

## **EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: TEORIAS, PRÁTICAS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

**FERNANDO COSTA DA SILVA**

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)

**THIAGO CAVALCANTE NASCIMENTO**

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)

# EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: TEORIAS, PRÁTICAS E PERSPECTIVAS FUTURAS

## RESUMO

Este artigo realiza uma análise crítica da evolução da Administração Pública no Brasil, partindo do modelo burocrático tradicional até abordagens contemporâneas centradas na cocriação de valor e na participação cidadã. Com base em uma revisão narrativa da literatura nacional e internacional, sistematiza-se a trajetória das principais teorias da gestão pública, incluindo a Teoria da Nova Gestão Pública, Nova Governança Pública, Valor Público, Lógica do Serviço Público e Ecossistema do Serviço Público. O estudo discute suas manifestações no contexto brasileiro, aponta desafios estruturais e institucionais e propõe uma agenda de pesquisa voltada à institucionalização da coprodução, à mensuração do valor público e ao fortalecimento da governança colaborativa. Contribui-se, assim, para a construção de uma agenda de gestão pública mais inclusiva, responsiva e orientada ao valor público.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Governança; Valor Público.

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, enquanto mecanismo de governança, exerce papel central na mediação entre Estado e sociedade, sendo responsável pela formulação e execução de políticas públicas voltadas ao bem-estar coletivo (Osborne, 2010). O avanço da globalização, o agravamento das desigualdades sociais e a crescente exigência por serviços públicos de qualidade têm imposto a necessidade de reavaliar continuamente os modelos de gestão adotados (Eriksson; Andersson, 2023).

A trajetória da Administração Pública tem sido marcada pela transição entre diferentes correntes teóricas, que vão desde o modelo burocrático tradicional (Hood, 1991), até abordagens contemporâneas baseadas em governança colaborativa e cocriação de valor (Osborne, 2010). Essa transformação foi impulsionada por crises institucionais, pressões por eficiência e novas demandas sociais, que desafiam os modelos estatais tradicionais (Bresser-Pereira, 2000).

Embora haja reconhecimento das limitações tanto da burocracia tradicional quanto da Teoria da Nova Gestão Pública, ainda persistem lacunas teóricas sobre como essas abordagens se articulam no contexto brasileiro e quais contribuições efetivas oferecem à modernização do Estado (Eriksson; Andersson, 2023; Pecí *et al.*, 2008). Nesse cenário, emergem novas perspectivas como a Lógica do Serviço Público (Osborne, 2020) e o Ecossistema do Serviço Público que propõem modelos mais inclusivos, dinâmicos e voltados à geração de valor público (Osborne; Nasi; Powell, 2021; Trischler; Charles, 2019).

Diferenciando-se de revisões meramente descritivas, este trabalho avança ao realizar um resgate histórico-conceitual das principais abordagens da Administração Pública no Brasil, com ênfase em seus fundamentos, críticas e contribuições. Busca-se construir uma sistematização crítica que auxilie pesquisadores e gestores na compreensão da evolução teórica do campo e nas possibilidades de transformação institucional futura (Bresser-Pereira, 2000; Virtanen; Jalonen, 2023).

Com isso, este artigo oferece três contribuições principais: (1) uma análise comparada das gerações teóricas no contexto brasileiro; (2) a identificação do hibridismo institucional como traço persistente; e (3) a proposição de um referencial analítico para avaliação de ecossistemas de serviço público em países em desenvolvimento.

## **2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este artigo constitui-se como um ensaio teórico, de abordagem qualitativa, fundamentado em uma revisão narrativa da literatura nacional e internacional. O objetivo é analisar criticamente a evolução das principais teorias da Administração Pública e suas implicações no contexto brasileiro. A abordagem adotada permite integrar diferentes correntes teóricas da Administração Pública Tradicional à Teoria do Ecossistema do Serviço Público explorando suas contribuições, limitações e possibilidades de articulação (Eriksson; Andersson, 2023; Lincoln; Guba, 1985).

A seleção bibliográfica seguiu critérios de relevância acadêmica, impacto teórico e atualidade, contemplando tanto clássicos fundacionais quanto contribuições contemporâneas relacionadas à reforma do Estado, à inovação no setor público e à cocriação de valor (Eriksson; Andersson, 2023). Foram priorizadas obras que analisam criticamente a trajetória da administração pública brasileira, como as interpretações sobre a Reforma do Estado nos anos 1990 (Bresser-Pereira, 2000; 2007) e os estudos sobre hibridismo institucional e contradições entre modelos de gestão no contexto nacional (Pecí *et al.*, 2008).

Optou-se pela profundidade em vez da amplitude total do campo, focando em contribuições paradigmáticas para o quadro teórico proposto. A revisão narrativa foi escolhida por sua flexibilidade analítica e profundidade interpretativa, revelando-se adequada para investigar transformações complexas na gestão pública brasileira ao longo do tempo. Ao contrário das revisões sistemáticas, essa abordagem não busca exaustividade, mas sim a construção argumentativa com base em literatura seminal, com o intuito de propor uma leitura crítica e integrada das transições teóricas e institucionais no campo da Administração Pública (Eriksson; Andersson, 2023).

## **3. QUADRO TEÓRICO: EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública brasileira, à semelhança de outras realidades internacionais, tem passado por transformações significativas ao longo do tempo. Essas mudanças foram impulsionadas por fatores sociais, econômicos e tecnológicos, exigindo a adoção de novos modelos e abordagens de gestão (Bresser-Pereira, 2007).

### **3.1 Administração Pública Tradicional**

A Teoria da Administração Pública Tradicional, fundamentada na obra de Max Weber (1922), surgiu no final do século XIX e início do XX, com o objetivo de racionalizar e profissionalizar o Estado. Seu propósito era superar o patrimonialismo, caracterizado pela confusão entre o público e o privado, clientelismo e nepotismo (Bresser-Pereira, 2000).

O modelo burocrático proposto por Weber defendia um aparato estatal eficiente, impessoal e baseado no mérito, com pilares como hierarquia, especialização, regras formais e profissionalismo, visando previsibilidade, equidade e eficiência. Essa abordagem também

incorporou elementos da Administração Científica de Taylor (1911) e da concepção de separação entre política e administração proposta por Wilson (1887).

Considerada um modelo ideal por décadas, a burocracia passou a ser alvo de críticas a partir dos anos 1970, quando crises como a do petróleo expuseram sua rigidez e baixa capacidade de inovação (Bresser-Pereira, 2007). Mais recentemente, Kanon (2023) analisa os desafios contemporâneos de adaptação da burocracia às novas demandas sociais, ressaltando a necessidade de reinvenção de estruturas rígidas em direção à governança colaborativa.

No Brasil, o modelo burocrático se consolidou durante a Era Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP em 1938, voltado à profissionalização da máquina estatal e ao combate ao patrimonialismo (Bresser-Pereira, 2000). Apesar dos avanços institucionais, enfrentou limitações decorrentes da centralização, do clientelismo e da fragilidade institucional. Como resultado, consolidou-se um cenário de hibridismo institucional, no qual a burocracia racional coexistiu com práticas tradicionais como o fisiologismo e o personalismo, especialmente até as reformas administrativas dos anos 1990 (Abrucio, 2005).

### **3.2 Teoria da Nova Gestão Pública**

A Teoria da Nova Gestão Pública emergiu nas décadas de 1980 e 1990 como resposta às crises fiscais e à percepção de ineficiência da administração pública tradicional. Influenciada por princípios do setor privado e pelas ideologias neoliberais da época, a NGP propôs a introdução de práticas gerenciais voltadas para resultados, eficiência e *accountability* (Hood, 1991). Entre suas principais diretrizes estavam a descentralização administrativa, o uso de contratos de gestão, a definição de metas de desempenho e a responsabilização dos gestores. Defendia-se a redução da intervenção estatal direta, o estímulo à competição entre prestadores de serviços e a adoção de uma lógica que tratava o cidadão como “cliente” e o Estado como “gestor eficiente de recursos” (Alford; O’Flynn, 2016).

Embora tenha promovido avanços em termos de transparência, controle e orientação para resultados, a NGP recebeu críticas por priorizar a eficiência em detrimento da equidade, da inclusão social e da qualidade dos serviços públicos (Hood, 1991; Alford; O’Flynn, 2016). Em muitos contextos, contribuiu para a fragmentação de políticas, a desumanização do atendimento estatal e a exclusão de grupos vulneráveis. Segundo Eriksson e Andersson (2023), a aplicação da NGP revelou limitações diante de desafios públicos complexos, como envelhecimento populacional, desigualdades persistentes e pandemias. Além disso, as abordagens pós-NGP como a Nova Governança Pública ou a Teoria do Valor Público ainda não substituíram completamente as estruturas burocráticas tradicionais.

No Brasil, a NGP influenciou fortemente a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, consolidada no Plano Diretor da Reforma do Estado (Bresser-Pereira, 1997). A reforma buscou modernizar a administração pública por meio de princípios gerenciais como eficiência, descentralização, contratualização e foco em resultados. Entre suas inovações, destacam-se a criação de organizações sociais, agências reguladoras e o fortalecimento da autonomia gerencial dos órgãos públicos (Bresser-Pereira, 2000). A proposta visava redefinir o papel do Estado, restringindo-o a funções estratégicas e reguladoras, e transferindo atividades operacionais a entidades mais flexíveis.

No entanto, a implementação da NGP no Brasil enfrentou limitações estruturais, dificuldades de coordenação federativa e críticas relacionadas à fragmentação das políticas públicas e à perda de foco na equidade e no valor público (Pecí *et al.*, 2008; Abrucio, 2005).

As críticas à excessiva focalização na eficiência da Teoria da Nova Gestão Pública, somadas à complexidade dos problemas sociais, impulsionaram o surgimento da Nova Governança Pública, que reintroduziu a participação e a interdependência entre atores como pilares centrais (Osborne, 2010).

### 3.3 Teoria da Nova Governança Pública

A Teoria da Nova Governança Pública surgiu como resposta às limitações da Teoria da Nova Gestão Pública, propondo um modelo mais participativo, inclusivo e colaborativo na administração pública (Osborne, 2010). Desenvolvida no final do século XX, essa teoria reflete transformações como a globalização, a complexidade dos problemas sociais e a crescente interdependência entre atores, exigindo uma abordagem multissetorial e descentralizada.

Caracteriza-se pela governança em rede, com envolvimento ativo de múltiplos atores — governo, sociedade civil, setor privado e cidadãos — na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Klijn; Koppenjan, 2000). Para Rhodes (1996), a governança contemporânea é marcada por redes interdependentes e processos de negociação, o que demanda novas formas de coordenação, regulação e legitimação institucional. Nesse contexto, o Estado deixa de ser o executor direto e passa a atuar como facilitador e coordenador de redes de colaboração, reconhecendo que nenhum ator isolado detém todos os recursos para resolver problemas públicos complexos.

A Nova Governança Pública enfatiza descentralização, experimentação, *accountability* horizontal e participação cidadã como elementos centrais do processo decisório (Osborne, 2010). Um de seus principais avanços é o conceito de cocriação de valor público, no qual o cidadão participa ativamente da construção das políticas, contribuindo para soluções mais adaptadas às realidades locais e promovendo a inclusão social (Bovaird; Löffler, 2012).

Pesquisas recentes, como as de Kanon (2023), aprofundam os estudos sobre redes e estratégias de metagovernança, analisando a criação de plataformas colaborativas para responder a crises e promover inovação pública de forma contínua.

No contexto brasileiro, essas ideias ganharam força após a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliaram os espaços de participação e controle social (Abrucio, 2005). A descentralização de políticas e a institucionalização de conselhos gestores, fóruns deliberativos e orçamentos participativos refletiram os princípios da governança em rede. Entretanto, sua implementação enfrenta desafios persistentes, como assimetrias de capacidades institucionais, fragilidade das redes intergovernamentais e baixa representatividade de segmentos sociais vulneráveis (Abrucio, 2005; Pecí *et al.*, 2008).

Ainda assim, a Teoria da Nova Governança Pública representa um avanço em direção a modelos mais democráticos, integrados e responsivos de gestão pública, especialmente em áreas que exigem articulação entre múltiplos atores e capacidades diversas.

### 3.4 Teoria do Valor Público

A Teoria do Valor Público, proposta por Mark Moore (1995), representa uma mudança paradigmática na administração pública ao deslocar o foco da eficiência operacional para a geração de valor reconhecido socialmente. O conceito central é que a legitimidade e a efetividade das ações do Estado dependem de sua capacidade de produzir benefícios tangíveis e intangíveis para a sociedade, por meio da coprodução de políticas com múltiplos stakeholders.

Essa abordagem se estrutura em três pilares fundamentais: missão pública, que expressa o propósito das ações governamentais; autorização e legitimidade democrática, que garantem o respaldo das decisões públicas; e capacidade operacional, que diz respeito à competência do Estado para implementar políticas eficazes e sustentáveis. Nesse contexto, o gestor público é visto como um empreendedor de valor, responsável por articular interesses diversos, promover a inovação e construir resultados percebidos como legítimos e úteis pela sociedade.

A participação cidadã, nesse modelo, é considerada essencial para assegurar que as políticas reflitam as necessidades coletivas e contribuam para a construção de confiança institucional, conforme o autor destaca. A criação de valor público, portanto, depende da capacidade do Estado de interagir com a sociedade de forma responsiva, transparente e orientada a resultados socialmente validados.

A teoria, entretanto, enfrenta críticas importantes, sobretudo quanto à dificuldade de mensuração do “valor público”, dada sua natureza subjetiva, contextual e dependente das percepções sociais (Meynhardt, 2009). Essa característica compromete a definição de indicadores objetivos e dificulta a avaliação e a *accountability* das ações estatais. Bovaird e Löffler (2012; 2003) buscam responder a esse desafio por meio do desenvolvimento de metodologias que envolvem a negociação de resultados entre os atores envolvidos, valorizando o processo de cocriação como um meio para mensurar, validar e aprimorar os resultados das políticas públicas.

A noção de valor público tem ganhado espaço no Brasil, especialmente em programas de governo aberto, conselhos de políticas públicas e mecanismos como orçamento participativo, experiências que reforçam a legitimidade democrática, mesmo em contextos de fragilidade institucional (Abrucio, 2005).

No Brasil, a perspectiva da Teoria do Valor Público encontra ressonância em diversas reformas e iniciativas que buscam aproximar o Estado da sociedade. Programas como orçamentos participativos, conselhos gestores e plataformas digitais de transparência são exemplos de práticas que visam alinhar a ação governamental aos interesses coletivos e à legitimidade democrática. No entanto, obstáculos como o clientelismo, a desigualdade no acesso à informação e a baixa responsividade institucional ainda dificultam a consolidação plena desse paradigma, exigindo avanços na cultura organizacional e nos mecanismos de escuta e articulação social (Abrucio, 2005; Peci *et al.*, 2008).

Nesse sentido, a Teoria do Valor Público se conecta com abordagens emergentes que buscam reposicionar o cidadão como coprodutor ativo no processo de criação de valor, como será explorado nas seções seguintes.

### 3.5 Teoria da Lógica do Serviço Público

A Teoria da Lógica do Serviço Público, proposta por Osborne a partir dos anos 2000 (Osborne, 2020), representa uma evolução da Teoria do Valor Público, fundamentando-se na *Service-Dominant Logic* desenvolvida por Vargo e Lusch (2004). Essa abordagem redefine a criação de valor no setor público ao enfatizar que este não é entregue unilateralmente pelo Estado, mas sim cocriado por meio de interações contínuas entre cidadãos e provedores de serviços públicos (Osborne, 2018). Em vez de um modelo de entrega passiva, propõe-se uma lógica colaborativa, na qual o governo atua como facilitador em redes de cocriação. O cidadão, por sua vez, deixa de ser mero receptor e passa a exercer papel ativo desde a formulação até a avaliação das políticas públicas (Bovaird; Löffler, 2012; Osborne, 2020).

Entre os princípios centrais dessa abordagem estão a valorização da experiência do usuário, a centralidade das interações, a construção relacional do valor e o foco no bem-estar coletivo. O valor público, nessa lógica, é dinâmico, contextual e depende da capacidade dos serviços em atenderem de forma legítima e equitativa às necessidades sociais (Osborne, 2020). Ainda assim, sua implementação enfrenta desafios práticos consideráveis: exige mudanças culturais, capacitação de servidores, adaptação institucional e superação das desigualdades no acesso à participação. A mensuração do valor cocriado continua sendo uma lacuna crítica, dada a ausência de indicadores objetivos amplamente aceitos (Osborne; Nasi; Powell, 2021).

No Brasil, essa teoria oferece uma oportunidade relevante para reconfigurar a relação entre Estado e sociedade, promovendo uma gestão centrada na cocriação de valor público por meio da interação entre gestores, servidores e cidadãos (Leite *et al.*, 2022). Ainda em estágio incipiente, sua incorporação tem se manifestado em iniciativas que apostam na escuta ativa da população, no redesenho de serviços com foco no usuário e na construção de soluções participativas como plataformas digitais interativas e experiências locais de inovação no setor público. Contudo, sua consolidação esbarra em barreiras estruturais, como a cultura organizacional hierarquizada, a limitada capacitação voltada à participação cidadã e a carência de métricas que permitam avaliar o valor de forma relacional e contextualizada (Abrucio, 2005; Pecí *et al.*, 2008).

### 3.6 Teoria do Ecossistema do Serviço Público

A Teoria do Ecossistema do Serviço Público representa uma ampliação da Lógica do Serviço Público ao propor uma visão interdependente e relacional da criação de valor no setor público. Desenvolvida a partir da década de 2010 por autores como Osborne *et al.* (2021), essa abordagem compreende que o valor público é cocriado em sistemas complexos compostos por governos, cidadãos, setor privado, organizações da sociedade civil e demais atores institucionais. Ela rompe com a lógica linear e hierárquica da formulação de políticas públicas, reconhecendo a importância das interações contínuas entre múltiplos stakeholders na solução de problemas coletivos (Trischler; Charles, 2019).

Os princípios estruturantes da teoria incluem a interdependência entre setores, a governança adaptativa, a inovação social e o reconhecimento da diversidade de perspectivas como condição para a efetividade das políticas públicas (Kinder; Stenvall, 2023). Nesse modelo, a participação cidadã é compreendida não apenas como um direito democrático, mas como componente estratégico da eficácia, legitimidade e sustentabilidade das soluções públicas (Virtanen; Jalonen, 2023).

Estudos recentes indicam que a conectividade entre atores, bem como a capacidade de adaptação, é fator decisivo para a resiliência de ecossistemas públicos em contextos de crise, como evidenciado em políticas de saúde durante pandemias ou em redes de inovação em serviços sociais (Leite *et al.*, 2022).

A aplicação prática dessa abordagem, entretanto, enfrenta desafios como a complexidade da coordenação multissetorial e a dificuldade em construir consensos em cenários de interesses divergentes. Soma-se a isso o risco de exclusão de grupos vulneráveis devido a barreiras tecnológicas ou institucionais. Superar esses obstáculos exige investimento em inclusão digital, capacitação participativa e estruturas flexíveis de governança colaborativa (Bovaird; Löffler, 2012).

No Brasil, a abordagem ecossistêmica ainda é emergente, mas apresenta alto potencial para articular soluções integradas em ambientes institucionais fragmentados. A interdependência entre Estado, sociedade civil, setor privado e cidadãos se alinha à diversidade territorial e às desigualdades estruturais do país (Abrucio, 2005). Iniciativas como consórcios intermunicipais, redes colaborativas locais e fóruns de governança territorial — ainda que nem sempre formalmente vinculados à teoria — refletem seus princípios centrais.

Entretanto, a baixa coordenação federativa, a fragilidade institucional e os entraves à inclusão efetiva continuam limitando a implementação plena dessa abordagem (Abrucio, 2005; Pecí *et al.*, 2008). Como propõem Trischler e Charles (2019), enfrentar tais limites requer redesenhar a atuação estatal com foco em valor compartilhado e articulação sistêmica. Nesse sentido, a Teoria do Ecossistema do Serviço Público oferece um referencial promissor para políticas mais conectadas à realidade brasileira, ancoradas em gestão pública integrada e cocriação contínua de valor.

**Tabela 1 - Síntese Comparativa das Abordagens Teóricas da Administração Pública**

Teoria	Período	Principais Autores e Obras	Contexto Histórico e Princípios	Críticas e Limitações	Legados principais	Aplicação no Brasil
<b>Administração Pública Tradicional</b>	Final do século XIX e início do século XX	Wilson (1887), <i>The Study of Administration</i> ; Weber (1922), <i>Economia e Sociedade</i> .	Racionalização da gestão pública; hierarquia, impessoalidade, meritocracia e divisão do trabalho.	Rigidez burocrática e formalismo excessivo; baixa adaptabilidade; patrimonialismo persistente.	Legado de estabilidade, estrutura organizacional formal e impessoalidade.	Criação do DASP (1938); estruturação estatal baseada na burocracia weberiana para combater o patrimonialismo.
<b>Teoria da Nova Gestão Pública</b>	Década de 1980 - Década de 1990	Hood (1991), <i>A Public Management for All Seasons?</i> ; Osborne & Gaebler (1992), <i>Reinventing Government</i> ; Bresser-Pereira (1997), <i>Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado</i> .	Eficiência, descentralização, orientação para resultados, metas claras e responsabilização.	Enfoque excessivo na eficiência, risco de desprezo por valores sociais e inclusão.	Gerencialismo ainda presente em políticas públicas e ênfase na eficiência.	Reforma administrativa dos anos 1990; criação de agências reguladoras e terceirizações.
<b>Teoria da Nova Governança Pública</b>	Década de 1990	Rhodes (1996), <i>The New Governance</i> ; Kooiman (2003), <i>Governing as Governance</i> ; Stoker (1998), <i>Governance as Theory</i> .	Participação cidadã, colaboração entre múltiplos atores, redes de governança, descentralização.	Processos decisórios mais complexos e risco de exclusão de grupos sociais.	Colaboração intersetorial e governança em rede.	Conselhos gestores, orçamentos participativos e parcerias com sociedade civil.
<b>Teoria do Valor Público</b>	Década de 1990	Moore (1995), <i>Creating Public Value</i> ; Benington & Moore (2011), <i>Public Value: Theory and Practice</i> ; Alford (2009), <i>Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-Production</i> .	Foco na criação de valor para o cidadão, legitimidade e responsabilidade das ações públicas.	Subjetividade na definição e mensuração de valor; foco excessivo em resultados imediatos.	Reforço à <i>accountability</i> e orientação ao cidadão.	Políticas públicas voltadas para inclusão social e combate às desigualdades.
<b>Teoria da Lógica do Serviço Público</b>	Início do século XXI	Vargo & Lusch (2004), <i>Evolving to a New Dominant Logic</i> ; Osborne (2020), <i>Public Service Logic</i> .	Cocriação de valor, centralidade do usuário, interação governo-cidadão, flexibilidade.	Desafios culturais e digitais, exclusão de grupos menos conectados.	Centralidade do cidadão como coprodutor de valor.	Exemplos incluem o Gov.br, serviços públicos digitais e experiências locais de cocriação, governo eletrônico e serviços públicos cocriados com os cidadãos.
<b>Teoria do Ecossistema do Serviço Público</b>	Início do século XXI	Osborne & Strokosch (2013), <i>It takes two to tango?</i> ; Osborne, Nasi & Powell (2021), <i>New development: 'Appreciate-Engage-Facilitate' The role of public managers in value creation in public service ecosystems</i> .	Ecossistemas colaborativos, interdependência entre atores, inovação e resiliência.	Complexidade na coordenação de múltiplos atores, risco de influência desproporcional.	Perspectiva integrada e dinâmica de gestão pública contemporânea.	Políticas públicas cocriadas em ecossistemas intersetoriais, como as iniciativas colaborativas nacionais e regionais.

Fonte: Elaboração própria (2025)

## 4. DISCUSSÃO

### 4.1 Análise Crítica das Abordagens da Administração Pública

A evolução das abordagens em Administração Pública no Brasil revela um processo de construção teórica e institucional marcado por sobreposições, resistências e adaptações. A permanência de traços patrimonialistas e clientelistas, mesmo após a adoção do modelo burocrático, indica que as mudanças não se deram de forma linear nem plenamente efetiva (Abrucio, 2005). Essa sobreposição dificultou a plena efetivação das reformas, ao manter práticas antigas sob estruturas modernas (Bresser-Pereira, 2000).

A Administração Pública Tradicional, inspirada na burocracia weberiana, buscou a racionalização da máquina estatal com base na racionalidade, legalidade, impessoalidade e hierarquia, visando superar o patrimonialismo e garantir estabilidade através da previsibilidade e eficiência administrativa (Weber, 1922). Contudo, suas limitações frente à crescente complexidade social, como a lentidão dos processos e a rigidez hierárquica, abriram espaço para modelos mais flexíveis.

A Teoria da Nova Gestão Pública, inspirada por lógicas de mercado, introduziu instrumentos de gestão por resultados, contratos de desempenho e avaliação por metas (Hood, 1991). Apesar de avanços gerenciais, suas limitações foram amplamente debatidas, sobretudo quanto à redução da equidade, à fragilização da *accountability* e à desconsideração das complexidades sociais que caracterizam o setor público (Peci *et al.*, 2008). Como apontam Alford e O'Flynn (2016), a Teoria da Nova Gestão Pública promoveu eficiência, mas sacrificou valores como justiça social, inclusão e legitimidade democrática, o que motivou a busca por abordagens mais participativas e sensíveis às complexidades sociais. Essas críticas levaram ao fortalecimento da Teoria da Nova Governança Pública, que propôs uma gestão mais horizontalizada, participativa e voltada para redes colaborativas (Osborne, 2010). No entanto, sua implementação ainda enfrenta barreiras culturais, institucionais e de capacidade técnica (Klijn; Koppenjan, 2000).

As abordagens mais recentes, como a Teoria do Valor Público (Moore, 1995), a Lógica do Serviço Público (Osborne, 2020) e os Ecossistemas de Serviço Público (Trischler; Charles, 2019; Virtanen; Jalonen, 2023), buscam reconstruir a legitimidade da ação estatal a partir da geração de valor social compartilhado. Como afirmam Virtanen e Jalonen (2023, p. 2333), “o valor público é cocriado em ecossistemas compostos por múltiplos atores interdependentes”. Tais abordagens partem da premissa de que o cidadão não é apenas beneficiário, mas também coprodutor de valor, e que esse valor emerge por meio de interações dinâmicas, negociações e aprendizado coletivo. Apesar de suas contribuições teóricas, sua aplicação concreta ainda é incipiente no Brasil, exigindo mudanças estruturais na forma como o Estado planeja e executa políticas públicas (Leite *et al.*, 2022).

A análise revela que nenhum modelo teórico é suficiente isoladamente para responder aos desafios contemporâneos, como desigualdades estruturais e crises multifacetadas, reforçando a necessidade de abordagens híbridas (Bovaird; Löffler, 2003). Como apontam Bovaird e Löffler (2003), há uma transição em curso de sistemas centrados em controle para ecossistemas colaborativos, mas esse processo não é uniforme nem livre de tensões. Em vez de uma substituição pura e simples de paradigmas, observa-

se uma lógica de camadas, onde elementos de diferentes modelos coexistem e interagem. Essa convivência pode ser produtiva, desde que haja clareza sobre os limites e potenciais de cada perspectiva (Benington; Moore, 2011).

No contexto brasileiro, onde a desigualdade social, a baixa confiança institucional e a fragmentação federativa são barreiras persistentes (Abrucio, 2005). As abordagens centradas na cocriação e na articulação em rede, por sua vez, oferecem caminhos promissores para a gestão pública (Osborne, 2010; Bovaird; Löffler, 2012). No entanto, como destacam Kinder e Stenvall (2023), tais inovações dependem de uma cultura pública favorável à experimentação, de lideranças públicas dispostas a compartilhar poder e de estruturas de governança capazes de articular múltiplos interesses.

Por fim, o quadro teórico desenvolvido neste artigo serve como ferramenta para análises futuras, contribuindo para a compreensão crítica da trajetória institucional da Administração Pública no Brasil e para o delineamento de estratégias mais conectadas às necessidades reais da sociedade.

## **4.2 Aplicação no Contexto Brasileiro**

O desenvolvimento institucional brasileiro foi marcado por ondas de reformas que buscaram responder às demandas históricas, econômicas e sociais específicas do país (Bresser-Pereira, 2007). A Administração Pública Tradicional influenciou a estruturação inicial do Estado, com a criação de órgãos e instituições baseadas na lógica burocrática, notadamente a partir da Era Vargas e da fundação do DASP em 1938. Embora representasse um avanço, a persistência de práticas patrimonialistas e a centralização do poder limitaram sua plena implementação (Bresser-Pereira, 2000).

A partir da década de 1990, elementos da Teoria da Nova Gestão Pública foram incorporados, com destaque para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que buscava maior eficiência, descentralização e contratualização (Bresser-Pereira, 1997). Contudo, a implementação enfrentou limitações, como resistência do funcionalismo, fragilidade institucional e dificuldade em conciliar economicidade com equidade (Abrucio, 2005).

Mais recentemente, abordagens como a Nova Governança Pública, a Teoria do Valor Público e a Lógica do Serviço Público têm ganhado espaço, com iniciativas que enfatizam participação cidadã, transparência, inovação e responsividade (Leite *et al.*, 2022). No Brasil, experiências como a plataforma Gov.br e os Laboratórios de Inovação Pública, a exemplo do GNova da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, materializam a transição para modelos baseados na coprodução de valor, centralidade do cidadão e experimentação colaborativa. Essas práticas alinham-se aos princípios das abordagens contemporâneas e buscam superar os traços de hierarquização e baixa flexibilidade da burocracia tradicional (Osborne, 2010).

Apesar dos avanços, o cenário brasileiro ainda enfrenta desafios estruturais significativos, como desigualdades regionais, clientelismo político e limitada institucionalização de mecanismos de controle social, o que compromete a consolidação de modelos colaborativos baseados na cocriação de valor (Abrucio, 2005). Esses fatores dificultam a consolidação de modelos baseados na cocriação de valor, resultando em um cenário de arranjos institucionais mistos (Bresser-Pereira, 2000). A descentralização

administrativa, embora essencial, frequentemente resulta em desarticulação entre níveis de governo, e a participação cidadã enfrenta barreiras relacionadas à desigualdade de acesso à informação e infraestrutura digital (Pecí *et al.*, 2008).

Ainda assim, experiências bem-sucedidas de governança adaptativa evidenciam o potencial dessas abordagens para ampliar a participação social e promover inovação na gestão pública (Kinder; Stenvall, 2023; Bovaird; Löffler, 2012).

### **4.3 Fatores Impulsionadores**

A evolução das teorias e práticas da Administração Pública no Brasil foi impulsionada por fatores estruturais, institucionais e tecnológicos que moldaram a resposta estatal às demandas sociais. Um vetor principal foi a crescente complexidade social, a urbanização e a pressão por inclusão, que demandaram serviços públicos mais eficientes e responsivos. A burocracia tradicional mostrou-se insuficiente, impulsionando reformas para maior flexibilidade e adaptabilidade. A pressão por transparência e *accountability*, por exemplo, motivou a adoção de mecanismos de controle e participação social (Bresser-Pereira, 2000).

Outro fator determinante foram as reformas políticas, especialmente após a redemocratização na década de 1980 e a Constituição Federal de 1988. A descentralização do poder e a ampliação dos mecanismos de controle social abriram espaço para a participação cidadã e o fortalecimento de redes de governança interinstitucional (Abrucio, 2005). A Constituição de 1988, ao estabelecer a participação como princípio, criou um ambiente institucional favorável à inovação e à experimentação em novas formas de gestão, estimulando a adoção de modelos colaborativos de gestão, como conselhos gestores e orçamentos participativos (Abrucio, 2005).

Além das transformações sociais e institucionais, os avanços tecnológicos tiveram papel crucial ao viabilizar plataformas digitais de participação, sistemas de transparência ativa e novos canais de interação entre Estado e cidadão (Leite *et al.*, 2022). Essas ferramentas não apenas aumentam a eficiência administrativa, mas também ampliam as possibilidades da participação cidadã, promovendo uma administração mais responsiva e centrada no usuário.

### **4.4 Perspectivas Futuras**

A Administração Pública no Brasil enfrenta um cenário desafiador, mas com oportunidades para consolidar práticas mais eficientes, transparentes e colaborativas. O futuro da gestão pública dependerá da capacidade do Estado em responder às demandas sociais com inovação e legitimidade. O foco deve estar na geração de valor público (Osborne, 2010).

Um desafio central é o aprimoramento da eficiência e eficácia, implicando otimização de recursos, qualificação do gasto e melhoria contínua dos serviços (Bresser-Pereira, 2000). Esse esforço exige revisão de processos, valorização do servidor e maior integração entre entes federativos, sempre equilibrando eficiência, qualidade e equidade dos serviços.

A promoção da transparência e da responsabilização segue como eixo fundamental. Mecanismos como portais de dados abertos e participação nos processos decisórios são essenciais para garantir legitimidade e controle social. A transparência ativa e a *accountability* responsiva são chaves para construir confiança entre governo e cidadãos (Pecí *et al.*, 2008).

O incentivo à participação cidadã é igualmente importante, reconhecendo o cidadão como coprodutor de políticas públicas. Isso exige mudanças culturais nas instituições, investimento na capacitação de servidores e canais efetivos de escuta e diálogo (Bovaird; Löffler, 2012). A cocriação de valor demanda a superação de uma visão hierárquica, em direção a um modelo mais horizontal e colaborativo.

A transformação digital representa uma das principais oportunidades para a renovação da gestão pública. Ao permitir maior agilidade, personalização e inclusão na prestação de serviços, iniciativas como o Gov.br demonstram como a tecnologia pode reduzir burocracias. Da mesma forma, laboratórios de inovação como o GNova têm capacitado gestores públicos em metodologias de cocriação, com 80 projetos implementados desde 2016, incluindo políticas de saúde e educação (ENAP). No entanto, é crucial que essa transformação seja acompanhada por políticas de inclusão digital, evitando aprofundar desigualdades (Leite *et al.*, 2022).

Para enfrentar esses desafios, a Administração Pública brasileira deve continuar sua modernização, incorporando abordagens contemporâneas orientadas à cocriação de valor, interdependência de atores e governança adaptativa (Virtanen; Jalonen, 2023).

O futuro da Administração Pública no Brasil passa, necessariamente, pela construção de um modelo de gestão dinâmico, capaz de aprender e se adaptar continuamente, que valorize a diversidade, estimule a participação e tenha como objetivo central o bem-estar de todos os cidadãos.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo analisou a evolução da Administração Pública no Brasil, mapeando sua trajetória desde os modelos tradicionais até as abordagens contemporâneas que enfatizam a cocriação de valor e a colaboração entre múltiplos atores. A superação da visão clássica, centrada exclusivamente na eficiência e no controle, exige a incorporação de modelos mais inovadores, que valorizem a participação cidadã, a colaboração e a geração de valor público (Osborne; Strokosch, 2013; Virtanen; Jalonen, 2023).

As abordagens discutidas ao longo do trabalho trazem implicações práticas relevantes. A Teoria do Valor Público orienta os gestores públicos a alinharem suas ações à missão pública, à legitimidade democrática e à capacidade operacional do Estado. A Lógica do Serviço Público, por sua vez, convida à construção de serviços a partir da experiência dos usuários, incentivando uma cultura centrada no cidadão (Bovaird; Löffler, 2012). Já o Ecosistema do Serviço Público propõe uma atuação intersetorial e multiescalar, voltada à criação colaborativa e resiliente de valor.

A aplicação prática dessas abordagens demanda um reposicionamento do gestor público, com abertura à escuta ativa da população, uso de indicadores qualitativos e quantitativos mais sensíveis à percepção social e estímulo à inovação institucional por

meio de laboratórios públicos e metodologias participativas (Kinder; Stenvall, 2023). No Brasil, exemplos como o Laboratório GNova da ENAP, que desde 2016 já apoiou mais de 80 projetos em políticas públicas, e a plataforma Gov.br que integra milhares de serviços digitais ao alcance do cidadão ilustram como os princípios de cocriação e governança colaborativa têm sido progressivamente incorporados à prática administrativa.

Apesar de suas contribuições, o estudo apresenta limitações inerentes à sua natureza teórica e qualitativa. Como ensaio fundamentado em revisão narrativa, as escolhas teóricas refletem um recorte analítico intencional, ainda que pautado por critérios de relevância acadêmica. A ausência de dados empíricos e de estudos de caso restringe a generalização prática, e o predomínio de autores ocidentais pode limitar a diversidade epistemológica da análise. Essas restrições, contudo, não comprometem a validade argumentativa do trabalho, mas sinalizam oportunidades para investigações futuras de natureza empírica e comparativa.

Nesse sentido, sugere-se como agenda de pesquisa o aprofundamento de estudos empíricos sobre experiências concretas de coprodução de valor no setor público brasileiro, com atenção especial a iniciativas como os laboratórios de inovação pública, plataformas digitais e redes colaborativas territoriais. Investigações sobre a aplicação da Lógica do Serviço Público em políticas locais como saúde, educação e segurança viária, podem oferecer insights sobre fatores críticos de sucesso ou barreiras institucionais à cocriação. Também se propõe a realização de estudos comparativos com países em desenvolvimento de contextos semelhantes ao brasileiro, a fim de identificar como diferentes arranjos institucionais influenciam a adoção de modelos pós-burocráticos.

A consolidação de modelos colaborativos ainda encontra obstáculos estruturais significativos, como desigualdades sociais persistentes, fragmentação federativa, resistência institucional e limitações na conectividade digital (Leite *et al.*, 2022; Pecí *et al.*, 2008; Abrucio, 2005). O desenvolvimento de referenciais analíticos adaptados à realidade brasileira, com indicadores híbridos, avaliações participativas e design centrado no usuário, representa uma frente promissora para unir teoria e prática. Tais iniciativas podem fortalecer a articulação entre academia e gestão pública, contribuindo para políticas mais inclusivas, responsivas e sustentáveis.

Conclui-se, portanto, que a transição de modelos hierárquicos para abordagens colaborativas e orientadas ao valor social é uma necessidade diante dos desafios contemporâneos de legitimidade, efetividade e inovação. Embora o Brasil já registre iniciativas relevantes nesse sentido, persistem entraves estruturais relacionados à desigualdade, à fragmentação institucional, à resistência à mudança e à exclusão digital. A construção de uma Administração Pública mais adaptativa, aberta ao diálogo e centrada no cidadão requer investimento contínuo em capacidades estatais, inovação institucional e mecanismos robustos de participação e *accountability*. Ao integrar diferentes correntes teóricas e propor caminhos para sua aplicação no contexto brasileiro, este estudo contribui para a consolidação de uma agenda pública orientada à criação compartilhada de valor.

Este artigo oferece um referencial analítico adaptado ao contexto brasileiro, integrando participação, interdependência e valor público como eixos centrais para a modernização da Administração Pública em países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 8 jun. 2025.

ALFORD, J.; O'FLYNN, J. From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. **Public Management Review**, v. 18, n. 5, p. 673-691, maio 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BENINGTON, J.; MOORE, M. H. **Public value: theory and practice**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. From engagement to co-production: the contribution of users and communities to outcomes and public value. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, Londres, v. 23, n. 4, p. 1119-1138, dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: ENAP, 2000. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. In: **VI Fórum da Reforma do Estado**, Brasília, out. 2007. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/07.17.DemocraciaEstadoSocialERemoraGerencial.28.2.08.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na década de 1990**. São Paulo: Editora 34, 1997.

ERIKSSON, E.; ANDERSSON, T. The 'service turn' in a new public management context: a street-level bureaucrat perspective. **Public Management Review**, v. 26, n. 7, p. 2014-2038, jul. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2241051>. Acesso em: 8 jun. 2025.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Gnova - Laboratório de inovação em governo**. [Brasília, DF]: ENAP. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/servicos/gnova-laboratorio-de-inovacao-em-governo>. Acesso em: 8 jun. 2025.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, jan. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em: 8 jun. 2025.

KANON, M. The networked bureaucracy: reinventing formalization in the context of collaborative governance. **Public Management Review**, v. 26, n. 10, p. 2921-2942, out. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2298230>. Acesso em: 8 jun. 2025.

KINDER, T.; STENVALL, J. Public service logic and social innovation. **Public Management Review**, v. 25, n. 5, p. 765-782, maio 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2182904>. Acesso em: 8 jun. 2025.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public management and policy networks: The Theoretical Foundation of a network approach to governance. **Public Management**, v. 2, n. 1, p. 135-158, jun. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/146166700411201>. Acesso em: 8 jun. 2025.

LEITE, H. V. D. R.; HODGKINSON, I. R.; VOLOCHTCHUK, A. V. L. New development: Digital social care - The 'High-tech and low-touch' transformation in public services. **Public Money & Management**, Londres, v. 42, n. 1, p. 73-76, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2140897>. Acesso em: 8 jun. 2025.

LINCOLN, Y. S.; GUBA, E. G. *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, California: **Sage Publications**, 1985.

MEYNHARDT, T. Public value inside: What is public value creation? **International Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 192-219, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>. Acesso em: 8 jun. 2025.

MOORE, M. H. **Creating public value: Strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume, 1993.

OSBORNE, S. P. From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? **Public Management Review**, v. 20, n. 2, p. 225-231, fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>. Acesso em: 8 jun. 2025.

OSBORNE, S. P. **Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery**. 1. ed. Londres: Routledge, 2020.

OSBORNE, S. P. **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>. Acesso em: 8 jun. 2025.

OSBORNE, S. P.; NASI, Giovanni; POWELL, Michael. New development: 'Appreciate-Engage-Facilitate' The role of public managers in value creation in public service ecosystems. **Public Money & Management**, v. 41, n. 1, p. 77-80, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1916189>. Acesso em: 8 jun. 2025.

OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, Kerstin. It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. **British Journal of Management**, v. 24, n. S1, p. S31-S47, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>. Acesso em: 8 jun. 2025.

PECÍ, A.; PIERANTI, O. P. de; RODRIGUES, M. R. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 447-462, set. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1984-92302008000300002>. Acesso em: 8 jun. 2025.

RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, out./dez. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 8 jun. 2025.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica**. Kindle ed. São Paulo: Amazon, 2019.

TRISCHLER, J.; CHARLES, M. B. The application of a service ecosystems lens to public policy analysis and design: exploring the frontiers. **Journal of Public Policy & Marketing**, Chicago, v. 38, n. 1, p. 19-35, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0743915618818566>. Acesso em: 17 set. 2024.

VARGO, S. L.; LUSCH, R. F. Evolving to a new dominant logic for marketing. **Journal of Marketing**, v. 68, n. 1, p. 1-17, jan. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1509/jmkg.68.1.1.24036>. Acesso em: 8 jun. 2025.

VIRTANEN, P.; JALONEN, H. Public value creation mechanisms in the context of public service logic: an integrated conceptual framework. **Public Management Review**, Londres, v. 26, n. 8, p. 2331-2354, out. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2268111>. Acesso em: 8 jun. 2025.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, v. 2, 2022.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2139277>. Acesso em: 8 jun. 2025.