

A importância do patrimonialismo, burocracia e gerencialismo na transformação digital da administração pública

The importance of patrimonialism, bureaucracy and managerialism in the digital transformation of public administration

La importancia del patrimonialismo, la burocracia y el gerencialismo en la transformación digital de la administración pública

Marcelo Henrique Dias Moura

Especialista em Direito Constitucional

Instituição: Faculdade IMES

Endereço: Governador Valadares – Minas Gerais, Brasil

E-mail: compartilha8@gmail.com

RESUMO

A administração pública brasileira passou por profundas transformações ao longo da história, influenciadas por diferentes modelos organizacionais que moldaram a relação entre Estado, sociedade e gestão das políticas públicas. Este artigo analisa a evolução do Patrimonialismo, da Burocracia e do Gerencialismo, destacando como esses paradigmas continuam coexistindo no aparato estatal e influenciam diretamente os processos contemporâneos de transformação digital. O problema de pesquisa parte da necessidade de compreender como a herança histórica afeta a capacidade do Estado de modernizar-se e implementar tecnologias emergentes. O objetivo consiste em examinar as características centrais de cada modelo, seus avanços, limitações e seu impacto na construção de um Estado mais eficiente, transparente e orientado ao cidadão. A metodologia adotada é bibliográfica, fundamentada em obras clássicas e contemporâneas sobre administração pública. Os resultados evidenciam que, embora o gerencialismo tenha impulsionado a digitalização e a adoção de métricas de desempenho, traços patrimonialistas e burocráticos ainda persistem, interferindo na efetividade da modernização administrativa. Conclui-se que a transformação digital só se consolida quando acompanhada de mudanças estruturais, culturais e institucionais, capazes de integrar tecnologia, eficiência e interesse público.

Palavras-chave: administração pública, patrimonialismo, burocracia, gerencialismo, transformação digital.

ABSTRACT

Brazilian public administration has undergone profound transformations throughout history, influenced by different organizational models that have shaped the relationship between the State, society, and the management of public policies. This article analyzes the evolution of Patrimonialism, Bureaucracy, and Managerialism, highlighting how these paradigms continue to coexist within the state apparatus and directly influence contemporary processes of digital transformation. The research problem stems from the need to understand how historical heritage affects the State's capacity to modernize and implement emerging technologies. The objective is to examine the central characteristics of each model, its advances, limitations, and its impact on

building a more efficient, transparent, and citizen-oriented State. The methodology adopted is bibliographic, based on classic and contemporary works on public administration. The results show that, although managerialism has driven digitization and the adoption of performance metrics, patrimonialist and bureaucratic traits still persist, interfering with the effectiveness of administrative modernization. It is concluded that digital transformation is only consolidated when accompanied by structural, cultural, and institutional changes capable of integrating technology, efficiency, and public interest.

Keywords: public administration, patrimonialism, bureaucracy, managerialism, digital transformation.

RESUMEN

La administración pública brasileña pasó por profundas transformaciones a lo largo de la historia, influenciadas por diferentes modelos organizacionales que moldean la relación entre Estado, sociedad y gestión de las políticas públicas. Este artículo analiza la evolución del Patrimonialismo, la Burocracia y el Gerencialismo, destacando como estos paradigmas continúan coexistiendo en ningún aparato estatal e influyen directamente en los procesos contemporáneos de transformación digital. El problema de pesquisa parte de la necesidad de comprender como una herencia histórica afecta a la capacidad del Estado de modernizarse e implementar tecnologías emergentes. El objetivo consiste en examinar las características centrales de cada modelo, sus avances, limitaciones y su impacto en la construcción de un estado más eficiente, transparente y orientado a la ciudad. A metodologia adotada é bibliográfica, fundamentada em obras clássicas y contemporáneas sobre administración pública. Los resultados evidencian que, embora o gerencialismo tenha impulsado a digitalização e adoção de métricas de desempenho, traços patrimonialistas y burocráticos aún persisten, interfiriendo en la efetividade da modernização administrativa. Concluyendo que la transformación digital se consolida cuando se acompaña de cambios estructurales, culturales e institucionales, capaces de integrar tecnologia, eficiencia e interés público.

Palavras-chave: administração pública, patrimonialismo, burocracia, gerencialismo, transformação digital.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea é resultado de um longo processo de construção histórica que envolveu diferentes modelos organizacionais, cada qual marcado por lógicas de poder, racionalidade e práticas institucionais específicas. No caso brasileiro, o Patrimonialismo, a Burocracia e o Gerencialismo configuram três paradigmas centrais que não apenas se sucederam, mas se sobrepuseram, persistindo simultaneamente no funcionamento do Estado. Essa coexistência produz tensões entre personalismo, legalismo e orientação para resultados,

afetando diretamente o modo como o setor público responde às demandas sociais e aos desafios tecnológicos atuais.

O problema de pesquisa deste estudo concentra-se em compreender como esses modelos influenciam o processo de transformação digital que vem sendo ampliado no Estado brasileiro nas últimas décadas. A modernização administrativa, marcada pela automação de serviços, digitalização de processos e adoção de sistemas inteligentes, ainda encontra limites estruturais que derivam de práticas patrimonialistas e de rotinas burocráticas rígidas, dificultando a implementação plena de políticas de governo eletrônico e governança digital.

A relevância do estudo reside na necessidade de analisar de que maneira a trajetória histórica da administração pública condiciona suas capacidades institucionais no contexto atual, especialmente em um cenário em que a eficiência administrativa, a transparência e a participação cidadã são exigências crescentes.

O objetivo geral do artigo é analisar as contribuições, limitações e permanências do Patrimonialismo, da Burocracia e do Gerencialismo, identificando suas repercussões no processo de transformação digital do Estado brasileiro

2 PATRIMONIALISMO: ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E IMPLICAÇÕES

O patrimonialismo constitui um dos pilares históricos da formação do Estado moderno e, especialmente, da administração pública brasileira. Sua formulação teórica clássica foi desenvolvida por Max Weber, que descreve esse modelo como uma forma de dominação na qual as esferas pública e privada se confundem, impossibilitando distinções claras entre o patrimônio do governante e o patrimônio do Estado (Weber, 1999). Nesse contexto, o poder é exercido de modo personalista, baseado em vínculos de fidelidade, favores e lealdades pessoais, e não em normas impessoais ou critérios técnico-administrativos.

No patrimonialismo, a lógica institucional opera a partir da apropriação privada do aparelho estatal, o que favorece práticas como nepotismo, clientelismo e corrupção. Esse funcionamento é caracterizado pela ocupação de cargos públicos como extensão da autoridade familiar ou de grupos dominantes, fenômeno recorrente em administrações pré-modernas e em regimes marcados pela centralização política (Faoro, 2001). Em vez de procedimentos

impessoais, predominam relações de dependência pessoal que comprometem a racionalidade administrativa.

Outro elemento central é a presença do líder político carismático, visto como figura paternal, protetora e dotada de autoridade quase doméstica sobre seus seguidores. Tal liderança, identificada com a figura do “pai” ou “salvador”, tende a enfraquecer os limites institucionais e a hierarquia legal, já que a legitimação do poder deriva mais do carisma individual do que das regras formais (Weber, 1999). Em sociedades patrimonialistas, esse traço favorece a concentração do poder e reduz a segurança jurídica, uma vez que decisões são pautadas na vontade pessoal do governante.

Autores como Sérgio Buarque de Holanda destacam que, no Brasil, o patrimonialismo encontrou terreno fértil na tradição da família patriarcal, reforçando a fusão entre as esferas pública e privada e dificultando a adoção de práticas impessoais no serviço público (Holanda, 2016). Esse legado histórico perpetua comportamentos como o “apadrinhamento” político, a distribuição de cargos por favoritismo e o uso do Estado para atender interesses particulares. A ausência de fronteiras institucionais claras cria obstáculos à construção de uma administração pública racional, eficiente e orientada ao interesse coletivo.

Como efeito persistente, o patrimonialismo brasileiro foi reinterpretado por diversos estudiosos como uma lógica estrutural que atravessa diferentes períodos políticos, manifestando-se em práticas ainda observáveis no cotidiano institucional. Jessé Souza argumenta que, embora o país tenha experimentado significativa modernização econômica ao longo do século XX, o patrimonialismo continua sendo utilizado como explicação moralizante e reducionista para os problemas administrativos, servindo mais como instrumento de crítica do que como descrição precisa da realidade atual (Souza, 2019).

Assim, compreender o patrimonialismo implica reconhecer tanto sua dimensão histórica quanto sua permanência simbólica e institucional. Mesmo com a adoção de modelos mais recentes, como a burocracia weberiana e o gerencialismo, traços patrimonialistas continuam influenciando relações políticas, decisões administrativas e padrões de gestão, demonstrando a força desse paradigma na trajetória do Estado brasileiro.

2.1 O PATERNALISMO COMO EXPRESSÃO DO PATRIMONIALISMO

O paternalismo político constitui um desdobramento direto da lógica patrimonialista, manifestando-se na figura de líderes que se apresentam como “pais”, “guiadores do povo” ou “salvadores da pátria”. Nessa configuração, a autoridade política deixa de se apoiar exclusivamente na legitimidade institucional e passa a se ancorar na devoção emocional e na confiança pessoal de seus seguidores (Weber, 1999). O líder carismático, portanto, ocupa um lugar central: sua imagem transcende a estrutura estatal e substitui as regras formais como fonte de orientação e decisão.

Essa forma de liderança reforça a personalização do poder, pois cria vínculos políticos baseados em relações afetivas, lealdade subjetiva e dependência simbólica. Em contextos marcados pelo paternalismo, a figura do governante se sobrepõe às normas legais, abrindo espaço para decisões arbitrárias, concessões de favores e flexibilização seletiva das instituições públicas (Holanda, 2016). Essa dinâmica fragiliza a impessoalidade administrativa e compromete a estabilidade das regras burocráticas, que são continuamente submetidas à vontade individual do líder.

No âmbito do patrimonialismo brasileiro, o paternalismo político foi historicamente amplificado pela cultura da família patriarcal, que estruturou relações sociais baseadas na autoridade doméstica e no respeito a hierarquias pessoais. Esse padrão cultural, ao ser transposto para o campo político, fez com que certos líderes se posicionassem como “protetores” da população, legitimando práticas de centralização e concentração de poder. A retórica paternalista, marcada pela defesa do cuidado, da proteção e da proximidade com o povo, muitas vezes encobre mecanismos de controle social e de manipulação política (Freyre, 2003).

Outro aspecto relevante é que o paternalismo tende a minar mecanismos de accountability, uma vez que o governante carismático se coloca acima das instituições e frequentemente questiona os limites impostos pela legislação. A identificação emocional entre líder e eleitores pode, em certos casos, dificultar a crítica pública e reduzir a capacidade da sociedade de exigir transparência, fiscalização e responsabilidade administrativa. Como consequência, o Estado torna-se vulnerável ao personalismo e à apropriação simbólica e material por parte de grupos políticos específicos (Souza, 2019).

Assim, o paternalismo é compreendido como uma expressão contemporânea da herança patrimonialista, mantendo viva a lógica personalista que orientou o Estado brasileiro desde o período colonial. Mesmo diante da consolidação formal de modelos burocráticos e gerenciais, o discurso paternalista continua a desempenhar papel relevante na política nacional, evidenciando a persistência de elementos culturais e institucionais que tensionam a construção de uma administração pública verdadeiramente impessoal e republicana.

2.2 A PRESENÇA DO PATRIMONIALISMO NO ESTADO BRASILEIRO

A presença do patrimonialismo no Estado brasileiro tem raízes profundas no período colonial, quando a Coroa portuguesa delegou poderes quase absolutos aos senhores de terra, permitindo-lhes administrar territórios como extensões de seus interesses privados (Faoro, 2001). Essa prática inaugurou um modelo político baseado na apropriação pessoal do poder, criando estruturas sociais e administrativas que dificultaram a consolidação de uma distinção efetiva entre o público e o privado.

Durante o Império e a República Velha, o coronelismo se consolidou como expressão direta dessa herança patrimonialista, instaurando relações de poder baseadas em favores, dependência e controle político sobre populações locais. Os coronéis utilizavam cargos e recursos públicos como extensão de suas propriedades, reforçando a personalização da autoridade e a fragilidade das instituições estatais (Leal, 1975).

A tradição da família patriarcal também desempenhou papel fundamental na persistência do patrimonialismo, moldando comportamentos sociais e práticas administrativas por meio de uma lógica baseada na afetividade, na lealdade pessoal e na autoridade doméstica transposta para a esfera política (Holanda, 2016). Esses elementos dificultaram a consolidação de uma administração pública orientada pela impessoalidade e pela racionalidade burocrática.

Mesmo após a institucionalização de concursos públicos, mecanismos de controle e normas administrativas modernas, observa-se que práticas como clientelismo, favorecimento político e uso privado do aparelho estatal continuam presentes em diversas instâncias governamentais. Esses comportamentos revelam a permanência de estruturas personalistas que resistem à plena profissionalização da gestão pública (Nunes, 2010).

A literatura contemporânea aponta que o patrimonialismo brasileiro não deve ser compreendido apenas como traço cultural, mas como fenômeno estrutural que se articula a desigualdades sociais e econômicas profundas. Nesse sentido, Jessé Souza argumenta que o patrimonialismo foi frequentemente utilizado como explicação moralizante para problemas complexos da sociedade brasileira, obscurecendo fatores mais amplos que influenciaram a formação do Estado e da economia (Souza, 2019).

Assim, a permanência do patrimonialismo no Brasil evidencia não apenas um legado histórico, mas uma lógica institucional que atravessa diferentes períodos e modelos administrativos, constituindo um dos maiores desafios para a construção de uma administração pública pautada na impessoalidade, na eficiência e no interesse coletivo (Faoro, 2001).

2.3 A CRÍTICA CONTEMPORÂNEA AO PATRIMONIALISMO

As interpretações contemporâneas sobre o patrimonialismo no Brasil ganharam novos contornos a partir de análises sociológicas que questionam explicações tradicionais demasiadamente moralizantes. Entre os estudiosos que revisitam o tema sob outra perspectiva, destaca-se Jessé Souza, que argumenta que o patrimonialismo foi historicamente utilizado como categoria explicativa simplificadora dos problemas nacionais, desconsiderando elementos estruturais da formação social brasileira (Souza, 2019). Para o autor, essa leitura reducionista reforça estereótipos e obscurece os condicionantes econômicos e institucionais que moldaram o Estado.

A crítica de Souza destaca que o uso recorrente do patrimonialismo como justificativa para a ineficiência administrativa tende a naturalizar desigualdades, projetando sobre a cultura e sobre o “jeito brasileiro” responsabilidades que pertencem, na verdade, às estruturas de classe e às dinâmicas de poder. Ao atribuir centralidade à suposta confusão entre público e privado, essa interpretação negligencia processos históricos que demonstram o amadurecimento administrativo do país, como a profissionalização da burocracia e a ampliação de mecanismos de controle estatal (Souza, 2019).

Além disso, autores críticos afirmam que insistir na ideia de patrimonialismo como elemento puro e permanente reduz a complexidade das transformações ocorridas ao longo do século XX, especialmente com as reformas administrativas, a expansão do serviço público e a

consolidação de dispositivos legais que reforçaram a impessoalidade e a transparência. Essa visão anacrônica não considera que práticas patrimonialistas sobrevivem não por força de uma cultura imutável, mas pela reprodução de relações de poder assimétricas, enraizadas em estruturas institucionais e interesses políticos que se renovam constantemente (Nunes, 2010).

Assim, a crítica contemporânea direciona-se menos à negação da existência histórica do patrimonialismo e mais à problematização de seu uso acrítico como categoria explicativa universal. A modernização do Estado brasileiro revela avanços significativos em termos de institucionalidade e profissionalização, mas também evidencia que traços personalistas persistem não por uma suposta “herança cultural inevitável”, e sim por dinâmicas políticas que resistem à consolidação plena de uma administração impessoal e orientada ao interesse coletivo (Souza, 2019).

2.4 A BUROCRACIA COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO RACIONAL

A burocracia, conforme formulada por Max Weber, representa um marco na organização administrativa moderna ao estabelecer critérios racionais, impessoais e técnicos para o funcionamento do Estado e das instituições. Para Weber, a burocracia substitui práticas personalistas e patrimoniais por estruturas baseadas em regras formais, divisão de competências, hierarquias definidas e profissionalização dos agentes públicos, configurando o modelo mais eficiente para lidar com a complexidade do mundo moderno (Weber, 1999).

A partir dessa concepção, a burocracia surge como resposta histórica ao autoritarismo e às arbitrariedades características de regimes patrimonialistas, introduzindo princípios como legalidade, previsibilidade e estabilidade administrativa. Sua lógica se assenta na separação entre ocupantes e cargos, no mérito como critério de ingresso e na aplicação uniforme das normas, o que contribui para fortalecer a confiança institucional e minimizar interferências pessoais ou interesses privados no aparato estatal (Chiavenato, 2014).

No caso brasileiro, a adoção do modelo burocrático ganhou destaque durante a Era Vargas, quando o Estado buscou romper com estruturas regionais arcaicas, centralizar o poder e modernizar a administração pública. As reformas implementadas naquele período procuraram criar mecanismos de profissionalização, padronização de rotinas e regulamentação das carreiras

públicas, acompanhando tendências internacionais de organização administrativa e buscando superar práticas associadas ao coronelismo e ao clientelismo (Nunes, 2010).

A burocracia, entretanto, também passou a ser alvo de críticas ao longo do tempo, principalmente diante de sua dificuldade em lidar com demandas crescentes por eficiência, flexibilidade e inovação. A rigidez normativa, os procedimentos formais excessivamente detalhados e a hierarquia verticalizada frequentemente resultam em práticas lentas, pouco responsivas e propensas à reprodução de rotinas engessadas, o que levou muitos estudiosos a apontarem limitações significativas nesse modelo, especialmente diante das exigências contemporâneas do setor público (Merton, 1968).

Apesar dessas limitações, a burocracia continua a desempenhar papel fundamental na sustentação do Estado moderno, principalmente ao garantir estabilidade jurídica e previsibilidade administrativa. Seu legado permanece essencial na construção de uma administração pública profissionalizada e capaz de atuar com base em critérios técnicos, mesmo diante da ascensão de modelos mais recentes, como o gerencialismo, que propõem maior autonomia, descentralização e foco em resultados (Weber, 1999).

2.5 O GERENCIALISMO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

O gerencialismo emerge no cenário internacional a partir da década de 1980 como resposta às críticas dirigidas ao modelo burocrático tradicional, especialmente quanto à sua rigidez, morosidade e incapacidade de responder com agilidade às demandas sociais em contextos de globalização e pressão fiscal (Hood, 1991). Inspirado em práticas de gestão do setor privado, esse paradigma, também conhecido como Nova Gestão Pública (New Public Management), propõe a introdução de instrumentos de eficiência, desempenho e resultados no interior do aparelho estatal, deslocando o foco da mera observância de procedimentos para a entrega de serviços com qualidade ao cidadão.

Do ponto de vista de seus princípios, o gerencialismo enfatiza a gestão por objetivos, a definição de metas claras, a utilização de indicadores de desempenho, a descentralização de responsabilidades e a ampliação da autonomia gerencial, associada a mecanismos de controle por resultados (Osborne; Gaebler, 1992). Nesse modelo, o cidadão deixa de ser considerado apenas um destinatário passivo de políticas públicas para ser tratado como “cliente” ou “usuário”

de serviços, o que implica maior atenção à satisfação, ao tempo de resposta e à percepção de qualidade. Além disso, contratos de gestão, avaliações periódicas e incentivos vinculados ao cumprimento de metas buscam alinhar o comportamento dos servidores com as prioridades estratégicas definidas pelos governos (Pollitt; Bouckaert, 2011).

No contexto brasileiro, o gerencialismo ganha força a partir da Reforma do Estado conduzida nos anos 1990, que teve como objetivo central redefinir o papel do setor público, distinguindo funções exclusivas de Estado, áreas de prestação de serviços sociais e atividades passíveis de parceria com o setor privado (Bresser-Pereira, 1998). Essa reforma apostou na criação de organizações sociais, na celebração de contratos de gestão e na busca por maior racionalização do gasto público, ao mesmo tempo em que buscava fortalecer a capacidade de coordenação do governo, por meio de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas.

Um dos desdobramentos mais visíveis dessa agenda foi a ampliação de iniciativas de modernização administrativa e de transformação digital, com a implantação de sistemas integrados de gestão, informatização de processos internos, criação de portais de serviços eletrônicos e uso crescente de tecnologias de informação e comunicação para aproximar o Estado do cidadão (Abrucio, 2007). A digitalização de serviços, o governo eletrônico e, mais recentemente, o uso de inteligência artificial, automação e análise de dados em larga escala tornam-se estratégias centrais para reduzir custos, aumentar transparência e melhorar a eficiência das políticas públicas.

Apesar dos avanços, o gerencialismo não está isento de críticas, sobretudo quando transplantado de forma acrítica do setor privado para o setor público (Clarke; Newman, 1997). A ênfase excessiva em metas e indicadores, quando desvinculada de uma reflexão mais ampla sobre a missão do Estado e sobre a complexidade dos direitos sociais, pode induzir comportamentos meramente quantitativos, estimulando a produção de resultados formais sem correspondência com melhorias efetivas na qualidade de vida da população. Em alguns casos, a pressão por desempenho termina por intensificar a sobrecarga de trabalho, produzir ambientes competitivos e desumanizar relações institucionais.

Outra crítica recorrente aponta que o gerencialismo tende a reduzir a dimensão pública das políticas ao tratá-las como “serviços” a serem ofertados em um mercado regulado, o que pode enfraquecer o debate democrático e obscurecer conflitos de interesse e disputas de poder

inerentes à arena estatal (Ball, 1994). Além disso, a adoção de linguagem empresarial e de lógicas contratuais no interior do Estado, sem o devido cuidado, corre o risco de ampliar práticas de terceirização e precarização, comprometendo a continuidade de políticas e a valorização das carreiras públicas. Em países como o Brasil, marcados por fortes desigualdades e por uma herança patrimonialista persistente, esses riscos tornam-se ainda mais sensíveis.

Dessa forma, o gerencialismo e a Nova Gestão Pública representam, ao mesmo tempo, avanço e desafio para a administração pública brasileira: avanço, na medida em que introduzem instrumentos de planejamento, monitoramento, avaliação e transformação digital capazes de aumentar a eficiência e a transparência; desafio, porque sua implementação ocorre sobre uma base histórica ainda marcada por traços patrimonialistas e por burocracias rígidas, exigindo constante equilíbrio entre eficiência, controle democrático, equidade social e efetiva realização do interesse público (Abrucio, 2007).

3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem eminentemente bibliográfica, uma vez que se fundamenta na análise de obras clássicas e contemporâneas sobre patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e transformação digital na administração pública (Gil, 2017). A opção por esse tipo de pesquisa busca compreender os modelos administrativos a partir de suas formulações teóricas e de suas reinterpretações críticas, privilegiando a reflexão conceitual e a análise histórica.

Foram selecionados livros, artigos científicos e documentos institucionais considerados relevantes para o tema, priorizando autores que discutem a formação do Estado brasileiro, as reformas administrativas e as tendências da Nova Gestão Pública, bem como estudos que abordam a modernização e a digitalização dos serviços públicos (Lakatos; Marconi, 2017). A seleção do material foi orientada pela pertinência ao objeto de estudo e pela capacidade de iluminar as continuidades e rupturas entre os modelos analisados.

A análise dos textos foi conduzida por meio de leitura analítica e comparativa, buscando identificar convergências, divergências e permanências entre os paradigmas patrimonialista, burocrático e gerencial, bem como suas implicações para a transformação digital do Estado brasileiro (Severino, 2018). Essa estratégia permitiu construir uma síntese interpretativa capaz

de articular a dimensão histórica dos modelos administrativos com os desafios contemporâneos de eficiência, transparência e orientação ao interesse público.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados desta pesquisa evidenciam que a trajetória da administração pública brasileira não pode ser compreendida de forma linear, como simples substituição de um modelo por outro, mas como uma sobreposição de lógicas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais que continuam coexistindo no interior do Estado (Faoro, 2001). A análise da literatura mostra que práticas como o uso privado de recursos públicos, o clientelismo e o personalismo político ainda aparecem em diferentes níveis da administração, mesmo após sucessivas reformas orientadas à racionalização e à profissionalização do aparelho estatal (Nunes, 2010).

Ao mesmo tempo, a consolidação da burocracia weberiana introduziu elementos fundamentais para a construção de uma administração pública mais estável, previsível e impessoal, baseando o funcionamento estatal em normas, rotinas e carreiras estruturadas (Weber, 1999). Os estudos consultados indicam que concursos públicos, regulação de cargos, padronização de procedimentos e ampliação da legalidade formal foram passos decisivos para enfraquecer, ao menos em parte, a lógica patrimonialista e criar as condições institucionais mínimas para a adoção de modelos de gestão mais sofisticados (Chiavenato, 2014).

Por outro lado, a partir do final do século XX, o avanço de agendas inspiradas na Nova Gestão Pública e no gerencialismo passou a tensionar a herança burocrática, ao propor maior autonomia gerencial, foco em resultados, uso de indicadores, contratos de gestão e cultura organizacional orientada ao desempenho (Hood, 1991). No Brasil, a literatura mostra que a Reforma do Estado dos anos 1990 representou marco importante nesse processo, ao redefinir funções estatais, ampliar parcerias com organizações sociais e fortalecer instrumentos de planejamento e avaliação, ainda que com resultados desiguais entre áreas e níveis de governo (Bresser-Pereira, 1998).

Quando observada sob a lente da transformação digital, essa sobreposição de modelos revela um quadro ambivalente. De um lado, o gerencialismo e as políticas de modernização administrativa impulsionaram a informatização de processos, a criação de portais de governo eletrônico, a implantação de sistemas integrados de gestão e o uso crescente de tecnologias de

informação e comunicação como instrumentos de transparência e eficiência (Pollitt; Bouckaert, 2011). De outro, a permanência de rotinas burocráticas rígidas e de práticas patrimonialistas limita o potencial dessas inovações, seja pela resistência organizacional, seja pelo uso desigual ou fragmentado das ferramentas tecnológicas (Abrucio, 2007).

A análise dos estudos também indica que a transformação digital, embora frequentemente tratada como solução técnica para problemas de gestão, depende de forma decisiva de mudanças culturais e institucionais mais profundas. Em ambientes marcados por personalismo, baixa coordenação interorganizacional e descontinuidade de políticas, a adoção de novas tecnologias tende a se restringir à automação de procedimentos antigos, sem alterar substantivamente a lógica de funcionamento do Estado ou a qualidade da relação com o cidadão (Clarke; Newman, 1997). Assim, a inovação tecnológica corre o risco de reforçar assimetrias já existentes, quando não é acompanhada de reformas que fortaleçam accountability, participação e equidade.

Outro resultado relevante diz respeito à redefinição do papel do cidadão na administração pública contemporânea. A literatura sobre gerencialismo enfatiza a figura do “cliente” de serviços públicos, destacando a necessidade de maior responsividade, rapidez e qualidade no atendimento (Osborne; Gaebler, 1992). Entretanto, parte dos autores chama atenção para o perigo de reduzir a cidadania à lógica do consumo, esvaziando o debate político e a dimensão coletiva das políticas públicas, sobretudo em contextos de intensificação da transformação digital e uso de plataformas que mediam a relação entre Estado e sociedade (Ball, 1994). Esse tensionamento sugere que a tecnologia pode aproximar ou afastar o cidadão do Estado, a depender de como é concebida e governada.

Em síntese, os resultados e discussões apontam que a transformação digital da administração pública brasileira não se constrói sobre terreno neutro, mas sobre uma base histórica marcada por patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, que se entrelaçam de maneira complexa (Souza, 2019). As tecnologias digitais, a automação de processos e a incorporação de inteligência artificial representam oportunidades reais de ampliação da eficiência, da transparência e do controle social, mas seu impacto efetivo depende da capacidade de enfrentar práticas personalistas, superar rigidez burocrática excessiva e evitar a mercantilização da esfera pública. A consolidação de um Estado digital comprometido com o interesse coletivo exige, portanto, não apenas inovação técnica, mas também reforma institucional e amadurecimento democrático.

5 CONCLUSÃO

O estudo teve como objetivo analisar a importância do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo na trajetória da administração pública brasileira, destacando de que maneira esses modelos influenciam o processo contemporâneo de transformação digital do Estado. A partir de uma pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa, foi possível compreender que esses paradigmas não se sucedem de forma linear, mas coexistem e se entrelaçam, marcando profundamente as formas de organização, decisão e gestão no setor público.

Os resultados evidenciaram que o patrimonialismo deixou um legado persistente de personalização do poder e de confusão entre o público e o privado, ainda perceptível em práticas clientelistas e no uso indevido de recursos estatais. Ao mesmo tempo, a burocracia contribuiu para a construção de uma administração mais profissionalizada, baseada em normas, carreiras e procedimentos formais, embora também tenha gerado críticas relacionadas à rigidez, à lentidão e à dificuldade de inovação. O gerencialismo, por sua vez, introduziu a lógica de resultados, a cultura de desempenho e a busca por maior eficiência, favorecendo processos de modernização administrativa e de digitalização de serviços, mas também levantando questionamentos sobre a mercantilização da esfera pública e a pressão excessiva por metas.

No contexto da transformação digital, o artigo demonstrou que a adoção de tecnologias, sistemas de informação, automação e inteligência artificial representa oportunidade relevante para ampliar a eficiência, a transparência e a proximidade entre Estado e sociedade. Contudo, tais inovações não se mostram suficientes por si mesmas, uma vez que encontram limites em estruturas históricas, culturas organizacionais e práticas políticas que ainda reproduzem traços patrimonialistas e burocráticos. A digitalização tende a ser mais efetiva quando articulada a reformas institucionais que fortaleçam a impessoalidade, a responsabilização, a participação cidadã e o compromisso com o interesse público.

Como contribuição, o estudo reforça a necessidade de compreender a transformação digital da administração pública não apenas como um processo técnico, mas como fenômeno político e institucional, condicionado pela história e pelos modelos de gestão que moldaram o Estado brasileiro. Ao integrar a análise de patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, o trabalho oferece uma leitura articulada das continuidades e rupturas que atravessam a administração pública, indicando que a construção de um Estado digital democrático,

transparente e eficiente exige, simultaneamente, inovação tecnológica, revisão de práticas e fortalecimento das bases republicanas da gestão pública.



REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- BALL, Stephen J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: MARE, 1998.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.
- CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare**. London: Sage, 1997.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MERTON, Robert K. **Social theory and social structure**. Enlarged ed. New York: Free Press, 1968.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume, 1992.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

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

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999

