

**JOSÉ MATIAS-PEREIRA**

# **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FOCO NAS INSTITUIÇÕES E  
AÇÕES GOVERNAMENTAIS**

6ª edição  
revista e atualizada

**2026**

 **EDITORA**  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICA E GERENCIAL

*“A Administração Pública, num sentido amplo, é o aparelho de Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população.”*

*J. Matias-Pereira, 2023*

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública pode ser aceita como o aparelho de Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população. Nesse sentido, se apresenta como uma organização que tem o objetivo de pôr em prática funções políticas e serviços realizados pelo governo. Em outras palavras, é um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços, comissionados ao governo para o interesse da sociedade. Existem na trajetória da Administração Pública – a partir do surgimento do Estado moderno – três diferentes formas de atuação: Administração Pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Observa-se que o Estado se apresenta concomitantemente como um sistema político e uma organização. Ele nasce com um sistema político absoluto, passa a ter um sistema político liberal ao longo do século XIX, e adota a democracia no século XX. Por sua vez, como organização, o Estado nasce como uma organização patrimonial, atravessa o século XIX e chega quase até o final do século XX como burocrático. No final do século XX, passa a ser uma organização gerencial.

Registre-se que o modelo de Administração Pública que está sendo superado na atualidade foi a solução encontrada para administrar um Estado burocrático. A gestão pública, por seu turno, foi a forma encontrada para administrar os

Estados que estão adotando o modelo gerencial. Consta-se, nesse sentido, que na trajetória histórica do Estado moderno ocorreram apenas duas reformas administrativas significativas: Reforma burocrática e a Reforma da gestão pública.

- i. Reforma burocrática: tem início na segunda metade do século XIX. Trata-se do processo de transição do Estado patrimonial para o Estado burocrático weberiano.
- ii. Reforma da gestão pública: orienta a transição do Estado burocrático para o Estado gerencial.

## 15.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

Podemos observar que as reformas não ocorreram por meio de uma imposição autoritária, mas por serem reformas necessárias na maneira de gerir e organizar o Estado como sistema político. Na vigência do Estado absoluto, a administração podia ser patrimonial, visto que não havia nenhuma necessidade de os monarcas separarem o seu patrimônio do patrimônio público. No Estado liberal, entretanto, com as conquistas políticas e sociais da população, essa mudança se fez necessária. A separação entre o patrimônio dos governantes e dos cidadãos – que pagam impostos e passam exigir garantias das suas liberdades – se tornou uma imposição.

Assim, na Administração Pública patrimonialista, o aparelho de Estado atua como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem *status* de nobreza real. Os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Isso contribuiu para a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos.

## 15.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

A Administração Pública burocrática nasce na segunda metade do século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Pregava os princípios do desenvolvimento, da profissionalização, ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo; tudo cominava no poder legal, colocando *a priori* as metas de acabar com o nepotismo e com a corrupção. Para isso, torna-se necessário o controle rígido dos processos e do ingresso à carreira pública, com regras na admissão, controle nas compras, visando evitar abusos, ineficiência e incapacidade. A administração burocrática tornou-se inadequada aos interesses da população, visto que suas regras passaram a se sobrepor aos interesses da sociedade.

O modelo de Administração Pública burocrática era funcional para responder às demandas de um Estado pequeno como era o caso do Estado liberal. Apoiava-se em normas rígidas, o que não exigia um sistema descentralizado de gestão. Nesse modelo burocrático, o Estado – cujas funções são mínimas – não tem dificuldade de executar diretamente os serviços sob sua responsabilidade.

Assim, em função da adoção do modelo de Estado burocrático, impõe-se a reforma do serviço público, por ser um pré-requisito para tornar efetiva a ação da organização estatal. Nesse contexto, quando o Estado passa a ser democrático (século XX), e tem como responsabilidade gerar o bem comum, por meio do atendimento adequado das crescentes demandas da população, ocorre significativa ampliação das suas funções nos campos socioeconômico e político. O aumento dessas pressões e a incapacidade do Estado burocrático de atendê-las de maneira satisfatória colocam em xeque o Estado burocrático. Tem-se, portanto, o início do processo de transformações, com a introdução da reforma da gestão pública, que busca transformar o modelo de Estado burocrático em Estado gerencial.

### 15.3. DIFERENÇAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E A GERENCIAL

A diferença entre os modelos da Administração Pública burocrática e da gerencial é bastante significativa, na medida em que a última parte de princípios e pressupostos diferentes, com outra visão de funcionários, do Estado e da sociedade.

*Figura - Principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a gerencial.*

Administração Burocrática	Administração Gerencial
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. A Administração Pública burocrática é autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.</li> <li>ii. A Administração Pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.</li> <li>iii. A Administração Pública burocrática assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos.</li> <li>iv. Na administração burocrática não existe a confiança.</li> <li>v. A administração burocrática é centralizadora, autoritária.</li> <li>vi. A administração burocrática prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. A Administração Pública gerencial é orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão. No gerencialismo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas; visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia.</li> <li>ii. A Administração Pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.</li> <li>iii. A Administração Pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultados etc.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>iv. Na administração gerencial, a confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.</li> <li>v. A administração gerencial prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.</li> <li>vi. A administração gerencial preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.</li> </ul>
--	---

Fontes: Hood (1991, 1995); Matias-Pereira (2018), com adaptações.

#### 15.4. REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A partir da redefinição do seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de *Estado gerencial*. Assim, a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Por meio da liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações. Para Bresser-Pereira (2001, p. 30), o Estado gerencial vai “além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente que financia a fundo perdido os serviços sociais e a pesquisa científica e age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas”.

A questão da transparência passa a ter lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país.

Encontramos alguns autores, como Norberto Bobbio (1997), que isolam o problema da contradição entre Estado *versus* mercado da discussão convencional, e colocam nele uma extensão da disjuntiva que se formula em termos de um Estado democrático *versus* o mercado. Para Bobbio, o assunto da democracia não

é somente um problema de maiorias absolutas ou a existência de um marco legal que garante a existência de regras e procedimentos. Além disso, é importante ter as garantias reais de exercício da democracia, as quais devem estar consignadas nos chamados direitos fundamentais (de liberdade, opinião, expressão, associação e reunião), que só podem ser dados no seio do Estado liberal. Em outras palavras, naquele tipo de Estado que não só exerce um poder de submissão à lei, bem como está limitado pelo reconhecimento constitucional dos chamados direitos invioláveis do indivíduo.

Sustenta Bobbio (1997b, p. 26) que:

*“de ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales”.*

Para Touraine (1999, p. 20), a essência do capitalismo na atualidade é a mundialização da economia:

*“sin detenerse a caracterizarla. El capitalismo supone una economía de mercado en cuanto que ésta rechaza cualquier control exterior, pues por el contrario, busca actuar sobre la sociedad en bloque en función de sus propios intereses. El capitalismo significa que la sociedad se ve dominada por la economía”.*

Argumenta Razeto (2000, p. 11) que:

*“la crisis del desarrollo de que hablamos la podemos expresar en estos términos concisos: mientras la economía mundial continua su proceso de expansión y crecimiento global, una visión de conjunto del mundo permite ver que estamos avanzando hacia un colapso de la misma civilización que se está expandiendo y creciendo. Crisis del desarrollo no significa, pues, que lo que hemos entendido como desarrollo esté dejando de verificarse, sino al contrario, que mientras mas avanzamos por el camino de ese desarrollo, más se agudizan los problemas y contradicciones de la sociedad y más nos acercamos al punto en que continuar por dicha senda de desarrollo resultará imposible”.*

É oportuno ressaltar que grande parte das reformas de segunda e terceira geração no Brasil dependem da criação de novas instituições, de mudanças constitucionais ou de alterações profundas no sistema administrativo. Como essas mudanças afetam grandes interesses políticos e econômicos, fica evidenciado que os próximos governos devem continuar priorizando as reformas que o país ainda necessita promover. É preciso incluir também na agenda política

a criação de um consistente programa nacional de combate à corrupção, que possa garantir, de maneira eficiente, eficaz e efetiva, a transparência e a ética na Administração Pública.

### **15.5. FORMA DE ATUAÇÃO DESCENTRALIZADA E BASEADA NO CONTROLE POR RESULTADOS**

É perceptível que a gestão pública adotada pelo Estado gerencial tornou-se necessária para elevar o nível de eficiência do Estado democrático, o que exige uma forma de atuação descentralizada e baseada no controle por resultados. Assim, na gestão pública, o Estado precisa terceirizar para empresas inúmeros tipos de serviços, e para entidades públicas não estatais (as organizações sociais) os serviços sociais e científicos. Ao lado dessas mudanças, verifica-se que suas atividades exclusivas passam a ser delegadas para agências executivas e reguladoras.

Registre-se que o surgimento da Administração Pública gerencial está relacionado ao desenvolvimento tecnológico, abertura e expansão dos mercados, globalização da economia mundial. Ele decorre da necessidade de pesquisar o desejo do cliente, visando a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, a eficiência, a redução do tempo gasto, o aumento da qualidade, a flexibilidade das regras, a melhoria do desempenho com controle dos resultados e a avaliação do processo. Não deve ser visto, portanto, como um rompimento dos princípios anteriores, pois está apoiado nesses princípios. Passa a existir, entretanto, maior flexibilidade do processo para o bom desempenho, no qual prevalece o interesse do público e o cidadão é aceito como contribuinte de impostos, um cliente dos serviços oferecidos.

Para Bresser-Pereira (2003), a reforma da gestão pública, por ser historicamente a segunda reforma administrativa relevante do Estado moderno, ocorrerá de qualquer maneira em todos os países. Nesse sentido, argumenta que, uma vez iniciada, não há alternativa senão dar-lhe prosseguimento, ressaltando que os caminhos serão vários, porque a reforma tem uma amplitude de instituições e de práticas muito grande.

### **15.6. CARACTERÍSTICAS DO MODELO: GERENCIAL**

No debate sobre a reforma e modernização do Estado e da gestão pública no Brasil, faz-se necessário ressaltar a importância das duas principais vertentes de reflexão teórica: os modelos gerencial da Administração Pública e o democrático-participativo. Esses modelos, sob o aspecto analítico, se apresentam como significativos referenciais na análise e avaliação do processo de gestão nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Nesse contexto, podemos destacar algumas características específicas dos referidos modelos (Frey, 1996):

- i. Modelo gerencial da nova Administração Pública. Trata-se do enfoque denominado “socialdemocracia de cunho neoliberal”, que enfatiza a necessidade de redução do tamanho do Estado e da modernização gerencial do setor público e que, pelo menos na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo (Oliveira, 1999), sobretudo no tocante à política econômico-financeira.

O modelo gerencial da Administração Pública tem como fonte de inspiração a prática do gerenciamento de empresas privadas, por meio do qual se procura transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público.

Observa-se que no modelo gerencial da Nova Administração Pública existe uma separação clara entre a esfera política, em que são tomadas as decisões políticas e dadas as diretrizes básicas para os gestores públicos, e a esfera administrativa, dinamizada por meio da concessão de ampla liberdade gerencial e considerada essencial para garantir a cobrança de resultados, bem como estabelecer transparência e condições de *accountability*.

- ii. Modelo democrático-participativo. O enfoque denominado **democrático-participativo** busca estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da Administração Pública e na definição e realização de políticas públicas.

Esse modelo tem como principal preocupação o aumento do controle social, pelo processo de democratização das relações Estado-sociedade e o aumento da participação da sociedade civil e da população na gestão pública. Além disso, busca-se promover a *accountability* por meio do envolvimento e participação intensa da sociedade civil organizada e dos cidadãos na formulação, implementação e no controle das políticas públicas.

Para alguns autores, como Schmitter (2002), a governança interativa, ou participativa, parece a forma mais adequada para se lidar com problemas complexos, como a promoção do desenvolvimento sustentável ou de processos de inovação.

Frey (2007, p. 136-150) sustenta que:

*“Enquanto o modelo gerencial visa isolar e proteger o gestor público das pressões oriundas da sociedade, o modelo democrático-participativo requer novas habilidades do gestor público, sobretudo em relação à articulação e à cooperação com os mais variados atores políticos e sociais. No modelo gerencial, o gestor público é avaliado conforme sua capacidade de alcançar as metas estabelecidas pelo sistema de decisão política. Já no modelo democrático-participativo, ganha relevância o próprio processo da gestão pública, particularmente no que diz*

## 15.7. CARACTERÍSTICAS DO MODELO: GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública é um elenco de mecanismos de liderança, estratégia e controle para gerir a administração pública, visando a condução de políticas e a prestação de serviços à sociedade. Trata-se de práticas e princípios que promovem a eficiência, a transparência, a integridade e a responsabilidade, com o objetivo de servir o interesse coletivo de forma ética e eficaz. Assim, a governança pública pode ser aceita como uma nova forma de governar, com um viés mais participativo, no qual os atores públicos e privados cooperam para a formulação e implementação das políticas públicas.

Rhodes (1996)<sup>86</sup> elencou seis usos comuns para governança: estado mínimo, governança corporativa (corporate governance), nova gestão pública, boa governança (good governance), sistema sóciocibernético e, finalmente, redes auto-organizadas:

1. Governança como Estado Mínimo: é a manifestação do ensejo de se reduzir a dimensão do Estado e, naturalmente, a despesa pública, através da privatização e do uso de mecanismos tipo de mercado;

2. Governança como Governança Corporativa: faz-se a apologia da introdução de instrumentos institucionais propícios à transparência, integridade e prestação de contas;

3. Governança como Nova Gestão Pública: defendem-se práticas gestionárias (gestão por objetivos, orientação para os resultados, avaliação e gestão do desempenho, value for money) a par da incorporação das recomendações emergentes do novo institucionalismo económico (agencificação, competição, contratualização e oferta de escolhas ao cidadão no acesso aos serviços públicos);

4. Governança como Boa Governança: a junção dos preceitos da nova gestão pública num quadro de democracia liberal, advogando uma ação pública em que se responde às necessidades sociais mediante um uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, com níveis acrescidos de probidade e transparência;

5. Governança como Sistema Sócio-cibernético: o fim da conceção de um Estado que, sozinho, consegue definir e impor efetivamente um conjunto de políticas públicas, para uma conceção de Estado catalisador, em que a efetividade da governação depende do assumir da crescente interdependência e interação de diferentes atores no plano social, económico, político e administrativo e da sua capacidade para gerir neste novo contexto;

6. Governança como Redes Auto-organizadas: a ênfase nas redes (interdependência, reciprocidade e confiança) como mecanismos de coordenação da ação coletiva, indo para além da hierarquia (comando e controlo) ou do mercado (contratualização), encarando a governação como um conjunto de interações entre organizações públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos.

86 RHODES, R. A. W. *The New Governance: Governing Without Government*. Political Studies, v. XLIV, p. 652-667, 1996.

Conforme ressaltado, por ser objeto de estudo de diversas abordagens teóricas, o termo governança possui diversos significados. O termo tem sido utilizado com frequência para substituir outro, de modo que problemas de governança passaram a ser um eufemismo para corrupção, fraude, incompetência ou desperdício (Rose-Arkerman, 2017).

Com a adoção do modelo de governança pública o Estado assume a função de coordenador das várias partes interessadas, sendo responsável por reunir recursos públicos e privados em um arranjo que o torna menos autossuficiente na oferta de serviços públicos (Peters e Pierre, 2015).<sup>87</sup>

O modelo de governança pública, com a intensificação da adoção da inteligência artificial (IA), está melhorando a gestão pública, com reflexos positivos na transparência, accountability, integridade e a qualidade dos serviços públicos ofertados aos cidadãos em diversos países no mundo. Essa adoção da IA está relacionada a premência de modernizar a administração pública para atender às crescentes demandas da sociedade, usando de forma encorpada a IA para melhorar a eficiência e produtividade dos serviços públicos (Matias-Pereira, 2023b).

## 15.8. CRÍTICAS AO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Torna-se perceptível, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que houve um retrocesso no processo de consolidação do modelo de administração gerencial. A Magna Carta continha no seu bojo normas excessivamente burocráticas, as quais refletiram negativamente no funcionamento do aparelho estatal. O retorno ao regime estatutário único para servidores públicos das administrações direta e indireta, e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou valor da contribuição, são apontados como exemplos do retrocesso ao modelo burocrático e alguns dos problemas trazidos pela Constituição. Além disso, a enorme quantidade de controles e detalhamentos das normas contidas na Constituição Federal também vem contribuir para o inadequado funcionamento da Administração Pública.

Com o governo Collor, iniciou-se em 1990 o processo de abertura comercial do país, com medidas que tinham como consequências a reavaliação do papel do Estado na economia e a exposição do Brasil no cenário econômico e financeiro internacional. Esses fatores passariam a demandar outra abordagem do governo na economia, tornando necessária a implantação, de modo sistemático, de um novo modelo de Administração Pública que se adequasse à economia globalizada de mercado: a Administração Pública gerencial.

87 PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance and policy problems: Instruments as unitary and mixed modes of policy intervention. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 37, nº 4, p. 224-235, 2015. doi:10.1080/23276665.2015.1117179

Por fim, podemos argumentar que, em suas três dimensões, a reforma gerencial avançou de maneira adequada nos níveis institucional e cultural. A ideia da Administração Pública gerencial em substituição à burocrática se efetivou, e as principais instituições necessárias para a sua implantação foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O grande desafio da reforma reside na efetivação da gestão. Nessa dimensão, é perceptível que a reforma está apenas começando, visto que sua implantação somente irá se efetivar no longo prazo.

A responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado, a partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), foi atribuída ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa mudança alterou a forma de implantação da reforma gerencial, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento anual da República e, em particular, o Plano Plurianual (PPA). Buscou-se, assim, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no âmbito federal, e a progressiva descentralização vertical, nos âmbitos estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e de infraestrutura. Essa tendência foi mantida nos PPAs, nos períodos 2004-2007 e 2008-2011 (governo Lula), de 2012-2015 e 2016-2019 (governos Dilma - Temer), de 2020-2023 (governo Bolsonaro), e 2024-2027 (governo Lula III). Dessa forma, pretende-se reforçar a governança pública, com a superação das dificuldades encontradas para se implantar as políticas públicas, devido à rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

## QUESTÕES PARA RESUMO

### Parte III

Nesta Parte III do livro – Capítulos 11 a 16 –, tem-se como propósito debater os conceitos e os principais aspectos das mudanças ocorridas no Estado e na Administração Pública.

### Exercícios referentes à Parte III

1. Após as leituras faça um resumo sobre as profundas transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no mundo nas últimas 15 décadas, procurando destacar como essas mudanças refletiram no papel do Estado-nação e no surgimento de um novo modelo de governança pública.

2. É sabido que as ideias que fundamentam as propostas de reforma na Administração Pública não é um assunto novo. Isso está explicitado, por exemplo, na conceitualização de uma forma mais racional de administração dos assuntos públicos proposta por Weber no final do século XIX – o paradigma burocrático –, definindo a separação entre a política e a administração. A partir dessas referências, faça um resumo sobre as bases da nova governança pública.

3. A Administração Pública, num sentido amplo, é o aparelho de Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população. Nesse sentido, se apresenta como uma organização que tem o objetivo de pôr em prática funções políticas e serviços realizados pelo governo. Em outras palavras, é um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços, comissionados ao governo para o interesse da sociedade. Existem na trajetória da Administração Pública – a partir do surgimento do Estado moderno – três diferentes formas de atuação: Administração Pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Faça um resumo sobre as características da Administração Pública patrimonialista, burocrática e gerencial.

4. A governança pública pode ser aceita como uma nova forma de governar, com um viés mais participativo, no qual os atores públicos e privados cooperam para a formulação e implementação das políticas públicas. Faça uma análise dos impactos positivos do uso da inteligência artificial (IA) na melhoria da gestão pública no Brasil?

Vamos debater na Parte IV, a seguir, os temas que tratam dos modelos de Estado, Governo e Administração Pública.



## *Parte IV*

# **Modelos de Estado, Governo e Administração Pública**



# FUNÇÕES DE GOVERNO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*“As instituições são como regras formais ou informais idealizadas pelos homens, para criar ordem ou reduzir a incerteza das trocas. Nesse sentido, as instituições e organizações afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzem as incertezas e induzam a cooperação, diminuindo os custos das transações.”*

*Douglas North, 1990.*

*“Os fatores que medem o nível de competitividade de um país no cenário mundial são: desempenho econômico; eficiência, eficácia e efetividade do governo; ambiente de negócio e infra-estrutura. Em todos eles, direta e indiretamente, o Estado, por meio da Administração Pública, está presente.”*

*Matias-Pereira, 2003.*

## INTRODUÇÃO

As expressões *Governo* e *Administração Pública*, em geral, são citadas com o mesmo significado. Trata-se de uma visão equivocada, visto que existe uma divisão bastante clara entre os dois, ou seja, *Governo* e *Administração* são termos que interagem, mas possuem significados distintos. Ao abordar esse tema, sustenta Meirelles (2025):

*“Governo significa conduzir politicamente os negócios públicos, é uma expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de soberania na condução dos negócios públicos.”*

*“Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das*

*funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Administração Pública é, pois, todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo competência do órgão e de seus agentes.”*

O Governo é o responsável por orientar as metas, cabendo à Administração Pública a sua execução. O governo é exercido pelos políticos eleitos que atuam em consonância com suas metas. A Administração, por sua vez, é o corpo técnico e legal responsável pelo cumprimento desses atos de soberania. Ao comparar Governo e Administração, argumenta Meirelles (2025):

*“Comparativamente, podemos dizer que o governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.”*

## 16.1. FUNÇÕES DE ESTADO E FUNÇÕES DE GOVERNO

Os princípios e fundamentos do Estado contemplados pela Constituição Federal são bastante distintos dos objetivos de Governo. Isso está evidenciado, por exemplo, nos arts. 1º, 3º e 170 da CF. Quanto aos principais dispositivos constitucionais que envolvem as políticas de Estado, podemos citar o art. 194, ao tratar a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos; o art. 196, que estabelece a promoção de políticas de saúde como dever do Estado; o art. 205, que define a promoção do direito à Educação como um dever do Estado; o art. 217, no qual o fomento ao desporto é definido como uma política de Estado.

Nesse sentido, quem elabora pautas políticas são os poderes públicos. O Estado tem instituições que, apoiadas no princípio republicano, deverão obedecer à Constituição, à Lei e às políticas públicas. Registre-se que as políticas de Governo devem ser estabelecidas no ambiente institucional para que possam ser implementadas sem sobressaltos ou restituições.