



Governança Pública e Gestão Estatal no Brasil: Desafios da Eficiência Administrativa, do Controle Institucional e da Legitimidade Democrática

Public Governance and State Management in Brazil: Challenges to Administrative Efficiency, Institutional Oversight, and Democratic Legitimacy

Pedro Rafael Dos Santos Paz

Resumo: A administração pública brasileira tem sido marcada por profundas transformações institucionais decorrentes das reformas administrativas, da ampliação dos mecanismos de controle e da consolidação do paradigma da governança pública. Nesse contexto, este capítulo analisa a configuração contemporânea da gestão estatal no Brasil, considerando as relações entre eficiência administrativa, controle institucional e legitimidade democrática. Adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise histórico-institucional, com o objetivo de compreender a evolução dos modelos de administração pública, desde o patrimonialismo e a burocracia até a Nova Gestão Pública e a governança pública. A análise evidencia que a trajetória da administração pública brasileira não pode ser compreendida como um processo linear de substituição de paradigmas, mas como uma dinâmica de coexistência institucional, na qual racionalidades patrimonialistas, burocráticas, gerenciais e de governança permanecem simultaneamente presentes, condicionando a capacidade estatal e influenciando a formulação e a implementação das políticas públicas. Conclui-se que, embora os avanços institucionais tenham fortalecido a transparência, a accountability e os mecanismos de controle democrático, persistem tensões estruturais entre eficiência administrativa, controle institucional e legitimidade democrática, constituindo desafios permanentes para a consolidação de uma governança pública capaz de responder, de forma coordenada e efetiva, às demandas da sociedade brasileira.

Palavras-chave: administração pública; governança pública; gestão pública; controle institucional; eficiência administrativa; legitimidade democrática.

Abstract: Brazilian public administration has undergone profound institutional transformations resulting from administrative reforms, the expansion of institutional control mechanisms, and the consolidation of the public governance paradigm. In this context, this chapter analyzes the contemporary configuration of public management in Brazil, considering the relationship between administrative efficiency, institutional control, and democratic legitimacy. A qualitative approach was adopted, based on a literature review and historical-institutional analysis, to understand the evolution of public administration models, from patrimonialism and bureaucracy to New Public Management and public governance. The analysis demonstrates that the trajectory of Brazilian public administration should not be understood as a linear process of replacing administrative paradigms, but rather as a dynamic of institutional coexistence in which patrimonial, bureaucratic, managerial, and governance-based rationalities remain simultaneously present, shaping state capacity and influencing the formulation and implementation of public policies. It is concluded that, although institutional advances have strengthened transparency, accountability, and democratic control mechanisms, structural tensions persist between administrative efficiency, institutional control, and democratic legitimacy, constituting ongoing challenges to the consolidation of a public governance model.

capable of responding in a coordinated and effective manner to the demands of Brazilian society.

Keywords: public administration; public governance; public management; institutional control; administrative efficiency; democratic legitimacy.

INTRODUÇÃO

A dinâmica das sociedades contemporâneas tem imposto desafios crescentes à organização e ao funcionamento do Estado, particularmente no que concerne à sua capacidade de formular, coordenar e implementar políticas públicas em contextos marcados por elevada complexidade social, econômica e institucional. Nesse cenário, a administração pública deixa de ser compreendida como um mero aparato técnico-operacional voltado à execução de decisões governamentais, assumindo uma posição estratégica na mediação entre demandas sociais, arranjos institucionais e dinâmicas políticas. Tal deslocamento analítico revela não apenas uma reconfiguração funcional do Estado, mas, sobretudo, a insuficiência dos modelos tradicionais de gestão pública para responder às exigências de um ambiente cada vez mais interdependente, contingente e orientado por múltiplos centros de decisão.

Entretanto, apesar dos avanços institucionais observados, a administração pública brasileira continua a enfrentar desafios significativos relacionados à conciliação entre eficiência administrativa, controle institucional e legitimidade democrática. A intensificação da judicialização das políticas públicas, a expansão dos mecanismos de controle e as recorrentes tensões entre os poderes revelam um arranjo institucional marcado por ambiguidades e disputas, no qual a governança pública não se apresenta como um modelo estático ou plenamente consolidado, mas como um processo dinâmico de reconfiguração contínua. Tal cenário evidencia a existência de tensões estruturais que atravessam o funcionamento do Estado, colocando em questão a efetividade dos instrumentos de gestão e a capacidade de coordenação das políticas públicas.

Diante desse quadro, o presente estudo tem por objetivo analisar a configuração da governança pública no Brasil contemporâneo, considerando suas inter-relações com a eficiência administrativa, os mecanismos de controle institucional e os limites impostos pela dinâmica democrática. Parte-se da hipótese de que, embora os avanços normativos e institucionais tenham contribuído para a modernização da gestão pública, persiste uma tensão estrutural que compromete a efetividade do modelo de governança adotado, evidenciando a coexistência de lógicas administrativas distintas e, por vezes, contraditórias. Do ponto de vista metodológico, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise histórico-institucional, com o objetivo de articular os referenciais teóricos da administração pública às especificidades do contexto brasileiro. Tal estratégia analítica permite apreender as transformações do Estado e de suas instituições tanto em seus aspectos normativos quanto em suas manifestações empíricas, evidenciando as dinâmicas de continuidade e ruptura que caracterizam a evolução da administração pública no país.

Para o alcance desses objetivos, o artigo está estruturado em três eixos principais: inicialmente, são apresentados os fundamentos teóricos da administração pública, com ênfase na evolução dos modelos de gestão; em seguida, analisa-se a trajetória da administração pública no Brasil, destacando seus principais marcos históricos e institucionais; por fim, examinam-se a governança pública e os mecanismos de controle institucional, bem como os desafios contemporâneos relacionados à eficiência, à legitimidade e às tensões democráticas. Ao final, são apresentadas as considerações finais, com a síntese dos argumentos desenvolvidos e a proposição de contribuições ao debate acerca do papel da administração pública no Estado contemporâneo.

DESENVOLVIMENTO

Fundamentos Teóricos da Administração Pública

Constituindo o ponto de partida dessa trajetória, destaca-se o modelo burocrático clássico, estruturado a partir das formulações de Max Weber, fundamentado na racionalidade formal, na hierarquia funcional e na impessoalidade das relações administrativas. Nesse contexto, a burocracia é concebida como instrumento de racionalização e eficiência do Estado, capaz de assegurar previsibilidade, estabilidade e controle dos processos decisórios. Ao estabelecer regras e procedimentos formalizados, esse modelo busca afastar práticas patrimonialistas, promovendo a distinção entre o público e o privado e contribuindo para a consolidação do Estado moderno. Apesar de sua relevância histórica, o modelo burocrático passou a ser alvo de críticas à medida que suas limitações se tornaram evidentes diante das novas demandas sociais. A rigidez estrutural, o excesso de formalismo e a baixa capacidade de adaptação às mudanças configuram obstáculos significativos à eficiência administrativa, especialmente em contextos marcados pela crescente complexidade e dinamismo das relações sociais.

A chamada Nova Gestão Pública, amplamente discutida e difundida por autores como Christopher Hood, introduz uma lógica orientada para resultados, eficiência, redução de custos, descentralização administrativa e flexibilização das estruturas organizacionais. Nesse modelo, o cidadão passa a ser concebido como usuário — ou mesmo cliente — dos serviços públicos, enquanto a administração pública é incentivada a adotar instrumentos de avaliação de desempenho, metas e indicadores de eficiência. Entretanto, a aplicação da lógica gerencial ao setor público não se revelou suficiente para responder às complexidades inerentes à ação estatal, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades estruturais e por demandas sociais heterogêneas. A crítica à Nova Gestão Pública reside, sobretudo, na tendência de reduzir a atuação do Estado a critérios predominantemente econômicos, desconsiderando as dimensões políticas, sociais e democráticas que são constitutivas da gestão pública. Nesse sentido, a ênfase excessiva em resultados mensuráveis pode comprometer a legitimidade das ações

governamentais, ao priorizar indicadores de desempenho em detrimento de valores como equidade, participação e justiça social.

Diante dessas limitações, consolida-se o conceito de governança pública, que representa uma ampliação do escopo analítico da administração pública. Tal perspectiva desloca o foco da gestão estatal isolada para uma lógica de articulação entre múltiplos atores, envolvendo instituições públicas, organizações privadas e a sociedade civil, estruturando-se a partir de redes de cooperação, negociação e interdependência. Nesse arranjo, o Estado deixa de atuar como único agente decisório, assumindo uma função de coordenação e mediação no interior de sistemas complexos de interação. A governança pública incorpora princípios como transparência, accountability, participação social e coordenação interinstitucional, refletindo a dinâmica contemporânea da gestão pública. Ao reconhecer a interdependência entre diferentes atores e níveis de governo, esse modelo busca superar tanto as limitações do formalismo burocrático quanto os excessos do gerencialismo, propondo uma abordagem que articula eficiência administrativa e legitimidade democrática.

A Nova Gestão Pública (NGP)

Para compreendermos o significado da Nova Gestão Pública (NGP), faz-se necessário, inicialmente, considerar as transformações econômicas, políticas e institucionais que marcaram o final do século XX, especialmente no que se refere às crises fiscais do Estado e à crescente exigência de eficiência na prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, a administração pública passa a incorporar princípios e práticas oriundos do setor privado, com o objetivo de superar as limitações do modelo burocrático tradicional, frequentemente associado à rigidez estrutural, à lentidão administrativa e à baixa capacidade de resposta diante das demandas sociais contemporâneas. Tal reconfiguração representa não apenas uma mudança nos instrumentos de gestão, mas uma redefinição da própria lógica de funcionamento do Estado, deslocando o foco do controle formal dos procedimentos para a obtenção de resultados e para a maximização da eficiência administrativa.

Amplamente sistematizada por Christopher Hood, a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) fundamenta-se na descentralização das estruturas administrativas, na flexibilização organizacional e na introdução de mecanismos de competição e controle por desempenho, uma vez que há a necessidade de “*stress results rather than procedures*” (Hood, 1991, p. 4, tradução nossa), isto é, “ênfasis resultados em vez de procedimentos”, deslocando o foco da administração pública tradicional para uma lógica gerencial orientada pela eficiência e pela mensuração quantitativa do desempenho institucional. Tal lógica representa uma significativa inflexão na racionalidade administrativa estatal, ao deslocar o eixo da gestão pública do controle estritamente procedimental para uma orientação voltada ao desempenho, à produtividade e à capacidade de entrega dos serviços públicos. Nesse contexto, instrumentos de monitoramento, avaliação de desempenho e controle de resultados tornam-se fundamentais para a condução da ação estatal,

reforçando uma perspectiva gerencial orientada pela eficiência e pela capacidade de resposta das instituições públicas diante das demandas sociais. Nesse sentido:

Ambos os modelos adotam revisão judicial por cortes de competência comum, assim como o Brasil. A diferença é que em nosso país essa fase de revisão por Cortes judiciais dotadas de julgadores independentes e imparciais, com poder de revisão amplo, mas não especializadas, é considerada a principal fase decisória do sistema de justiça administrativa, o que acaba dando margem a disfunções, como a aplicação de princípios próprios do direito privado na solução de conflitos de direito administrativo (Perlingeiro, 2020, p. 15).

Tal problemática evidencia que a incorporação de mecanismos oriundos do setor privado não ocorre de maneira neutra, mas produz impactos diretos sobre a forma de compreensão da função estatal e sobre os próprios fundamentos que legitimam a administração pública em sociedades democráticas. Na realidade brasileira, a implementação da Nova Gestão Pública ganha particular relevância no contexto das reformas administrativas da década de 1990, marcadas pela busca de maior eficiência e racionalização do aparato estatal. Assim, a Nova Gestão Pública representa um marco significativo na evolução dos modelos de administração pública, ao introduzir uma racionalidade orientada para resultados, eficiência e desempenho institucional. Contudo, suas limitações evidenciam a necessidade de abordagens mais amplas, capazes de articular critérios gerenciais com valores democráticos, sociais e institucionais inerentes à atuação estatal. É nesse contexto que emerge o debate acerca da governança pública, cuja proposta busca superar os limites do gerencialismo ao incorporar dimensões relacionadas à participação, coordenação e legitimidade democrática, tema a ser discutido na subseção seguinte.

A emergência da governança pública

A consolidação do paradigma da governança pública representa uma significativa inflexão na compreensão da atuação do Estado no mundo contemporâneo. Diferentemente dos modelos anteriores — centrados, respectivamente, na racionalidade burocrática e na lógica gerencial —, que se estruturavam a partir da organização interna do aparato estatal, a governança pública desloca o foco da análise para as relações estabelecidas entre múltiplos atores e setores sociais, reconhecendo a complexidade das sociedades contemporâneas e a crescente interdependência entre Estado, mercado e sociedade civil. Tal paradigma surge como resposta às limitações evidenciadas tanto pelo formalismo burocrático quanto pelo reducionismo gerencial característico da Nova Gestão Pública. Por um lado, a burocracia revelou-se insuficiente para lidar com ambientes dinâmicos e marcados por elevada complexidade institucional e social; por outro, a lógica da eficiência, típica do modelo gerencial, demonstrou incapacidade de contemplar dimensões fundamentais da ação pública, especialmente aquelas relacionadas à participação democrática, à legitimidade política e à articulação institucional. Nesse contexto, a governança pública propõe uma abordagem na qual a ação estatal deixa de ser

concebida como resultado exclusivo da atuação hierárquica do Estado, passando a ser compreendida como produto de processos de colaboração, coordenação e negociação entre diferentes atores sociais e institucionais.

Podendo-se citar autores como R. A. W. Rhodes, que destacam que a governança envolve a formação de redes de políticas públicas (policy networks), caracterizadas por relações horizontais, descentralizadas e fundamentadas na interdependência entre diferentes atores institucionais. Nesse contexto, o Estado deixa de atuar como único centro decisório, assumindo uma função de coordenação e articulação de interesses diversos. Tal perspectiva parte do reconhecimento de que muitos problemas públicos contemporâneos — como a desigualdade social, a sustentabilidade ambiental e as disparidades regionais — não podem ser enfrentados de maneira eficaz exclusivamente por meio das estruturas hierárquicas tradicionais, exigindo formas ampliadas de cooperação interinstitucional, compartilhamento de responsabilidades e participação social.

Nesse cenário, impõe-se como um dos elementos centrais da governança pública a incorporação do princípio da accountability, compreendido como a obrigação dos agentes públicos de prestar contas de suas ações e decisões perante a sociedade. Tal conceito articula-se diretamente às noções de transparência e fortalecimento dos mecanismos de controle social, ampliando o papel do cidadão, que deixa de ser concebido apenas como usuário dos serviços públicos para assumir uma posição mais ativa nos processos de deliberação e acompanhamento das ações estatais. Nesse sentido, a governança pública contribui para uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, orientando a gestão pública para uma lógica mais democrática, participativa e inclusiva. Nesse sentido:

A NPG caracteriza-se por modelos mais participativos de gestão, baseados em gestão de redes, coprodução, flexibilidade no uso de instrumentos de gestão, pautados em novas teorias administrativas e de redes. De acordo com O'Flynn (2007), o marco da mudança do paradigma da NPM no contexto internacional foi a introdução da dimensão social na gestão pública, registrando que os valores sociais podem não ser adequadamente tratados se a eficiência econômica dos mercados for tomada como teoria dominante. De acordo com Fontes Filho (2014, p.1), o contexto atual denota o deslocamento de uma lógica baseada na eficiência e no controle de resultados para outra “baseada no fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade, a formação de redes interorganizacionais”, trazendo à tona a importância das pessoas e das redes relacionais para a geração de valor público, representado pelo crescente reconhecimento do envolvimento mais amplo e proativo das partes interessadas como coprodutoras, e que exige um sistema mais colaborativo, no qual as regras de engajamento sejam definidas e as responsabilidades divididas (Maia; Pereira, 2019, p. 136).

Na realidade brasileira, as práticas de governança pública têm se intensificado nas últimas décadas, especialmente por meio da ampliação dos mecanismos de transparência, participação social e controle institucional. Iniciativas como conselhos de políticas públicas, audiências públicas e instrumentos de gestão participativa refletem esse processo de fortalecimento da participação democrática, embora sua efetividade varie conforme o grau de institucionalização e as condições político-administrativas de cada contexto. Assim, a governança pública configura-se como um paradigma que busca integrar eficiência administrativa, coordenação institucional e legitimidade democrática, oferecendo uma abordagem mais adequada à compreensão da administração pública contemporânea.

Administração Pública no Brasil: Formação, Consolidação e Transformações

Para uma devida compreensão da administração pública no Brasil, exige-se uma abordagem histórico-institucional capaz de evidenciar tanto as continuidades quanto as rupturas que marcaram a formação do Estado e de suas práticas administrativas. A trajetória brasileira revela, nesse sentido, a sobreposição de diferentes paradigmas — patrimonialista, burocrático e gerencial — que coexistem e se articulam de maneira complexa ao longo do desenvolvimento institucional do país. Tal configuração demonstra que a administração pública brasileira não pode ser interpretada apenas como resultado de sucessivas reformas administrativas, mas como um campo dinâmico, intrinsecamente marcado por tensões estruturais, permanências históricas e constantes reconfigurações institucionais.

A origem desse processo encontra-se no modelo patrimonialista predominante durante o período colonial, caracterizado pela reduzida distinção entre o público e o privado, no qual o Estado era concebido como extensão do poder pessoal das elites dominantes. Nesse contexto, os cargos públicos funcionavam como instrumentos de manutenção de privilégios e favorecimento político, contribuindo para práticas de apropriação privada dos recursos estatais e comprometendo a consolidação de uma administração pública orientada por critérios de racionalidade, legalidade e impessoalidade. Tal interpretação encontra respaldo nas contribuições de Raymundo Faoro, especialmente ao identificar a presença de um “estamento burocrático” responsável pelo controle do aparelho estatal e pela reprodução histórica de mecanismos de dominação, centralização do poder e exclusão política. Conforme afirma o autor: “O estamento, dono do poder, não tem peias, nem limites, nem controles, na órbita que exerce. Comandando a máquina, a nação é o seu campo de ação, não o seu limite. O Estado é, por excelência, o seu domínio, o seu feudo” (Faoro, 2001).

A interpretação de Raymundo Faoro evidencia a permanência histórica de estruturas patrimonialistas no Estado brasileiro, nas quais o aparelho estatal tende a ser apropriado por grupos dirigentes que utilizam a máquina pública como extensão de seus próprios interesses. Tal lógica contribui para a fragilidade das instituições democráticas, para a limitação da participação social e para a

reprodução de relações assimétricas de poder no interior da administração pública, dificultando a consolidação de uma cultura político-administrativa fundamentada na impessoalidade e no interesse coletivo.

Foi a partir do século XX que se observou um movimento gradual de transição em direção ao modelo burocrático, orientado pela necessidade de superação das distorções patrimonialistas e pela busca de uma racionalidade administrativa mais ampla. Inspirado nos princípios da burocracia racional-legal desenvolvidos por Max Weber, esse modelo passou a valorizar a legalidade, a impessoalidade e a formalização dos procedimentos administrativos, expressando-se na adoção de concursos públicos, na definição de carreiras estatais e na hierarquização do aparato institucional. Tal processo contribuiu para a profissionalização da administração pública e para a construção de bases mais consistentes de atuação governamental.

Entretanto, a consolidação da burocracia no Brasil não ocorreu de maneira plena, persistindo, no interior das estruturas estatais, um arranjo híbrido marcado pela coexistência entre práticas patrimonialistas e mecanismos burocráticos formais. Ao mesmo tempo, o excesso de formalismo e a rigidez organizacional passaram a ser percebidos como entraves à eficiência administrativa, sobretudo diante das demandas de uma sociedade em crescente processo de complexificação. Nesse contexto, o modelo burocrático mostrou-se progressivamente insuficiente para responder aos desafios contemporâneos da gestão pública.

Partindo desse cenário, a partir da década de 1990, o Brasil passou a incorporar os princípios da Nova Gestão Pública, buscando promover uma administração mais moderna e eficiente mediante a introdução de mecanismos orientados por resultados. Inseridas em um contexto internacional de redefinição do papel do Estado, tais reformas passaram a enfatizar flexibilização administrativa, descentralização e incorporação de práticas gerenciais oriundas do setor privado. A criação de agências reguladoras, a adoção de contratos de gestão e a ampliação da autonomia administrativa de determinadas unidades estatais representam expressões concretas desse movimento reformista.

Evidenciam-se tanto avanços relacionados à modernização administrativa quanto limitações estruturais vinculadas à capacidade institucional do Estado e à persistência de práticas tradicionais no interior da máquina pública. Além disso, a incorporação de princípios gerenciais foi acompanhada por profundas transformações nas relações entre Estado e sociedade, produzindo tensões que, em muitos casos, comprometeram a efetividade das mudanças propostas. Nesse sentido:

A reforma gerencial brasileira não produziu um modelo institucional único. Ao contrário, ao longo da implementação das diretrizes pós-1995, diferentes lógicas organizacionais passaram a coexistir, combinando ferramentas de Nova Gestão Pública com a permanência de velhas práticas patrimonialistas. Esse arranjo híbrido limitou a capacidade estatal, gerando resultados heterogêneos e comprometendo a efetividade das transformações propostas entre Estado e sociedade (Abrucio, 2005; Azevedo *et al.*, 2026).

Desse modo, a consolidação de uma administração pública plenamente orientada pela eficiência, transparência e accountability encontrou limites estruturais vinculados à própria formação política e institucional do Estado brasileiro, revelando a persistência de continuidades históricas que condicionam o funcionamento da gestão pública contemporânea. Nesse contexto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 constitui um marco decisivo na redefinição da administração pública brasileira, ao estabelecer princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como fundamentos normativos da atuação estatal. Além de consolidar bases jurídicas para o funcionamento da administração pública, o texto constitucional promoveu a ampliação dos mecanismos de controle institucional e de participação social, inaugurando um paradigma de gestão pública orientado por valores democráticos, no qual a transparência e a accountability assumem papel central na legitimação das ações governamentais.

Como consequência desse processo, o fortalecimento de instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, bem como a ampliação da autonomia dos entes federativos, introduziu uma nova dinâmica na gestão pública brasileira, exigindo maior capacidade de coordenação e articulação entre os diferentes níveis de governo. Embora tais transformações representem avanços significativos no controle institucional e na democratização do Estado, também trouxeram desafios relacionados à crescente complexidade dos processos decisórios e à implementação de políticas públicas em um ambiente marcado pela multiplicidade de atores, interesses e demandas sociais. Assim, a administração pública brasileira configura-se como um campo de permanente transformação, no qual diferentes modelos e práticas administrativas coexistem e se sobrepõem de maneira dinâmica. Tal realidade evidencia que os avanços institucionais observados ao longo das últimas décadas permanecem condicionados por limitações estruturais e por permanências históricas que continuam a influenciar os mecanismos de funcionamento do Estado e a efetividade da ação pública.

Patrimonialismo e formação do Estado brasileiro

A análise da administração pública no Brasil inicia-se a partir da compreensão do patrimonialismo como elemento formador das práticas estatais durante os períodos colonial e imperial. Tal contexto caracteriza-se pela ausência de uma distinção efetiva entre as esferas pública e privada, configurando um modelo no qual o Estado era apropriado como extensão do domínio pessoal das elites dirigentes. Essa lógica implicava a utilização dos recursos públicos em benefício de interesses particulares, consolidando relações de poder fundamentadas em privilégios pessoais, vínculos informais e mecanismos de favorecimento político.

Tal interpretação encontra respaldo nas formulações clássicas de Raymundo Faoro, segundo as quais a formação do Estado brasileiro estaria associada à constituição de um “estamento burocrático” responsável pela reprodução de estruturas de dominação e manutenção de privilégios históricos. Nesse contexto, o acesso aos cargos e funções públicas não se estruturava a partir de critérios técnicos ou meritocráticos, mas encontrava-se diretamente vinculado às relações

peçoais e clientelistas, comprometendo tanto a eficiência administrativa quanto a própria legitimidade do Estado.

Entretanto, tais características não se restringiram ao período colonial, projetando-se sobre as estruturas administrativas posteriores e influenciando profundamente a formação institucional brasileira ao longo do século XIX e do início do século XX. Tal permanência evidencia a dificuldade histórica de ruptura com os padrões patrimonialistas que estruturaram o sistema administrativo nacional, mesmo diante das sucessivas tentativas de modernização do aparelho estatal. Nesse sentido, o patrimonialismo não pode ser compreendido apenas como uma fase historicamente superada, mas como um elemento estruturante que continua a tensionar os modelos contemporâneos de gestão pública no país.

Sob uma perspectiva teórica, o patrimonialismo pode ser compreendido como uma forma específica de dominação tradicional, conforme sistematizado por Max Weber, na qual a autoridade se legitima a partir de vínculos pessoais e tradicionais, e não por meio de normas impessoais e racionalmente estabelecidas. No caso brasileiro, tal modelo foi adaptado às particularidades locais, resultando em uma configuração marcada pela centralização política e pela descentralização do controle econômico e social exercido pelas elites regionais. Nesse contexto, a própria distinção entre público e privado tornou-se historicamente fragilizada, permitindo a consolidação de relações políticas fundamentadas na pessoalidade, no favorecimento e na apropriação privada da esfera estatal. Conforme destaca Sérgio Buarque de Holanda (2016, p.119): “A própria distinção entre o público e o privado, que é um dos fundamentos do Estado moderno, tende a se apagar. A cidade, e depois o Estado, surgem antes como prolongamentos da casa e da família, e o governo assume um caráter doméstico”.

Nesse sentido, a permanência de práticas patrimonialistas contribuiu para a constituição de estruturas estatais marcadas pela pessoalidade das relações políticas e pela fragilidade dos mecanismos institucionais de controle e profissionalização administrativa. Desse modo, o patrimonialismo permanece como elemento central para a compreensão da administração pública brasileira contemporânea, influenciando diretamente as dinâmicas de governança, os limites da atuação estatal e os desafios relacionados à consolidação de uma gestão pública mais eficiente, democrática e institucionalmente autônoma.

Consolidação burocrática e racionalização administrativa

A evolução do modelo patrimonialista para a consolidação de uma administração pública de caráter burocrático no Brasil constituiu um processo gradual de transformação institucional, marcado por esforços de racionalização da ação estatal e de superação das práticas que historicamente orientaram a gestão pública nacional. Tal processo ganha maior densidade ao longo do século XX, especialmente com a intensificação das iniciativas de modernização administrativa e com a busca pela profissionalização do serviço público, em um contexto de crescente complexificação das funções desempenhadas pelo Estado.

Inspirado nos princípios da burocracia racional-legal desenvolvidos por Max Weber, esse modelo introduziu uma nova lógica de organização administrativa, fundamentada na impessoalidade, na formalização dos procedimentos, na hierarquização das funções e na observância de normas previamente estabelecidas. Diferentemente do patrimonialismo, no qual o exercício do poder encontrava-se fortemente vinculado às relações pessoais e aos interesses privados, a burocracia buscava estabelecer critérios objetivos para o funcionamento do Estado, promovendo a distinção entre as esferas pública e privada e instituindo mecanismos de controle baseados na legalidade e na racionalidade administrativa.

As características patrimonialistas presentes na formação do Estado brasileiro produziram obstáculos significativos à consolidação de uma administração pública pautada pela racionalidade, pela impessoalidade e pela profissionalização dos quadros estatais. Em resposta a essas limitações, o modelo burocrático desenvolveu-se como uma tentativa de estruturar mecanismos institucionais capazes de separar os interesses privados da esfera pública, fortalecer a capacidade administrativa do Estado e conferir maior previsibilidade às ações governamentais. Nesse sentido:

A administração burocrática desenvolvida por Max Weber consolidou-se como um modelo organizacional racional, baseado na normatização, impessoalidade, hierarquia e meritocracia. Esse modelo foi fundamental para substituir a administração patrimonialista, marcada pelo nepotismo e pelo uso privado da coisa pública (Paludo, 2022, p. 90).

A burocracia weberiana representou, portanto, um importante avanço no processo de modernização da administração pública, ao introduzir critérios objetivos para o exercício das funções estatais e fortalecer princípios como legalidade, profissionalização, impessoalidade e racionalidade administrativa. Tal modelo contribuiu significativamente para a redução de práticas patrimonialistas e para a construção de estruturas institucionais mais estáveis e previsíveis. Contudo, embora tenha desempenhado papel fundamental na consolidação do Estado moderno, a burocracia passou a ser alvo de críticas em razão do excessivo formalismo, da rigidez procedimental e da limitada capacidade de adaptação às transformações sociais e às crescentes demandas por eficiência e resultados.

No caso brasileiro, a consolidação desse paradigma encontrou um marco relevante na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o governo de Getúlio Vargas, na década de 1930. A instituição teve como objetivo promover a reorganização da administração pública federal a partir dos princípios da racionalidade administrativa, da profissionalização do funcionalismo e da padronização dos procedimentos estatais. A institucionalização dos concursos públicos, a estruturação de carreiras e a definição mais precisa das atribuições administrativas representaram avanços significativos na construção de um aparato estatal técnico e menos suscetível às interferências de natureza pessoal ou clientelista. Entretanto, esse processo não ocorreu de forma plena nem homogênea. A trajetória da administração pública brasileira resultou na formação de um arranjo híbrido, no qual coexistem elementos de racionalidade burocrática

e permanências patrimonialistas. Tal realidade evidencia que, embora a burocracia tenha sido condição necessária para a modernização administrativa, ela não se mostrou suficiente para eliminar integralmente as distorções históricas presentes na gestão pública brasileira. Além disso, o próprio modelo burocrático passou a ser questionado, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, em razão de suas limitações operacionais.

Nesse contexto, o excesso de formalismo e a rigidez das estruturas administrativas passaram a ser percebidos como fatores que privilegiavam o controle dos procedimentos em detrimento da obtenção de resultados. Em ambientes caracterizados pela crescente complexidade das demandas sociais e pela necessidade de respostas mais rápidas por parte do Estado, a burocracia revelou dificuldades de adaptação, contribuindo para a percepção de ineficiência administrativa e para o surgimento de críticas relacionadas à sua capacidade de atender adequadamente às necessidades da sociedade contemporânea. Nesse cenário, o próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado reconhecia que:

Explicam-se daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações e o detalhismo do orçamento. Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal, ocorrer uma mudança cultural no sentido da administração (Brasil, 1995).

A partir dessa perspectiva, a Reforma Gerencial procurou substituir a ênfase tradicional nos procedimentos e controles formais por mecanismos orientados para o desempenho, a eficiência e a avaliação de resultados. A administração pública passou, então, a incorporar instrumentos gerenciais inspirados no setor privado, buscando conferir maior flexibilidade à gestão estatal e ampliar sua capacidade de resposta diante das demandas sociais. Tal mudança representou uma inflexão relevante na forma de compreender a atuação do Estado, deslocando o foco da conformidade estritamente procedimental para a busca de resultados concretos e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Entretanto, as limitações inerentes ao modelo burocrático evidenciaram a necessidade de uma nova abordagem administrativa capaz de superar os obstáculos decorrentes da excessiva formalização, da rigidez procedimental e da reduzida capacidade de adaptação às transformações sociais e institucionais. Tal contexto abriu espaço para a emergência de modelos orientados pela eficiência, pela flexibilidade organizacional e pela obtenção de resultados, como aqueles propostos pela Nova Gestão Pública. Dessa forma, a evolução da administração pública brasileira revela não um processo de substituição absoluta entre paradigmas, mas uma dinâmica de reconfiguração institucional na qual diferentes modelos coexistem e se influenciam mutuamente, tema que será analisado na seção seguinte.

Reforma gerencial e modernização administrativa

A partir da década de 1990, a administração pública brasileira passou por um importante processo de inflexão orientado pela busca de maior eficiência, flexibilidade

organizacional e capacidade de resposta do Estado às demandas sociais. Nesse cenário, ganharam força os princípios da Nova Gestão Pública, anteriormente discutidos, que passaram a servir de referência para as reformas administrativas implementadas no país, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Entre seus principais formuladores destaca-se Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), cuja proposta tinha como objetivo superar as limitações do modelo burocrático tradicional, considerado excessivamente rígido e pouco orientado para o desempenho, promovendo uma administração pública mais eficiente e voltada para resultados.

Um dos pilares centrais dessa reforma consistiu na redefinição do papel do Estado, que passou a concentrar-se em funções estratégicas, regulatórias e de coordenação, ao mesmo tempo em que buscava transferir determinadas atividades para estruturas dotadas de maior autonomia administrativa. Nesse contexto, destacam-se a criação e o fortalecimento das agências reguladoras, bem como a introdução de modelos institucionais como as organizações sociais e as agências executivas, concebidas para operar com maior flexibilidade gerencial e foco em resultados. Paralelamente, foram incorporados instrumentos inovadores de gestão, como contratos de gestão, metas de desempenho e sistemas de avaliação baseados em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Tais mecanismos buscavam romper com a lógica do controle estritamente formal característica da burocracia tradicional, deslocando o foco da administração pública para os resultados efetivamente alcançados. Dessa forma, a gestão estatal passou a incorporar práticas de planejamento estratégico, monitoramento e avaliação contínua, aproximando-se de modelos gerenciais amplamente difundidos no setor privado.

Contudo, a implementação da reforma gerencial revelou-se marcada por ambiguidades e limitações. Embora tenham sido observados avanços em determinados setores — especialmente na regulação econômica e em áreas dotadas de maior capacidade institucional —, os resultados mostraram-se heterogêneos e, em muitos casos, limitados. A adoção de instrumentos gerenciais não foi acompanhada, necessariamente, por transformações estruturais mais profundas no funcionamento do Estado, circunstância que comprometeu parte da efetividade das mudanças propostas. Além disso, a ênfase na eficiência e na racionalização de custos suscitou críticas relacionadas à tendência de reduzir a atuação estatal a uma lógica predominantemente econômica, desconsiderando dimensões políticas, sociais e democráticas inerentes à gestão pública. Tal perspectiva levantou questionamentos acerca da adequação da transposição de práticas gerenciais para um campo que envolve interesses coletivos, direitos fundamentais e processos complexos de tomada de decisão. Nesse sentido, os desafios inerentes à cooperação federativa evidenciam os limites de abordagens centradas exclusivamente na eficiência administrativa, reforçando a necessidade de modelos mais abrangentes, capazes de integrar desempenho, coordenação institucional e legitimidade democrática. Nesse contexto:

Os funcionários de ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e também parcialmente autônomos; suas

iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas modestamente coordenadas. Elas devem competir entre si, conduzir projetos independentes que trabalham em sentidos opostos, ou cooperar para atingir finalidades que não conseguiriam atingir sozinhas (Pierson, 1995, p. 452 *apud* Abrucio; Franzese, 2007, p. 14).

Dessa forma, a Nova Gestão Pública representa um momento significativo na trajetória da administração pública, ao introduzir uma lógica orientada para resultados, desempenho institucional e modernização dos instrumentos de gestão. Contudo, suas limitações evidenciam a necessidade de modelos mais abrangentes, capazes de integrar eficiência administrativa, coordenação institucional e legitimidade democrática. Tal constatação revela que os desafios contemporâneos da gestão pública não podem ser enfrentados exclusivamente por mecanismos gerenciais, exigindo abordagens que considerem a complexidade das relações entre Estado, mercado e sociedade. É precisamente nesse contexto que emerge o paradigma da governança pública, cuja proposta busca articular desempenho, participação, transparência e cooperação institucional como fundamentos de uma administração pública mais adequada às exigências do mundo contemporâneo.

A Constituição de 1988 e a redefinição da administração pública

A Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na reconfiguração da administração pública brasileira, ao inaugurar um novo paradigma normativo fundamentado nos valores democráticos, na ampliação dos direitos fundamentais e no fortalecimento das instituições de controle. Elaborada em um contexto de redemocratização do país, após um longo período de exceção política, a Constituição estabeleceu as bases para uma administração pública comprometida não apenas com a legalidade formal de seus atos, mas também com a legitimidade social de suas ações. Dessa forma, a atuação estatal passou a ser concebida em estreita relação com os princípios democráticos, com a promoção da cidadania e com a garantia dos direitos constitucionalmente assegurados.

Nesse contexto, a Constituição introduziu e consolidou os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como fundamentos estruturantes da administração pública. Tais princípios não apenas orientam a atuação dos agentes estatais, mas também funcionam como parâmetros de controle, fiscalização e avaliação das políticas públicas e dos atos administrativos. Assim, a ordem constitucional de 1988 contribuiu para a consolidação de um modelo de gestão pública pautado pela transparência, pela responsabilidade institucional e pela busca permanente do interesse coletivo.

Além disso, a Constituição promoveu uma significativa ampliação dos mecanismos de controle institucional, fortalecendo o papel de órgãos como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, bem como ampliando as possibilidades de controle judicial sobre os atos da administração pública. Tal configuração contribuiu para o desenvolvimento de uma cultura de accountability, na qual os agentes públicos passaram a ser submetidos a níveis mais elevados de responsabilização

por suas decisões e condutas, tanto no plano jurídico quanto no plano político. Esse processo representa uma importante transformação na relação entre Estado e sociedade, ao ampliar os instrumentos de fiscalização e controle da atuação estatal.

Paralelamente, a nova ordem constitucional produziu mudanças significativas na dinâmica da gestão pública ao ampliar a autonomia política e administrativa dos estados e municípios, fortalecendo o modelo federativo brasileiro. A implementação das políticas públicas passou, assim, a depender de forma mais intensa da articulação entre diferentes níveis de governo, exigindo mecanismos de coordenação capazes de integrar ações, recursos e competências distribuídos entre os entes federativos. Embora tal processo tenha representado um avanço relevante no sentido da democratização e da aproximação entre Estado e sociedade, também introduziu desafios relacionados à coordenação intergovernamental e às desigualdades existentes na capacidade administrativa dos entes federados.

Dessa forma, a Constituição de 1988 não apenas redefiniu os fundamentos normativos da administração pública brasileira, mas também alterou profundamente as formas de organização, controle e implementação das políticas públicas. Ao ampliar direitos, fortalecer instituições e descentralizar competências, o texto constitucional inaugurou um novo cenário institucional, marcado pela busca simultânea de eficiência administrativa, controle democrático e legitimidade política. Nesse sentido:

A autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilita que a União, os Estados e os Municípios se omitam diante de uma questão, que a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar – se do governo municipal, estadual ou federal. Isto é, tem-se um processo não transparente e de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada (Abrucio; Franzese, 2007, p. 14).

Tal realidade evidencia que a descentralização administrativa, embora amplie a autonomia dos governos subnacionais, exige mecanismos efetivos de coordenação, cooperação e responsabilização institucional, de modo a evitar a fragmentação das políticas públicas e assegurar maior efetividade à ação estatal. A distribuição de competências entre os diferentes entes federativos demanda, portanto, a construção de arranjos institucionais capazes de articular interesses, recursos e capacidades administrativas distintas, tornando a coordenação intergovernamental um dos elementos centrais da gestão pública contemporânea.

Paralelamente, a Constituição de 1988 ampliou os espaços de participação social na gestão pública, incorporando instrumentos como conselhos de políticas públicas, audiências públicas e outras formas de controle social. Tais mecanismos contribuíram para a construção de uma administração pública mais participativa e inclusiva, na qual a sociedade civil passou a desempenhar papel relevante nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Essa

ampliação dos canais de participação representa uma das principais inovações do modelo democrático instituído pela ordem constitucional de 1988, fortalecendo a legitimidade das ações estatais e ampliando as possibilidades de controle social sobre a atuação governamental.

Entretanto, a expansão dos mecanismos de controle e participação também produziu novas tensões no funcionamento da administração pública. A multiplicidade de instâncias decisórias, associada à crescente judicialização das políticas públicas, passou a influenciar de maneira significativa os processos de implementação das ações governamentais, especialmente em contextos que exigem respostas rápidas, integradas e coordenadas. Nesse cenário, a busca por controle, transparência e legitimidade democrática pode, em determinadas circunstâncias, entrar em tensão com as exigências de eficiência administrativa e capacidade decisória do Estado.

Assim, a Constituição Federal de 1988 não apenas redefiniu os fundamentos normativos da administração pública brasileira, mas inaugurou um novo arranjo institucional marcado pela ampliação de direitos, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle e pela expansão dos espaços de participação democrática. Ao mesmo tempo, introduziu novos desafios relacionados à coordenação institucional, à efetividade das políticas públicas e à conciliação entre eficiência administrativa e legitimidade democrática. Nesse contexto, a análise da administração pública brasileira revela a coexistência de avanços institucionais relevantes e de tensões estruturais persistentes, que desafiam a construção de um modelo de gestão capaz de articular, de forma equilibrada, eficiência administrativa, controle institucional e legitimidade democrática. Tais questões assumem posição central no debate contemporâneo sobre governança pública e serão aprofundadas na seção seguinte, dedicada à análise dos mecanismos de coordenação, controle e participação no âmbito da gestão pública. Como observam Fernando Luiz Abrucio e Cibeles Franzese (2007, p. 16):

Em linhas gerais, há atualmente cinco aspectos centrais na relação entre federalismo e políticas públicas que precisam ter um melhor equacionamento: 1) fortalecimento das condições de governança democrática no plano subnacional; 2) criação de mecanismos que favoreçam a cooperação entre os níveis de governo; 3) repensar os marcos políticos territoriais do país, reformulando as formas de governança regional; 4) os papéis de coordenação e indução do Governo Federal e dos estados precisam ter uma melhor definição; e 5) as instituições que congregam os atores intergovernamentais devem ser reforçadas, em prol da democratização e maior efetividade de suas ações.

Tal diagnóstico evidencia que os desafios contemporâneos da administração pública brasileira transcendem a mera busca por eficiência gerencial, exigindo mecanismos de coordenação, cooperação, controle e participação capazes de fortalecer a governança democrática e ampliar a capacidade estatal de responder às demandas sociais. É nesse cenário que ganham relevância o paradigma da governança pública e a crescente importância dos mecanismos de accountability e controle institucional, aspectos que serão discutidos na seção seguinte.

Tensões entre controle, eficiência e legitimidade democrática

A configuração da administração pública no Brasil revela uma tensão estrutural entre as dimensões do controle institucional, da eficiência administrativa e da legitimidade democrática, colocando tais elementos, simultaneamente, em posições de harmonização e de conflito diante de demandas que, por vezes, mostram-se contraditórias. Essa realidade evidencia que o fortalecimento das instituições de controle constitui um dos principais avanços do processo de democratização da administração pública brasileira, ao ampliar os mecanismos de fiscalização da atuação estatal, fortalecer o combate à corrupção e promover maiores níveis de transparência e responsabilização dos agentes públicos.

Entretanto, a ampliação das instâncias responsáveis pelo controle da administração pública produziu efeitos que transcendem a simples prevenção de irregularidades. Ao mesmo tempo em que fortaleceu a integridade institucional e a proteção do interesse público, esse processo passou a gerar impactos relevantes sobre a capacidade decisória do Estado e sobre a agilidade necessária à implementação das políticas públicas. Em determinados contextos, a crescente intensificação dos mecanismos de controle tende a produzir um ambiente institucional marcado pela cautela excessiva, no qual gestores públicos passam a atuar sob permanente receio da responsabilização jurídica, administrativa ou financeira por suas decisões. Esse cenário favorece a consolidação de comportamentos administrativos orientados pela aversão ao risco, frequentemente identificados na literatura como manifestações do chamado “apagão das canetas” ou da administração pública defensiva, fenômenos caracterizados pela adoção de posturas excessivamente conservadoras diante da possibilidade de sanções impostas pelos órgãos de controle. Como consequência, decisões administrativas relevantes deixam de ser tomadas ou são excessivamente retardadas, comprometendo a capacidade estatal de responder, com eficiência e tempestividade, às demandas da sociedade. Nesse contexto:

Coloca-se, desta forma, a exigência de que o paradigma emergente consolide estas mudanças, adotando valores de uma cultura democrática, e aperfeiçoe, ao mesmo tempo, os instrumentos de gestão, inovando e criando novas possibilidades, especialmente a partir de critérios éticos, da democratização da informação e do envolvimento da população (Keinert, 1994, p. 46).

Ao longo das últimas décadas, a administração pública brasileira deixou de enfrentar apenas os desafios inerentes à superação do patrimonialismo ou à modernização burocrática do Estado. O fortalecimento das instituições democráticas, especialmente após a Constituição Federal de 1988, produziu um ambiente institucional significativamente mais complexo, caracterizado pela ampliação dos mecanismos de controle, pela expansão dos direitos fundamentais e pelo fortalecimento da participação social. Nesse contexto, a atuação estatal passou a ser condicionada não apenas pelos princípios da eficiência administrativa, mas também pelas exigências de transparência, responsabilização institucional e

legitimidade democrática. Essa transformação revela que os principais desafios da administração pública contemporânea já não decorrem exclusivamente da insuficiência de capacidade administrativa, mas da necessidade permanente de compatibilizar objetivos institucionais que frequentemente se apresentam em tensão. A busca por maior eficiência administrativa, por exemplo, exige decisões céleres, flexibilidade organizacional e capacidade de inovação. Em contrapartida, o fortalecimento dos mecanismos de controle pressupõe observância rigorosa da legalidade, ampliação das instâncias fiscalizatórias e incremento dos instrumentos de responsabilização dos agentes públicos. Paralelamente, a legitimidade democrática impõe a ampliação da participação social, da transparência e da abertura dos processos decisórios à deliberação pública.

Longe de constituírem objetivos incompatíveis, essas três dimensões — eficiência, controle e legitimidade — representam valores igualmente essenciais ao Estado Democrático de Direito. Entretanto, sua convivência produz inevitáveis tensões institucionais, uma vez que o fortalecimento de uma dessas dimensões pode gerar impactos sobre as demais. O desafio contemporâneo da administração pública consiste justamente em construir mecanismos capazes de harmonizar esses diferentes valores sem comprometer a efetividade da ação estatal. As análises de Abrucio evidenciam que a reforma gerencial brasileira não deveria ser compreendida como mera importação dos pressupostos da Nova Gestão Pública, mas como um esforço de adaptação às particularidades institucionais do Estado brasileiro. Para o autor, a administração pública somente alcança melhores níveis de desempenho quando consegue combinar eficiência administrativa, coordenação federativa e fortalecimento das capacidades estatais.

Sob essa perspectiva, eficiência não significa redução do papel do Estado, mas aprimoramento de sua capacidade de coordenar políticas públicas em ambientes marcados pela descentralização, pela multiplicidade de atores e pela crescente complexidade institucional. Bresser-Pereira reconhece que a burocracia tradicional foi indispensável para superar o patrimonialismo, mas sustenta que ela se tornou insuficiente diante das novas exigências do Estado contemporâneo. Sua proposta gerencial pretendia deslocar o foco do controle dos procedimentos para o controle dos resultados. Todavia, a experiência brasileira demonstrou que o fortalecimento simultâneo dos mecanismos de controle acabou produzindo uma situação paradoxal: enquanto a reforma buscava ampliar a autonomia dos gestores públicos, a expansão posterior dos órgãos fiscalizadores reduziu, em muitos casos, essa margem de discricionariedade administrativa.

Esse paradoxo constitui um dos aspectos mais interessantes da evolução institucional brasileira. A administração pública brasileira contemporânea não vive uma crise de eficiência, tampouco um excesso isolado de controle institucional. O que caracteriza seu atual estágio de desenvolvimento é a coexistência de três racionalidades igualmente legítimas — eficiência administrativa, controle institucional e legitimidade democrática — cuja interação permanente produz tensões estruturais que condicionam a capacidade de atuação do Estado. Assim, o principal desafio da governança pública contemporânea não consiste em privilegiar

uma dessas dimensões em detrimento das demais, mas em construir mecanismos institucionais capazes de harmonizá-las de forma equilibrada, preservando simultaneamente a efetividade da ação estatal, a proteção do interesse público e a legitimidade democrática das decisões administrativas. A reflexão evidencia que o aperfeiçoamento da administração pública não depende exclusivamente do fortalecimento dos mecanismos de controle institucional, mas da construção de um modelo de governança capaz de compatibilizar eficiência administrativa, integridade institucional, participação democrática e capacidade efetiva de resposta do Estado às demandas da sociedade. Sob essa perspectiva, o fortalecimento dos instrumentos de fiscalização representa condição necessária para a proteção do interesse público, mas não suficiente para assegurar, por si só, a efetividade da ação estatal.

A legitimidade democrática acrescenta uma dimensão ainda mais complexa a esse cenário. A ampliação da participação social, o fortalecimento da accountability e a consolidação de mecanismos de transparência representam avanços significativos na construção de uma administração pública mais inclusiva, responsiva e comprometida com o interesse coletivo. Entretanto, esses mesmos processos ampliam a pluralidade de interesses presentes no espaço público, tornando mais complexa a construção de consensos e a implementação das políticas públicas em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais. Paralelamente, a crescente judicialização da política e das políticas públicas insere o Poder Judiciário como um ator central na governança pública brasileira, ampliando os mecanismos de proteção dos direitos fundamentais, mas também produzindo novas tensões relacionadas à autonomia dos demais poderes e aos limites do equilíbrio institucional.

A relação entre controle judicial e eficiência administrativa revela-se, assim, um dos aspectos mais sensíveis da governança pública no Brasil. A expansão dos instrumentos de fiscalização fortalece a legalidade, a transparência e a responsabilização dos agentes públicos; contudo, quando desprovida de mecanismos adequados de coordenação institucional, pode contribuir para a formação de um ambiente decisório excessivamente conservador, reduzindo a capacidade de inovação administrativa e comprometendo a implementação tempestiva das políticas públicas. Soma-se a esse cenário a persistência das desigualdades estruturais da sociedade brasileira, que influenciam diretamente a efetividade dos próprios mecanismos de governança. A distribuição desigual de recursos institucionais, de capacidades administrativas e de condições de participação social impede que os benefícios produzidos pelos instrumentos de controle e participação sejam experimentados de forma homogênea, limitando a concretização dos objetivos democráticos que fundamentam o modelo constitucional de administração pública. Assim, a qualidade da administração pública não pode ser aferida exclusivamente pelo grau de controle institucional exercido sobre seus agentes, tampouco pelos níveis de eficiência administrativa alcançados. Seu verdadeiro parâmetro de legitimidade reside na capacidade de construir um modelo de governança que articule, de forma coerente e equilibrada, eficiência, transparência, responsabilização e participação

democrática, permitindo que o Estado atue com efetividade sem renunciar aos princípios constitucionais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, evidenciou-se que a evolução da administração pública brasileira não pode ser compreendida como uma simples sucessão linear de modelos administrativos, marcada pela substituição do patrimonialismo pela burocracia, desta pela Nova Gestão Pública e, posteriormente, pela governança pública. Ao contrário, a trajetória institucional do Estado brasileiro revela a coexistência de diferentes paradigmas de gestão, cujas racionalidades permanecem influenciando, de forma simultânea e interdependente, a organização e o funcionamento da administração pública contemporânea.

Entretanto, a pesquisa também demonstrou que esses avanços institucionais foram acompanhados pelo surgimento de novas tensões estruturais. O fortalecimento dos mecanismos de controle administrativo, financeiro, judicial e social, embora indispensável para a promoção da transparência, da integridade pública e do combate à corrupção, produziu efeitos que repercutem diretamente sobre a capacidade decisória do Estado. Em determinados contextos, a intensificação das instâncias de fiscalização favorece a adoção de posturas excessivamente cautelosas por parte dos gestores públicos, reduzindo a capacidade de implementação das políticas públicas e comprometendo a eficiência administrativa, especialmente em um Estado federativo marcado pela pluralidade de atores, pela complexidade institucional e pelas profundas desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, a principal contribuição deste trabalho consiste em demonstrar que a administração pública brasileira contemporânea encontra-se estruturada por uma tensão permanente entre três racionalidades institucionais igualmente legítimas: o controle institucional, a eficiência administrativa e a legitimidade democrática. Tais dimensões não se apresentam como objetivos incompatíveis, mas como valores constitucionais que coexistem em permanente relação de complementaridade e de conflito. Assim, o principal desafio da administração pública contemporânea não reside na prevalência de uma dessas racionalidades sobre as demais, mas na construção de arranjos institucionais capazes de harmonizá-las de forma equilibrada, preservando simultaneamente a capacidade de ação do Estado, a integridade administrativa e a proteção dos direitos fundamentais.

Sob essa perspectiva, a governança pública apresenta-se como um paradigma capaz de compreender a crescente complexidade da atuação estatal, ao reconhecer que a efetividade da administração pública depende da coordenação entre instituições, da cooperação entre os diferentes níveis de governo, da participação da sociedade civil, da transparência dos processos decisórios e da articulação entre múltiplos atores públicos e privados. Mais do que substituir os modelos anteriores, a governança pública representa uma reconfiguração das formas de atuação estatal, integrando racionalidade administrativa, mecanismos de controle institucional e legitimidade democrática em uma perspectiva mais abrangente e compatível

com as exigências do Estado contemporâneo. A consolidação desse equilíbrio representa um dos maiores desafios do Estado brasileiro na atual conjuntura político-administrativa e constitui condição indispensável para o fortalecimento da governança pública e para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Por fim, espera-se que as reflexões desenvolvidas neste estudo contribuam para o aprofundamento do debate acadêmico sobre a administração pública brasileira, oferecendo uma interpretação que compreende a governança pública não apenas como um modelo de gestão, mas como um campo permanente de articulação entre eficiência administrativa, controle institucional e legitimidade democrática. Nessa perspectiva, a qualidade da administração pública não deve ser aferida exclusivamente pela intensidade dos mecanismos de controle ou pelos níveis de eficiência alcançados, mas, sobretudo, pela capacidade do Estado de harmonizar esses diferentes valores na promoção do interesse público, consolidando uma administração pública cada vez mais eficiente, transparente, democrática e socialmente legítima. Nesse contexto, a consolidação de uma administração pública mais efetiva dependerá da capacidade do Estado de articular essas diferentes dimensões de forma equilibrada, preservando os princípios constitucionais, fortalecendo a governança pública e ampliando sua aptidão para responder, com responsabilidade, transparência e efetividade, às demandas da sociedade brasileira. As transformações observadas na administração pública brasileira indicam que os desafios futuros da gestão estatal estarão cada vez mais relacionados à capacidade de construir arranjos institucionais que conciliem eficiência administrativa, coordenação interinstitucional, controle democrático e inovação na gestão pública. Nesse cenário, a governança pública tende a consolidar-se não como substituta dos modelos anteriores, mas como um paradigma integrador, capaz de responder às demandas de um Estado contemporâneo marcado por elevada complexidade institucional.

REFERÊNCIAS

- 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.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira**. Desigualdade & Diversidade, n. esp., p. 119-142, 2011.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Brasília: ENAP, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. In: COSTA, Luiz Lima (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- BRASIL. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Ipea, 2020.

DINIZ, Eli. Governança, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, 1996.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HOOD, Christopher. **A Public Management for All Seasons?** Public Administration, Oxford, v. 69, n. 1, p. 3-19, Spring 1991.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MAIA, Flávia de Paula Duque Brasil; PEREIRA, José Roberto. Nova Governança Pública: bases conceituais e aplicações no contexto brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 1, p. 131-154, 2019.

PACHECO, Regina Silvia. Os benefícios da Nova Gestão Pública. In: FLEURY, Maria Tereza Leme *et al.* (orgs.). **Capital Humano, Gestão Pública e Competitividade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

PERLINGEIRO, Ricardo. **Justiça Administrativa: os modelos francês, inglês, norte-americano e brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2012. 2 v.