

A EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: uma revisão bibliográfica.

**Emylly Lauriene Santana
de Lima**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima/Campus Boa Vista
Zona Oeste (IFRR/CBVZO).
emylly.santana@hotmail.com

Greici Angela Holz

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima/Campus Boa Vista
Zona Oeste (IFRR/CBVZO).
greiciholz3@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a evolução da gestão pública no Brasil a partir de uma revisão bibliográfica que contempla os principais marcos históricos, modelos administrativos e transformações ocorridas nas últimas décadas. A metodologia caracteriza-se como revisão narrativa da literatura, baseada em autores clássicos e contemporâneos da administração pública, com destaque para Bresser-Pereira, Abrucio, Secchi, Paula e Denhardt, cujas contribuições fundamentam a compreensão das correntes burocrática, gerencial e da governança pública. O referencial teórico utilizado aborda desde a consolidação do modelo burocrático weberiano no Estado brasileiro até a adoção do paradigma gerencial nos anos 1990, assim como as recentes tendências de governança, participação social, transparência e inovação no setor público. Os resultados esperados apontam que a gestão pública brasileira passou por um processo gradativo de modernização, impulsionado pela necessidade de maior eficiência administrativa, controle social e prestação de serviços de qualidade. A análise indica que, embora os modelos tenham

avançado em direção a uma administração mais ágil e orientada ao cidadão, ainda persistem desafios relacionados à profissionalização da gestão, à integração federativa, à redução da burocracia e ao fortalecimento da participação democrática. As principais considerações do estudo evidenciam que a evolução da gestão pública no Brasil não ocorre de forma linear, mas é marcada por avanços e retrocessos influenciados por contextos políticos, econômicos e institucionais. Conclui-se que, apesar dos progressos observados, o aperfeiçoamento contínuo das práticas administrativas é essencial para a consolidação de um Estado eficiente, transparente e alinhado às demandas sociais contemporâneas.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Administração pública brasileira. Governança. Modernização administrativa. Políticas públicas.

ABSTRACT

This article aims to analyze the evolution of public management in Brazil through a literature review that encompasses the main historical milestones, administrative models, and transformations that have occurred in recent decades. The methodology is characterized as a narrative literature review, based on classic and contemporary authors in public administration, with emphasis on Bresser-Pereira, Abrucio, Secchi, Paula, and Denhardt, whose contributions underpin the understanding of bureaucratic, managerial, and public governance currents. The theoretical framework used addresses the consolidation of the Weberian bureaucratic model in the Brazilian State up to the adoption of the managerial

paradigm in the 1990s, as well as recent trends in governance, social participation, transparency, and innovation in the public sector. The expected results indicate that Brazilian public management has undergone a gradual modernization process, driven by the need for greater administrative efficiency, social control, and the provision of quality services. The analysis indicates that, although models have advanced towards a more agile and citizen-oriented administration, challenges related to the professionalization of management, federal integration, reduction of bureaucracy, and strengthening of democratic participation still persist. The main considerations of the study show that the evolution of public management in Brazil does not occur linearly, but is marked by advances and setbacks influenced by political, economic, and institutional contexts. It concludes that, despite the observed advances, the continuous improvement of administrative practices is essential for the consolidation of an efficient, transparent state aligned with contemporary social demands.

KEYWORDS: Brazilian public administration. Governance. Administrative modernization. Public policies.

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira tem passado por contínuos processos de transformação ao longo de sua história, impulsionados pelas mudanças políticas, sociais e econômicas que influenciam o papel do Estado e suas formas de atuação. Entender essa evolução torna-se fundamental para compreender como se estruturam as políticas públicas, como se organizam as instituições e quais são os desafios persistentes para a consolidação de uma administração pública eficiente e capaz de atender às demandas sociais.

A escolha desse tema decorre da necessidade de analisar como os modelos de gestão foram incorporados pelo Estado brasileiro, especialmente em um contexto em que se exige cada vez mais transparência, participação cidadã e qualidade nos serviços públicos. Essa motivação também se apoia na relevância acadêmica e prática do debate sobre reformas administrativas e sobre a modernização da máquina estatal.

Para aprofundar essa discussão, o estudo baseia-se em uma revisão bibliográfica que contempla autores que se tornaram referência no campo da administração pública, como

Bresser-Pereira, que discute as reformas gerenciais e a crise do Estado; Abrucio, que analisa o federalismo e a reorganização das estruturas administrativas; Secchi, que sistematiza os modelos de gestão; e Paula, cujo trabalho problematiza a lógica gerencial e aponta a importância da gestão pública societal. Esses referenciais auxiliam na compreensão dos

distintos paradigmas que orientaram a administração pública brasileira, desde o modelo burocrático, inspirado no pensamento weberiano, até as abordagens contemporâneas de governança pública e gestão participativa.

A metodologia adotada consiste em uma revisão narrativa da literatura, permitindo identificar contribuições teóricas, comparações entre modelos e a evolução das propostas de gestão ao longo do tempo. Esse tipo de abordagem possibilita observar as principais mudanças que moldaram o Estado brasileiro, evidenciar avanços e limitações das reformas empreendidas e interpretar como tais transformações repercutem no cotidiano administrativo e na prestação de serviços à sociedade.

Com base nesse percurso teórico e metodológico, o presente artigo tem como objetivo analisar a evolução da gestão pública no Brasil, considerando seus marcos históricos, as influências teóricas e os impactos das reformas administrativas. Como objetivos específicos, busca-se compreender os elementos que caracterizam os diferentes modelos de gestão, identificar suas contribuições para a modernização do Estado e refletir sobre os desafios que ainda se colocam para a consolidação de uma administração pública mais eficiente, democrática e orientada ao cidadão.

Dessa forma, a pesquisa pretende contribuir para o debate acadêmico e para a compreensão das práticas administrativas contemporâneas, destacando a importância de um Estado capaz de se adaptar às transformações e responder às necessidades da sociedade brasileira.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Histórico da Gestão Pública no Brasil

A gestão pública brasileira passou por profundas transformações desde o período colonial até os modelos contemporâneos de governança. Essa evolução é marcada por diferentes concepções de Estado, influenciadas por contextos políticos, demandas sociais e reformas administrativas.

Segundo Abrucio (2007), compreender o desenvolvimento histórico da administração pública brasileira é fundamental para entender os obstáculos estruturais que ainda hoje limitam a eficiência do Estado. O autor destaca que essa trajetória revela um processo contínuo de modernização, marcado por avanços e permanências institucionais.

Durante o período colonial e imperial, a administração pública no Brasil possuía forte caráter patrimonialista, marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados. De acordo com Faoro (2001), o Estado se estruturou sobre uma lógica de estamento burocrático que concentrava poder nas mãos das elites, limitando a institucionalização de mecanismos administrativos eficientes.

Esse modelo se perpetuou durante o Império e parte da Primeira República, caracterizando-se por práticas como clientelismo, nepotismo e rotatividade de cargos a partir de interesses políticos. Paula (2005) afirma que essa herança patrimonialista deixou marcas profundas no modo como o Estado brasileiro organiza sua administração, dificultando a consolidação de uma cultura pública profissional e impessoal.

A partir da década de 1930, com a Era Vargas, instalou-se no Brasil o modelo burocrático moderno, inspirado no pensamento weberiano. Essa reforma buscou romper com práticas patrimonialistas, instituindo concursos públicos, padronização de processos administrativos e especialização técnica.

Bresser-Pereira (1998) destaca que o Estado burocrático representou importante avanço ao estabelecer critérios de mérito e profissionalização, embora ainda mantivesse forte centralização do poder e excessiva rigidez procedimental.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, simbolizou a institucionalização de um aparato estatal racionalizado, voltado à eficiência e ao controle interno. Para Secchi (2010), essa fase representou o primeiro grande marco da gestão pública no Brasil, ao promover a racionalização administrativa e formalizar o serviço público. Entretanto, apesar dos avanços burocráticos, persistiram elementos patrimonialistas e práticas de favorecimento político, especialmente durante o regime militar (1964–1985).

Nesse período, ampliou-se a máquina estatal, mas manteve-se uma lógica centralizadora e pouco participativa.

Abrucio (2007) observa que, embora tenha ocorrido modernização administrativa em áreas como planejamento e finanças, o autoritarismo limitou o controle social e a transparência das ações governamentais.

Foi somente com a redemocratização e, sobretudo, com a Constituição de 1988 que se consolidou uma nova concepção de Estado, marcada pela ampliação dos direitos sociais, descentralização de competências e fortalecimento do federalismo (ABRUCIO, 2007).

Essa nova arquitetura institucional exigiu transformações profundas na gestão pública, demandando eficiência, controle social e participação democrática (ABRUCIO, 2007).

Nos anos 1990, o Brasil vivenciou uma das reformas administrativas mais importantes de sua história: a Reforma Gerencial. Bresser-Pereira (1998), um de seus principais formuladores, afirma que o gerencialismo buscou superar o modelo burocrático tradicional, introduzindo princípios de eficiência, resultados, avaliação de desempenho e maior autonomia gerencial.

Influenciado pelas tendências internacionais da Nova Gestão Pública, o Brasil implementou modelos organizacionais voltados para a flexibilização, contratualização e descentralização das ações governamentais.

Paula (2005) destaca que a Reforma Gerencial trouxe contribuições significativas, como a introdução das organizações sociais, a ênfase em indicadores e a busca por uma administração pública orientada a resultados. Contudo, a autora também aponta limitações relacionadas à importação de práticas privadas sem considerar as especificidades do setor público.

A partir dos anos 2000, novas perspectivas começaram a influenciar a gestão pública brasileira, especialmente a noção de governança pública. Segundo Secchi (2010), a governança enfatiza a articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, buscando maior coordenação, transparência e accountability. Nesse contexto, políticas públicas passaram a ser construídas com base em redes colaborativas, participação social e compartilhamento de responsabilidades.

Essa mudança foi acompanhada pelo fortalecimento de conselhos, conferências e instâncias de controle social, além de mecanismos de transparência ampliados pela Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011.

Para Abrucio (2017), a governança pública representa uma etapa mais avançada da gestão, pois integra eficiência administrativa e democracia participativa.

No entanto, a implementação da governança no Brasil enfrenta desafios significativos. De acordo com Abrucio (2017), o federalismo brasileiro apresenta problemas de coordenação e desigualdades regionais que dificultam a efetividade das políticas públicas.

A sobreposição de competências entre União, estados e municípios, somada à dependência financeira das esferas locais, compromete a eficiência administrativa.

Paula (2013) acrescenta que a gestão pública no país ainda convive com tensões entre o modelo gerencial e práticas burocráticas tradicionais, o que gera entraves à inovação

e à modernização institucional. Além disso, crises econômicas e políticas, especialmente a partir de 2015, impactaram o financiamento de políticas públicas e colocaram desafios adicionais à administração estatal.

Apesar das dificuldades, observa-se avanços importantes nas últimas décadas, especialmente no campo da transparência, digitalização e participação social. Secchi (2016) destaca que a incorporação de tecnologias digitais, como sistemas eletrônicos de processos, portais de transparência e plataformas de participação, tem potencializado a eficiência dos serviços públicos e ampliado o acesso da sociedade às informações governamentais.

Esses avanços apontam para um modelo de gestão orientado pela inovação e pela governança digital, que tende a transformar profundamente a relação entre Estado e sociedade.

O histórico da gestão pública no Brasil revela um percurso complexo e multifacetado, marcado por transições entre o patrimonialismo, o burocrático, o gerencialismo e a governança. Cada fase representou avanços e limites, contribuindo para a estruturação de um Estado em constante busca de eficiência, transparência e justiça social.

Como afirmam Abrucio (2017) e Paula (2013), o desafio contemporâneo consiste em consolidar uma gestão pública capaz de integrar resultados, ética, democracia e participação, garantindo serviços de qualidade e fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições públicas.

A trajetória da gestão pública brasileira reflete as transformações políticas, econômicas e sociais que marcaram o país ao longo do tempo. Cada período histórico apresentou modelos administrativos distintos, influenciados por diferentes concepções de Estado e práticas governamentais.

A literatura brasileira evidencia que o desenvolvimento da administração pública no Brasil não ocorreu de forma linear, mas por meio de rupturas, permanências e adaptações às demandas sociais e aos contextos político-institucionais (Motta, 2013). Assim, compreender esses períodos é fundamental para analisar as instituições públicas atuais e as bases que sustentam seus processos de gestão.

2.2 Período Patrimonialista (até a década de 1930)

O período patrimonialista predominou no Brasil desde o período imperial até o final da Primeira República, caracterizando-se pela ausência de distinção clara entre os interesses do Estado e os interesses privados das elites dominantes.

Segundo Faoro (2001), o patrimonialismo brasileiro deriva de uma herança ibérica que estruturou a administração pública como extensão das relações pessoais e familiares, permitindo que o aparelho estatal fosse utilizado para garantir privilégios e manter estruturas de poder concentradas.

Nesse modelo, o acesso aos cargos públicos ocorria, predominantemente, por indicação política, reforçando práticas de favoritismo e ausência de critérios técnicos. Para Bresser-Pereira (2006), o patrimonialismo se consolidou no país porque o Estado funcionava como uma ferramenta de manutenção dos interesses das oligarquias agrárias, o que impedia a adoção de mecanismos administrativos racionais e impessoais.

Assim, a administração pública operava de forma difusa, sem procedimentos formais ou preocupação com eficiência, pois a lógica predominante era a manutenção do poder e não a prestação de serviços à população.

Autores como Nogueira (1997) destacam que, no patrimonialismo, a administração pública era marcada pela confusão entre as esferas pública e privada, pela baixa profissionalização e pela ausência de mecanismos de controle, o que dificultava a construção de um Estado voltado ao interesse coletivo. Esse cenário perdurou até a década de 1930, quando mudanças políticas e econômicas demandaram a modernização das estruturas estatais.

2.3 Período Burocrático (1930–1960)

Com a Revolução de 1930 e o fortalecimento do Estado no governo Vargas, iniciou-se um processo de modernização administrativa que buscou romper com as práticas patrimonialistas. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, representou um marco importante, pois introduziu princípios burocráticos baseados na racionalidade, na impessoalidade e na profissionalização do serviço público. Conforme destaca Abrucio (2007), essa reforma visava construir uma administração pública moderna, capaz de responder às demandas de industrialização e centralização política da época.

A burocracia weberiana influenciou diretamente esse período, estruturando normas formais, hierarquias e procedimentos padronizados. E para Matias-Pereira (2012), o modelo burocrático representou um avanço significativo, pois fortaleceu mecanismos de controle e ampliou a eficiência administrativa, ainda que, posteriormente, tenha sido criticado por sua rigidez e excesso de formalismo.

Esse período também marcou a institucionalização do concurso público como meio de ingresso no serviço público, substituindo indicações políticas e consolidando a meritocracia como princípio norteador (Matias-Pereira, 2012).

Entretanto, como ressalta Cavalcante (2015), apesar dos avanços, a burocracia brasileira não conseguiu eliminar totalmente práticas clientelistas, especialmente nos níveis subnacionais, onde resquícios patrimonialistas permaneceram.

2.4 Período Gerencial (a partir da década de 1990)

A partir da década de 1990, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a adotar elementos do modelo gerencialista, influenciado pelo movimento internacional conhecido como New Public Management.

As reformas realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente com a Reforma Administrativa de 1995, liderada por Bresser-Pereira, introduziram princípios voltados à eficiência, qualidade do gasto público, descentralização e foco em resultados.

Bresser-Pereira (1998) argumenta que o objetivo dessa reforma era transformar o Estado em uma instituição capaz de enfrentar desafios contemporâneos, substituindo práticas burocráticas excessivamente rígidas por métodos gerenciais mais flexíveis.

Entre as principais inovações desse período estão: a criação das agências reguladoras, a ampliação de contratos de gestão, e a separação entre funções de formulação, regulação e execução de políticas públicas.

Segundo Abrucio (2007), o paradigma gerencialista trouxe avanços importantes, como maior autonomia para gestores públicos, introdução de mecanismos de avaliação de desempenho e fortalecimento da governança.

No entanto, o autor também aponta que a implementação desse modelo encontrou obstáculos, especialmente pela coexistência de práticas burocráticas tradicionais e limitações estruturais do Estado brasileiro.

2.5 Período Democrático-Participativo (anos 2000 até hoje)

Com a consolidação da democracia e a ampliação de mecanismos participativos previstos na Constituição de 1988, emerge, a partir dos anos 2000, um modelo democrático-participativo de gestão pública. Esse modelo busca integrar princípios gerenciais a formas de

participação direta da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Autores como Avritzer (2012) enfatizam que conselhos, conferências nacionais e ouvidorias públicas tornaram-se instrumentos essenciais para fortalecer a dimensão democrática da gestão pública, permitindo que diferentes segmentos sociais influenciassem decisões governamentais.

Para Pinho e Santos (2015), a participação social promove maior transparência, legitimação e controle social, contribuindo para uma administração pública mais responsiva.

Além disso, o avanço das tecnologias digitais ampliou a possibilidade de participação e monitoramento governamental. Transparência, acesso à informação e governos digitais passaram a compor a agenda contemporânea da administração pública brasileira, conforme destaca Matias-Pereira (2012).

O desafio atual consiste em equilibrar eficiência gerencial e participação democrática, de forma a construir um Estado capaz de atender às demandas sociais em um contexto de crescente complexidade.

A revisão bibliográfica realizada permitiu compreender que a trajetória da gestão pública brasileira é marcada por transformações profundas, que refletem mudanças estruturais no Estado, nas relações de poder e nas demandas sociais. Ao percorrer os modelos patrimonialista, burocrático, gerencial e democrático-participativo, observa-se que cada período não substitui completamente o anterior, mas incorpora elementos novos enquanto mantém traços persistentes das fases anteriores, especialmente no que diz respeito ao patrimonialismo.

Essa fase foi essencial para romper parcialmente com a lógica patrimonialista, embora tenha enfrentado limitações decorrentes de sua própria rigidez procedimental. Ainda assim, a burocracia foi a base necessária para a emergência do modelo gerencial, que ganhou força na década de 1990 com as reformas. Esse modelo trouxe consigo a busca por eficiência, descentralização e foco em resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura demonstra que o gerencialismo não foi suficiente para responder sozinho às complexas demandas sociais que emergiram com a ampliação democrática. A administração pública contemporânea requer não apenas eficiência, mas também participação

social, transparência e inclusão cidadã. Essa articulação entre gestão e democracia torna-se ainda mais evidente com os avanços no campo da governança.

Essa trajetória, porém, não se apresenta linear, evidenciando sobreposições, tensões e desafios ainda presentes. A literatura analisada reforça que o futuro da gestão pública no Brasil depende da capacidade de combinar eficiência administrativa com aprofundamento democrático, superando limitações históricas que persistem desde o patrimonialismo e fortalecendo modelos de gestão que valorizem o interesse público, a cidadania e a justiça social.

Assim, ao confrontar os diferentes referenciais teóricos, conclui-se que a gestão pública brasileira evoluiu de um Estado centrado em interesses privados para uma administração mais profissionalizada, orientada por resultados e, mais recentemente, comprometida com práticas participativas e de governança democrática.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Governança, cooperação e coordenação no federalismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1–27, 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e participação social no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O patrimonialismo brasileiro e sua persistência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 395-414, 2006.

CAVALCANTE, Pedro. Persistência e mudança do patrimonialismo no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 3, p. 371-392, 2015.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a governança democrática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 1-21, 2012.

MOTTA, Paulo Roberto. Administração pública e modernização do Estado. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 70-79, 2013.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 1-16, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTOS, Ednaldo Souza dos. Participação e controle social: desafios para a gestão pública contemporânea. *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 2, p. 213-234, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 347-369, 2010.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas e governança digital. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 1003-1020, 2016.