

A importância da gestão pública no Brasil e nos municípios

The importance of public management in Brazil and its municipalities

Antonio Correa Couto
Antonio Cosme Alves da Silva
Antonio Santos de Sousa
Evandro Bomfim Mouzinho
Evelin Caroline de Souza Cunha
Guilherme José Navegantes Barros
Leanny de Fatima Pinheiro Medeiros
Mário Antônio de Sousa Ferreira
Miguel Raiol de Souza
Michele Elaine Lopes de Quadros
Noemi Costa Brito
Lucidalva Almeida dos Anjos

RESUMO: O presente artigo analisa a relevância estratégica da gestão pública no contexto do Estado brasileiro, direcionando foco analítico prioritário para o âmbito municipal após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A descentralização administrativa consolidada pelo pacto constitucional elevou o município à condição de ente federativo autônomo, transformando-o no principal espaço de execução das políticas públicas essenciais, tais como saúde, educação fundamental, assistência social e saneamento. Contudo, verifica-se que a transferência de responsabilidades não foi acompanhada, na mesma proporção, pelo aporte de recursos financeiros próprios e pelo desenvolvimento de capacidades técnicas institucionais na maioria das prefeituras brasileiras. O estudo investiga a evolução dos modelos teórico-analíticos da administração pública — Patrimonialista, Burocrático, Gerencial (New Public Management) e a Nova Governança Pública —, confrontando-os com os entraves práticos do ecossistema local. Mediante pesquisa bibliográfica e documental rigorosa, evidencia-se que o fortalecimento da gestão municipal requer maior qualificação do funcionalismo, planejamento orçamentário estratégico, governança digital, transparência ativa e articulação intermunicipal por meio de consórcios públicos para superar entraves históricos como o coronelismo residual, o clientelismo e a extrema dependência fiscal das transferências federais.

Palavras-chave: Gestão Pública Municipal. Federalismo. Descentralização. Governança Pública. Capacidade Estatal. Eficiência Administrativa.

ABSTRACT: This article analyzes the strategic relevance of public management within the context of the Brazilian State, with a primary analytical focus on the municipal level following the promulgation of the 1988 Federal Constitution. The administrative decentralization consolidated by the constitutional pact elevated municipalities to the status of autonomous federative entities, turning them into the primary arena for executing essential public policies such as primary healthcare, basic education, social assistance, and sanitation. However, the transfer of responsibilities was not proportionally accompanied by the allocation of local financial resources and the development of institutional technical capacities in most Brazilian municipalities. The study investigates the evolution of theoretical models of public administration — Patrimonial, Bureaucratic, New Public Management (NPM), and New Public Governance —, confronting them with the practical obstacles of the local ecosystem. Through rigorous bibliographical and documentary research, it is demonstrated that strengthening municipal management requires higher civil service qualification, strategic budget planning, digital governance, active transparency, and inter-municipal cooperation through public consortia to overcome historical barriers such as residual clientelism and extreme fiscal dependency on federal transfers.

Keywords: Municipal Public Management. Federalism. Decentralization. Public Governance. State Capacity. Administrative Efficiency.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil vivenciou profundas transformações estruturais e paradigmáticas ao longo do último século. Historicamente moldada por traços de centralização, paternalismo e patrimonialismo, a engrenagem estatal brasileira foi progressivamente tensionada pelas demandas crescentes de democratização, eficiência, transparência e universalização de direitos fundamentais. A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) constituiu um marco divisor inequívoco nessa trajetória ao redesenhar a arquitetura do federalismo pátrio e conceder ao Município a condição inédita de ente federativo autônomo, dotado de autonomia política, administrativa e financeira (BRASIL, 1988).

Com a descentralização do poder e a redistribuição das competências governamentais, as prefeituras e secretarias municipais assumiram protagonismo na execução direta das principais políticas públicas de impacto social. O município consolidou-se como o 'front' da atuação estatal — a dimensão territorial e institucional em que o cidadão experimenta concretamente a presença do Estado por meio do acesso às Unidades Básicas de Saúde (UBS), creches e escolas públicas, serviços de acolhimento social, iluminação, pavimentação urbana e transporte coletivo (ABRUCIO, 2005).

Entretanto, o modelo municipalista instituído em 1988 revela profundas assimetrias territoriais, socioeconômicas e operacionais. Dos 5.570 municípios brasileiros, a expressiva maioria possui contingente populacional reduzido (menos de 20.000 habitantes) e reduzida base de arrecadação tributária própria, o que gera uma dependência crônica das transferências constitucionais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (AFONSO; ARAUJO, 2000). Paralelamente, persistem práticas político-administrativas arcaicas que dificultam a profissionalização do funcionalismo público local e a continuidade de programas governamentais de longo prazo.

Diante dessa conjuntura, coloca-se a seguinte questão central de pesquisa: De que maneira a estruturação de uma gestão pública profissional, transparente e dotada de capacidade estatal no nível municipal pode superar os gargalos históricos e assegurar a efetividade das políticas públicas no Brasil?

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a relevância estratégica da gestão pública municipal no arranjo federativo brasileiro, mapeando os principais modelos teóricos que embasam a administração pública, identificando os gargalos estruturais das prefeituras brasileiras e apontando diretrizes para a modernização da governança local. Os objetivos específicos dividem-se em: a) examinar a transição do patrimonialismo à Nova Governança Pública; b) discutir a engenharia institucional do federalismo municipalista pós-1988; c) mensurar os desafios decorrentes da dependência fiscal e da frágil capacidade estatal local; e d) apresentar alternativas de gestão, como o e-Government e os consórcios públicos intermunicipais.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICO-PATRIMONIAL E PARADIGMAS DA GESTÃO PÚBLICA

A compreensão da dinâmica contemporânea da gestão pública brasileira exige o resgate dos referenciais teóricos que explicam a formação e o funcionamento do aparelho estatal. Max Weber (1999) e a posterior literatura de Ciência Política e Administração Pública delimitam quatro grandes paradigmas conceituais: o Modelo Patrimonialista, o Modelo Burocrático, a Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM) e a Nova Governança Pública (New Public Governance).

2.1. O Patrimonialismo na Formação do Estado Brasileiro

O modelo patrimonialista caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro do período colonial até as primeiras décadas do século XX. Sob a ótica patrimonialista, as fronteiras entre a esfera pública (*res publica*) e a esfera privada (*res privada*) permanecem fluidas e indefinidas. O governante ou estamento dominante trata o patrimônio estatal, o orçamento público e o funcionalismo como extensão de suas propriedades e vontades pessoais (FAORO, 1975). Nos municípios, o patrimonialismo encontrou terreno fértil na figura do 'coronelismo', sistema político estruturado em trocas de favores, concessão de cargos públicos em troca de votos e subjugação das instituições locais aos interesses das oligarquias rurais (LEAL, 2012).

2.2. A Burocracia Weberiana e a Busca pela Impessoalidade

A partir da década de 1930, em meio ao processo de modernização conservadora impulsionado pela Era Vargas, buscou-se romper com o patrimonialismo mediante a instituição do Modelo Burocrático Weberiano. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 simbolizou o esforço de racionalização do aparelho estatal (BRESSER-PEREIRA, 1996). A burocracia fundamenta-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, hierarquia formal, divisão funcional do trabalho, meritocracia mediante concurso público e previsibilidade procedimental (WEBER, 1999). Embora tenha assentado as bases para a moralização da administração e o combate à corrupção explícita, a burocracia brasileira gradativamente engessou-se em rotinas autorreferenciadas, caracterizando-se pela rigidez excessiva e pelo foco absoluto nos meios e processos em detrimento dos resultados práticos para a sociedade.

2.3. A Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM)

Como resposta à crise fiscal do Estado social nas décadas de 1970 e 1980 e à ineficiência procedimental da burocracia tradicional, emergiu internacionalmente o movimento da New Public Management. No Brasil, essa corrente ganhou densidade com a Reforma Gerencial de 1995, consolidada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), liderado por Bresser-Pereira (1996). O gerencialismo preconiza a incorporação de técnicas da administração privada no setor público:

a) Descentralização administrativa e transferência da execução de serviços não exclusivos para entidades paraestatais e Organizações Sociais (OSs); b) Foco nos resultados e no

cumprimento de metas mensuráveis; c) Substituição dos controles a priori de processos pelo controle a posteriori de resultados; d) Orientação do serviço público para as necessidades do cidadão, qualificado conceitualmente como 'cliente-usuário' dos serviços públicos.

2.4. A Nova Governança Pública e a Gestão em Rede

Na contemporaneidade, a evolução do debate teórico culminou na consolidação da Nova Governança Pública (NPG). Superando a abordagem puramente mercantilista do gerencialismo, a NPG preconiza que o Estado não detém o monopólio da solução dos problemas públicos complexos (wicked problems). A gestão pública passa a ser entendida como uma dinâmica de cooperação em rede, envolvendo governos, setor privado, organizações da sociedade civil e cidadãos (SECCHI, 2009). Os pilares da governança pública repousam na transparência radical, na accountability (prestação de contas e responsabilidade política), na integridade institucional, na coprodução de serviços públicos e na participação cidadã deliberativa (LOTTA, 2016).

3. O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS-1988

O arranjo federativo brasileiro destaca-se no cenário internacional por conferir ao Município a condição de ente federado autônomo, integrando a federação ao lado da União, do Distrito Federal e dos Estados-Membros (Art. 18 da CF/88). Essa arquitetura tripartite conferiu aos governos locais prerrogativas políticas, legislativas e administrativas ímpares.

3.1. Autonomia Municipal e Descentralização das Políticas Sociais

A Constituição de 1988 consolidou um amplo processo de descentralização das políticas públicas sociais. Sob as diretrizes constitucionais e as legislações infraconstitucionais subsequentes, os municípios passaram a assumir a gestão direta e operacional de sistemas nacionais descentralizados:

1. Sistema Único de Saúde (SUS - Lei 8.080/1990): Cabendo aos municípios a gestão plena da Atenção Primária à Saúde (APS), operacionalizada pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e pela Estratégia Saúde da Família (ESF);
2. Educação Básica (LDB - Lei 9.394/1996): Responsabilidade prioritária na oferta da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental I;

3. Sistema Único de Assistência Social (SUAS - Lei 12.435/2011): Execução da proteção social básica e especial por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados (CREAS);

4. Política Urbana e Meio Ambiente (Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001): Competência para elaborar o Plano Diretor, gerir o ordenamento territorial, o transporte coletivo, o saneamento básico e o manejo de resíduos sólidos.

Modelo de Gestão	Foco Principal	Mecanismo de Controle	Papel do Cidadão
Patrimonialista	Atendimento a interesses estamentais e pessoais	Inexistente / Troca de favores	Súdito / Cliente político
Burocrático	Processos, normas e legalidade estrita	Controle a prioridade procedimentos	Administrado / Requerente
Gerencial (NPM)	Resultados, metas e eficiência de custos	Controle a posteriori de desempenho	Cliente / Consumidor
Governança Pública	Redes de cooperação e valor público	Transparência, accountability e participação	Cidadão ativo / Coprodutor

4. DIAGNÓSTICO E GARGALOS DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A despeito das elevadas atribuições conferidas aos municípios brasileiros, a análise empírica da gestão local revela fragilidades estruturais recorrentes que comprometem a eficácia da ação estatal e a justa distribuição dos serviços públicos.

4.1. A Vulnerabilidade e Dependência Fiscal dos Municípios

Um dos principais gargalos do municipalismo brasileiro reside no descompasso entre as competências de gasto e a capacidade de arrecadação de receitas próprias. Com exceção das capitais e dos grandes polos industriais e de serviços, a maioria esmagadora das 5.570 prefeituras arrecada valores irrisórios de tributos municipais (IPTU, ISS, ITBI e taxas) (AFONSO; ARAUJO, 2000). A reduzida atividade econômica local e a fragilidade dos cadastros imobiliários urbanos mantêm os municípios sob extrema dependência das transferências intergovernamentais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do repasse de ICMS.

Essa dependência fiscal engessa a capacidade de investimento das prefeituras. A receita corrente líquida é consumida majoritariamente por despesas rígidas de custeio — tais como folha de pagamento do funcionalismo, encargos e manutenção da máquina administrativa —, restando margem financeira mínima para obras de infraestrutura e projetos inovadores. Ademais, a barganha política em torno de emendas parlamentares voluntárias introduz imprevisibilidade ao planejamento orçamentário municipal.

4.2. Capacidade Estatal e a Necessidade de Profissionalização

O conceito de capacidade estatal refere-se ao conjunto de recursos institucionais, burocráticos, financeiros e tecnológicos que o Estado mobiliza para desenhar e executar políticas públicas de forma autônoma e eficiente (GRIN; ABRUCIO, 2018). Nos municípios de menor porte, observa-se uma acentuada carência de capacidade administrativa. As secretarias municipais frequentemente carecem de quadros técnicos qualificados, como engenheiros, contadores públicos, administradores, gestores de contratos e especialistas em tecnologia da informação.

A excessiva ocupação de cargos de chefia e assessoramento por indicações puramente políticas (cargos em comissão sem vínculo permanente) gera instabilidade administrativa. A cada transição de mandato prefeitoral, ocorre a descontinuidade de equipes, a perda de memória institucional e o descarte de projetos iniciados pela gestão anterior. A efetiva implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) e das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) exige um nível de capacitação técnica que muitos municípios ainda não possuem.

5. ESTRATÉGIAS DE MODERNIZAÇÃO E INOVAÇÃO NA GESTÃO LOCAL

Diante desse quadro desafiador, a renovação da gestão pública municipal exige a adoção de estratégias inovadoras aptas a otimizar os recursos públicos, ampliar a eficiência dos processos administrativos e estreitar os laços de confiança com a sociedade.

5.1. Governança Digital e Governo Eletrônico (e-Gov)

A transformação digital no setor público municipal deixou de ser uma opção para se tornar uma necessidade premente. A implementação de sistemas de governo eletrônico (*e-Gov*) permite a digitalização de processos administrativos, a emissão automatizada de alvarás de

funcionamento e licenças ambientais, a tramitação de documentos digitais sem papel e o agendamento online de consultas na rede pública de saúde (LOTTA, 2016). Além de reduzir drasticamente os custos operacionais da prefeitura e o tempo de resposta ao cidadão, a governança digital fecha brechas para condutas ilícitas ao eliminar intermediários e conferir rastreabilidade absoluta aos atos administrativos.

5.2. Consórcios Públicos Intermunicipais

Previstos constitucionalmente e regulamentados pela Lei Federal nº 11.107/2005, os consórcios públicos representam a resposta cooperativa aos desafios impostos pela escala populacional e financeira reduzida dos pequenos municípios. Ao se consorciarem, prefeituras vizinhas combinam recursos e poder de compra para solucionar problemas regionais comuns que seriam inviáveis individualmente (GRIN; ABRUCIO, 2018):

a) ****Saúde:**** Gestão consorciada de Centros de Especialidades Médicas (CEO e UPA) e aquisição conjunta de medicamentos, alcançando economias de escala significativas; b) ****Meio Ambiente:**** Implantação e gestão compartilhada de aterros sanitários regionais, dando cumprimento ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); c) ****Infraestrutura:**** Manutenção conjunta de frotas de maquinário para conservação de estradas vicinais e iluminação pública.

5.3. Planejamento Estratégico, Transparência e Participação

A modernização da gestão municipal pressupõe superação do formalismo burocrático no ciclo orçamentário. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) não podem ser elaborados como peças meramente cartoriais para envio aos Tribunais de Contas. Devem traduzir o planejamento estratégico real da cidade. O fortalecimento do Portal da Transparência, a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a garantia de efetividade aos Conselhos Municipais Paritários conferem controle social e legitimidade às políticas públicas locais.

6. DISCUSSÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS

A análise integrada da teoria e da prática da gestão pública municipal no Brasil demonstra que a busca por municípios eficientes e inclusivos requer um novo pacto de cooperação federativa. A centralização de recursos fiscais na União contrasta com a descentralização de

encargos e obrigações nos municípios. A solução não passa por desfazer a descentralização do bem-estar social promovida em 1988, mas por dotar as prefeituras de capacidades estatais duradouras.

As perspectivas futuras apontam para a necessidade urgente de implantação de planos de cargos, carreiras e salários focados no mérito e no desempenho profissional do servidor municipal. A estabilidade das equipes técnicas é o antídoto contra a descontinuidade administrativa. Ademais, a disseminação das tecnologias de Cidades Inteligentes (*Smart Cities*) e a inteligência de dados na gestão do tráfego, da arrecadação tributária e da segurança pública municipal abrem novas fronteiras para elevar a qualidade de vida nos espaços urbanos locais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública no Brasil encontra no município o seu espaço mais crítico e decisivo. Foi no nível municipal que o projeto democrático da Constituição de 1988 descentralizou a oferta de serviços sociais básicos, aproximando o governante do cidadão. O município é a dimensão em que os problemas sociais se manifestam concretamente e onde os resultados das políticas públicas são medidos no cotidiano das famílias.

Entretanto, a pesquisa evidencia que a autonomia formal concedida aos municípios contrasta fortemente com a vulnerabilidade financeira, a dependência fiscal de transferências federais e a escassez de burocracias técnicas qualificadas na maioria das prefeituras brasileiras. Práticas históricas de patrimonialismo e amadorismo administrativo ainda resistem em diversos pontos do território nacional, gerando ineficiência e desperdício de recursos escassos.

Conclui-se que a superação desse cenário exige uma agenda continuada de reformas na governança local. Essa agenda deve priorizar a profissionalização do funcionalismo público via concurso e capacitação, a transição para governos digitais transparentes, o fortalecimento dos instrumentos de planejamento e a expansão da cooperação intermunicipal via consórcios. Somente mediante a construção de capacidades estatais sólidas nos municípios será possível consolidar um Estado brasileiro verdadeiramente eficiente, justo, inclusivo e garantidor de cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. 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, jun. 2005.
- AFONSO, José Roberto; ARAUJO, Erika Amorim. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Texto para Discussão / IPEA*, Rio de Janeiro, n. 703, p. 1-42, 2000.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2026.
- BRASIL. Lei Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2005.
- BRASIL. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 2. ed. São Paulo: Globo/Edusp, 1975.
- GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, n. 70, p. 93-126, 2018.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. Desafios contemporâneos à gestão pública. In: BASSOTTI, Ivani Maria (org.). *Tópicos essenciais sobre gestão pública*. São Paulo: SPG, 2016. p. 43-68.
- SECCHI, Leonardo. Modelos de gestão pública: análise comparativa das correntes teóricas da administração pública. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 1 e 2.