedimental garante maior agilidade na execução de tarefas, na medida em que dispensa raciocínios individualizados ou particulares por parte do agente administrativo, que se vale única e tão somente de soluções estandardizadas, predeterminadas para serem aplicadas repetidas vezes em situações semelhantes, como em um modelo de produção em série. O burocrata individual, para Weber, não pode se esquivar ao aparato ao qual está atrelado; é, na grande maioria das vezes, apenas uma engrenagem num mecanismo em movimento. Segundo Weber (1982, p. 250), a partir da racionalização dos procedimentos, “[...] tarefas são atribuídas a funcionários que têm treina-

---

<sup>5</sup> Na lição de Max Weber (1982, p. 250), “[...] a interpretação racional da lei, à base de conceitos rigorosamente formais, opõe-se ao tipo de adjudicação ligado primordialmente às tradições sagradas”.

mento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais”.

O quarto pressuposto diz respeito à profissionalização e à rígida regulamentação das relações de trabalho no serviço público. O modelo moderno de administração burocrática — ínsito quer em uma democracia, quer em um Estado absoluto — elimina a figura da autoridade honorífica, detentora própria dos meios de dominação, bem como o exercício de autoridade por notáveis feudais, patrimoniais, patrícios ou outros cargos cuja investidura se dá em função de critérios hereditários. A ocupação de um cargo passa a ser uma profissão, não uma prebenda, tendo, pois, a natureza de um dever e não de um privilégio. O Estado moderno, centralizado, não admite concorrência interna, razão pela qual os agentes públicos ficam dissociados da propriedade dos meios de administração e dominação. Nesse cenário, a relação profissional torna-se adequada para o exercício da atividade administrativa de forma impessoal e eficiente (HELLER, 1979).

No dizer de Weber (1994), a formação de um funcionalismo burocrático, profissionalizado e permanente, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento, divisão fixa de competências, documentação e ordem hierárquica, é critério que denota univocamente o processo de modernização do Estado, sendo ele monárquico ou democrático. A imposição de uma regulamentação rígida quanto à força de trabalho deve servir como escudo a tendências impregnadas por fatores outros que não o interesse público. A estabilidade e a inamovibilidade do agente público se fazem pertinentes, como forma de proteção dos membros do núcleo técnico no tocante a intentos ou ambições de natureza política ou eleitoral, o que assegura o caráter “permanente” do corpo burocrático. Por isso, a posição do funcionário nas burocracias públicas, em regra, é vitalícia, o que ocorre cada vez mais em todas as organizações semelhantes.

Quando há garantias jurídicas contra o afastamento ou a transferência arbitrária, estas servem simplesmente para assegurar que eventual demissão se dê por razões objetivamente postas, pelo descumprimento de deveres específicos ao cargo, livre de quaisquer considerações pessoais. (WEBER, 1982, p. 236).

Assim, o modelo burocrático conformou-se em um novo padrão de racionalidade à administração pública, ao modo como gerido o bem coletivo, talvez não melhor ou superior ao modelo patrimonialista, mas provavelmente mais adequado ao novo contexto histórico. No caso brasileiro, a crise dos anos 80 — que alcançou tanto o final do regime militar quanto o Governo Sarney —, em suas manifestações inflacionárias, cimentou o juízo público de que o Estado e sua burocracia se constituíam em entraves ao desenvolvimento do País.

## O padrão gerencial de racionalidade

Diversos foram os fatores conducentes à crise do Estado desenvolvimentista brasileiro no final dos anos 80, mas um, em especial, mereceu relevo: a interpretação que identificou, no tamanho do Estado — e nos seus decorrentes custos de financiamento —, o baldrame do processo inflacionário. Somaram-se, portanto, ao reformismo institucional orientado para o mercado, elementos ideológicos externos (retomada dos eflúvios liberais) e internos (a notada crise das contas públicas, mormente, as do Governo Federal). Nesse caso, sobrevém a estrutura tentacular de um Estado definido (e disputado) como um espaço, por excelência, da política e do político. Mais do que nunca, os liberais brasileiros (dos mais diversos matizes) propugnaram o divórcio da política e da vida social; a partir de então, essa foi caracterizada como esfera privada (GROS, 1993; SANTOS, 1994). A seguir, analisa-se o padrão gerencial de administração pública, a situação operacional supostamente ideal, segundo prevalecente interpretação contemporânea, para um país já bastante integrado à lógica de mercado.

Ao resolver alguns problemas crônicos do poder público brasileiro, inerentes ao antigo modelo patrimonialista, o padrão burocrático acabou por criar, conforme os seus detratores, muitos outros. Ao centralizar a atuação administrativa e criar órgãos para o atendimento das demandas sociais surgidas, acabou por robustecer e encarecer o aparato público, elevando, conseqüentemente, o gasto corrente.<sup>6</sup> Ao possibilitar um acurado controle formal quanto ao uso de recursos e mecanismos públicos, findou por dificultar sua utilização com autonomia e eficiência. Ao estabelecer rígidos procedimentos para a seleção de servidores e para a contratação de produtos e serviços, por exemplo, acabou por impor amarras e entraves à autoridade pública, inibindo, assim, o empenho, a competência e a criatividade do agente estatal.

Em outras linhas, ao tentar controlar tão minimamente todas as atividades administrativas, a administração pública burocrática tornou-se tão obsessiva em universalizar os procedimentos, prever condutas e estabelecer escalas de hierarquia, que passou a ignorar absolutamente, sempre segundo os seus críticos, a eficiência na prestação de serviços à coletividade. Percebe-se, então, no modelo burocrático, a primazia de uma racionalidade

---

<sup>6</sup> As críticas aos (supostos ou efetivos) custos da burocracia em um Estado liberal-democrático podem ser exemplificadas em trabalhos acadêmicos consistentes. Ver, por todos, em interpretação crítica à burocracia, Niskanen (1973). Santos (1988, cap. 3), em erudito trabalho que desfila discretas críticas à postura ideológica aos “críticos da burocracia”, identifica seis “modelos de decadência liberal” — e um deles é o da “autonomia burocrática”, em que se encontra Niskanen.

dade ligada não a resultados, mas a meios, normas e procedimentos, muitas vezes em prejuízo do atingimento de metas. Nesse sentido, refere Bresser-Pereira (2009, p. 209) que

É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas sua especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso.

Mudanças nos contextos fáticos envolvendo Estados e governos catalisam os argumentos dos que detratam o modelo burocrático porquanto ineficiente. Desde a emergência da burocracia, pôde-se observar, nos países que se valeram desse modelo, a ocorrência de três fenômenos. O primeiro é a ampliação das áreas de atuação do Estado. Se, quando da redenção da burocracia, as sociedades do início do século careciam apenas de educação, saúde, segurança, previdência e alguns outros serviços prestados em níveis básicos e de maneira incipiente, o tempo viu surgir a necessidade de o Estado desempenhar outras funções, mais amplas e complexas, tais como proteção ao meio ambiente, vigilância sanitária, telecomunicações, transporte coletivo, planejamento urbano, fomento a pesquisas científicas, etc.

Em segundo lugar, está o aumento da “clientela” atendida pelo Estado. Se, no início do século, apenas uma pequena elite oligárquica era considerada cidadã e, portanto, titular de direitos aos olhos do Estado, a burocratização do serviço público (somado à ampliação democrática) proporcionou uma crescente inclusão de inúmeros outros grupos sociais no conceito de cidadania, acarretando considerável ampliação da clientela beneficiada pelos serviços estatais.

O terceiro fenômeno corresponde ao aumento dos custos da atuação do Estado. Se, antes, o processo educacional, por exemplo, exigia apenas salas de aula, mesas, cadeiras e professores de disciplinas básicas, o progresso e a modernidade trouxeram a necessidade de laboratórios, bibliotecas, computadores, Internet em banda larga, dispositivos de áudio e vídeo, além de professores especializados em disciplinas que não eram sequer conhecidas em outros tempos.

Com os aumentos de gastos decorrentes de tais fenômenos, surge a proposta de uma redefinição do papel do Estado perante a sociedade e, conseqüentemente, quanto à racionalidade aplicada à administração pública. O modelo burocrático encontra, então, detratores; entre eles, sobressaem-se justamente aqueles que advogam o dever de o Estado abandonar sua condição de executor ou prestador imediato de serviços públicos, para passar à condição de seu regulador, promotor ou provedor, agindo, pois, indiretamente como mero “catalisador” do desenvolvimento social. Em ou-

tros termos, o poder público dispensa (em parte) a coordenação direta das atividades sociais e passa a empregar crescentemente mecanismos indutivos.

Por essa linha de raciocínio, o poder público desincumbe-se da responsabilidade pela prestação direta de serviços que, quando da construção do modelo burocrático, foram sendo avocados pelo ente estatal, encarregando-se de meramente promover, incentivar e garantir que particulares o façam por conta e risco próprios. Osborne e Gaebler (1995) ilustram essa ideia a partir do conceito de “navegar em vez de remar”. Referem que “[...] o barco do Estado pode navegar mais eficazmente se forem outros a remar, e não só o Governo” (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 32). De acordo com os autores estadunidenses, os governos que passam do remo para a navegação têm menos trabalhadores envolvidos na prestação direta de serviço, mas um número maior de gerentes, catalisadores e corretores; têm menos pessoas trabalhando com papéis e mais trabalhadores com conhecimento.

Decorre desse novo conceito a flagrante ênfase no que se convencionou chamar de princípio da subsidiariedade<sup>7</sup>, pautado na ideia de centralidade da pessoa humana, pelo qual o Estado deve atuar não como protagonista, mas como subsidiário no trato das coisas envolvendo os cidadãos e a sociedade. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), o princípio da subsidiariedade traz consigo algumas ideias que lhe são inerentes. A primeira refere-se ao respeito aos direitos individuais e, conseqüentemente, ao reconhecimento de que a iniciativa privada, em áreas em que sua atuação seja possível e desejável, tem primazia em relação à atuação do Estado. O princípio da subsidiariedade opera, então, como limite à intervenção do poder central sobre as relações entre particulares ou até mesmo entre entes coletivos locais ou periféricos.

Em segundo lugar, o Estado assume o dever de fomentar, coordenar, regulamentar e fiscalizar a atuação dos indivíduos, de modo a garantir a boa prestação de serviços bem como facilitar aos particulares o sucesso na condução de seus empreendimentos. A terceira ideia compreende a necessidade de realização de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, também dentro do objetivo de subsidiar o ente individual, quando esse se mostrar deficiente (DI PIETRO, 2002).

Dessa nova proposta para o Estado surge um novo padrão de racionalidade aplicável à administração pública, o qual se convencionou chamar de

---

<sup>7</sup> O princípio da subsidiariedade foi formulado em fins do século XIX e início do século XX, dentro da Doutrina Social da Igreja Católica, principalmente pelas encíclicas **Rerum Novarum** (1891), de Leão XIII, **Quadragesimo Anno** (1931), de Pio XI, **Mater et Magistra** (1961), de João XXIII e, mais recentemente, **Centesimus Annus** (1991), de João Paulo II (DI PIETRO, 2002).

“padrão gerencial”. Menos propenso ao estadocentrismo, ao formalismo e ao oferecimento de soluções estandardizadas a demandas específicas, características típicas do modelo burocrático, o padrão gerencial atenta mais ao oferecimento de respostas individuais a questões singulares e à obtenção de resultados.

O primeiro pressuposto do padrão gerencial de racionalidade é o da descentralização administrativa. Essa consiste na delegação de poderes e competências, antes centralizados na figura do próprio Estado, a entidades autônomas públicas ou privadas, não hierarquicamente subordinadas e, portanto, dotadas de liberdade suficiente para agir e encontrar suas próprias soluções e alternativas às demandas diversas, de maneira mais articulada e ágil. Segundo Bresser-Pereira (2009, p. 297), é através da descentralização administrativa que as organizações buscam a superação das deseconomias de escala inerentes ao seu próprio crescimento, sendo, por isso, um movimento “[...] crucial para a administração pública gerencial”.

A descentralização administrativa possibilita a flexibilização do movimento de insulamento burocrático, acabando com a rígida divisão entre órgãos decisores e órgãos executores. Com a descentralização, vem o arrefecimento do rígido escalonamento vertical de competências no serviço público. A concessão de maior autonomia e liberdade a agentes, órgãos e entidades (estatais ou não), antes tidos como inferiores e incapacitados para a tomada de decisões próprias, tende a tomar o lugar das rigorosas relações de hierarquia e subordinação, na medida em que concentra nas mesmas pessoas o poder de decidir e de executar conforme entender pertinente ao caso concreto. O temor à arbitrariedade e ao abuso de poder, que antes justificava a absoluta vinculação do executor às ordens oriundas dos superiores, é deixado de lado em prol da busca por agilidade e dinamismo.

Todavia a concessão de maior autonomia e liberdade de ação a órgãos de execução exige profissionais qualificados e confiáveis, aptos a tomar decisões precisas quando em situações específicas e satisfeitos o suficiente para não sucumbir às tentações do desvio ou do abuso de poder. A descentralização administrativa impõe, por conseguinte, capacitação e valorização dos servidores públicos, devendo eles perceber remuneração condizente com as responsabilidades a eles atribuídas.

Osborne e Gaebler (1995) desfilam alguns argumentos em prol da descentralização administrativa. Segundo os autores de **Reinventando o governo**, as instituições descentralizadas são mais flexíveis do que as centralizadas, visto que podem responder com mais rapidez a mudanças circunstanciais referentes à prestação do serviço propriamente dito, sem depender de quaisquer ordens advindas de instâncias superiores, razão pela qual tendem a ser, também, mais eficientes, precisas e ágeis. Da mesma

forma, para os autores norte-americanos (1995), instituições descentralizadas costumam ser mais inovadoras, na medida em que as boas ideias referentes à prestação de serviços surgem, de modo geral, daqueles que efetivamente atuam em contato com o público e, portanto, conhecem profundamente as dificuldades e as oportunidades do serviço prestado. Por fim, instituições descentralizadas tendem a ter moral mais elevado e, em função disso, a ser mais comprometidas e produtivas. Agentes e instituições autônomos, não submetidos aos rigorismos da subordinação hierárquica, sentem-se mais livres e respeitados e, portanto, são mais dedicados à entrega de resultados do que a meramente agradar aos superiores.

O segundo pressuposto do modelo gerencial, estreitamente vinculado à premissa de descentralização administrativa, porém com peculiaridades próprias, que justificam sua qualificação como um pressuposto à parte, é o da privatização, ou seja, a delegação de bens e competências à sociedade civil. Privatizar é medida que vem ao encontro das mudanças conceituais por que passa a figura do Estado, que se desloca da condição de prestador direto de serviços e provedor imediato de bens para a de indutor, regulador e fomentador. As privatizações relacionam-se com a descentralização, na medida em que se constituem em hipóteses de delegação da prestação de serviços públicos a entes autônomos, não inseridos dentro da máquina pública, que o fazem com maior autonomia e liberdade com relação aos rigores inerentes à atividade governamental.

É pertinente, contudo, atentar para o fato de que por privatização não se concebe apenas o processo de alienação de empresas públicas ou das ações de sociedades de economia mista, como comumente abordado, mas toda e qualquer hipótese de retirada da presença do Estado de setores atribuíveis à iniciativa privada. Nesse sentido, torna-se conveniente atentar à definição jurídica de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem privatização, em sentido amplo,

[...] abrange todas as medidas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente: a) **desregulação** (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico); b) **desmonopolização** de atividades econômicas; c) a **venda de ações de empresas estatais ao setor privado** (desnacionalização ou desestatização); d) a **concessão de serviços públicos** (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo); e) os **contracting out** (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nesta última fórmula que entra o instituto da terceirização (DI PIETRO, 2002, p. 17-18).

Aproveita-se o ensejo para fazer a devida diferenciação entre a concessão de serviços públicos e a terceirização da prestação de um serviço de utilidade pública. Por concessão se compreende a outorga da possibilidade de exploração de um serviço público por empresas privadas, mediante remuneração paga pelos próprios usuários do serviço, como ocorre com o transporte coletivo, a distribuição de água, a energia elétrica e a telefonia. Por terceirização se entende a contratação, pelo Estado, de uma empresa privada para a prestação de um serviço que atenda às necessidades do próprio Estado e, por conseguinte, da população, mediante contraprestação paga exclusivamente pelo erário público, como ocorre na contratação de serviços de vigilância eletrônica, de coleta de lixo coletivo ou de fornecimento de merenda escolar.

O terceiro pressuposto do modelo gerencial diz respeito à flexibilização dos regimes de trabalho no serviço público, contrapondo-se à premissa de profissionalização e rígida regulamentação da força de trabalho, inerente ao modelo burocrático. A ideia é de que os ocupantes de diferentes cargos, empregos e funções públicos sejam regidos por normas diversificadas e flexíveis, adequadas às peculiaridades das atividades exercidas e das circunstâncias que as permeiam. Outrossim, pugna o modelo gerencial para que as instituições públicas tenham flexibilidade suficiente para reagir a condições complexas e dinâmicas, variáveis conforme as circunstâncias. Segundo Osborne e Gaebler (1995), os agentes públicos acabam por se tornar escravos dos próprios mecanismos instituídos para sua proteção.

Muitos servidores de governos burocráticos se consideram prisioneiros de normas e regulamentos, entediados por tarefas monótonas, responsáveis por serviços que, bem sabem, poderiam ser completados em metade do tempo, se pudessem usar a própria cabeça. (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 40).

O pressuposto quarto consiste no abandono do formalismo procedimental, com deslocamento da ênfase do controle administrativo dos procedimentos em direção aos resultados. A rigidez normativa preconizada pelo universalismo de procedimentos, uma das gramáticas políticas incorporadas pelo modelo burocrático, embora tenha garantido uniformidade e impessoalidade à atuação administrativa e tenha combatido decisivamente o personalismo dominante no modelo patrimonialista, tende a engessar a atuação do poder público em detrimento do efetivo alcance dos resultados pretendidos.

O esclarecimento para tal situação é oferecido por Osborne e Gaebler (1995). Segundo eles, em sua batalha contra a corrupção e contra o personalismo no setor público, foram concebidos mecanismos de controle diversos, sempre de caráter formal, sobre a observância de regras procedimentais rígidas, mas nunca sobre o desempenho.

Com tão pouca informação sobre os resultados, os governos burocratizados recompensam seus funcionários com base em outros critérios: o tempo de serviço, o volume de recursos e de pessoal que administram, além de sua hierarquia. Sendo assim, esses funcionários tratam de manter seus empregos de qualquer maneira, construindo, assim, seus impérios, tentando conseguir orçamentos maiores, supervisionar mais funcionários e ter mais autoridade. (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 151).

Não obstante as diferenças em termos de intensidade, desde o início dos anos 90, o Brasil vem adotando, com maior (Governos Collor, Cardoso e Lula) ou menor intensidade (Governo Dilma), medidas que se conformam, grosso modo, ao modelo gerencial de administração (Quadro 1).

Quadro 1

Sinopse dos modelos burocrático e gerencial no Brasil a partir de 1930

Modelo administrativo:	burocrático	gerencial
Tipo de Estado:	desenvolvimentista	liberal
Estágio do capitalismo:	industrial	financeiro
Forma/Tipo de participação do poder público:	coordenação/centralizado	indução/descentralizado
Institucionalidade prevalente:	verticalizada	horizontalizada
Tamanho da máquina pública:	multifuncional	hipofuncional
Relação Estado-mercado:	síncrona	assíncrona
Caráter da sociedade:	organicista	individualista
Período de vigência:	1930-1990	1990- ...

## **Uma linha de continuidade: política(s) administrativa(s) como meio(s); mercado como fim**

As efetivas diferenças no que concerne aos meios empregados não devem obscurecer a persistência dos fins almejados pelas políticas de governo no Brasil moderno/contemporâneo. Tratou-se sempre, aqui, de promover uma economia orientada para o mercado. Talvez não seja inadequado supor que condições materiais objetivas — sem qualquer desprezo às sempre importantíssimas eventuais hegemonias ideológicas, inclusive as ventiladas de ambientes externos — tenham orientado os decisores públicos em direção aos dois grandes modelos administrativos explorados neste trabalho. No primeiro caso, em que são abarcados os quase 60 anos de hegemonia desenvolvimentista — bem como a adoção de seu irmão siamês, o modelo burocrático de administração —, documenta-se um país que busca ultrapassar o então predominante ambiente econômico baseado na produção primário-exportadora pelo processo de capitalização industrial; no segundo caso, com o País já amadurecido em termos econômicos — e com

os termos de sua nacionalidade definidos —, em que se notam salientes marcas de um capitalismo financeiro, apresenta-se o reformismo administrativo gerencial dos anos 90 e 2000 como antítese daquele passado. Se, antes, o Estado demonstrava-se casado com o mercado, recentemente — pela verberação deste último, bem entendido —, encontram-se divorciados. Diferente é o relacionamento do mercado com o Governo, tanto antes quanto recentemente: nenhum problema parece ser acusado diante dos plenos poderes acumulados por esse se, **e somente se**, as políticas implementadas forem pró-sistêmicas.

“Com a ressurreição do liberalismo dos anos 80 [1980], percebeu-se que o Estado é um grande ‘predador’, com limitada capacidade de fazer o bem e ilimitada capacidade de fazer o mal” (CAMPOS, 1991, p. 213). O diagnóstico elaborado por aquele que é considerado um dos mais consistentes pensadores liberais brasileiros da segunda metade do século XX resenha a história institucional do País: as brisas ideológicas se alteraram em anos recentes, e, com elas, igualmente cambiaram os meios de implementação de políticas públicas. Sim, o liberalismo intervencionista — que conheceu a alcunha de desenvolvimentismo na América Latina — foi denegado no Brasil a partir das transformações no modelo produtivo, agora mais “moderno”, e também como resposta aos eflúvios ideológicos advindos de alhures; o “novo” liberalismo passou a rejeitar a estrutura do Estado, e o que antes era solução passou a ser problema (EVANS, 1993).

Se, na **organização e/ou efetivação** da política administrativa, manifestam-se as diferenças, é nos **fins** dessa mesma política que se encontra a continuidade: gestado pela política, o mercado — agora maduro — a rejeita. Tudo parece conferir razão ao analista brasileiro que afirma ser a nomeação do divórcio entre funções de Estado e poderes de governo a chave para a compreensão do fenômeno que ora se manipula (FIORI, 1992): o reformismo institucional observado no Brasil recente (pós anos 90) caracterizou-se pela desconstituição do Estado multifuncional, com reflexos sobre o modo como concebido o maquinário administrativo — e a sua condição foi a implementação de políticas a partir de um governo com poderes. É compreensível, por conseguinte, que o debate sobre o papel do Estado em um país como o Brasil — reconheça-se, totalmente submerso à lógica produtiva capitalista — seja orientado menos pelo *quantum* de intervenção que é desejável, mas antes pelo seu caráter.

## Considerações finais

É impossível a destituição completa das vestes políticas que encobrem qualquer administração. Inobstante essa ter almejado — e obtido — *status* técnico-científico de escol no Brasil, nas últimas décadas, daquelas não se divorciou de pleno. Repita-se, por oportuno, em breves linhas, a *démarche* argumentativa adotada neste *paper*: das diferentes formas de administração que aqui foram observadas, notadamente, destacaram-se as de tipo burocrática e gerencial. É evidente que essas diferentes formas de gestão conferiram desenhos particulares ao Estado: de uma parte, constatou-se a hiperfuncionalidade do Estado desenvolvimentista; de outra, a sua desidratação quando do recente Estado liberal. Não tão óbvia é a conexão — possível, mas não necessária — entre as molduras desenvolvimentista e liberal e as suas respectivas interfaces administrativas de recorte burocrático e gerencial. Perpassando essas diferenciações, interpõe-se um controle da máquina estatal — maior ou menor, de acordo com a ocasião — por um governo pleno de poderes; essa é a linha de continuidade.

Constataram-se as (explícitas) diferenças entre os modelos; tratou-se de descerrar o que há de semelhante: um governo com poderes (necessários e suficientes) de construção e/ou administração do mercado pode dispor de equipamentos institucionais dotados de maior ou menor organicidade; a virtuosidade da política implementada é que definirá os resultados. Vislumbra-se, dessa forma, um aparente paradoxo: os institutos cognitivos envolvidos nas alterações doutrinárias entre intervencionistas e anti-intervencionistas — a coordenação e a indução — apresentam mais semelhanças do que diferenças. Justificada a máxima com a qual se iniciou este trabalho — as evidências podem enganar —, importa lançar esse quadro de tensões sobre a peça democrática brasileira, uma obra de engenharia política de delicadíssima urdidura.

## Referências

- ARON, R. "Max Weber". In: \_\_\_\_\_. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes; Brasília, DF: Ed. UNB, 1987. p. 461-540.
- BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1977.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Estado necessário para a democracia possível na América Latina**. 2009a. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.05.Estadodemocracia\\_posível.OEA.29.1.09.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.05.Estadodemocracia_posível.OEA.29.1.09.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2010.

CAMPOS, R. **Reflexões do crepúsculo**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1991.

COHN, G. **Crítica e resignação: fundamentos da Sociologia de Max Weber**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, E. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1975.

FIORI, J. L. Poder e credibilidade: o paradoxo político da reforma liberal. **Lua Nova** — Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 25, p. 185-196, 1992.

FURTADO, C. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GROS, D. B. Liberalismo, empresariado e ação política na Nova República. In: DINIZ, E. (Org.). **Empresários e modernização econômica**. Brasil — Anos 90. Florianópolis: Editora da UFSC/IDACON, 1993. p. 133-153.

HELLER, H. A teoria do Estado. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Org.). **Política & sociedade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. v. 1, p. 79-111.

IANNI, O. **Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. A. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-23, 1974.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy**: servant or master? — Lessons from America. Great Britain: The Institute of Economic Affairs, 1973.

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

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília: MH, 1995.

SANTOS, W. G. dos. Desenvolvimentismo: ideologia dominante. **Tempo Brasileiro** — Revista de Cultura, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 155-192, 1962.

SANTOS, W. G. dos. **Paradoxos do liberalismo**: teoria e história. São Paulo: Vértice, 1988.

SANTOS, W. G. dos. **Regresso**: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHONFIELD, A. **Capitalismo moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

SKIDMORE, T. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

VEJA. São Paulo: Abril, v. 46, n. 49, 4 dez. 2013.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2009.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

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

## Literatura recomendada

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Burocracia pública e reforma gerencial**. 2007. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/BurocraciaPublicaeReformaGerencial.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010. Disponível em: <<http://www16.fgv.br/rae/artigos/5528.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, p. 145-186, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

