

Modelos de administração pública e propostas metodológicas para o aperfeiçoamento da gestão no Acre

MADSON JUNIOR ALVES DA ROCHA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)

DEIVID ILECKI FORGIARINI
FACULDADE DE TECNOLOGIA DO COOPERATIVISMO

Introdução

A gestão pública acreana convive com heranças patrimonialistas, limites fiscais, administrativos e baixa participação social. Distâncias territoriais, déficits de infraestrutura e orçamento ampliam os desafios intrínsecos ao Estado. Por conta disso, este ensaio revisa modelos de administração pública: patrimonialismo, burocracia, nova gestão pública e governança, e, a partir deles, propõe um roteiro metodológico simples e aplicável para fortalecer transparência, participação e resultados no Estado do Acre.

Fundamentação e Discussão

Tomamos Weber (burocracia como reação ao patrimonialismo), o gerencialismo de Bresser-Pereira (eficiência e resultados), a Nova Administração Pública (cidadania e coprodução) e a Governança Pública (redes e accountability). À luz desse quadro, discutimos o Estado do Acre: persistência de clientelismo, descontinuidade de políticas e baixa transparência. Derivamos cinco frentes de solução: transparência ativa; valorização e ética do servidor; participação social; planejamento com metas e indicadores; e, fortalecimento do Ministério Público e Defensoria Pública.

Conclusão

Conclui-se que, no Acre, coexistem traços patrimonialistas, burocráticos e ensaios gerenciais, o que limita transparência, participação e continuidade. O ensaio sistematiza modelos de administração pública e propõe roteiro em cinco eixos: transparência ativa, valorização do servidor, participação, planejamento com metas e indicadores, e fortalecimento das instituições de controle, como agenda factível de curto e médio prazos. Como limitação, observamos que se trata de estudo teórico, e, portanto, sugere-se testagem em pilotos setoriais com métricas definidas previamente.

Referências

WEBER, M. Economia e sociedade. Brasília: UnB, 2004. BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90. Brasília: MARE, 1997. DENHARDT, R.; DENHARDT, J. The New Public Service. PAR, 2000. SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da AP. RAP, 2009. FAORO, R. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 2001. OSBORNE, S. The New Public Governance? PMR, 2006. OCDE. Modernising Government: The Way Forward. Paris: OECD, 2005.

Palavras Chave

Administração Pública, Governança Pública, Participação social

Agradecimento a órgão de fomento

O(a) autor agradece ao Programa de Pós-Graduação pelo apoio institucional. Não houve financiamento específico de pesquisa. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade do(a) autor(a).

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROPOSTAS METODOLÓGICAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO NO ACRE

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira convive com camadas históricas de organização estatal que vão do patrimonialismo à governança pública contemporânea. Essa trajetória resulta de demandas crescentes por eficiência, transparência e participação social, articuladas a marcos normativos e reformas administrativas que impactaram o desenho institucional do Estado. No plano teórico, destacam-se o modelo patrimonialista, a burocracia weberiana, a Nova Gestão Pública, a Nova Administração Pública e a governança pública, com ênfases distintas sobre legalidade, desempenho, coprodução cidadã e coordenação em redes (Bresser-Pereira, 1997; Denhardt; Denhardt, 2000; Secchi, 2009; Osborne, 2006; OECD, 2005).

No Acre, tais desafios adquirem especificidades derivadas de condicionantes geográficos, socioeconômicos e institucionais, como distâncias, restrições de infraestrutura, assimetrias de capacidade estatal e persistência de práticas personalistas. A hipótese orientadora deste ensaio é que a gestão pública acreana se encontra em regime híbrido e tensionado, no qual traços patrimonialistas e burocráticos convivem com iniciativas gerenciais e de governança ainda incipientes, produzindo resultados fragmentados e baixa confiança pública.

O objetivo geral é analisar criticamente a evolução dos modelos de administração pública e, à luz dessa literatura, identificar entraves e oportunidades para o aperfeiçoamento da gestão estadual no Acre. Objetivos específicos incluem: contextualizar a transição entre modelos; mapear lacunas de transparência, participação e profissionalização; e propor caminhos metodológicos que fortaleçam *accountability*, planejamento de médio e longo prazo e atuação do servidor como agente do bem comum. A relevância reside em oferecer subsídios conceituais e operacionais para políticas orientadas por evidências e por valores republicanos, em consonância com a Constituição de 1988 e com o princípio da eficiência introduzido pela EC 19/1998.

Trata-se de um ensaio teórico, de natureza qualitativa e caráter exploratório, que mobiliza autores clássicos e contemporâneos para conectar modelos explicativos à realidade acreana. A contribuição esperada é um quadro de referência aplicável ao contexto local, capaz de orientar decisões públicas mais íntegras, participativas e efetivas.

2 FUNDAMENTAÇÃO E DISCUSSÃO

Esta seção organiza o arcabouço conceitual que sustenta o ensaio e orienta as proposições metodológicas apresentadas ao final. O ponto de partida é a literatura clássica e contemporânea sobre organização do Estado e modelos de administração pública, com ênfase em fundamentos, limites e implicações de cada paradigma para contextos periféricos. A finalidade é explicitar categorias analíticas que permitam ler o caso do Acre e projetar caminhos de aprimoramento institucional ancorados em legalidade, resultados e coprodução cidadã.

O patrimonialismo é descrito como forma histórica em que as esferas pública e privada se confundem. A autoridade deriva de relações pessoais e o acesso a cargos ocorre por vínculos de fidelidade. Weber apresenta a dominação tradicional como chave interpretativa e mostra que, nesse arranjo, decisões públicas tendem a seguir lealdades particulares em lugar de regras gerais e impessoais (Weber, 2004). Na formação do Estado brasileiro, Faoro demonstra a persistência de elites que se apropriam do aparelho estatal, reproduzindo clientelismo, pessoalização de decisões e baixa *accountability*. Essa herança explica a recorrência de práticas como nepotismo

e uso estratégico de cargos em situações locais e regionais, o que fragiliza a confiança no Estado e dificulta a padronização administrativa (Faoro, 2001; Loureiro, 2000).

Como reação estrutural ao personalismo, a burocracia racional-legal organiza funções, carreiras e processos segundo normas gerais. Seus pilares são impessoalidade, hierarquia funcional, profissionalização e previsibilidade das decisões. Weber sistematiza esse tipo ideal como condição para igualdade de tratamento e estabilidade institucional, ainda que reconheça custos de formalismo e rigidez procedimental (Weber, 2004). No Brasil, a institucionalização de concursos e carreiras ganha tração com o DASP e se consolida em ondas posteriores de reforma, associando mérito à ocupação de cargos e distinguindo funções de Estado de funções instrumentais.

A literatura recente destaca ganhos de imparcialidade e controle, mas também problemas de lentidão decisória e foco excessivo em meios, com efeitos sobre a capacidade de entrega de políticas públicas em ambientes complexos (Loureiro, 1997; Abrucio; Loureiro, 2018; Hughes, 1998).

Por conseguinte, o paradigma gerencial emerge em países anglo-saxões a partir dos anos oitenta como resposta ao déficit de desempenho percebido em burocracias rígidas. Hood sintetiza seu léxico em torno de eficiência, metas, avaliação de desempenho, contratos e descentralização, com maior autonomia gerencial acompanhada de responsabilização por resultados (Hood, 1991).

No Brasil, a Reforma do Estado de 1995 propõe distinções entre atividades exclusivas e não exclusivas, contratos de gestão e novas figuras organizacionais voltadas à entrega de bens e serviços com foco em resultados. Esse movimento coincide com a introdução do princípio constitucional da eficiência, que reorienta o artigo 37 para a busca de economicidade e qualidade, sem afastar legalidade e impessoalidade (Bresser-Pereira, 1997; Di Pietro, 2022; Bandeira de Mello, 2017). A avaliação crítica aponta heterogeneidade de implementação e riscos de fragmentação quando o cidadão é tratado apenas como cliente, o que pode reduzir bens públicos a produtos transacionáveis e obscurecer dimensões de equidade (Secchi, 2009; Denhardt, 2012).

A Nova Administração Pública reconfigura valores e recoloca cidadania, justiça e coprodução no centro da ação estatal. Denhardt e Denhardt formulam a ideia de servir em vez de dirigir, enfatizando que resultados devem ser compreendidos como valor público pactuado com a sociedade. A accountability expande-se para incluir controle institucional e controle social, com transparência ativa e espaços de deliberação que incorporam saberes dos territórios. O desempenho permanece relevante, porém subordinado a finalidades públicas compartilhadas e não restrito a métricas operacionais (Denhardt; Denhardt, 2000). No Brasil, a literatura identifica experiências ainda em consolidação, associadas a inovação participativa, redes intersetoriais e fortalecimento de conselhos e ouvidorias como arenas de coprodução e fiscalização (Secchi, 2012).

A governança pública incorpora a interdependência entre atores e políticas. Em cenários de complexidade, políticas são formuladas e implementadas em redes que envolvem Estado, sociedade civil e setor privado. Osborne descreve a Nova Governança Pública como arranjo em que o governo deixa de ser provedor único e passa a atuar como articulador e coordenador de múltiplos provedores e coprodutores (Osborne, 2006). A OCDE sistematiza princípios de boa governança que incluem transparência, accountability, equidade, efetividade, respeito ao direito e padrões éticos elevados, associados a práticas de governo aberto e à criação de ambientes propícios à confiança pública. A confiança, por sua vez, reduz custos de transação e sustenta cooperação duradoura entre instituições e cidadãos, elemento ressaltado por Bouckaert e Van de Walle em análises comparativas de satisfação e confiança (OECD, 2005; Bouckaert; Van de Walle, 2003).

A partir disso, a literatura convergente sugere uma leitura em camadas. A burocracia assegura processo legal e impessoalidade. O gerencialismo adiciona foco em resultados e avaliação. A Nova Administração Pública recoloca valores democráticos e coprodução como critérios de qualidade do gasto e da execução. A governança organiza capacidades de coordenação em redes e requer dados compartilhados, interoperabilidade e mecanismos de aprendizagem institucional.

Em países de modernização incompleta, traços patrimonialistas permanecem e tensionam a aplicação dos demais paradigmas, gerando arranjos híbridos. Três eixos aparecem como condições para transitar desse hibridismo para uma gestão orientada ao bem comum. O primeiro é a profissionalização sustentada por carreiras, integridade e ética pública. O segundo é a institucionalização de planejamento, monitoramento e avaliação com indicadores de resultados sociais e não apenas operacionais. O terceiro é a abertura de processos decisórios à participação e ao controle social com linguagem acessível e dados compreensíveis.

Esse arcabouço opera aqui com dupla função. Serve como lente para analisar o caso acreano e como base para propostas metodológicas que conectem legalidade, desempenho e coprodução de valor público. O panorama teórico delimita o escopo do trabalho final ao articular modelos, apontar limitações observadas no contexto regional e justificar a escolha de instrumentos de transparência, participação e profissionalização como vetores de mudança institucional. Na seção seguinte, descreve-se a metodologia do ensaio, explicitando natureza, estratégia analítica e critérios de seleção bibliográfica que sustentam a aplicação desses modelos ao Acre.

3 METODOLOGIA

Este estudo adota a forma de ensaio teórico, com abordagem qualitativa e caráter exploratório-analítico, voltado à construção de um quadro interpretativo sobre modelos de administração pública e à derivação de proposições metodológicas aplicáveis ao contexto do Acre. A estratégia combina revisão bibliográfica sistemática e análise documental de fontes secundárias, articulando clássicos da área a produções contemporâneas e registros factuais de eventos recentes. A redação e a normalização seguem os padrões autor-data da ABNT, com referências ao final conforme NBR 6023.

A revisão bibliográfica foi conduzida em duas ondas complementares. A primeira privilegiou obras de referência sobre patrimonialismo, burocracia, gestão pública gerencial, Nova Administração Pública e governança, com destaque para Weber, Faoro, Bresser-Pereira, Denhardt, Secchi, Osborne, OECD, Bouckaert e Van de Walle, Hughes, Loureiro e Abrucio.

A segunda incorporou fontes normativas e institucionais diretamente relacionadas ao contexto brasileiro, notadamente a Emenda Constitucional 19 e a literatura jurídico-administrativa sobre o princípio da eficiência, além de textos de Di Pietro e Bandeira de Mello. Para o recorte empírico do caso acreano, empregaram-se estatísticas públicas recentes e materiais jornalísticos de reconhecida circulação para registrar episódios ilustrativos de práticas administrativas e de participação social, entendidos aqui como fragmentos do ambiente institucional local, e não como base de inferência causal autônoma.

O recorte temporal da revisão priorizou o período de 1990 a 2025, correspondente à difusão internacional do gerencialismo, à Reforma do Estado no Brasil e à consolidação das agendas de governo aberto e governança colaborativa. O recorte espacial abrange o Brasil, com foco analítico no Estado do Acre. A seleção de fontes obedeceu a três critérios: relevância conceitual para os modelos estudados, reconhecimento acadêmico ou institucional e aderência ao problema de pesquisa. Em termos de saturação teórica, foram mantidas no corpus as obras que contribuíram para a estabilização das categorias analíticas empregadas na leitura do caso e na formulação das propostas.

O rigor analítico foi buscado por meio de coerência interna entre categorias e evidências secundárias, rastreabilidade das citações e delimitação explícita de escopo. Como limitações, reconhece-se que o ensaio não realiza coleta de dados primários nem avaliação quantitativa de desempenho de políticas; trata-se de um estudo de natureza propositiva, que utiliza episódios e descrições oficiais como material de contexto. Ademais, para mitigar vieses, adotou-se triangulação entre fontes acadêmicas, normativas e jornalísticas; priorizaram-se interpretações parcimoniosas e a distinção entre descrição do contexto e juízo prescritivo.

Aspectos éticos e de integridade acadêmica foram observados em todo o processo, com citação fiel de autores, respeito à propriedade intelectual e separação entre opinião analítica e fatos documentados. As sugestões apresentadas ao final não se confundem com auditoria institucional, pois constituem, antes, recomendações alinhadas à literatura de administração pública e aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, com ênfase na construção de valor público por meio de legalidade, eficiência, equidade e coprodução cidadã.

Por fim, como produto metodológico, resultam: um arcabouço conceitual que opera em camadas, através da burocracia, gestão por resultados, cidadania e governança, bem como um diagnóstico qualitativo do caso acreano com base nesse arcabouço e um conjunto de propostas metodológicas para aprimoramento institucional. Tais elementos compõem o núcleo do resumo expandido e servirão, caso aprovado, como base para o desenvolvimento do artigo final, quando poderão ser incorporados dados primários, séries históricas e estudo de caso aprofundado de políticas selecionadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso teórico-metodológico deste resumo expandido evidenciou que a realidade administrativa acreana é marcada por um hibridismo institucional no qual traços patrimonialistas e burocráticos convivem com iniciativas de gestão por resultados, participação social e governança em rede. A literatura consultada, de Weber a Osborne, indica que a transição entre modelos não é linear e que reformas bem-sucedidas dependem da combinação entre impessoalidade e processo legal, foco em resultados públicos e coprodução cidadã, tudo isso sustentado por confiança institucional e transparência ativa.

No caso do Acre, persistem obstáculos estruturais a essa transição, como a fragilidade da profissionalização contínua, a descontinuidade de políticas, a baixa efetividade de mecanismos de controle social e a apropriação personalista de espaços administrativos estratégicos. Episódios recentes de repressão à manifestação pública e de nomeações com viés patrimonialista ilustram a distância entre o léxico institucional de governança e sua efetiva incorporação no cotidiano da gestão. A consequência é uma administração com entregas fragmentadas, baixa previsibilidade e reduzida confiança social.

As proposições metodológicas apresentadas, centradas em transparência ativa, planejamento e avaliação com indicadores de resultado social, valorização de carreiras e ética pública, fortalecimento de instâncias de participação e de instituições de controle, são convergentes com a agenda constitucional inaugurada pela Constituição de 1988 e com a incorporação do princípio da eficiência trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Em termos de contribuição, o texto oferece uma moldura em camadas que permite ler a administração estadual para além de diagnósticos conjunturais, conectando desenho institucional, instrumentos de gestão e valores republicanos.

Do ponto de vista do desenvolvimento futuro do trabalho, caso aprovado, propõe-se um artigo completo que avance em três frentes. A primeira é empírica, com a construção de uma base de dados secundários e, quando viável, coleta primária, para mensurar dimensões de impessoalidade, previsibilidade, desempenho e participação (por exemplo, séries de transparência ativa, rotatividade de cargos, tempos de processamento e qualidade de conselhos).

A segunda é analítica, com estudos de caso comparados em políticas finalísticas (saúde, educação e meio ambiente), permitindo identificar mecanismos causais que conectam arranjos institucionais a resultados. A terceira é propositiva, com desenho de um roteiro de implementação gradualista para as medidas sugeridas, especificando atores responsáveis, custos de transação, riscos e salvaguardas de integridade.

Reconhecem-se limitações inerentes ao formato de ensaio teórico, notadamente a ausência de avaliação quantitativa de impacto. Ainda assim, a coerência entre o arcabouço conceitual e o diagnóstico qualitativo oferece base suficiente para orientar pesquisas subsequentes e decisões administrativas. Em síntese, o avanço rumo a uma administração acreana mais íntegra, eficaz e participativa exige não apenas novos instrumentos, mas uma reorientação de valores e incentivos que alinhe burocracia, resultados e cidadania sob uma mesma lógica de produção de valor público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 23-56.

AC24HORAS. Protesto e pancadaria marcam último dia da GCF Task Force no Acre. 23 maio 2025. Disponível em: <https://ac24horas.com/2025/05/23/protesto-e-pancadaria-marca-ultimo-dia-da-gcf-task-force-no-acre/>. Acesso em: 23 julho 2025.

BOUCKAERT, Geert; VAN DE WALLE, Steven. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of ‘good governance’: difficulties in linking trust and satisfaction indicators. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 329-343, 2003. DOI: 10.1177/0020852303693003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1).

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V. The New Public Service: Serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, nov./dez. 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

G1 ACRE. Durante reunião da GCF, protesto interrompe fala do governador Gladson Cameli e manifestantes são retirados. 23 maio 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2025/05/23/durante-reuniao-da-gcf-protesto-interrompe-fala-do-governador-gladson-cameli-e-manifestantes-sao-retirados.ghtml>. Acesso em: 23 agosto 2025.

G1 ACRE. Prefeito de Rio Branco nomeia a esposa como chefe de gabinete com salário de R\$ 28,5 mil. 11 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2025/02/11/prefeito-de-rio-branco-nomeia-a-esposa-como-chefe-de-gabinete-com-salario-de-r-285-mil.ghtml>. Acesso em: 19 agosto 2025.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

HUGHES, Owen E. **Public management and administration: an introduction**. London: Macmillan, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **Modernising government: the way forward**. Paris: OECD, 2005.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>. Acesso em: 19 agosto 2025.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: EdUnB, 2004.