

**REFORMAS
ADMINISTRATIVAS E
REINVENÇÃO DO ESTADO
BRASILEIRO:
CONTINUIDADES
INSTITUCIONAIS E
ARRANJOS HÍBRIDOS
(1995–2025)**

**ADMINISTRATIVE REFORMS AND THE REINVENTION OF THE BRAZILIAN
STATE: INSTITUTIONAL CONTINUITIES AND HYBRID ARRANGEMENTS
(1995–2025)**

Ciências Sociais Aplicadas • 20/03/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/773983355](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/773983355)

Madalena Sá Freire¹

Joseilde da Costa Dantas¹

Kleverton Melo de Carvalho²

RESUMO

O artigo analisa a trajetória das reformas administrativas implementadas no Brasil entre 1995 e 2025, com o objetivo de compreender como essas transformações influenciaram a reconfiguração institucional do Estado brasileiro. A pesquisa parte do debate sobre modernização administrativa e governança pública, discutindo a incorporação de princípios da Nova Administração Pública e seus limites institucionais em contextos marcados por heranças patrimonialistas. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e analítico, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de reformas institucionais relevantes, como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Emenda Constitucional nº 19/1998, a Lei de Responsabilidade Fiscal e reformas posteriores relacionadas à austeridade fiscal e à governança digital. Os resultados indicam que as reformas administrativas produziram avanços importantes na disciplina fiscal, na regulação econômica, na expansão de políticas sociais e na modernização digital da administração pública. Contudo, também evidenciam que essas mudanças não resultaram na superação das estruturas patrimonialistas historicamente presentes no funcionamento do Estado brasileiro. Observa-se, portanto, a formação de um arranjo institucional híbrido, no qual práticas administrativas modernas coexistem com estruturas burocráticas tradicionais e mecanismos políticos de barganha institucional. Conclui-se que a reinvenção do Estado brasileiro ocorreu de forma gradual e parcial, refletindo tanto avanços institucionais quanto permanências históricas que continuam a moldar a governança pública no país.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Estado brasileiro. Governança pública. Patrimonialismo. Administração pública.

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of administrative reforms implemented in Brazil between 1995 and 2025, aiming to understand how these transformations influenced the institutional reconfiguration of the Brazilian State. The study is grounded in debates on administrative modernization and public governance, examining the incorporation of New Public Management principles and their institutional limits in contexts marked by patrimonial legacies. Methodologically, the research adopts a qualitative and exploratory approach based on bibliographic review and documentary analysis of key institutional reforms, including the Master Plan for the Reform of the State Apparatus, Constitutional Amendment No. 19/1998, the Fiscal Responsibility Law, and subsequent reforms related to fiscal austerity and digital governance. The findings indicate that administrative reforms produced significant advances in fiscal discipline, economic regulation, social policies and digital modernization of public administration. However, these transformations did not fully overcome the patrimonial structures historically embedded in the functioning of the Brazilian State. Instead, the results suggest the consolidation of a hybrid institutional arrangement in which modern administrative practices coexist with traditional bureaucratic structures and political bargaining mechanisms. The study concludes that the reinvention of the Brazilian State occurred gradually and only partially, reflecting both institutional advances and historical continuities that still shape public governance in the country.

Keywords: Administrative reform. Brazilian State. Public governance. Patrimonialism. Public administration.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a modernização do Estado e da administração pública tornou-se tema central no debate acadêmico e político. A partir do final do século XX, diversos países passaram a implementar reformas institucionais voltadas à melhoria da eficiência administrativa, à racionalização do gasto público e ao fortalecimento da governança democrática. Esse movimento foi fortemente influenciado pelos princípios da Nova Administração Pública, que enfatizam gestão por resultados, avaliação de desempenho e maior responsabilização das instituições públicas (Hood, 1991; Bresser-Pereira, 1998).

No Brasil, esse debate assume relevância particular devido às características históricas da formação do Estado. Parte da literatura aponta a persistência de práticas patrimonialistas, nas quais as fronteiras entre público e privado permanecem difusas, influenciando a organização do poder político e o funcionamento da administração pública (Faoro, 2001). Essas características têm raízes históricas associadas à colonização portuguesa e à formação do Estado nacional, contribuindo para padrões administrativos marcados por centralização política, clientelismo e personalismo (Fausto, 2022).

Ao longo do século XX, diferentes iniciativas buscaram promover a modernização administrativa no país, como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936 e a reforma administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200/1967 (Wahrlich, 1984; Costa, 2022). Entretanto, foi apenas nos anos 1990 que se consolidou um ciclo mais abrangente de reformas institucionais voltadas à redefinição do papel do Estado brasileiro.

Apesar desses avanços institucionais, diversos estudos indicam que as reformas administrativas ocorreram de forma parcial e frequentemente coexistiram com práticas patrimonialistas historicamente enraizadas (Abrucio, 2005; Pinho, 2016). Em vez de uma ruptura institucional completa, observou-se a formação de um arranjo institucional híbrido, no qual instrumentos gerenciais convivem com estruturas burocráticas tradicionais e com dinâmicas políticas de clientelismo.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a trajetória das reformas administrativas implementadas no Brasil entre 1995 e 2025, examinando seus impactos institucionais e seus limites estruturais. Busca-se compreender em que medida essas reformas contribuíram para transformar o papel do Estado brasileiro e quais permanências históricas continuam a influenciar sua organização institucional.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA /REVISÃO DA LITERATURA

***“Louco, sim, louco, porque quis grandeza qual a sorte não dá.”
(Pessoa 1934)***

A reflexão de Fernando Pessoa sobre a tensão entre ambição e limites históricos oferece uma metáfora pertinente para compreender as reformas do Estado brasileiro. Ao longo das últimas décadas, sucessivas tentativas de modernização administrativa buscaram redefinir o papel do Estado e ampliar sua capacidade institucional, mas frequentemente esbarraram em estruturas políticas e institucionais profundamente enraizadas na história do país.

A evolução do Estado brasileiro e das reformas na Administração Pública tem sido amplamente discutida na literatura especializada, que analisa os processos de modernização administrativa e suas limitações institucionais (Bresser-Pereira, 1997; Pimenta, 1998; Wahrlich, 1984; Lustosa, 2002). Nesse contexto, este estudo examina as possíveis “reinvenções” do Estado brasileiro ao longo das três últimas décadas (1995–2025), analisando os impactos estruturais das reformas administrativas, seus paradoxos institucionais e as reconfigurações do poder público.

A literatura aponta que tais processos de modernização não ocorrem em um vazio institucional, mas são condicionados por estruturas políticas, culturais e administrativas historicamente consolidadas (Faoro, 2001). Nesse sentido, parte das expectativas depositadas em sucessivos ciclos reformistas pode ser interpretada como expressão de uma espécie de sebastianismo institucional, no qual cada nova reforma é percebida como promessa de ruptura capaz de solucionar problemas históricos da administração pública.

A metáfora remete à tradição cultural portuguesa associada ao mito do retorno de Dom Sebastião, frequentemente utilizada na interpretação da cultura política luso-brasileira como símbolo da expectativa por soluções salvadoras para crises estruturais (Binet, 2013). No campo institucional, essa lógica pode ser observada na recorrente aposta em reformas administrativas que prometem reorganizar o Estado e superar padrões históricos de ineficiência administrativa.

Diante desse cenário, emerge a questão central sobre até que ponto o Estado brasileiro conseguiu superar heranças associadas ao patrimonialismo de origem portuguesa e às limitações decorrentes

da burocracia de inspiração weberiana. Argumenta-se que as reformas administrativas produziram avanços institucionais relevantes, mas também resultaram em um arranjo híbrido, no qual inovações convivem com práticas patrimonialistas e dinâmicas burocráticas que reproduzem padrões tradicionais de poder.

Nesse contexto, as inovações institucionais frequentemente coexistem com práticas de fisiologismo e clientelismo, configurando o que (Abrucio, 2005) denomina de “face híbrida do federalismo brasileiro”. Tal padrão institucional não constitui fenômeno recente, mas remete a estruturas históricas profundas da organização do poder estatal no mundo

2.1. Formação Histórica do Estado Brasileiro e a Trajetória das Reformas Administrativas

A formação do Estado brasileiro está profundamente associada às estruturas político-administrativas herdadas da monarquia portuguesa. A consolidação da monarquia após a Revolução de 1383–1385 fortaleceu um modelo patrimonialista de organização do poder, no qual o poder régio se confundia com interesses privados e a administração era concebida como extensão do patrimônio da Coroa (Fausto, 2022). Esse arranjo institucional estruturou a lógica de funcionamento do Estado português e sustentou os empreendimentos ultramarinos, impulsionados pela posição estratégica de Portugal no comércio atlântico e por seu espírito expansionista (Mattoso, 1984).

Nesse contexto, a colonização do Brasil foi organizada dentro dessas estruturas patrimonialistas, que moldaram as relações políticas e administrativas no território colonial. O chamado “achamento” da

nova terra ocorreu em um momento de profundas transformações econômicas na Europa, associadas à expansão mercantil e às primeiras manifestações do capitalismo comercial (Fausto, 2022). Assim, a colonização portuguesa no Brasil combinou interesses econômicos da Coroa com a concessão de privilégios políticos e administrativos às elites locais, contribuindo para a consolidação de padrões de poder baseados em relações pessoais e patronagem.

Uma inflexão importante nesse processo ocorreu com a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808. A chegada da família real inaugurou um período de centralização administrativa e reorganização do aparato estatal, agora instalado no Rio de Janeiro. As reformas promovidas por Dom João VI, como a abertura dos portos às nações amigas e a criação do Banco do Brasil, contribuíram para integrar a economia brasileira ao comércio internacional e fortalecer estruturas institucionais que posteriormente favoreceriam o processo de independência (Costa, 2022).

Ao longo do século XIX e das primeiras décadas do século XX, a administração pública brasileira manteve forte influência dessas estruturas herdadas do período colonial. O funcionamento do Estado continuou marcado por centralização política, forte presença das elites regionais e persistência de práticas patrimonialistas na ocupação de cargos públicos e na gestão administrativa. Mesmo com a consolidação do Estado nacional após a independência, a institucionalização de uma burocracia profissional ocorreu de forma lenta e desigual.

A primeira tentativa formal de modernização administrativa do Estado brasileiro ocorreu em 1936, com a criação do Departamento

Administrativo do Serviço Público (DASP). Essa iniciativa buscava racionalizar a administração pública, introduzir critérios de mérito na seleção de servidores e fortalecer a capacidade administrativa do Estado. Inspirado em princípios da burocracia racional-legal descrita por Max Weber, o DASP representou um esforço importante de profissionalização da administração pública em um contexto de transição econômica e social marcado pelo avanço da industrialização (Wahrlich, 1984).

Durante o governo de Getúlio Vargas, a centralização administrativa e o fortalecimento do papel do Estado na economia consolidaram um modelo intervencionista de organização estatal. Esse período foi marcado pela criação de instituições estratégicas voltadas ao desenvolvimento econômico, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além da ampliação do papel do Estado na coordenação da política industrial e no planejamento econômico (Costa, 2022). Essas transformações representaram um ponto de inflexão na gestão pública brasileira, ao mesmo tempo em que evidenciaram a coexistência entre iniciativas de modernização burocrática e a persistência de práticas patrimonialistas.

Entre 1964 e 1978, a reforma administrativa voltou a ocupar lugar central na agenda governamental com a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967. Esse marco institucional introduziu princípios fundamentais como descentralização administrativa, delegação de competências e racionalização dos processos organizacionais da administração pública (Wahrlich, 1984). Durante o regime militar, a reforma buscou ampliar a capacidade administrativa do Estado por meio da criação de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Contudo, a forte centralização do poder político e a

ausência de participação democrática limitaram a autonomia regional e restringiram direitos civis, evidenciando as contradições entre modernização administrativa e autoritarismo político (Costa, 2022).

Nos anos 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu um novo ciclo de reformas institucionais inspirado nos princípios da chamada Nova Administração Pública. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado sob a coordenação de Luiz Carlos Bresser-Pereira, propôs modernizar a máquina pública por meio da incorporação de princípios como eficiência administrativa, descentralização organizacional e transparência na gestão pública (Lustosa, 2002). A reforma buscava redefinir o papel do Estado em um contexto de globalização econômica e reestruturação do capitalismo internacional.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 representou um dos principais instrumentos institucionais desse processo reformista. A chamada reforma gerencial pretendia estabelecer uma administração pública mais flexível e orientada por resultados, aproximando o funcionamento do Estado de práticas gerenciais adotadas no setor privado (Carvalho, 2022; Bresser-Pereira, 1998a). Ao mesmo tempo, políticas de privatização e a criação de agências reguladoras autônomas, como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), buscaram reorganizar o papel do Estado como regulador da atividade econômica.

Apesar da adoção desse repertório gerencial e da linguagem de modernização administrativa, diversos estudos apontam que práticas patrimonialistas continuaram a influenciar o funcionamento

das instituições públicas. A persistência de relações clientelistas e de padrões políticos tradicionais sugere que os entraves à institucionalização plena da Nova Administração Pública decorrem menos de falhas do modelo e mais de resistências institucionais e culturais historicamente enraizadas.

Nesse sentido, a trajetória de transformação do Estado brasileiro não eliminou completamente suas estruturas históricas, mas frequentemente as adaptou a novos contextos institucionais. Como observa Araújo (2006), práticas clientelistas não desapareceram com a modernização administrativa, mas foram reinterpretadas dentro das novas instituições, convertendo cargos públicos, emendas parlamentares e contratos administrativos em instrumentos de barganha política.

Estudos recentes também destacam que, mesmo após décadas de reformas administrativas, a ocupação de posições estratégicas na administração pública ainda pode ser influenciada por critérios pessoais e políticos. Vipievski Junior e Tomporoski (2023) observam que a persistência de práticas como nepotismo, troca de favores políticos e negociação de votos no Legislativo revela a resiliência de padrões institucionais herdados da formação histórica do Estado brasileiro.

À luz desse percurso histórico-institucional, observa-se que as tentativas de modernização administrativa no Brasil não ocorreram em um vazio institucional, mas em meio a estruturas políticas e culturais profundamente enraizadas (Faoro, 2001; Nunes, 2010). As reformas produziram avanços importantes na organização do Estado e na profissionalização da burocracia pública (Bresser-Pereira, 1997; Abrucio, 2017), mas frequentemente coexistiram com

práticas patrimonialistas que limitaram sua capacidade transformadora (Faoro, 2001; Pinho, 2016).

Dessa forma, compreender as reformas administrativas contemporâneas exige analisá-las não apenas como projetos técnicos de reorganização do aparato estatal, mas como processos políticos inseridos em disputas institucionais e em padrões históricos de organização do poder (Abrucio, 2005; Bresser-Pereira, 2022). Esse enquadramento histórico-institucional permite compreender os limites e as contradições das tentativas de reinvenção do Estado brasileiro ao longo das últimas décadas.

2.2. A Era FHC: Reforma Gerencial e o Ciclo Reformista dos Anos 1990

O movimento de reconfiguração do Estado brasileiro nos anos 1990 não ocorreu de forma abrupta. Suas bases remontam ao início da década, particularmente ao governo Fernando Collor de Mello, que ensaiou a primeira ruptura explícita com o modelo nacional-desenvolvimentista predominante no período anterior. O Plano Collor introduziu políticas de abertura comercial, ajuste fiscal e redução da intervenção estatal, sinalizando a adoção de uma agenda liberalizante. Embora interrompido pela crise política que culminou no impeachment presidencial, esse processo revelou as fragilidades do presidencialismo de coalizão brasileiro, no qual a governabilidade depende de complexas negociações entre Executivo e Legislativo, frequentemente mediadas por distribuição de cargos, emendas e benefícios políticos (Brasil; Capella, 2016).

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), esse movimento reformista foi aprofundado e institucionalizado. Como

observa Abrucio (2005), iniciativas como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e a posterior Lei de Responsabilidade Fiscal consolidaram a incorporação de princípios gerenciais na administração pública brasileira. Essas medidas buscaram racionalizar o funcionamento do Estado, ampliar a eficiência administrativa e fortalecer a centralização fiscal da União, embora não tenham eliminado a presença de práticas patrimonialistas no sistema político-administrativo.

A reforma gerencial proposta pelo PDRAE, formulada sob liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira, representou uma tentativa de redefinir o papel do Estado brasileiro no contexto da globalização econômica e das transformações institucionais do capitalismo contemporâneo. Inspirada na chamada Nova Administração Pública, a reforma buscava substituir um modelo burocrático rígido por uma administração orientada por resultados, eficiência e descentralização organizacional (Bresser-Pereira, 1998a; Lustosa, 2002). Nesse novo paradigma, o Estado deveria concentrar-se em funções estratégicas de regulação e coordenação, enquanto atividades de execução poderiam ser delegadas a organizações sociais ou ao setor privado.

Contudo, a transição para esse modelo gerencial não ocorreu de forma linear. Como destaca Araújo (2006), práticas patrimonialistas persistiram sob novas formas institucionais, como a politização de nomeações e a ampliação da judicialização das decisões administrativas. Além disso, a fragmentação partidária e a ausência de consenso político dificultaram a continuidade de determinadas reformas, reduzindo a autonomia técnica de instituições criadas naquele período, como as agências reguladoras (Diniz; Azevedo, 1997; Melo, 2001).

O contexto internacional também desempenhou papel decisivo na configuração desse ciclo reformista. O final da Guerra Fria e a consolidação de uma ordem internacional liberal-democrática impulsionaram a difusão de modelos institucionais orientados por transparência, eficiência administrativa e fortalecimento das instituições de mercado (Harvey, 2004). Organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passaram a incentivar reformas estatais baseadas em disciplina fiscal, governança pública e responsabilização institucional.

No Brasil, esse cenário internacional encontrou uma conjuntura doméstica marcada pela redemocratização e pela promulgação da Constituição de 1988. Embora tenha ampliado direitos sociais e descentralizado competências federativas, a nova ordem constitucional também pressionou a capacidade fiscal do Estado. As reformas da década de 1990 buscaram justamente conciliar essas duas demandas: manter a expansão de direitos sociais ao mesmo tempo em que se promovia maior disciplina fiscal e eficiência administrativa (Abrucio, 2022).

Entre os instrumentos institucionais centrais desse processo destacou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000. A LRF introduziu mecanismos mais rigorosos de controle sobre gastos públicos e estabeleceu limites para o endividamento de estados e municípios, fortalecendo a disciplina fiscal no sistema federativo brasileiro. Apesar desses avanços institucionais, estudos indicam que práticas políticas tradicionais continuaram presentes, com governadores e prefeitos adaptando estratégias de barganha política às novas regras fiscais (Ipea; Barbosa *et al.*, 2020).

Outro elemento relevante desse período foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído em 1996. O fundo representou um importante mecanismo de redistribuição de recursos educacionais entre estados e municípios, ampliando o financiamento da educação básica. No entanto, sua efetividade foi desigual entre regiões, e em alguns contextos locais os recursos foram capturados por redes clientelistas que limitaram seu impacto sobre a qualidade do ensino (Brasil; Capella, 2016).

Posteriormente ampliado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o mecanismo de financiamento educacional representou um esforço institucional relevante para reduzir desigualdades federativas na oferta de educação pública. Ainda assim, as reformas educacionais e fiscais desse período produziram resultados ambivalentes: ao mesmo tempo em que fortaleceram a capacidade regulatória do Estado, também evidenciaram limites estruturais decorrentes das desigualdades regionais e das fragilidades institucionais do federalismo brasileiro.

Em termos estruturais, o ciclo reformista dos anos 1990 produziu efeitos duradouros na organização do Estado brasileiro. Por um lado, consolidou-se a estabilidade macroeconômica, reforçou-se a disciplina fiscal e ampliou-se o papel regulador da União. Por outro, persistiram práticas patrimonialistas e clientelistas que limitaram a plena institucionalização de uma administração pública orientada pela impessoalidade e pelo mérito (Pinho, 2016).

Como sintetiza Abrucio (2005), o resultado desse processo foi a formação de um arranjo institucional híbrido, no qual inovações

gerenciais coexistem com padrões políticos tradicionais. Esse modelo híbrido evidencia que a modernização administrativa brasileira ocorreu de forma parcial e gradual, reconfigurando o papel do Estado sem romper completamente com estruturas históricas de poder que continuam a influenciar o funcionamento das instituições públicas.

Esse legado institucional ambíguo — caracterizado pela coexistência entre estabilidade macroeconômica, modernização administrativa e persistência de práticas patrimonialistas — condicionou o cenário político que antecedeu a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. A nova coalizão política que ascendeu ao poder apresentou-se como alternativa ao modelo liberalizante dos anos 1990, defendendo um Estado mais ativo na promoção do desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais.

2.3. Releitoras Reformistas Pós-fhc: Lulismo e Neodesenvolvimentismo (2003–2016)

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva representou uma inflexão relevante na trajetória do Estado brasileiro ao combinar a manutenção da estabilidade macroeconômica herdada do período anterior com a expansão de políticas de inclusão social e inovação institucional. Programas como o Bolsa Família e o fortalecimento da gestão federativa por meio do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM) e do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa dos Estados (PNAGE) estimularam pactuações intergovernamentais e fortaleceram redes de cooperação federativa (Abrucio, 2022).

Esse arranjo, frequentemente descrito como neodesenvolvimentista, buscou conciliar crescimento econômico, inclusão social e fortalecimento do papel do Estado no desenvolvimento. Ao mesmo tempo, manteve o chamado tripé macroeconômico herdado do período FHC — metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante — preservando a centralidade do capital financeiro e a estabilidade fiscal (Boito Jr.; Berringer, 2013).

Os impactos sociais desse modelo foram significativos. Entre 2003 e 2010, a pobreza extrema caiu de cerca de 12% para aproximadamente 4,8% da população, enquanto o índice de Gini recuou de 0,59 para 0,53. Esse processo foi impulsionado pela consolidação do programa Bolsa Família, pela valorização real do salário mínimo — que cresceu em média 6% ao ano — e pela expansão do crédito e do emprego formal (IPEA, 2010).

Como observa o IPEA (2010), essas medidas não apenas reduziram a pobreza, mas também ampliaram o acesso de milhões de brasileiros ao consumo, à educação e à saúde, contribuindo para a formação de uma nova classe média. Paralelamente, o país avançou na avaliação de políticas públicas e em mecanismos de monitoramento institucional, aproximando-se de padrões internacionais de governança baseados em transparência, participação social e *accountability* (Abrucio, 2005; Brasil; Capella, 2016).

No plano internacional, o Brasil buscou ampliar sua autonomia estratégica ao investir em alianças multilaterais e iniciativas de cooperação Sul-Sul. Nesse contexto, rejeitou a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), liderada pelos Estados Unidos, e priorizou projetos de integração regional como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Paralelamente, o país participou da

consolidação do grupo BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, que buscava equilibrar a distribuição de poder no sistema internacional (Brasil; Capella, 2016; Abrucio, 2022).

Nesse cenário também se destaca a importância do G20, fórum composto por 19 países e dois organismos regionais — União Europeia e União Africana — que reúne economias responsáveis por cerca de 85% do PIB mundial. Inicialmente voltado para questões econômicas, o grupo passou a discutir temas como saúde global, combate à fome e mudanças climáticas, ampliando seu papel na governança internacional (Brasil, 2024).

Internamente, contudo, o modelo revelou fragilidades estruturais. A dependência das exportações de commodities e a crescente financeirização do orçamento público limitaram a sustentabilidade de longo prazo da estratégia neodesenvolvimentista. Além disso, a descentralização federativa não se consolidou plenamente como federalismo cooperativo, mantendo forte centralização decisória na União (Abrucio, 2022).

Nesse contexto, o chamado lulismo constituiu um pacto político de conciliação entre classes sociais, combinando inclusão social com preservação de interesses das elites econômicas. Como observam Boito Jr. e Berringer (2013), o governo buscou ampliar o consumo popular sem alterar estruturalmente a distribuição de poder político e econômico.

A partir de 2013, entretanto, esse arranjo começou a apresentar sinais de desgaste. As manifestações de rua, a desaceleração econômica e as tensões políticas ampliaram as disputas institucionais no país. A crise culminou em 2016 com o

impeachment da presidente Dilma Rousseff, encerrando o ciclo político iniciado nos anos 2000 e inaugurando um novo período de instabilidade institucional.

2.4. Austeridade, Crise Institucional e Disputa por Uma Nova Reforma do Estado (2016–2025)

A partir de 2016, o cenário político-institucional brasileiro passou por uma inflexão marcada por polarização política, retração econômica e disputas em torno do papel do Estado. O impeachment de Dilma Rousseff tornou-se um marco dessa conjuntura, inaugurando um período de redefinição da agenda de políticas públicas e de reorientação da política econômica (Brasil; Capella, 2016).

Com a ascensão de Michel Temer à presidência, iniciou-se um ciclo de reformas orientadas por uma agenda de austeridade fiscal. Entre as medidas mais relevantes destacam-se a Reforma Trabalhista de 2017 e a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, que limitou o crescimento das despesas federais por um período de vinte anos (Harvey, 2004).

Os efeitos sociais dessas medidas foram significativos. Entre 2016 e 2017, a pobreza extrema voltou a crescer e o desemprego atingiu cerca de 13,7% da população economicamente ativa (IBGE, 2017; DIEESE, 2016). Ao mesmo tempo, áreas sociais sofreram retração orçamentária, enquanto setores financeiros e empresariais mantiveram influência significativa sobre a agenda econômica.

No governo de Jair Bolsonaro (2019–2022), a agenda de austeridade foi aprofundada com a aprovação da Reforma da Previdência de 2019 e com medidas voltadas à redução do papel do Estado. O Decreto nº 9.759/2019 extinguiu centenas de conselhos e colegiados

de participação social, enfraquecendo mecanismos institucionais de controle democrático (Abrucio, 2022).

Paradoxalmente, esse período também registrou avanços técnicos importantes na área digital, como a consolidação do sistema Pix, a Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) e a autonomia formal do Banco Central. Entretanto, tais avanços conviveram com retrocessos em áreas sociais e ambientais, revelando uma modernização seletiva da administração pública (Abrucio *et al.*, 2025).

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2023 sinalizou uma tentativa de reconstrução da capacidade estatal após anos de retração de políticas públicas. O governo substituiu o regime do Teto de Gastos por um novo arcabouço fiscal, buscando conciliar disciplina orçamentária e retomada do investimento público (Lima, 2019).

Apesar dessas mudanças, o debate sobre reforma administrativa permanece presente no Congresso Nacional. Propostas como a PEC 32/2020 e, mais recentemente, a PEC 38/2025 refletem disputas sobre o papel do Estado e o futuro do serviço público. Para seus críticos, reformas focadas exclusivamente na redução de custos podem fragilizar a profissionalização da burocracia e comprometer a prestação de serviços essenciais (Oliveira; Nascimento, 2025).

A trajetória recente das reformas administrativas no Brasil pode ser compreendida a partir da identificação de ciclos políticos e institucionais distintos. Cada período analisado apresenta orientações específicas quanto ao papel do Estado, às políticas implementadas e aos instrumentos de governança adotados. O Quadro 1 sintetiza esses ciclos de reconfiguração institucional entre

1995 e 2025, destacando os principais governos, as reformas implementadas e seus impactos sobre a organização do Estado brasileiro.

Quadro 01 – Evolução dos Modelos Estatais e Reformas Administrativas no Brasil (1995–2025)

Período/Governo	Modelo estatal predominante	Principais reformas/políticas	Impactos institucionais
FHC (1995–2002)	Reforma gerencial (Nova Administração Pública)	PDRAE, EC 19/1998, LRF, privatizações e criação de agências reguladoras	Disciplina fiscal, fortalecimento regulatório e arranjo institucional híbrido
Lula I e II (2003–2010)	Neodesenvolvimentismo com inclusão social	Bolsa Família, valorização do salário mínimo, PAC e expansão do crédito	Redução da pobreza, ampliação do consumo e fortalecimento federativo
Dilma (2011–2016)	Continuidade neodesenvolvimentista com maior intervenção estatal	Nova matriz econômica, políticas sociais e subsídios públicos	Desequilíbrios fiscais e crise política culminando no impeachment
Temer (2016–2018)	Austeridade fiscal	EC 95/2016 e reforma trabalhista	Redução do investimento público e redefinição fiscal do papel do Estado
Bolsonaro (2019–2022)	Austeridade e reestruturação institucional	Reforma da Previdência, autonomia do BC	Redução da participação social e

		e digitalização estatal	modernização digital
Lula III (2023-)	Reconstrução da capacidade estatal	Novo arcabouço fiscal e retomada de políticas sociais	Tentativa de recomposição do Estado em ambiente político polarizado

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Abrucio (2005; 2022), Bresser-Pereira (1998; 2016; 2024), Brasil e Capella (2016), Boito Jr. e Berringer (2013), IPEA (2010), Pinho (2016), Nogueira e Gonçalves (2025), entre outros.

A comparação entre os diferentes ciclos evidencia que as reformas administrativas produziram avanços importantes na disciplina fiscal, na expansão de políticas sociais e na modernização institucional. Contudo, também revela a persistência de limitações estruturais associadas à fragmentação política, às desigualdades federativas e à permanência de práticas patrimonialistas na gestão pública.

Nesse cenário, a reconfiguração do poder público no Brasil contemporâneo evidencia a persistência de tensões entre modernização institucional e permanência de práticas patrimonialistas. Como destacam Abrucio *et al.* (2025), o país apresenta um Estado formalmente modernizado, mas substantivamente híbrido, no qual avanços em governança e inovação digital convivem com estruturas históricas de captura política e desigualdade social.

A reinvenção do Estado brasileiro permanece, portanto, um processo inacabado. O país combina avanços institucionais importantes com permanências históricas que continuam a moldar o funcionamento

da administração pública e os limites da governança democrática no século XXI.

Para compreender essas transformações em perspectiva histórica mais ampla, torna-se necessário considerar os diferentes modelos de organização do Estado que se sucederam ao longo do tempo. O Quadro 2 apresenta uma síntese da evolução desses modelos institucionais, desde o patrimonialismo colonial até as formas contemporâneas de governança pública.

Quadro 2 – Evolução dos modelos de organização do Estado brasileiro (1500–2025)

Período histórico	Modelo de Estado	Síntese institucional	Autores de referência
Colonização portuguesa (1500–1822)	Patrimonialismo colonial	Administração confundida com patrimônio da Coroa, distribuição de cargos e privilégios às elites locais e forte centralização política	Faoro (2001); Mattoso (1984); Fausto (2022)
Império e Primeira República (1822–1930)	Patrimonialismo oligárquico	Predomínio de elites regionais, clientelismo político e baixa institucionalização burocrática	Carvalho (2008); Fausto (2022)
Estado desenvolvimentista (1930–1980)	Burocracia estatal desenvolvimentista	Expansão do planejamento estatal, profissionalização administrativa e criação de empresas públicas	Wahrlich (1984); Costa (2022)
Reforma administrativa	Burocracia administrativa	Reforma do Decreto-Lei nº 200/1967,	Wahrlich (1984);

militar (1967–1988)	a modernizante	descentralização administrativa e fortalecimento da administração indireta	Abrucio (2005)
Reforma gerencial (1995–2002)	Nova Administração Pública	Reforma gerencial, privatizações, criação de agências reguladoras e disciplina fiscal	Bresser-Pereira (1998); Abrucio (2005)
Neodesenvolvimento (2003–2016)	Estado social com governança híbrida	Expansão de políticas sociais e do federalismo cooperativo com manutenção do tripé macroeconômico	Boito Jr.; Berringer (2013); Abrucio (2022)
Austeridade e reconfiguração institucional (2016–2022)	Estado fiscal restritivo	Teto de gastos, reformas trabalhista e previdenciária e retração de políticas públicas	Pinho (2016); Abrucio (2022)
Reconstrução estatal (2023–2025)	Governança híbrida contemporânea	Novo arcabouço fiscal, retomada de políticas sociais e ampliação da digitalização estatal	Abrucio et al. (2025); Bresser-Pereira (2024)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Faoro (2001), Mattoso (1984), Wahrlich (1984), Bresser-Pereira (1998; 2024), Abrucio (2005; 2022), Boito Jr. e Berringer (2013), Pinho (2016), entre outros.

Essa trajetória histórica demonstrada no Quadro 02 revela que as reformas administrativas não ocorreram em um vazio institucional, mas foram condicionadas por estruturas políticas e administrativas herdadas da formação do Estado brasileiro. Nesse sentido, as transformações recentes devem ser interpretadas como parte de

um processo mais amplo de adaptação institucional, no qual inovação e permanência histórica coexistem.

Diante desse contexto analítico, torna-se necessário explicitar o percurso metodológico adotado na presente pesquisa, de modo a compreender como essas transformações institucionais foram investigadas e interpretadas ao longo do período analisado.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, de caráter exploratório e analítico, voltado à compreensão da evolução das reformas administrativas e da reconfiguração institucional do Estado brasileiro ao longo das últimas três décadas. A abordagem qualitativa foi adotada por permitir a análise interpretativa de processos históricos e institucionais complexos, possibilitando examinar relações entre políticas públicas, estruturas administrativas e padrões de organização do poder estatal (Creswell, 2014).

Do ponto de vista metodológico, o estudo utiliza o método histórico-institucional, amplamente empregado nas ciências sociais para compreender processos de mudança institucional ao longo do tempo. Essa abordagem permite analisar como decisões políticas, reformas administrativas e transformações econômicas se articulam em trajetórias institucionais que condicionam o funcionamento do Estado e da administração pública (Thelen, 1999; Mahoney; Thelen, 2010).

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa baseia-se principalmente em revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica foi realizada a partir de obras clássicas e

contemporâneas da literatura sobre administração pública, ciência política e economia política do Estado brasileiro. Foram priorizados livros, artigos científicos e relatórios institucionais que tratam das reformas administrativas, da evolução do federalismo brasileiro e das transformações recentes da governança pública.

A análise documental concentrou-se em normas institucionais e políticas públicas relevantes para a reconfiguração do Estado brasileiro, incluindo emendas constitucionais, leis federais, programas governamentais e relatórios de organismos públicos. Entre os principais documentos analisados destacam-se a Emenda Constitucional nº 19/1998, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Emenda Constitucional nº 95/2016, o novo arcabouço fiscal aprovado em 2023 e documentos relacionados a programas federais como FUNDEF, FUNDEB e PAC.

O universo da pesquisa compreende o conjunto de reformas institucionais e administrativas implementadas no Brasil no período entre 1995 e 2025, com foco especial nos governos federais que marcaram ciclos distintos de reorganização do Estado: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e o terceiro governo Lula. A seleção desse recorte temporal justifica-se por corresponder ao período de consolidação da reforma gerencial e às transformações institucionais posteriores que redefiniram o papel do Estado brasileiro.

Para a organização e interpretação dos dados, foi utilizada análise qualitativa de conteúdo, método que permite examinar documentos e produções acadêmicas de forma sistemática, identificando categorias analíticas relacionadas aos modelos de

administração pública, aos mecanismos de governança e às práticas institucionais predominantes em cada período histórico (Bardin, 2011). A análise concentrou-se em três categorias principais: (i) modelos de organização do Estado; (ii) reformas administrativas e instrumentos institucionais; (iii) permanências e transformações nas práticas patrimonialistas e burocráticas.

Por fim, os dados coletados foram sistematizados por meio de análise histórica comparativa, permitindo identificar continuidades e rupturas entre os diferentes ciclos reformistas analisados. Essa estratégia metodológica possibilita compreender como as reformas administrativas implementadas nas últimas décadas contribuíram para a formação de um arranjo institucional híbrido no Estado brasileiro, caracterizado pela coexistência entre inovação gerencial, estruturas burocráticas tradicionais e persistência de práticas patrimonialistas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados documentais e da literatura especializada permite identificar padrões recorrentes na trajetória das reformas administrativas brasileiras nas últimas três décadas. Embora o período analisado seja frequentemente descrito como um processo de modernização institucional do Estado, os resultados indicam que as transformações ocorridas não produziram uma ruptura completa com estruturas históricas de organização do poder. Em vez disso, consolidou-se um arranjo institucional híbrido, no qual instrumentos gerenciais e inovações administrativas coexistem com práticas patrimonialistas e mecanismos tradicionais de barganha política.

A interpretação dos dados revela que a reconfiguração do Estado brasileiro ocorreu por meio de ciclos reformistas distintos, associados a diferentes orientações de política econômica e administrativa. Esses ciclos produziram avanços importantes em áreas como disciplina fiscal, programas de inclusão social e modernização digital da administração pública. Contudo, também evidenciaram limitações estruturais relacionadas à fragmentação política, às desigualdades federativas e à persistência de práticas clientelistas na gestão pública.

Nesse contexto, a análise comparativa dos diferentes governos permite identificar três padrões principais de transformação institucional: a consolidação da reforma gerencial nos anos 1990, a expansão do papel social do Estado durante os governos Lula e Dilma e a posterior reorientação fiscal e institucional após a crise política de 2016.

4.1. Consolidação do Estado Regulador e Reforma Gerencial

Os resultados da análise indicam que o ciclo reformista iniciado nos anos 1990 promoveu mudanças significativas na organização do Estado brasileiro. A implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 introduziram princípios gerenciais na administração pública, como eficiência, avaliação de desempenho e descentralização administrativa.

Essas mudanças foram acompanhadas pela criação de agências reguladoras e pela ampliação do papel do Estado como regulador da atividade econômica. Ao mesmo tempo, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu mecanismos institucionais

mais rigorosos de controle sobre o gasto público, contribuindo para fortalecer a disciplina fiscal no sistema federativo brasileiro.

Contudo, a literatura aponta que essas reformas não eliminaram completamente padrões tradicionais de organização do poder. Como observa Abrucio (2005), a incorporação de instrumentos gerenciais ocorreu em um ambiente institucional marcado pela fragmentação partidária e pela lógica do presidencialismo de coalizão, o que limitou a capacidade transformadora das reformas administrativas.

4.2. Expansão das Políticas Sociais e Reconfiguração Federativa

Os dados analisados indicam que o período compreendido entre 2003 e 2014 foi marcado por significativa expansão das políticas sociais e por uma reconfiguração do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Programas como o Bolsa Família e a valorização do salário mínimo contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade social, ampliando o acesso de milhões de brasileiros a serviços públicos e ao consumo.

A análise dos indicadores socioeconômicos revela que, entre 2003 e 2010, houve queda expressiva da pobreza extrema e redução do índice de desigualdade medido pelo coeficiente de Gini. Esses resultados foram associados à combinação entre políticas redistributivas, expansão do crédito e crescimento do emprego formal, fatores que contribuíram para fortalecer o mercado interno e ampliar a mobilidade social.

No plano institucional, esse período também foi caracterizado pelo fortalecimento de mecanismos de cooperação federativa e pela ampliação da participação do Brasil em fóruns internacionais como

o BRICS e o G20. Essas iniciativas ampliaram a inserção internacional do país e fortaleceram sua atuação em temas relacionados à governança econômica global.

Apesar desses avanços, a literatura aponta que o modelo neodesenvolvimentista também apresentou fragilidades estruturais. A dependência das exportações de commodities e a crescente pressão sobre as contas públicas limitaram a sustentabilidade do modelo, contribuindo para o agravamento das tensões políticas e econômicas observadas a partir de 2013.

4.3. Crise Institucional e Reorientação Fiscal do Estado

A análise dos dados revela que o período posterior a 2016 foi marcado por uma reorientação significativa da política econômica e administrativa no Brasil. A aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu um novo regime fiscal baseado na limitação do crescimento das despesas públicas, alterando profundamente o modelo de financiamento das políticas sociais.

Essa mudança foi acompanhada por reformas institucionais voltadas à flexibilização das relações de trabalho e à reorganização do sistema previdenciário. Embora essas medidas tenham sido justificadas como necessárias para restabelecer o equilíbrio fiscal do Estado, seus efeitos sociais e econômicos foram objeto de intenso debate acadêmico e político.

Ao mesmo tempo, observou-se avanço significativo na digitalização da administração pública, com a criação de novas plataformas digitais e sistemas de pagamento eletrônico que ampliaram a eficiência administrativa em determinadas áreas do Estado.

Contudo, a análise comparativa indica que esses avanços tecnológicos coexistiram com processos de retração institucional em áreas relacionadas à participação social e ao financiamento de políticas públicas. Essa combinação evidencia a persistência de um padrão de modernização seletiva, no qual determinados setores da administração pública avançam em termos tecnológicos enquanto outros enfrentam restrições orçamentárias e institucionais.

4.4. A Persistência do Arranjo Institucional Híbrido

Os resultados obtidos confirmam a hipótese apresentada na introdução deste estudo. A trajetória das reformas administrativas brasileiras nas últimas três décadas não resultou na superação das estruturas patrimonialistas que historicamente caracterizam o funcionamento do Estado. Em vez de uma substituição completa desses padrões institucionais, observa-se a consolidação de um arranjo institucional híbrido, no qual práticas administrativas modernas coexistem com formas tradicionais de organização do poder político.

Esse padrão institucional reflete, simultaneamente, as características históricas da formação do Estado brasileiro e as dinâmicas contemporâneas do sistema político. A coexistência entre inovação institucional e permanência de práticas patrimonialistas indica que o processo de modernização administrativa ocorreu de forma gradual e incompleta. Nesse contexto, a chamada “reinvenção do Estado” não configurou uma ruptura institucional plena, mas sim um processo contínuo de adaptação das estruturas administrativas às transformações econômicas, políticas e institucionais observadas nas últimas décadas.

Com base na análise documental e na revisão da literatura especializada, os resultados foram sistematizados em categorias analíticas que permitem identificar os principais ciclos de reconfiguração do Estado brasileiro no período de 1995 a 2025. Essas categorias sintetizam padrões institucionais observados nas reformas administrativas, nas políticas públicas e nas transformações da governança estatal. O **Quadro 3** apresenta essa síntese analítica, evidenciando as dimensões institucionais identificadas, os períodos predominantes e os referenciais teóricos que fundamentam a interpretação dos dados.

Quadro 3 – Categorias analíticas utilizadas na interpretação das reformas do Estado brasileiro (1995–2025)

Categoria analítica	Período	Síntese empírica	Referências
Estado regulador e reforma gerencial	1995–2002	Reforma gerencial, disciplina fiscal e criação de agências reguladoras	Bresser-Pereira (1998); Abrucio (2005)
Expansão das políticas sociais e governança federativa	2003–2014	Ampliação de políticas redistributivas e cooperação federativa	Boito Jr.; Berringer (2013); Abrucio (2022)
Austeridade fiscal e reconfiguração institucional	2016–2022	Reformas fiscais e trabalhistas com retração do papel social do Estado	Harvey (2004); Pinho (2016); Abrucio (2022)
Modernização digital e disputas institucionais	2023–2025	Digitalização administrativa e reconstrução parcial da capacidade estatal	Abrucio et al. (2025); Bresser-Pereira (2024)

Arranjo institucional híbrido	1995–2025	Coexistência entre inovação gerencial, presidencialismo de coalizão e práticas patrimonialistas	Faoro (2001); Abrucio (2005); Pinho (2016)
--------------------------------------	-----------	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Abrucio (2005; 2022), Bresser-Pereira (1998; 2024), Boito Jr. e Berringer (2013), IPEA (2010), Harvey (2004), Pinho (2016), entre outros.

A sistematização dessas categorias evidencia que as reformas administrativas brasileiras não produziram um modelo institucional único. Ao contrário, diferentes lógicas de organização do Estado passaram a coexistir ao longo do tempo, combinando elementos patrimonialistas, estruturas burocráticas e instrumentos de governança gerencial. Com base nessa interpretação, o Quadro 4 apresenta um modelo interpretativo do Estado brasileiro contemporâneo.

Quadro 4 – Modelo interpretativo do Estado brasileiro contemporâneo: patrimonialismo, burocracia e governança híbrida

Dimensão institucional	Características centrais	Síntese analítica (1995–2025)
Patrimonialismo político	Apropriação do Estado por interesses particulares e clientelismo político	Persistência de barganhas no presidencialismo de coalizão e uso político de recursos públicos
Burocracia administrativa	Expansão normativa e profissionalização parcial do serviço público	Fortalecimento institucional do Estado com aumento do controle e da formalização administrativa

Governança gerencial	Gestão orientada por resultados e regulação estatal	Reformas administrativas e criação de agências reguladoras introduzem eficiência de forma parcial
Governança social e federativa	Cooperação federativa e expansão de políticas redistributivas	Ampliação da capacidade estatal na área social com participação federativa
Arranjo institucional híbrido	Coexistência entre modernização administrativa e práticas patrimonialistas	Modernização institucional incompleta combinando inovação e permanências históricas

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das reformas administrativas brasileiras (1995–2025) e da literatura especializada (Faoro, 2001; Bresser-Pereira, 1998; Abrucio, 2005; Pinho, 2016).

O modelo proposto indica que o Estado brasileiro se estrutura atualmente como um arranjo institucional híbrido, no qual inovação administrativa e permanência de práticas patrimonialistas coexistem. Assim, a chamada reinvenção do Estado ocorreu de forma gradual e parcial, refletindo tanto avanços institucionais quanto continuidades históricas na organização do poder público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisa as transformações institucionais do Estado brasileiro entre 1995 e 2025, examinando os principais ciclos de reformas administrativas e seus impactos sobre a organização da administração pública. Os resultados indicam que as reformas implementadas nesse período ampliam a capacidade institucional do Estado em áreas como disciplina fiscal, regulação econômica, políticas sociais e inovação administrativa.

A análise demonstra, entretanto, que essas transformações não configuram uma ruptura completa com as estruturas históricas de organização do poder. Em vez disso, observa-se a formação de um arranjo institucional híbrido, no qual práticas patrimonialistas coexistem com estruturas burocráticas modernas e instrumentos de governança gerencial introduzidos pelas reformas recentes.

Nesse sentido, os objetivos da pesquisa são alcançados ao evidenciar que a chamada reinvenção do Estado brasileiro ocorre de forma gradual e incompleta. As reformas administrativas promovem avanços relevantes na modernização institucional, mas permanecem condicionadas por fatores estruturais como fragmentação política, desigualdades federativas e persistência de práticas clientelistas.

Como contribuição teórica, o estudo propõe um modelo interpretativo que integra patrimonialismo, burocracia e governança gerencial como dimensões coexistentes na configuração do Estado brasileiro contemporâneo. Essa abordagem permite compreender as reformas administrativas como processos de adaptação institucional, e não como substituições completas de modelos administrativos.

No plano prático, os resultados destacam a importância de fortalecer mecanismos de governança pública que ampliem a transparência, a cooperação federativa e a profissionalização da burocracia estatal, elementos essenciais para consolidar a capacidade do Estado na formulação e implementação de políticas públicas.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se o predomínio de análise documental e bibliográfica, bem como o foco nas reformas de

âmbito federal, o que restringe a análise das dinâmicas administrativas em níveis subnacionais. Estudos futuros podem aprofundar a investigação por meio de abordagens comparativas, análises empíricas e estudos de caso que examinem os impactos das reformas administrativas em diferentes níveis de governo.

Conclui-se, portanto, que a reinvenção do Estado brasileiro permanece um processo em construção, marcado pela coexistência entre inovação institucional e permanências históricas que continuam a moldar a administração pública no país. Entre essas permanências destacam-se o patrimonialismo político, as assimetrias do federalismo brasileiro e práticas administrativas enraizadas desde o período colonial, que condicionam a efetividade das reformas e limitam a consolidação de um modelo plenamente impessoal e cooperativo de gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, n. 134, p. 127-142, 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Bolsonaro's Governance Model: Movement-Government against Public Policies. **Open Journal of Social Sciences**, v. 13, n. 1, p. 419-438, 2025.

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. As políticas do governo Bolsonaro para o campo: a contrarreforma agrária em marcha

acelerada. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 353-392, 2020.

BARBOSA, Sheila; BORGES, Jaqueline; SILVA, Noëlle. À espera de transformações: estrutura do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada (1995–2018). In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 109-132.

BINET, Ana Maria. A herança de um messianismo português: o sebastianismo brasileiro, histórias do passado e do presente. **Convergência Lusíada**, v. 24, n. 29, p. 84, 2013.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 391 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

BRASIL; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025**. Altera normas sobre a Administração Pública brasileira para aperfeiçoar a governança e a gestão pública, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público. Brasília: Câmara dos

Deputados, 2026. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2576168>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262274>.

BRASIL. **Sobre o G20**. Governo Federal, 2024. Disponível em:
<https://www.gov.br/g20/pt-br/sobre-o-g20>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 211-230, 1998b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Seminário Reforma Gerencial 20+20. [S. l.]: YouTube, 27 out. 2016. Vídeo online. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=uoagQM7ml7w>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma crítica à nova gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 6, p. 877-900, 2022a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. esp., p. 53-87, nov. 2022b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Novo desenvolvimentismo. A Terra é Redonda**, 7 jul. 2024. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/novo-desenvolvimentismo/>. Acesso em: 8 set. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **D. João e as histórias dos Brasis. Revista Brasileira de História**, v. 28, p. 551-572, 2008.

COSTA, Dirceu. **História das reformas administrativas no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 2022.

DIEESE. PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Nota Técnica, n. 161, set. 2016. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. **Governabilidade, sistema partidário e reformas políticas no Brasil**. Dados, v. 40, n. 3, p. 535-564, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2022.

FARIAS, R. M. **Reforma administrativa: na busca pela qualidade do serviço público. 2000**. Monografia (Pós-Graduação em Direito Administrativo e Constitucional) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

IBGE. Um quarto da população vive com menos de R\$ 387 por mês. Agência IBGE Notícias, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2018.

IPEA. **O Brasil em 4 décadas**. Brasília: Ipea, 2010.

JONES, Lawrence R.; THOMPSON, Fred. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 1, p. 41-66, 2000.

JÚNIOR, José Mário Vipievski; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. Administração pública brasileira atual: a coexistência do patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e governança pública. **Profanações**, v. 10, p. 501-532, 2023.

LIMA, Matheus Silveira. Formação do Estado brasileiro: entre o patrimonialismo e o desenvolvimentismo. **Revista Sem Aspas**, p. 15-29, 2019.

LUSTOSA, Paulo Ricardo. **Reforma administrativa no Brasil: desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora Pública, 2002.

MACHADO, Gabriel Santana; ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. Coordenação federativa e desigualdade territorial: a efetividade e os limites da política redistributiva da União junto aos municípios no campo da saúde. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, p. e286987, 2025.

MATTOSO, José. **Identificação de um país: ensaio sobre as origens de Portugal** (1096-1325). Lisboa: Estampa, 1984.

MELO, Marcus André. Reformas constitucionais e institucionalização da política no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 45-67, 2001.

NOGUEIRA, Johnny Daniel Matias; GONÇALVES, Maria Angélica Dedoné. Agendas em disputa: uma análise crítica das políticas econômicas no Brasil no século XXI. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 34, n. 1, p. e025002, 2025.

OLIVEIRA, Ana Shakira Costa Monteiro; NASCIMENTO, Carlos Francisco do. PEC 32/2020 e o futuro da reforma administrativa: uma proposta esquecida?. **RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar**, v. 6, n. 6, p. e666510, 2025.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1992.

PECI, A.; FRANZESE, C.; LOPEZ, F. G.; SECCHI, L.; DIAS, T. F. A nova reforma administrativa: o que sabemos e para onde vamos? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 877-900, 2022.

PESSOA, Fernando. Mensagem. Lisboa: Parceria António Maria Pereira, 1934. Disponível em: <http://arquivopessoa.net/typographia/textos/arquivopessoa-187.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma da administração pública no Brasil: a resistência do “bunker” patrimonialista e a reforma que não acontece. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 3, 2016.

RANGEL, Ricardo. O que Bolsonaro nos deu de bom. *Veja*, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br>. Acesso em: 20 ago. 2025.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, p. 123-142, 2002.

SALLUM JR., Brasília. O segundo governo FHC: um balanço crítico. *Tempo Social*: **Revista de Sociologia da USP**, v. 15, n. 2, p. 7-38, 2003.

WAHRLICH, Beatriz. **Administração pública: reforma e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1984a.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 1, p. 49-59, 1984b.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; NIELSSON, Joice Graciele. “Pela minha família, por Deus e pelo fim da corrupção”: notas sobre o patrimonialismo na política brasileira contemporânea e a falência do Estado Democrático de Direito. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 22, n. 1, p. 46-79, 201

¹ Discente do Mestrado Profissional em Administração Pública -
PROFIAP da Universidade Federal de Sergipe.
madalenasafreire@gmail.com; joseildedantas@gmail.com