



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO  
TOCANTINS – CAMPUS PALMAS  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**REGIANE RODRIGUES BARROS**

**TENDÊNCIAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GESTÃO PÚBLICA -  
Transformação Digital**

**Palmas  
2022**

**REGIANE RODRIGUES BARROS**

**TENDÊNCIAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GESTÃO PÚBLICA -  
Transformação Digital**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do CST em Gestão Pública como exigência à obtenção do grau de Tecnólogo Superior em Gestão Pública, do Instituto Federal do Tocantins - Campus Palmas.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Me. Ana Carolina Nogueira Falcão

**Palmas  
2022**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins**

---

B277t Barros, Regiane Rodrigues  
Tendências e desafios contemporâneos da gestão pública :  
transformação digital / Regiane Rodrigues Barros. – Palmas, TO,  
2022.  
56 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública)  
– Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins,  
Campus Palmas, Palmas, TO, 2022.

Orientadora: Ma. Ana Carolina Nogueira Falcão  
Coorientadora: Ma. Andreia Ayres Gabardo da Rosa

1. Histórico da gestão pública. 2. Desafios e tendências  
contemporâneo da gestão pública. 3. Transformação digital no  
governo brasileiro. I. Nogueira Falcão, Ana Carolina. II. Gabardo da  
Rosa, Andreia Ayres. III. Título.

**CDD 350**

---

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins  
de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a).

**REGIANE RODRIGUES BARROS**

**TENDÊNCIAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GESTÃO PÚBLICA -  
Transformação Digital**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Coordenação do CST em Gestão Pública do Instituto Federal do Tocantins – Campus Palmas, como exigência à obtenção de grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA AVALIADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Me. Ana Carolina Nogueira Falcão –  
Orientadora IFTO – Campus Palmas

---

Prof.<sup>a</sup> Especialista Priscila Studart Coelho  
IFTO – Campus Palmas

---

Prof<sup>o</sup>. Especialista Luíz Antônio Lopes Toledo  
IFTO – Campus Palmas

Dedico este trabalho ao meu filho: Pedro Neto, minha inspiração, meu espelho de dedicação; e ao meu esposo: Marcus Vinícius, pela força, incentivo e cuidado.

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de tudo, agradeço a Deus pela oportunidade que me conferiu de ter ingressado neste Curso de Gestão Pública do Instituto Federal do Tocantins. Agradeço também aos professores que compartilharam durante esta longa jornada seus conhecimentos conosco, em especial a Prof<sup>a</sup>. Me. Ana Carolina Nogueira Falcão, caríssima orientadora, que foi como uma mãe, pois depois de ter abandonado o curso faltando apenas à qualificação e apresentação do TCC, agarrou minha mão e fez com que eu perdesse o trauma de fazer um TCC e concluísse o curso. Agradeço, ainda, a minha coorientadora Professora Me. Andreia Ayres Gabardo da Rosa que com suas aulas de TID muito contribuiu para o projeto deste trabalho. Finalmente, agradeço ao meu esposo Marcus Vinícius Resplande Cavalcante e meu filho Pedro Rodrigues F. Neto pelo incentivo e apoio para que finalmente eu pudesse concluir este curso.

“Não são as crises que mudam o mundo,  
e sim nossa reação diante delas.”

Zygmunt Bauman

## RESUMO

O presente trabalho buscou evidenciar desafios e tendências contemporâneas na Gestão Pública no Brasil. Para este fim, realizou-se uma análise sobre o desenvolvimento histórico da gestão pública, especificando suas singularidades e seus modelos ao longo da história da Administração Pública no Brasil. Com os avanços tecnológicos as organizações acabam enfrentando grandes desafios para acompanhar essa evolução constante. Identificar as tendências e desafios da gestão pública é de suma importância, haja vista os quão tais fatores influenciam diretamente na qualidade dos serviços prestados. Ética, transparência e controle social são exemplos dos desafios da gestão pública, que para ter suas problemáticas trabalhadas tendem a trazer para gestão pública tendências, tais como, as questões dos avanços tecnológicos, necessidade de governança e governabilidade, interdependência global, desigualdades e visão sistêmica e estratégica. Assim, há que se frisar que a modernização da gestão pública não pode ser vista como uma mera seleção de meios mais adequados. Mas salientar que ela depende da seleção dos fins que se busca obter tais resultados.

Palavras-chave: Accountability, Governança e Governabilidade. Ética. Transparência. Transformação Digital no Governo Brasileiro



## **ABSTRACT**

The present work sought to highlight challenges and contemporary trends in Public Management in Brazil. To this end, an analysis was carried out on the historical development of public management, specifying its singularities and its models throughout the history of Public Administration in Brazil. With technological advances, organizations end up facing major challenges to keep up with this constant evolution. Identifying public management trends and challenges is of paramount importance, given how such factors directly influence the quality of services provided. Ethics, transparency and social control are examples of the challenges of public management, which, in order to have their problems addressed, tend to bring trends to public management, such as issues of technological advances, the need for governance and governability, global interdependence, inequalities and a systemic view. and strategic. Thus, it must be emphasized that the modernization of public management cannot be seen as a mere selection of the most appropriate means. However, it should be noted that it depends on the selection of the purposes for which such results are sought.

Keywords: Accountability, Governance and Governability. Ethic. Transparency. Digital Transformation in the Brazilian Government.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Linha do tempo – Governo Eletrônico.....</b>	<b>41</b>
--	-----------

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Principais realizações e falhas do DASP.....	16
<b>Quadro 2</b> – Comparativo dos objetivos nas fases do Modelo Gerencial.....	29

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CNH – Carteira Nacional Habilitação  
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
CPF – Cadastro Pessoa Física  
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
EGOV – Governo Eletrônico  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
FIES – Financiamento Estudantil  
GPS – Guia da Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
INDA – Infraestrutura Nacional de Dados Abertos  
IRPF – Imposto de Renda da Pessoa Física  
OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado  
PSO – Public Service Orientation  
PROUNI – Programa Universidade Para Todos  
SISU – Sistema de Seleção Unificada  
SUS – Sistema Único de Saúde  
SGD – Sistema de Gestão Documental.  
SGA – Sistema de Gestão de Atendimento  
SEDAP – Secretaria da Administração Pública da Presidência da República  
TJTO – Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins  
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	3
2 METODOLOGIA.....	5
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
<b>3.1 Histórico da Gestão Pública no Brasil .....</b>	<b>7</b>
<b>3.2 Desenvolvimento Histórico da Gestão Pública no Brasil.....</b>	<b>8</b>
<b>3.3 Características específicas das organizações públicas .....</b>	<b>10</b>
<b>3.4 Modelos de Gestão Pública no Brasil .....</b>	<b>11</b>
<b>3.4.1 Administração Patrimonialista – 1808 a 1930.....</b>	<b>11</b>
<b>3.4.2 Administração Burocrática – 1930 a 1995 .....</b>	<b>13</b>
<b>3.4.2.1 A Reforma Burocrática no Brasil .....</b>	<b>14</b>
<b>3.4.2.2 Criação do DASP .....</b>	<b>15</b>
<b>3.4.2.3 Criação do Decreto-Lei nº 200/1967 .....</b>	<b>17</b>
<b>3.4.2.4 Reforma do Estado – Constituição Federal de 1988 e Retrocesso Burocrático .....</b>	<b>20</b>
<b>3.4.2.5 Emenda Constitucional Nº 19, De 1998.....</b>	<b>21</b>
<b>3.4.3 Administração Gerencial .....</b>	<b>23</b>
<b>3.4.3.1 Fases do Modelo Gerencial .....</b>	<b>27</b>
<b>3.5 Accountability, Governança e Governabilidade.....</b>	<b>30</b>
<b>3.5.1 Accountability .....</b>	<b>30</b>
<b>3.5.2 Governança e Governabilidade.....</b>	<b>31</b>
4 DESAFIOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	36
<b>4.1 Ética na Gestão Pública Brasileira.....</b>	<b>37</b>
<b>4.2 Transparência na Gestão Pública Brasileira .....</b>	<b>38</b>
<b>4.3 Transformação Digital no Governo Brasileiro .....</b>	<b>40</b>
<b>4.4 Governo Eletrônico .....</b>	<b>41</b>
<b>4.5 Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) .....</b>	<b>45</b>
<b>4.6 E-Digital .....</b>	<b>47</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas as sociedades contemporâneas têm passado por diversas mudanças significativas em um ritmo sem precedente. A evolução em termos tecnológicos foi a maior do que nos milênios anteriores. Basta observarmos a diversidade de temas com que passamos a lidar cotidianamente, como: biotecnologia, células-troncos, engenharia genética, biometria, sustentabilidade, responsabilidade social, metaverso, segurança cibernética etc. As organizações acabam enfrentando grandes desafios para acompanhar essa evolução constante, pois na era da gestão do conhecimento é difícil manter a memória organizacional atualizada.

No que tange aos desafios e tendências contemporâneas há que se considerar que ambos existem e persistem ao longo dos anos, haja vista que em todas as fases de transição política ou mesmo acontecimentos obrigam a gestão a repensar suas estratégias, a exemplo das endemias e pandemias, como o mais recente COVID19, a gestão pública é obrigada a rever suas atitudes frente a estes desafios, que também funcionam como tendências a serem realizadas, de acordo com as necessidades impostas no momento da história.

Identificar as tendências e desafios da gestão pública é de suma importância, haja vista os quão tais fatores influenciam diretamente na qualidade dos serviços prestados. Ética, transparência e controle social são exemplos dos desafios da gestão pública, que para ter suas problemáticas trabalhadas tendem a trazer para gestão pública tendências, tais como, as questões dos avanços tecnológicos, necessidade de governança e governabilidade, interdependência global, desigualdades e visão sistêmica e estratégica. Assim, há que se frisar que a modernização da gestão pública não pode ser vista como uma mera seleção de meios mais adequados. Mas salientar que ela depende da seleção dos fins que se busca obter tais resultados.

A gestão pública do Brasil enfrenta desafios para ações dos seres humanos, há regras e leis que estão para serem cumpridas, mas como ainda possui uma crença enraizada na sociedade de que quem atua no setor público é protegido pelo sistema e dessa forma nunca serão penalizados, tornam-se cada vez mais constantes e visíveis práticas que não condizem com os princípios éticos e técnicos no setor público. Importante frisar que os autores responsáveis pelo

desenvolvimento da coisa pública e dos bens e interesses da sociedade, devem agir à luz da eficiência e da probidade, além da prestação de contas aos cidadãos, prezando sempre pela eficiência dos serviços (RODRIGUES E SANTANA, 2012).

Importante destacar que os grandes desafios de uma gestão pública não estão somente a exemplo da corrupção humana, mas há também uma grande preocupação na defasagem no país em relação à eficácia dos processos, muitas vezes prejudicados pela burocracia excessiva, bem como a morosidade das etapas e a própria falta de capacitação específica dos servidores para atender as demandas dos cidadãos.

No presente trabalho procurou-se evidenciar os desafios, bem como as tendências contemporâneas da gestão pública e de que maneira estes dados podem contribuir e incorporar a gestão pública em todos os segmentos da sociedade. Quais os problemas e desafios que os gestores de setores públicos enfrentam diariamente? Para este fim, realizou-se uma análise sobre o desenvolvimento histórico da gestão pública, especificando suas singularidades e seus modelos ao longo da história da Administração Pública no Brasil e a relação entre elas, assim como a disseminação da internet e os avanços tecnológicos.



## 2 METODOLOGIA

Analisada por um procedimento formal com técnicas que determinam o pensamento reflexivo na procura de um tratamento científico, assim a pesquisa se estabelece como sendo um caminho ser percorrido para conhecer a realidade estudada, onde o objetivo é apresentar respostas ao problema apresentado neste projeto de pesquisa, dando condições de desenvolver uma determinada abordagem (LAKATOS E MARCONI, 1987). Já para Severino (2000), o conceito de metodologia versa sobre:

[...] um instrumental extremamente útil e seguro para a gestação de uma postura amadurecida frente aos problemas científicos, políticos e filosóficos que nossa educação universitária enfrenta. [...] São instrumentos operacionais, sejam eles técnicos ou lógicos, mediante os quais os estudantes podem conseguir maior aprofundamento na ciência, nas artes ou na filosofia, o que, afinal, é o objetivo intrínseco do ensino e da aprendizagem universitária. (SEVERINO, 2000, p.18)

Na elaboração deste estudo, foi organizado um percurso metodológico, onde teve a intenção de caracterizar a pesquisa como sendo pesquisa teórica, com pesquisa bibliográfica em livros da área, artigos científicos, e afins, referentes ao tema exposto. No tocante ao método de abordagem este estudo foi classificado como qualitativo e com enfoque descritivo. Tratando-se de um estudo, sendo objetivo descritivo e bibliográfico.

De acordo com Barros e Lehfeld (2000) este tipo de pesquisa não há a interferência do pesquisador, ou seja, ele descreve o objeto de pesquisa, buscando descobrir a frequência com que um objeto ocorre, sua natureza, característica, causas relações e conexões com outros fenômenos. Portanto, esta pesquisa preocupou em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, não interferindo o pesquisador. Sua natureza foi bibliográfica, utilizando pesquisas anteriores, documentos impressos bem como artigos já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados, com análise documental.

Ainda de acordo com Zanella (2010) a fonte direta dos dados na pesquisa qualitativa é o ambiente natural, e o pesquisador, a principal ferramenta desse processo. Em relação ao enfoque da pesquisa podemos classificá-la como sendo de

natureza descritiva, já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno. Segundo Bardin (2001), a descrição analítica funciona de acordo com os procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, ou seja, trata-se da maneira como o significado da informação é analisado.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo será apresentada a referência teórica que serviu como pilar para esse trabalho. Dessa forma, a que se fazer um recorte de como se deu e quais as principais características da Administração Pública no Brasil, assim, cabe informar.

#### **3.1 Histórico da Gestão Pública no Brasil**

No século XVI a XVII, durante o estado absolutista surge o patrimonialismo, sendo a principal característica desse modelo o tratamento da coisa pública como se privado fosse; ou seja, não havia uma diferenciação daquilo que é público e daquilo que era privado. Por consequência as pessoas que exerciam a gestão pública eram escolhidas com base no nepotismo e no clientelismo, que é o favoritismo de determinados grupos e de familiares, Weber (2004).

Já no século XIX a XX principalmente com o regime militar e a ditadura surge à burocracia; aonde esse modelo veio para romper com o patrimonialismo, a partir das características como: hierarquia, legalidade, impessoalidade e a meritocracia com foco na competência técnica (Perrow, 1993; Olsen, 2005). Durante este período surgem muitas leis, regras e órgãos públicos, principalmente autarquias e fundações. Contudo o poder era centralizado, assim, estes órgãos públicos não tinham autonomia o que acabou por ocasionar uma ineficiência da gestão pública (Hood, 1995). Sendo, portanto, uma das principais críticas da burocracia, também a questão do enrijecimento do estado pelo surgimento dessas inúmeras leis e normas.

Em razão disso a partir do final do século XX e início do século XXI surge o gerencialismo; esse modelo vem sob forte influência de movimento internacional chamado de “A Nova Administração Pública”, que é fortemente evidenciado pelos Estados Unidos e na Inglaterra (Kettl, 2005, Paula, 2005; Manning et al, 2009). Esse modelo surge para lidar com as limitações da burocracia a partir das suas características que são a busca pela: eficiência, transparência, descentralização, autonomia e responsabilidade (REK, 2015).

No Brasil o modelo adotado atualmente é o gerencialismo, embora, haja casos de modelos emergentes como a coprodução do bem público e a governança

pública. Um exemplo é o orçamento participativo em que há a destinação coletiva da população, onde deve ser gasto os recursos públicos (Pierre, 2009).

Importante mencionar que de Fung (2004a; 2004b), bem como outros autores, considera que as formas participativas e deliberativas de democracia podem vir contribuir para o enfrentamento dos desafios da gestão pública contemporânea, contribuindo inclusive para a ampliação das capacidades do Estado, bem como para corrigir os déficits da democracia representativa.

### **3.2 Desenvolvimento Histórico da Gestão Pública no Brasil**

Para dar início, faz-se necessário compreender ainda que de maneira sucinta como se deu o desenvolvimento da gestão pública no Brasil; assim será feito um resgate da história partindo dos anos 30, onde a política adotada até então era do **clientelismo**, onde tínhamos na república velha a elite ruralista mineira e paulista sendo privilegiada na sucessão do comando político (FREITAS, DACORSO, 2014).

Com a revolução de 30, o sulista Getúlio Vargas assume o poder e com ele práticas inovadoras na gestão pública, demarcando a emergência de uma nova ordem política no país. Conforme mostra a literatura (Draibe, 1985; Nunes, 1997; Brasil, 1998; Bresser Pereira, 1999; Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010), tomando forma então um processo de centralização política, conjugada à racionalização e modernização administrativa, que incorporava instrumentos típicos da administração racional-legal, consoantes os preceitos weberianos. Assim, a gestão pública passa a ter um novo perfil; um perfil desenvolvimentista e articulador, e as mudanças não cessam por aí, sendo que em 1979, durante a ditadura militar, tivemos a criação do ministério da desburocratização, onde a principal prática inovadora era de ressaltar que o contribuinte não era súdito e sim um cliente que tinha o direito de uma boa prestação de serviço público (FREITAS, DACORSO, 2014).

Já na década de 80 tivemos reformas orientadas para a democratização das políticas públicas, onde houve a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que a união passa a administração dos seus recursos para os estados, distrito federal e os municípios. Ou seja, o Brasil tem uma administração centralizada, fazendo com que seus entes governamentais passem a ter autonomia sobre seus recursos e sobre sua administração e paralelamente a sociedade civil passa a se

envolver mais com as ações do poder público, principalmente na esfera da educação, saúde e assistência social (FREITAS, DACORSO, 2014).

É importante evidenciar alguns marcos institucionais que juntos resultaram numa nova forma de se fazer Gestão Pública no Brasil, principalmente com o advento das tecnologias de informação tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar Nº. 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como as Conferências Nacionais que incentivam a participação da sociedade, a Infraestrutura de Dados Abertos (INDA) e o Portal de Dados Abertos.

Já nos anos de 2011 e 2014 tivemos dois avanços institucionais na gestão pública, onde em 2011 foi promulgada a lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, chamada **Lei de Acesso a Informação**. A lei estabelece procedimentos a serem seguidos pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, a fim de garantir o acesso da população as informações públicas, ou seja, a população passa a ter conhecimento das informações geradas pela administração pública (FREITAS, DACORSO, 2014).

Vale ainda frisar que a administração pública é um dos ramos do Direito que objetiva dispor de um conjunto de fatores, funções e representantes estabelecidos pelo Estado, com a finalidade de formular políticas que atinjam a sociedade beneficentemente. Assim como afirma Hely Lopes Meirelles (1998):

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. (MEIRELLES, 1998).

Partindo da premissa que uma sociedade justa, ativa e organizada, tende a levar ao *Estado* suas necessidades e peculiaridades de acordo com o momento da história, possibilitando assim uma maior probabilidade de elevações de interesses, bem como de conquistas, pelas coisas que lhe são próximas e necessárias para o seu desenvolvimento do ambiente social, oportunizando com que este interesse possibilite uma confiança recíproca entre os sujeitos e um maior grau de participação social, é que se pode concluir que o objetivo principal da administração

pública é atender os interesses da população em sua gestão de serviços, progredindo de forma menos burocrática possível.

### 3.3 Características específicas das organizações públicas

O Estado é representado pela *Administração Pública*, que no que lhe concerne, é responsável por realizar ações voltadas à coletividade, que representam na organização, direção e controle de todos os procedimentos administrativos, tal como na centralização e descentralização das atividades administrativas, obtendo assistir e atender as demandas da sociedade.

Sendo necessário destacar a diferença entre gestão privada e gestão pública, onde a diferença está na finalidade, onde a privada o objetivo é a obtenção do lucro, ou seja, uma empresa não é obrigada prestar serviço gratuito; já na gestão pública o mesmo está fundamentado pela constituição e pelos princípios constitucionais, logo a finalidade dela é a garantia do interesse público, seja pelo cumprimento dos deveres do cidadão e a garantia de direitos (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2009, p. 51).

A Administração Pública é dividida em dois grupos – **Administração direta**: refere-se a órgãos e serviços integrados ao poder executivo nos âmbitos federal, estadual ou municipal e seus órgãos auxiliares. Exemplos: Presidência da República, ministérios, secretarias e equivalentes. **Administração indireta**: conjunto de órgãos dotados de personalidade jurídica própria, criados pelo poder público para desempenhar funções específicas de competência do Estado. Exemplos: empresas públicas, fundações públicas, autarquias e sociedades de economia mista.

As organizações públicas estão presentes no nosso cotidiano de diversas formas, seja por um atendimento na área da saúde, educação, previdência, seja por meio de um projeto que trouxe melhorias para a região em que vivemos. Sendo assim, precisamos compreender que assim como as empresas privadas, que possuem organismos complexos e bem definidos, a Gestão Pública também dispõe de processos e estratégias específicas.

Gestão é a capacidade de implementar tudo aquilo que precisa ser realizado. Para isso é necessário: **Planejar, Dirigir, Coordenar, Controlar e Organizar**. Gestão pública, também é essa capacidade, mas fundamentadas nos princípios

constitucionais, ou seja, a: **legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência** com foco no cidadão.

Já para os autores Metcalfe e Richards (1987, apud Brugué e Subirats, 1996) gerir significa assumir a responsabilidade sobre a ação de um sistema, o que remete à noção de um espaço onde se articulam relações e negociações. Dado essas definições ainda que de forma resumida, cabe salientar que no Brasil foram evidenciados três principais modelos da administração pública que são: **Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo**.

### 3.4 Modelos de Gestão Pública no Brasil

Considerando a evolução histórica da gestão pública, podemos destacar três modelos teóricos de gestão pública: a administração **patrimonialista**, a administração **burocrática** e a administração **gerencial**, sendo esta última o modelo adotado atualmente.

Os modelos de gestão não se aplicam somente à Administração Pública brasileira, que por sinal, sempre teve um movimento tardio de reforma em relação a outros Estados nacionais.

Sinteticamente, podemos afirmar que em cada período da administração pública se destacou um desses modelos elencados; no entanto, embora haja a predominância de um modelo, traços de outros modelos podem ser notados no interior da gestão pública. Ainda que o Estado Brasileiro encontre-se no modelo gerencial, o que se tem na prática é um modelo híbrido, que mescla características patrimoniais e burocráticas que ainda precisam ser superadas.

#### 3.4.1 Administração Patrimonialista – 1808 a 1930

Em 1808 com a chegada da Família Real ao Brasil teve-se o início da Administração Patrimonialista. A administração patrimonialista era o modelo de administração própria das monarquias absolutas, em que o patrimônio pessoal do rei se confundia com o patrimônio público. O Estado era considerado propriedade do rei. O Tesouro Real seria o tesouro público, numa clara confusão de público e privado, como por exemplo: as rendas e despesas públicas se aplicavam, sem discriminação, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral.

Na administração patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Também, no modelo não existiam carreiras organizadas no serviço público, nem divisão do trabalho e nem controles efetivos. Os cargos públicos existentes, por exemplo, eram de livre nomeação do rei, que os ocupava com seus parentes e demais amigos. Também havia a troca de favores, ou seja, negociavam-se cargos públicos em troca de interesses políticos ou econômicos. Assim, um cargo público era considerado um bem pessoal, repassado de forma hereditária. Os cargos públicos eram considerados *prebendas*<sup>1</sup> ou *sinecuras*<sup>2</sup>. Por consequência a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. Principais características do modelo patrimonialista de gestão pública:

- O soberano era tratado como um deus;
- O Estado funcionava como uma propriedade do soberano e a administração era uma extensão de seu poder;
- Administração empírica e sem planejamento;
- Ausência de aplicação dos princípios gerais da administração;
- Ausência de distinção entre o patrimônio público e o privado;
- Corrupção, nepotismo, clientelismo;
- Prevalência de interesses privados em detrimento do interesse público;
- Inexistência de carreiras organizadas e ausência de divisão de trabalho;
- Não havia ações sociais de atendimento ao interesse da sociedade;
- A pessoa do soberano possuía uma administração restrita à arrecadação de impostos e uma força militar para defender o território

Com a evolução do capitalismo industrial, economia de mercado e com as demandas de uma sociedade civil estruturada e urbana fica insustentável e obsoleta essa forma de administração. Nesse período, 1920, existem motivos para que o governo realizasse reformas políticas, dentre elas: a necessidade de combater a corrupção e o nepotismo; separar o público do privado; o domínio do político e do técnico. Surge então a administração burocrática.

---

1 **prebenda** é uma ocupação rendosa e com pouco trabalho.

2 **sinecura** refere-se a emprego cujas funções não se exercem.



### 3.4.2 Administração Burocrática – 1930 a 1995

O modelo de administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX na época do modelo estatal conhecido por Estado Liberal, e tinha como propósito defender a coisa pública, combatendo a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Está inserida no contexto da Revolução Industrial e marca a transição para o Estado Moderno, em que as monarquias absolutistas são derrubadas. Tem como pano de fundo o mercantilismo, o florescimento da burguesia e do capitalismo, respaldado pela ética protestante.

A administração Burocrática parte da primícia que os homens tendem a usurpar o poder, então ela mantém os olhos nos homens controlando todo o processo, estabelecendo muitas normas, muitas regras, muitos controles, centralizando tudo e controlando o passo a passo do gestor.

Weber (1991)<sup>3</sup> defendia que a burocracia era um referencial teórico ancorado em um esquema conceitual de tipos de dominação. Dominação é definida como a probabilidade de encontrar obediência a uma norma de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas.

Assim, a obediência ao chefe, geralmente, está assegurada por um “sistema de dominação”, assim representado: *dominação tradicional, dominação carismática e dominação racional-legal*.

A dominação **tradicional** (sociedade tradicional) ocorre na situação em que a obediência se dá por motivos de hábito, onde tal comportamento já faz parte dos costumes e está enraizada na cultura da sociedade. Para Weber, toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo. Exemplo: os filhos obedecem aos pais por uma relação de fidelidade há muito tempo estabelecida e respeitada.

A dominação **carismática** (sociedade carismática) sustenta-se pela crença dos subordinados nas qualidades dos superiores. Essas qualidades podem ser naturais ou sobrenaturais. Exemplo: liderança destacada de membro de uma equipe por suas capacidades técnicas e conceituais ou uma liderança religiosa que arrebatava multidões.

A dominação **legal, racional-legal ou burocrática** (sociedade legal) refere-se à submissão coletiva a um conjunto de regras formalmente definidas e aceitas por

---

3 WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. I Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

todos os integrantes. Essas regras determinam a que e a quem se deve obedecer. Essa opção é a que descreve corretamente a concepção weberiana de autoridade burocrática. Exemplo: empregado que recebe ordens de um superior, de acordo com cláusulas de contrato assinado ou de uma norma.

Esse modelo inspirou e ainda inspira a Administração Pública de muitos países avançados. Cláudia Costin<sup>4</sup> sintetizou alguns princípios básicos da Administração Burocrática:

**Formalismo:** atividades, estruturas e procedimentos estão codificados em regras exaustivas para evitar a imprevisibilidade e instituir maior segurança jurídica nas decisões administrativas;

**Impessoalidade:** interessa o cargo e a norma, e não a pessoa em sua subjetividade.

**Hierarquização:** a burocracia contém uma cadeia de comando longa e clara, em que as decisões obedecem a uma lógica de hierarquia administrativa, prescrita em regulamentos expressos, com reduzida autonomia do administrador;

**Rígido controle de meios:** para se evitar a imprevisibilidade e introduzir ações corretivas a tempo, um constante monitoramento dos meios, especialmente dos procedimentos adotados pelos membros da administração no cotidiano de suas atividades.

Enquanto o Estado desempenhava um papel restrito a pouco mais que a proteção de contratos, segurança interna e externa da população e arbitragem de seus conflitos, esse modelo de administração pública pareceu ser suficiente, porém com algumas contaminações do modelo anterior.

No entanto, ao surgir novas demandas da sociedade, onde foram atribuídas novas tarefas com certa complexidade ao poder público, tornou indispensável à ideia da eficiência da máquina pública, a qual, para tanto, deveria levar em conta seus custos, ter uma administração menos hierárquica e mais flexível e, sobretudo, buscar a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

### 3.4.2.1 A Reforma Burocrática no Brasil

---

4 Costin, Claudia, Administração pública — Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. A Administração Burocrática era lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

De 1930 a 1945, Getúlio Vargas se mantém no poder: **Governo Provisório** (1930 a 1934), **Governo Constitucional** (1934 a 1937) e **Estado Novo** (1937 a 1945). Esse governo concentrou o poder da União sobre os Estados federados e as oligarquias locais, dando impulso ao processo de industrialização.

Segundo Paludo (2016)<sup>5</sup>, as primeiras medidas adotadas por Vargas foram de cunho saneador das finanças públicas e de racionalização administrativa. A esse fato, seguiu-se uma significativa centralização no nível político, econômico e administrativo, emergindo um Estado autoritário, que deu início ao processo de modernização da Administração Pública e de industrialização do país.

#### 3.4.2.2 Criação do DASP

Com intuito de amenizar a ineficiência do serviço público e reorganizar a administração pública, surgiu a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, representou a primeira reforma administrativa do Estado brasileiro, durante o governo Getúlio Vargas. Fazia parte de um esforço de reforma na administração pública brasileira, e já estava previsto na constituição de 1937. Além de fornecer elementos para melhoria da máquina pública, o DASP deveria fornecer assessoria técnica ao Presidente da república e elaborar a proposta orçamentária.

Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a “racionalidade” da administração e a “irracionalidade” da política. Pretendia assim estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos. A doutrina aponta três principais objetivos do DASP:

---

5 PALUDO, A. V. *Administração pública*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

Centralizar e reorganizar a administração pública mediante ampla reforma; Definir política para a gestão de pessoal; Racionalizar métodos, procedimentos e processos administrativos em geral.

A autora Wahrlich (1984)<sup>6</sup> apresenta as principais realizações do DASP e suas principais falhas na implementação do modelo burocrático de gestão:

**Quadro 1 – Principais realizações e falhas do DASP**

<b>PRINCIPAIS REALIZAÇÕES</b>	<b>PRINCIPAIS FALHAS</b>
Ingresso no serviço público por concurso.	Tentou ser, ao mesmo tempo, global e imediata, em vez de preferir gradualismo e seletividade.
Critérios gerais e uniformes de classificação de cargos.	Deu mais ênfase a controles, não à orientação e assistência.
Organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático.	A estrita observância de normas gerais e inflexíveis desencorajava quaisquer tentativas de atenção às diferenças individuais e às complexas relações humanas.
Administração orçamentária; Padronização das compras do Estado e Racionalização geral de métodos.	O estilo da reforma administrativa foi ao mesmo tempo prescritivo, pois se harmonizava com a teoria administrativa corrente e coercitiva, na linha do caráter político do regime Vargas.

Fonte: Wahrlich (1984)

Entre as atribuições do DASP estavam previstas também a elaboração da proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária. Na prática, porém, as iniciativas relativas à política orçamentária permaneceram nas mãos do Ministério da Fazenda até 1940. Nesse ano, a situação foi contornada com a criação, no interior daquele ministério, da Comissão de Orçamento, cuja presidência passava a ser acumulada pelo presidente do DASP. Somente em 1945 o DASP assumiu plenamente a responsabilidade pela elaboração da proposta do orçamento federal, com a conseqüente extinção da comissão do Ministério da Fazenda.

---

6 apud, WAHLICH, B. M. de S. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 1984.

Desde a sua criação até o fim do Estado Novo, o DASP foi presidido por Luís Simões Lopes, ex-presidente do Conselho Federal do Serviço Público Civil e da Comissão de Reajustamento de Funcionários Cíveis. Nesse período, o órgão conheceu um contínuo processo de fortalecimento, chegando a exercer forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, primeiro documento desse tipo no Brasil. Com a queda de Vargas em outubro de 1945, o DASP passou por um profundo processo de reestruturação, que resultou no seu parcial esvaziamento. A partir de então, suas funções assumiram um caráter de assessoria, exceto no tocante à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que se manteve como órgão executor.

Com o governo militar teve o seu nome alterado para Departamento Administrativo do Pessoal Civil, por força do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, definindo a sua incompetência para as questões do serviço público na esfera das Forças Armadas. Volta à antiga denominação por lei nº 6.228, de 15 de julho de 1975. Através do decreto nº 91.147, de 15 de março de 1985, passou a se vincular ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração, deixando de ser o órgão de assessoramento imediato do Presidente da República. Com o decreto nº 93.211, de 3 de setembro de 1986, o órgão é extinto e substituído pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República - SEDAP.

#### **3.4.2.3 Criação do Decreto-Lei nº 200/1967**

Segundo Bresser Pereira a criação do Decreto Lei Nº 200/1967 é o marco inicial da Administração Gerencial no Brasil, o embrião do gerencialismo. A principal característica da reforma administrativa proposta pelo Decreto-lei n. 200/1967 foi a descentralização e flexibilização administrativa proporcionada por intermédio das entidades da Administração Indireta.

O Decreto-lei n. 200/1967, em seu art. 4º ao regular a estrutura Administrativa Federal, dividiu a Administração Pública em Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Com o objetivo de descentralizar, o governo distinguiu entre atividades de direção e atividades de execução. Na **Administração Direta** estariam as ações de *planejamento, coordenação, supervisão e controle*, enquanto na **Administração Indireta** estaria o grupo de fornecimento de serviços. O Decreto-Lei nº 200/1967 segue a luz dos seguintes princípios:

**Planejamento:** Compreende a elaboração e atualização de instrumentos, tais como o plano geral de governo; os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso.

**Descentralização:** Em seus três planos principais deverão ocorrer dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. Sob sua premissa, dividiram-se as atividades de direção (planejamento, supervisão, coordenação e controle) e de execução. Compete, portanto, à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições. Enfatiza-se ainda a descentralização à iniciativa privada desenvolvida e suficientemente capacitada para, por meio de contratos, prestar a execução indireta, desobrigando a Administração de tarefas executivas.

**Delegação de competência:** Será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. O

ato de delegação de ato administrativo deverá indicar com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

**Coordenação:** As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação, exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. Quanto aos órgãos que operam na mesma área geográfica, serão submetidos à coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais. Se demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio com os órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

**Controle:** deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Parte importante do Decreto-Lei refere-se ao orçamento-programa e à programação financeira. A cada ano, deveria ser elaborado um orçamento-programa, pormenorizando a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que serviria de roteiro à execução coordenada do programa anual. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda deveriam elaborar, em conjunto, a programação financeira de desembolso, para assegurar a liberação oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. A prestação de contas do exercício anterior feita pelo Presidente da República ao Congresso seria anual e incluiria parecer prévio do Tribunal de Contas. O decreto previa um plano de contas único para os órgãos da Administração Direta e a observação de normas gerais de contabilidade e da auditoria aprovadas pelo Governo. (COSTIN, CLAUDIA, 2010)



#### **3.4.2.4 Reforma do Estado – Constituição Federal de 1988 e Retrocesso Burocrático**

Diante de um longo período conturbado de governos militares, é promulgada a Constituição Federal de 1988, a denominada Constituição Cidadão, ampliando os direitos e garantias individuais e sociais. No entanto, em termos de reformas administrativas, o que se viu foi um verdadeiro retrocesso. Com as regras da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública se tornou mais burocrática, mais hierárquica, mais rígida e mais centralizada. Pode-se dizer que, a promulgação da Constituição de 1988 ocasionou um fenômeno inverso ao ocorrido com o Decreto-Lei nº 200/1967. Por outro lado, a Constituição de 1988 teve um forte papel descentralizador, especialmente das políticas sociais e de fortalecimento do vínculo entre a população e a Administração Pública.

No que concerne à Administração Pública, o novo contexto democrático possibilitou aos cidadãos inúmeros canais adicionais para manifestar suas demandas, críticas e sugestões sobre os serviços públicos que lhe eram fornecidos aos políticos ou diretamente à máquina pública, criando assim condições para a construção de um setor público orientado ao cidadão. (COSTIN, CLÁUDIA, 2010)

A Constituição de 1988 consagrou o retorno à democracia, assegurou direitos sociais importantes, mas claramente dissociados da capacidade que o Estado tinha no momento de fazê-lo. A constitucionalização de uma série de medidas que beneficiavam grupos específicos de funcionários públicos e o enrijecimento de regras relativas a pessoal, compras e contratações públicas trouxeram graves dificuldades ao enfrentamento da crise econômica que se vivia e à possibilidade de prestação ágil de serviços públicos em diversos segmentos.

Foi retomada a eleição direta para os cargos de Presidente da República, Governador de estado (e, pela primeira vez, do Distrito Federal, que ganhara na Constituição autonomia política), prefeito, deputado (federal, estadual e distrital), senador e vereador. A Constituição estabeleceu que o Distrito Federal deveria ser regido por lei orgânica (e não constituição estadual) e atribuiu-lhe as competências legislativas reservadas tanto a estados quanto a municípios.

A Carta fortaleceu e ampliou as competências do Poder Legislativo e possibilitou maior descentralização das políticas públicas em direção a estados e municípios, que passaram a serem unidades da Federação.



### 3.4.2.5 Emenda Constitucional Nº 19, De 1998.

A Emenda Constitucional Nº 19/1998 surge em um difícil contexto do retorno a democracia, pois o Estado vinha de uma crise financeira, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Com o objetivo de reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão é que se propôs a criação dessa emenda.

Os dispositivos abrangidos por esta emenda constitucional têm como ênfase a revisão dos princípios e normas que regem a administração pública e o regime jurídico dos servidores, com a finalidade de remover constrangimentos legais e rever procedimentos relativos à admissão de pessoal, política remuneratória, estabilidade e descentralização de funções e serviços para estados e municípios.

A emenda constitucional apresentada veio contribuir decisivamente para o revigoreamento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar os seguintes<sup>7</sup>:

- ***incorporar a dimensão da eficiência na administração pública***: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.
- ***contribuir para o equilíbrio das contas públicas***: as esferas de Governo que enfrentam desequilíbrio das contas públicas disporão de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas de redução de seus quadros de pessoal, obedecendo a critérios que evitem a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos.
- ***viabilizar o federalismo administrativo***: a introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoas aprofundarão a aplicação

---

<sup>7</sup> <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>

dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos.

– **romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores:** a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que se refere ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória.

– **ênfase na qualidade e o desempenho nos serviços públicos:** a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutindo na melhoria dos serviços públicos.

Em relação ao servidor público, a emenda constitucional não teve a intenção de penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização<sup>8</sup>. Nesse sentido, ressaltam-se os seguintes resultados esperados no que diz aos servidores públicos:

– **recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade:** a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoração da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional.

- **estimular o desenvolvimento profissional dos servidores:** a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração.

– **melhorar as condições de trabalho:** as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

Outra importante modificação sugerida ao texto constitucional refere-se à flexibilização da estabilidade do servidor público. Historicamente, o instituto da

---

8 <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicao-demotivos-148914-pl.html>

estabilidade representou uma inovação da administração burocrática com o propósito de combater a administração patrimonialista e o uso da demissão como instrumento político.

### **3.4.3 Administração Gerencial**

Na busca de encontrar instrumentos para fazer frente a crise fiscal do Estado, a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços sob a responsabilidade do Estado; como instrumento de proteção ao patrimônio público; e para amenizar a insatisfação existente contra a administração pública burocrática. A adoção da administração pública gerencial começou na Grã-Bretanha (Thatcher, 1979) e em seguida nos EUA (Reagan, 1980). Deve-se ressaltar que o gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, voltado para atender as demandas do cidadão/usuário.

O gerencialismo surgiu em meio a críticas do modelo burocrático, pois o Estado estava sendo cobrado por serviços melhores, mais eficiência e menos burocracia. Além disso, tivemos uma convergência de diversos problemas ao mesmo tempo, como o choque do petróleo (1973 a 1979), onde o encarecimento do petróleo fez com que o Brasil contraísse um endividamento causando uma crise econômica no qual ficou conhecida como década perdida nos anos 80, pois o país teve baixo crescimento econômico. Diante disso veio à crise fiscal onde o país passou a ter muito mais gastos do que arrecadação de receitas, tendo dificuldades de pagar as contas e de manter os investimentos. Consequentemente o país também teve dificuldades para manter o Estado do bem-estar Social, ou seja, previdência, saúde pública, educação e afins.

Esta crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. Com efeito, o corte de custos virou prioridade. No que tange à Administração Pública isto teve dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal era vista como uma saída necessária — os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo desta tendência. Segundo, era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, para boa parte dos reformadores da década de 80, uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como

lento e excessivamente apegado a normas, ou seja, o modelo weberiano era ineficiente. (ABRUCIO, FERNANDO, 1997)

Com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, dá-se o pontapé inicial da reforma rumo ao modelo gerencial. A ideia central era o setor público e o setor privado caminharem juntos na busca de soluções para o atendimento das demandas sociais. O Estado manteria um núcleo central, mas transferiria ações para as organizações não governamentais e implementando um programa de privatizações.

Nesse sentido, argumenta Pimenta (1998) que a reforma gerencial busca aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado por meio da descentralização; fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social através da garantia dos contratos e assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados.

A implantação da administração pública gerencial envolve uma alteração na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. Nesse sentido, busca descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do Estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor.

O modelo da administração pública gerencial tem como pressupostos: descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

É sabido que a gestão da administração pública deve levar em conta as limitações impostas pelos recursos públicos arrecadados da sociedade. Deve preocupar-se em definir de forma consistente os programas e os projetos a serem implementados, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo. Os referidos programas e projetos devem refletir as orientações estratégicas do governo, a disponibilidade dos recursos, bem como as aspirações da sociedade, que devem estar traduzidas nas políticas públicas definidas no orçamento público. As características do modelo gerencial são

apresentadas pela doutrina e pelo **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE**<sup>9</sup>, conforme segue:

- Emerge na segunda metade do século XX, em resposta à expansão das funções econômicas/sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial.
- Inclui a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário. Assim, desloca a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), com orientação para o cidadão-cliente.
- É orientado, predominantemente, pelos valores da eficiência, qualidade e produtividade na prestação de serviços públicos.
- Transição do enfoque estrutural (modelo burocrático), com ênfase na organização formal, nas regras e nas estruturas organizacionais, para o enfoque relacional, que prioriza aspectos da organização informal e elementos comportamentais.
- Não rompe definitivamente com a gestão burocrática, inclusive mantendo e flexibilizando alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, a recompensa pelo desempenho, a capacitação permanente, o treinamento sistemático, profissionalização da administração pública, dentre outros.
- Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. Enquanto a administração burocrática concentra o controle nos processos e procedimento (controle a priori), a administração gerencial enfatiza a forma de controle baseada nos resultados (controle a posteriori).
- A estratégia volta-se: para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os

---

9 Instrumento (documento) básico que implementou o modelo gerencial na Administração Pública brasileira.

objetivos contratados; e para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados.

- Pratica a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas.
- Advoga tecnologias administrativas como serviço ao consumidor, incentivos de mercado (marketization)<sup>10</sup> e desregulamentação.
- No plano da estrutura organizacional, privilegia a descentralização de funções e a redução dos níveis hierárquicos. Exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas e o incentivo à criatividade e inovação, envolvendo, portanto, maior discricionariedade para as autoridades administrativas.
- Adota a descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não estatal e desconcentração, mediante ampliação da autonomia dos órgãos da administração pública. Também nesse sentido, é permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com o estabelecimento de parcerias com a sociedade organizada para a gestão de serviços de interesse coletivo.
- Enfatiza a terceirização de atividades de apoio (atividades-meio). Visando a prestação de serviços de qualidade e os melhores resultados à sociedade, surge a técnica da terceirização, que proporciona à Administração maior foco em suas atividades finalísticas, transferindo a outros a execução de tarefas auxiliares ou de apoio na consecução do interesse público.
- Concede liberdade gerencial aos gestores públicos, aspecto essencial para que seja garantida a cobrança de resultados e para o estabelecimento de metas e condições de accountability.
- Exerce o controle gerencial sobre as unidades descentralizadas por meio da pactuação de resultados e de desempenhos, com condições e meios para atingi-los, mediante contrato de gestão e mecanismos que viabilizem o controle social, por meio de conselhos de usuários e mecanismos de consulta ao cidadão.

---

10 A expressão “marketization” é o termo usual para referenciar a utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública.

- Fundamenta-se nos princípios da confiança e da descentralização da decisão (empowerment e delegação), pressupondo que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança.
- Preconiza a separação entre a formulação e a execução das políticas públicas.
- Destaca que o aparelho de Estado deve ser responsável pela formulação e regulação de políticas públicas, não necessariamente por sua execução.
- Utilização do planejamento estratégico integrado ao processo de gestão, com a permanente fixação de objetivos e metas, em todos os níveis. A avaliação de desempenho individual e institucional é realizada com base em indicadores sistemáticos.
- Aplica novas políticas de pessoal, compreendendo especialmente: regras de promoção baseadas no desempenho; melhorias seletivas de remuneração; e, ênfase no desenvolvimento de habilidades gerenciais e na motivação do pessoal.

Segundo Bresser-Pereira a Administração Pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração de empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a administração pública.

O modelo de gestão gerencial vê os cidadãos como contribuintes de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. Diferentemente da gestão burocrática, o modelo de gestão gerencial foca nos resultados e não nos meios.

### **3.4.3.1 Fases do Modelo Gerencial**

A evolução do gerencialismo está em consonância com modelos de reforma incorridos no mundo, muito em função de circunstâncias paradigmáticas, como a



queda do muro de Berlim, a administração de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha e Ronald Reagan nos Estados Unidos, bem como na Nova Zelândia. Esse movimento evolui em três momentos distintos, complementares e não excludentes entre si: **gerencialismo puro** ou **managerialism**, **consumerism** e **Public Service Orientation** (PSO). Conforme enfatizado por Fernando Luiz Abrucio, no caderno nº 10 da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

➤ **Gerencialismo puro ou managerialism** – é o estágio identificado com as propostas neoliberais que, deflagrando as grandes privatizações, desponta como solução à crise fiscal do Estado. A Inglaterra (Margareth Thatcher) e EUA (Ronald Reagan) foram os países com maiores observações e estudos de implementação. O caso inglês obteve maior êxito que o americano, já que o sistema político daquele foi mais favorável à aplicação. O managerialism era voltado, precipuamente, ao aumento da eficiência pública, redução de custos, valorização dos recursos públicos, enxugamento de pessoal, agilidade no atendimento à cidadania, aumento da produtividade, fixação de responsabilidades e objetivos organizacionais. Essa fase inicial se baseava em três pilares: definição clara das responsabilidades de cada funcionário; definição clara dos objetivos organizacionais e aumento da consciência a respeito do valor dos recursos.

➤ **Consumerism** - no consumerism, a tônica é o cidadão, considerado cliente-destinatário das ações estatais, consumidor a ser satisfeito pela qualidade dos serviços públicos, que passam a ser contratualizados e prestados por um poder público mais flexível, ágil, competitivo e diluído. Para o consumerism, a perspectiva da qualidade no setor público possui estreita relação com o surgimento de atenções às preferências do cliente/consumidor (paradigma do consumidor) – princípio de que os serviços públicos devem estar mais direcionados às necessidades da sociedade diretamente afetada. Apesar do avanço, quando comparado ao modelo gerencial puro, o consumerism possui diversas críticas, principalmente na relação entre o governo como prestador de serviços públicos e a sociedade. Essa relação é complexa, já que ela não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente no mercado. Isso porque, há determinados serviços públicos cujo caráter é compulsório, isto é, não existe a possibilidade de escolha, como provam a utilização em determinados momentos dos hospitais e dos serviços policiais. Assim, vários autores postulam que o conceito de “consumidor” deveria ser substituído pelo de “cidadão”.



➤ **Public Service Orientation (PSO)** - Public Service Orientation é o terceiro e último estágio, ainda em vigor, que tem início na década de 1990. Toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como tratamento isonômico, cidadania e bem comum, accountability, transparência, participação política, equidade e justiça e, principalmente, a descentralização, a partir da qual são formulados quase todos os conceitos do PSO. Como principais benefícios mundiais da reforma gerencial, que teve resultados latinos relevantes no Brasil e Chile, tem-se a melhoria nos processos, eficácia, eficiência, maleabilidade do sistema (foi descentralizado), economia e diminuição do tamanho dos governos e a contratualização dos serviços. Por fim, o Public Service Orientation tem como uma de suas ideias-chave a conjugação entre a accountability e o binômio justiça/eqüidade. Para tanto, é preciso que no processo de aprendizado social na esfera pública se consiga criar uma cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.

**Quadro 2** – Comparativo dos objetivos das fases do Modelo Gerencial

<b>Gerencialismo puro Managerialism</b> <b>Fazer mais com menos – ter eficiência</b>	<b>Consumerism</b> <b>Fazer melhor – ter eficácia</b>	<b>Public Service Orientation</b> <b>Fazer o que deve ser feito – efetividade</b>
Organizar governos que custassem menos;	Introdução do conceito de qualidade dos serviços;	Fusão de ideias de gestão dos setores públicos e privados;
Preocupação com o contribuinte – reduzir gastos e desperdícios em uma era de escassez;	Flexibilidade de gestão;	Redução do déficit institucional (“o que”, e não “como”);
Utilização maciça de técnicas e mecanismos do setor privado para melhorar a eficiência;	Foco no cliente/consumidor;	Foco nos cidadãos (conotação coletiva);
Economia e eficiência governamental – engrenagens do modelo Weberiano;	Descentralização, como forma de conferir direito de escolha aos consumidores;	Descentralização como forma de participação dos cidadãos;
Produtividade como eixo central;	Aumento da competição entre agências;	Ênfase no desenvolvimento da aprendizagem social;
Separação entre administração e política;	Adoção de novas formas de contratação;	Visão da sociedade: cidadãos
Preocupação com valor do dinheiro;	Visão da sociedade: clientes.	
Visão da sociedade: contribuintes.		

Fonte: Autor

### 3.5 Accountability, Governança e Governabilidade.

Um dos pressupostos da reforma gerencial de 1995 era a afirmação de que a governabilidade nos regimes democráticos dependeria, dentre outros fatores, da existência de mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e burocratas perante a sociedade. Nessa mesma esteira, sendo a governança um conjunto de procedimentos que se relacionam com a dimensão participativa da sociedade, uma alta accountability afeta, positivamente, a capacidade de governança. Isso porque o grau de governança democrática de um Estado depende, diretamente, do quantum de accountability existente na sociedade e da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental. A accountability é um dos princípios da boa governança.

#### 3.5.1 Accountability

A expressão “accountability” se refere à capacidade de se prestar contas, de se fazer transparente. Na gestão pública, o termo possui uma perspectiva ampla, surgindo como um instrumento a serviço da manutenção dos ideais democráticos de um país, controlando tanto os processos como os resultados a serem alcançados. A accountability pode ser analisada sob três dimensões:

**A informação** – destaca a obrigação dos administradores de prestar contas de sua atuação aos administrados.

**A justificação** – é a obrigação legal de responder a questionamentos e pedidos de informações, com responsabilização pelos próprios atos.

**A punição** – é a capacidade legal e institucional de o agente que exige as informações e contas de outro agente fazer valer essa exigência, tornando-a obrigatória, por meio de sanções e incentivos.

A literatura aponta que a accountability pode assumir três formas básicas: vertical e horizontal, consagradas pelo autor O'Donnell (2011) e a societal, desenvolvida por concepções de diversos autores.

A accountability **vertical** ocorre quando os cidadãos controlam os políticos e governos por meio de plebiscito, referendo, voto, ação popular, ou mediante o exercício do controle social, pressupondo uma ação entre desiguais. As eleições e o voto são seus mecanismos mais expressivos. Em suma, a accountability vertical

corresponde aos mecanismos institucionais que possibilitam ao cidadão e a sociedade civil exigir a prestação de contas dos agentes públicos.

A accountability **horizontal** ocorre por meio da mútua fiscalização e controle existente entre os Poderes do Estado (os freios e contrapesos) ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras. A accountability horizontal pressupõe, portanto, uma ação entre iguais (entre os Poderes) ou uma ação entre autônomos (órgãos e agências fiscalizadoras). Pressupõem órgãos próprios de Estado, detentores de poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de impeachment, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado.

A accountability **societal** se origina da sociedade e atingem as estruturas do Estado, a exemplo da atuação da sociedade em ações de associações de cidadãos, movimentos sociais, Conselhos Temáticos Institucionalizados ou, ainda, a atuação da mídia. É um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais. Esse tipo de accountability não aplica sanções contra os agentes públicos em casos de transgressões, pois não possui competência ou poder legal para isso. Pressupõe a existência de liberdade de expressão para denunciar os erros e falhas dos governos e gestores públicos.

Note que o controle social consta tanto na accountability vertical quanto no societal. A diferença é que uma envolve a capacidade de punição diretamente pelo cidadão (accountability vertical), enquanto na outra inexistente essa capacidade (accountability societal), dependendo essa capacidade da ação de um órgão de controle (Ministério Público, Tribunal de Contas ou o eleitorado, por exemplo).

Portanto, accountability, é definida tridimensionalmente pela transparência, prestação de contas e responsabilização em um processo contínuo. Cada uma de suas dimensões depende da realização da dimensão anterior, de modo que todas são necessárias para que haja accountability e nenhuma das dimensões é suficiente por si só. Em suma, accountability tem início necessariamente pela transparência pública, seja esta ativa e/ou passiva, e só se conclui após a responsabilização, na forma de recompensa ou de punição.

### **3.5.2 Governança e Governabilidade**

Os conceitos de governabilidade e governança surgiram nos Estados modernos do século XIX (democracia liberal-burguesa), não apresentando uma definição muito clara e precisa, além de possuírem variáveis conforme o autor e sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase dada a cada elemento que os compõem. No entanto, é importante destacar que governabilidade e governança são temas indissociáveis e que se complementam entre si.

A governabilidade diz respeito ao exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo. No que se refere à governança, pode-se argumentar que é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das demandas da coletividade. (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Governabilidade em síntese é o governo ter apoio popular e apoio da classe política, pois sem esse apoio o governo não terá a capacidade mínima para exercer o poder estatal. Portanto a governabilidade decorre da relação de legitimidade do estado e de seu governo com a sociedade.

A Governança é a capacidade de gestão, é a capacidade administrativa e financeira. Para ter governança é necessário também ter governabilidade, pois a governança é instrumento da governabilidade. Esse conceito surgiu ao longo de uma evolução histórica.

Governança tem a finalidade de reduzir os conflitos entre os agentes públicos e os cidadãos, além disso, ela quer que o cidadão tenha mais informações e para isso ela exige transparência de seus agentes com o objetivo de assegurar o interesse do cidadão. A Governança busca impedir que seus administradores ajam em favor de seus interesses em detrimento dos interesses do cidadão. O TCU é um exemplo de mecanismo responsável pela redução de conflitos de agências, ou seja, ele fiscaliza os órgãos para evitar qualquer tipo de corrupção.

Na visão do Banco Mundial a governança é a forma como os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas ao desenvolvimento. Os princípios de governança elencados pelo Banco Mundial são:

**Legitimidade:** princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi

alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo.

**Equidade:** promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis – liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros –, políticos e sociais – saúde, educação, moradia, segurança.

**Responsabilidade:** diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

**Eficiência:** é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

**Probidade:** trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança.

**Transparência:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

**Accountability:** espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Para o autor Matias-Pereira (2008), a governança pública está apoiada em quatro princípios:

**Relações éticas:** dizem respeito a permissões de ações, cujo parâmetro limitador é a não nocividade social.

**Conformidade:** refere-se à compatibilidade dos procedimentos com as leis e regulamentos.

**Transparência:** visa disponibilizar às partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.

**Prestação de contas (accountability):** é o dever dos agentes de governança nas justificativas de suas atuações, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Na visão do Decreto Nº 9.203/2017, governança é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática com a função de avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. O Decreto Nº 9.203/2017 define os seguintes princípios da governança pública:

**Capacidade de resposta:** representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.

**Integridade:** busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta.

**Confiabilidade:** representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político.

**Melhoria regulatória:** representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.

**Prestação de contas e responsabilidade:** Prestação de contas e responsabilidade (accountability) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis.

**Transparência:** representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade.

Por fim fica evidenciado que a principal diferença entre governabilidade e governança está na forma como a legitimidade das ações dos governos é entendida. No conceito de governabilidade, a legitimidade vem da capacidade do governo de representar os interesses de suas próprias instituições; por sua vez, no conceito de governança, parcela de sua legitimidade vem do processo, do entendimento de que grupos específicos da população, quando participam da elaboração e implantação de uma política pública, ela tem maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos. O ponto de convergência, em termos de semelhança entre as duas, se

refere à defesa da participação institucionalizada como meio para se atingir a estabilidade política. (MATIAS-PEREIRA, 2020).

#### 4 DESAFIOS E TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEO DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

É sabido que muitos são os desafios enfrentados pelas organizações para que se destaquem no mundo contemporâneo. O mundo contemporâneo exige das organizações um aprimoramento constante de fatores que as diferenciem umas das outras. Para atender às mudanças da sociedade e acompanhá-las, foram exigidas diversas mudanças no processo de gerir a coisa pública.

Os avanços tecnológicos e a globalização são fatores responsáveis para que as organizações públicas programem mudança organizacional no dia a dia dos envolvidos, inovando e alinhando o planejamento estratégico, com vistas a garantir que os objetivos a serem alcançados, prestando um serviço de qualidade para a sociedade.

Assim como o gestor privado, o gestor público tem por meta a excelência; o gestor público deve seguir os princípios legais que norteiam os valores essenciais do Estado, representados pelo bem comum, sem privilégios, além do dever de agir com eficiência, eficácia e efetividade, conforme conceituados a seguir:

- ✓ **Eficiência:** é a dimensão do desempenho expressa pela relação do processo envolvido, seu meio. Assim, possui foco interno e refere-se aos custos envolvidos.
- ✓ **Eficácia:** é a dimensão do desempenho expressa pelo alcance dos objetivos ou metas, independentemente dos custos implicados. Possui foco externo e refere-se aos resultados.
- ✓ **Efetividade:** é a dimensão do desempenho que representa a relação entre os resultados alcançados e as transformações ocorridas. Possui foco externo e refere-se aos impactos.

No entanto, para assumir e desempenhar papel de gestor numa instituição pública é uma tarefa complexa e, em algumas situações chega a ser desgastante e frustrante, pois o gestor se depara com a intensa burocracia (característica do serviço público), falta de capacitação, interferência política, indisponibilidade de recursos financeiros suficientes, equipe desmotivada, desanimada para enfrentar desafios. Tudo isso dificulta a atuação com excelência do gestor nas organizações públicas brasileiras.



#### 4.1 Ética na Gestão Pública Brasileira

Ética, num sentido amplo, pode ser entendida como o estudo dos juízos de valores que dizem respeito à conduta humana susceptível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto.

A preocupação com ética pública surgiu com a ênfase dada na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito. (MATIAS-PEREIRA, 2020).

A geração de medidas para a promoção da ética exige medidas e investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste na população. Mas nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção, se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários sobre o respeito aos valores éticos e o que pode ou não pode em matéria de conduta individual. (MATIAS-PEREIRA, 2020).

O gestor público ou qualquer servidor público devem sempre agir pautados na ética. O Decreto 1.171/1994 reafirma que o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

Entretanto, o certo e o errado, o bom e o mau, podem ser interpretados de modo diferente, dependendo dos hábitos e costumes, ou seja, da cultura de uma sociedade em particular. Portanto, a diversidade cultural implica ver e avaliar a questão ética de maneira diferente, motivo pelo qual se torna necessário o estabelecimento de “Códigos de Ética”, visando deixar claro o que pode ou não ser praticado de maneira ética numa certa sociedade. Isso é essencial, tanto na gestão pública como na iniciativa privada; por isso, é logicamente correto afirmar que “fora da ética não há salvação”. (OLIVEIRA, SAULO BARBARA, 2015).

Além do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil (Decreto 1.171/1994) que visa dar ao servidor público o esclarecimento do que pode ser

praticado na gestão do bem público, em 2007 foi aprovado o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, passando a questão ética a constar na agenda do governo brasileiro. Conforme afirmam Mendes e Andrade Júnior<sup>11</sup>:

Em cada um dos 307 órgãos do Poder Executivo Federal, há comissões de ética setoriais nomeadas com a função precípua de dar publicidade ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil. Após 15 anos de vigência do código, no entanto, é possível perceber que muitos servidores o desconhecem. (MENDES, ANDRADE JÚNIOR, apud, p. 115-125, 2010).

Vale ressaltar que a corrupção é uma das consequências pela falta de ética dos agentes públicos. Os prejuízos só serão extintos se a nação for conduzida de forma ética, ou seja, justa, correta, digna e honesta, e desde que os gestores públicos, em geral os agentes públicos visem tão somente o bem-estar social. O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes que acabam em golpes de estado ou em guerras civis.

Sabemos que este é um grande desafio, pois a corrupção é algo enraizado em nossa sociedade, é problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político brasileiro.

#### **4.2 Transparência na Gestão Pública Brasileira**

Assim como a ética a transparência é um dos princípios fundamentais da boa administração pública. A Constituição Federal de 1988 garante à população o acesso aos dados gerados e mantidos pelos órgãos públicos. A origem da locução

---

11 MENDES, A. V. C.; ANDRADE JÚNIOR, H. A percepção de servidores públicos sobre a ética. *Acta Scientiarum Human and Social Sciences*, Maringá, v. 32, n. 2, p. 115-125, 2010.

“transparência” na esfera pública remonta à melhoria da gestão pública. Cumpre destacar que ela visa ampliar o alcance de um princípio constitucional expresso, qual seja, o da publicidade.

É direito de todo cidadão, por exemplo, saber de onde vêm às receitas do estado, como é gasto o dinheiro dos impostos, quem são os servidores públicos e quanto eles ganham, entre outras informações. Para garantir esse direito, em 2012, entrou em vigor a Lei n. 12.527, de 2011, popularmente conhecida como “**Lei de Acesso à Informação**”. Ela exige que sejam criados mecanismos que facilitam a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos públicos.

Na Lei de Acesso à Informação tem o objetivo de dar publicidade aos atos públicos, estimular o desenvolvimento da cultura da transparência na gestão pública. Toda informação de interesse público deve ser divulgada, independentemente de solicitação. O dever de publicidade e transparência exige que as informações estejam à disposição do cidadão de forma rápida, simples e acessível. Para a Lei de Acesso à Informação, a publicidade dos atos do Poder Público, passou a ser a regra, sendo o sigilo, como consequência, a exceção.

A transparência nos órgãos públicos pode ser definida como transparência ativa, ou transparência passiva.

**Transparência ativa:** ocorre quando os governos divulgam dados por iniciativa própria, sem terem sido solicitados, o que normalmente ocorre em seus portais e sítios eletrônicos, dando informações amplas de seu sistema de gestão, o que pode se dar com ou sem imposição legal;

**Transparência passiva:** ocorre quando o acesso a dados públicos fornecido pelo governo se dá mediante requerimento, quando solicitados, o que deverá ser fornecido, em regra, por própria determinação legal e segundo suas prescrições.

É importante ressaltar, que as informações prestadas e publicadas devem ser verdadeiras, completas e atualizadas. E devem ser fornecidas em linguagem de fácil compreensão. Essa obrigação de informar compete a todos os poderes e órgãos públicos, nos níveis federal, estadual e municipal. Também as empresas estatais, as autarquias e, até mesmo, as organizações do Terceiro Setor têm o dever de dar transparência às informações. Os Municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet, ficando mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira.

### 4.3 Transformação Digital no Governo Brasileiro

A chamada Revolução Digital, conhecida como a quarta Revolução Industrial está causando mudanças profundas na vida humana. Como parte desse contexto, os Estados, têm o papel fundamental de atender aos cidadãos que solicitam qualidade e agilidade na prestação dos serviços públicos e promover as condições objetivas para o funcionamento da chamada, economia digital. Mesmo com o avanço tecnológico da era digital, na realidade observam-se grandes dificuldades na transformação digital do governo: os serviços públicos permanecem analógicos enquanto a sociedade cobra pela digitalização. (CUNHA, apud, 2019).

Recomendações dos documentos elaborados por organismos internacionais indicam a necessidade de levar a transformação digital do governo para o centro da governança pública, a partir de uma estrutura simples, coerente e focada, que venha estabelecer políticas públicas. O acesso à internet é fator determinante da efetividade e sucesso da transformação digital dos governos federal, estadual e municipal. (CUNHA, apud, 2019)

Em consonância, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico/OCDE destaca que a transformação digital “não é uma questão meramente técnica”, o desenvolvimento de uma cultura de concepção digital entre funcionários públicos é fundamental para promover a compreensão de que a transformação digital não é uma questão puramente técnica, mas uma realidade transversal que deve ser tratada com habilidades que vão muito além dos domínios técnicos. (BRASIL, apud, 2018)

**Figura 1** - Linha do tempo – Governo Eletrônico



Fonte: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>

#### 4.4 Governo Eletrônico

Desde o ano 2000, o governo brasileiro tem buscado evoluir seus processos e a prestação de serviços públicos com o auxílio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). O conceito de Governo Eletrônico surge a partir de aspectos oriundos da evolução da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), especialmente a Internet, constituindo novas formas de relacionamento da Administração Pública com a sociedade e vice-versa, evidenciando a prestação de serviços sem a necessidade da presença física. Assim, o Governo Eletrônico surge por meio da utilização estratégica das TIC's.

O Governo Eletrônico (e-Gov) pode ser definido como o programa governamental direcionado à disponibilização de informações e serviços à sociedade por meio de novos canais de relacionamento entre governo e cidadãos, utilizando-se, para isso, de recursos de TIC. Nesse aspecto, incluem-se a melhoria dos processos internos, eficiência administrativa e governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos e entre governos e

cidadãos, aumento da transparência e possibilidade de participação democrática e controle social.

O Programa de Governo Eletrônico iniciou no Brasil uma série de adaptações, inovações e desafios para a realização da melhoria da qualidade do serviço público. De acordo com o Portal do Governo Eletrônico<sup>12</sup>, no Brasil, a política de e-gov na esfera federal segue um conjunto de diretrizes que atuam em **três frentes ou eixos fundamentais**:

- **Cidadão**: ator principal de todas as ações - poderá conhecer instrumentos e políticas de governo eletrônico para melhorar a relação e o diálogo com o cidadão, para a eliminação de barreiras na Web, o aumento da transparência, o controle social das ações e a promoção da cidadania, ou seja, a participação do cidadão.
- **Governo**: o Governo Federal disponibiliza aos órgãos ferramentas e iniciativas para o desenvolvimento de sistemas e informações aliadas à padronização, integração e interoperabilidade, com o objetivo de democratizar o acesso à informação nos sites e portais governamentais, reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade - gerenciamento interno do Estado.
- **Parceiros e fornecedores**: na relação com parceiros e fornecedores, o Governo Federal tem um papel de destaque nesse processo, garantindo políticas, padrões e iniciativas que integrem as ações dos vários níveis de governo e dos três Poderes, sempre pensando na melhoria da prestação de serviço e no compartilhamento de recursos entre órgãos públicos, relacionados ao desenvolvimento e disponibilidade de soluções, compartilhamento de equipamentos, desenvolvimento colaborativo de ambientes virtuais e recursos humanos.

As **diretrizes gerais** de implantação e operação do Governo Eletrônico funcionam no âmbito dos Comitês Técnicos de Governo Eletrônico e servem de referência para estruturar as estratégias de intervenção, sendo adotada como orientações para todas as ações de governo eletrônico, gestão do conhecimento e gestão da TI em toda a Administração Pública Federal.

---

12 <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>



**1 - A prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania:** A política de governo eletrônico do governo brasileiro abandona a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de mais nada como “cliente” dos serviços públicos, em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal. O deslocamento não é somente semântico. Significa que o governo eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente, incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade. Essa visão, evidentemente, não abandona a preocupação em atender as necessidades e demandas dos cidadãos individualmente, mas a vincula aos princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da equidade na oferta de serviços e informações.

**2 - A Inclusão Digital é indissociável do Governo Eletrônico:** Infelizmente, no Brasil, o governo eletrônico não atinge a todas as camadas sociais. O e-gov, portanto, vincula-se à necessidade da inclusão digital, para que o cidadão exerça a sua participação política efetiva na sociedade do conhecimento. A Inclusão digital deve ser tratada como um elemento constituinte da política de governo eletrônico, para que essa possa se configurar como política universal. Essa visão se funda no entendimento da inclusão digital como direito de cidadania e, portanto, objeto de políticas públicas para sua promoção.

Entretanto, a articulação à política de governo eletrônico não pode levar a uma visão instrumental da inclusão digital. Essa deve ser vista como estratégia para construção e afirmação de novos direitos e consolidação de outros pela facilitação de acesso a eles. Não se trata, portanto, de contar com iniciativas de inclusão digital somente como recurso para ampliar a base de usuários (e, portanto, justificar os investimentos em governo eletrônico), nem reduzida a elemento de aumento da empregabilidade de indivíduos ou de formação de consumidores para novos tipos ou canais de distribuição de bens e serviços.

Além disso, enquanto a inclusão digital concentra-se apenas em indivíduos, ela cria benefícios individuais, mas não transforma as práticas políticas. Não é possível falar de práticas políticas sem que se fale também da utilização da tecnologia da informação pelas organizações da sociedade civil em suas interações com os

governos, o que evidencia o papel relevante da transformação dessas mesmas organizações pelo uso de recursos tecnológicos.

### **3 - O Software Livre é um recurso estratégico para a implementação do Governo Eletrônico:**

O software livre deve ser entendido como opção tecnológica do governo federal. Sempre que possível, deve ser promovida sua utilização. Para tanto, deve-se priorizar soluções, programas e serviços baseados em software livre que promovam a otimização de recursos e investimentos em tecnologia da informação.

Entretanto, a opção pelo software livre não pode ser entendida somente como motivada por aspectos econômicos, mas pelas possibilidades que abre no campo da produção e circulação de conhecimento, no acesso a novas tecnologias e no estímulo ao desenvolvimento de software em ambientes colaborativos e ao desenvolvimento de software nacional. A escolha do software livre, como opção prioritária onde cabível, encontra suporte também na preocupação em garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços públicos sem obrigá-lo a usar plataformas específicas.

### **4 - A gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do Governo Eletrônico:**

A Gestão do Conhecimento é compreendida, no âmbito das políticas de governo eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.

**5 - O Governo Eletrônico deve racionalizar o uso de recursos:** O governo eletrônico não deve significar aumento dos dispêndios do governo federal na prestação de serviços e em tecnologia da informação. Ainda que seus benefícios não possam ficar restritos a esse aspecto, é inegável que deve produzir redução de custos unitários e racionalização do uso de recursos.

Grande parte das iniciativas de governo eletrônico pode ser realizada através do compartilhamento de recursos entre órgãos públicos. Esse compartilhamento pode se dar tanto no desenvolvimento quanto na operação de soluções, inclusive através do compartilhamento de equipamentos e recursos humanos. Deve merecer



destaque especial o desenvolvimento compartilhado em ambiente colaborativo, envolvendo múltiplas organizações.

**6 - O Governo Eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas:** O sucesso da política de governo eletrônico depende da definição e publicação de políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do Governo Eletrônico que cubram uma série de fatores críticos para o sucesso das iniciativas.

**7 - Integração das ações de Governo Eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes:** A implantação do governo eletrônico não pode ser vista como um conjunto de iniciativas de diferentes atores governamentais que podem se manter isoladas entre si. Pela própria natureza do governo eletrônico, esse não pode prescindir da integração de ações e de informações.

A natureza federativa do Estado brasileiro e a divisão dos Poderes não podem significar obstáculos para a integração das ações de governo eletrônico. Cabe ao Governo Federal um papel de destaque nesse processo, garantindo um conjunto de políticas, padrões e iniciativas que garantam a integração das ações dos vários níveis de governo e dos três Poderes.

#### **4.5 Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014)**

A Lei 12.965/2014 mais conhecida como Marco Civil da Internet veio com o objetivo de estabelecer um conjunto de direitos e deveres para os usuários de internet, provedores e poder público, proporcionando, na medida do possível, a melhor conciliação entre o Direito e a chamada cultura digital.

Esta lei surge para colocar ordem nas formas com que os usuários navegam pela internet, um mecanismo para assegurar que a internet não seja uma “terra sem lei”, antes dessa Lei, inúmeros casos envolvendo responsabilidade civil na internet já foram apreciados pelo Poder Judiciário. A Lei 12.965/2014 é uma forma de regulamentar e regularizar as ações dos indivíduos, garantindo que essas informações colocadas nas redes possam ser usadas e também responsabilizadas, além disso, garante diretamente a liberdade de expressão e a proteção dos dados expostos.

No que tange o ao Poder Público o Marco Civil dedica quatro artigos referente a sua atuação, diga-se, diretrizes e deveres que União, Estados e Municípios

deverão adotar no que tange à disciplina do uso e ao desenvolvimento da internet no Brasil.

O art. 24, dispõe da atuação do Poder Público - O Poder Público passa a ter obrigação legal de desenvolvimento de mecanismos de governança transparentes e participativos e deve se dedicar a iniciativas de inclusão digital, capacitação para uso da internet, promoção da cultura e cidadania e gestão e expansão do uso da internet. O governo eletrônico é impulsionado pelo Marco Civil, que exige a prestação de serviços públicos e atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos. (JESUS, 2014, p.80)

O art. 25, dispõe sobre os requisitos para as aplicações de internet de entes e do Poder Público – O do Marco Civil traz importantes critérios para tornar o acesso a aplicações de órgãos públicos menos dificultoso: prevê a necessidade de sistemas compatíveis com diversos tipos de terminais, sistemas operacionais e navegadores, prevê a acessibilidade, reforçando o disposto na Lei n. 10.098/2000, prevê a obrigação do Poder Público em fornecer aplicações de fácil uso e, principalmente, que tais aplicações promovam o fortalecimento da participação social nas políticas públicas. (JESUS, 2014, p.83)

O art. 26, dispõe sobre o dever de prestar educação digital, embora seja uma obrigação destinadas a entes do Poder Público, tal preceito serve de diretriz para as escolas particulares.

Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.

O art. 27 dispõe sobre requisitos das iniciativas de fomento à cultura digital e promoção da internet – Todas as iniciativas públicas de fomento à cultura e promoção da internet devem promover a inclusão digital e buscar reduzir as desigualdades entre regiões do Brasil, no acesso e uso das tecnologias da informação e comunicação. (JESUS, 2014, p.86)

E por fim o art. 28 dispõe sobre o planejamento para o desenvolvimento da internet no Brasil:

Art. 28. O Estado deve, periodicamente, formular e fomentar estudos, bem como fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da internet no País.

O Marco Civil da Internet não pretende ser letra morta quando trata de iniciativas e diretrizes para União, Estados e Municípios, mas exige do poder público que estabeleça um projeto, com metas, estratégias, planos e cronogramas, no que tange às iniciativas de uso e desenvolvimento da internet no País. (JESUS, 2014, p.86)

#### **4.6 E-Digital**

No ano de 2018, o Governo Federal brasileiro, sob o slogan “Uma agenda para a sociedade digital do futuro”, projetou a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital – E-Digital, organizada por eixos habilitadores e de transformação digital, apresentando um total de cem ações estratégicas com foco no papel do Governo como habilitador e facilitador, e a atuação do Estado como prestador de serviços e garantidor de direitos.

A Estratégia Brasileira para Transformação Digital – E-Digital foi instituída pelo Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, em seu § 1º determina que a E-digital visa à harmonização das iniciativas do poder executivo federal, ligadas ao ambiente digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no país.

§ 2º A E-Digital será estruturada conforme os seguintes eixos temáticos:

##### **I – eixos habilitadores:**

- a) infraestrutura e acesso às tecnologias de informação e comunicação: objetiva promover a ampliação do acesso da população à internet e às tecnologias digitais, com qualidade de serviço e economicidade;
- b) pesquisa, desenvolvimento e inovação: objetiva estimular o desenvolvimento de novas tecnologias, com a ampliação da produção científica e tecnológica, e buscar soluções para desafios nacionais;

c) confiança no ambiente digital: objetiva assegurar que o ambiente digital seja seguro, confiável, propício aos serviços e ao consumo, com respeito aos direitos dos cidadãos;

d) educação e capacitação profissional: objetiva promover a formação da sociedade para o mundo digital, com novos conhecimentos e tecnologias avançadas, e prepará-la para o trabalho do futuro; e

e) dimensão internacional: objetiva fortalecer a liderança brasileira nos fóruns globais relativos a temas digitais, estimular a competitividade e a presença das empresas brasileiras no exterior, e promover a integração regional em economia digital.

#### **II – eixos de transformação digital:**

a) transformação digital da economia: objetiva estimular a informatização, o dinamismo, a produtividade e a competitividade da economia brasileira, de forma a acompanhar a economia mundial; e

b) cidadania e transformação digital do Governo: tornar o Governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão, em consonância com a Estratégia de Governo Digital<sup>13</sup>.

A sociedade tecnológica e digital exige um Governo mais dinâmico, mais perto da população e mais eficiente para solucionar problemas e facilitar a vida do cidadão. Nesse sentido, o Estado deve ser concebido como uma entidade inserida no ambiente digital, no qual as políticas públicas são desenhadas como soluções digitais. Sendo necessário sair do mero consumo de tecnologias para a imersão no meio digital como um modo de gerir, prestar serviços e aprimorar o exercício da cidadania. Deve-se dar o salto do “governo eletrônico” para o governo digital. (EDIGITAL, 2018).

Em 2019 foi instituído pelo Decreto nº 9.756 o portal “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Essa ferramenta disponibiliza aos órgãos diversas ferramentas e soluções para que promovam a transformação dos serviços públicos, orientados pela perspectiva dos cidadãos e empresas, buscando a simplificação e a oferta de serviços por meio de canais digitais. Compete a rede “gov.br”, integrar e coordenar iniciativas comuns de transformação digital no setor público, promover a aproximação do Estado com o cidadão, por meio da priorização da oferta de serviços públicos digitais de acordo

---

13 Redação dada pelo Decreto nº 10.332, de 2020.

com interesses e necessidades da sociedade, e estimular a redução de custos e o aumento da agilidade na prestação de serviços públicos por meio digital, conforme especificado no próprio portal:

- Integrar e coordenar iniciativas comuns de transformação digital no setor público.
- Promover a aproximação do Estado com o cidadão, as empresas e a sociedade civil, por meio da priorização da oferta de serviços públicos digitais de acordo com interesses e necessidades da sociedade.
- Estimular a redução de custos e o aumento da agilidade na prestação de serviços públicos.
- Promover e articular o desenvolvimento e o reúso de soluções colaborativas e de plataformas digitais.
- Promover a realização de programas de formação e de desenvolvimento de habilidades relacionados à transformação digital para servidores públicos. (GOV.BR)

Essa disponibilização de serviços digitais facilitou o acesso do cidadão, pois o mesmo não precisa ir pessoalmente às agências para resolver suas demandas. No portal gov.br consta uma lista de vários serviços digitais ofertados, como destaque, podemos citar os seguintes serviços em que o cidadão poderá usar a conta gov.br, conforme demonstrado no portal:

- ✓ Apresentar pessoalmente os seus documentos digitais, como CPF e CNH digital, quando for solicitado;
- ✓ Inscrever-se no ENEM, SISU, FIES, PROUNI dentre outros serviços de Educação e Pesquisa;
- ✓ Emitir e consultar sua Carteira de Trabalho Digital (CTPS);
- ✓ Acessar o aplicativo da Carteira Digital de Trânsito para consultar o licenciamento dos seus veículos, suas infrações e ter em mãos a CNH digital;
- ✓ Acessar serviços do SUS através do ConecteSUS (vacinas, exames, medicamentos e histórico de saúde);
- ✓ Consultar documentos militares como o certificado de dispensa de incorporação, de reservista, de alistamento militar;
- ✓ Acessar a sua declaração pré-preenchida de imposto de renda (IRPF) através do E-CaC;

- ✓ Acessar o portal do eSocial para emitir a guia de previdência social do empregado (GPS);
- ✓ Realizar sua Prova de Vida digital utilizando o reconhecimento facial no aplicativo gov.br;
- ✓ Acessar o portal do Meu INSS para agendar perícia, solicitar extrato de contribuição CNIS, pagamento de benefícios, simular aposentadoria;
- ✓ Fazer denúncias e críticas no Fala.br.

Diversos portais de serviços estaduais e municipais já estão integrados ao gov.br. Neles o cidadão pode acessar vários serviços digitais do seu estado ou município utilizando a conta gov.br. Veja abaixo alguns portais de serviços do Governo Digital no Tocantins:

- Catálogo de Serviços de TI do Tocantins.
- SGD – Sistema de Gestão Documental.
- DETRAN Net.
- Sistema de Reclamações do Procon Tocantins.
- Sistema de Gestão de Atendimento – SGA.
- Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Siga.
- Sistema Gestão do Programa Terra Nossa.
- Plataforma Moodle para capacitações e formação de servidores.
- O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins – TJTO aderiu à Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.Br com objetivo de trocar experiências e criar iniciativas inovadoras para governo digital no setor público.

Em 2020 entrou em vigor o Decreto 10.332 que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2023 no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e fez algumas alterações no Decreto anterior nº 9.319/2018 um deles foram os objetivos a serem alcançados, por meio da Estratégia de Governo Digital que incluem:

- Oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível;
- Conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- Promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais;

- Promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes;
- Implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital;
- Disponibilizar a identificação digital ao cidadão;
- Adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal;
- Otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação; e
- Formar equipes de governo com competências digitais.

Um destaque importante para E-Digital é a contextualização das ações estratégicas nas grandes agendas internacionais para o desenvolvimento. Entre elas, destacam-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas. A ONU e seus parceiros no Brasil estão trabalhando para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. São 17 objetivos interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil. (ONU, online).

Dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas associadas, um é direcionado e possui indicadores relativos às **Tecnologias da Informação e Comunicação**. Trata-se do objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo contemporâneo exige bem mais dos governos, as cobranças por maior eficiência dos processos aumentam de transparência e maior efetividade das políticas públicas tem sido intensa, e, junto ao ritmo do processo de globalização, acarreta a exigência e realização de mudanças profundas nos Estados, nos governos e nas administrações públicas, indo além das esferas econômica, social e ambiental, e se estendendo por diversos eixos sociais e administrativos.

O avanço exponencial que o mundo sofreu ao decorrer do tempo, fez com que a gestão pública passasse por diversas modificações inseridas em diversos contextos históricos, tais modificações fizeram com que modelos e inovações fossem criados, modificados e aplicados, estes avanços desenvolveram características e tendências presentes no dia a dia da gestão contemporânea, que trouxeram novos desafios e novas soluções que acompanham o desenvolvimento acelerado da sociedade globalizada.

Partindo deste cenário principal das tendências e desafios da gestão pública na atualidade, este trabalho assumiu como objetivo geral: analisar não só os desafios e as tendências da gestão pública no cenário atual, mas também pontuar os processos históricos que geraram diversos modelos e reformas na administração, que apesar de diversas tendências e desafios na atualidade, possui alguns que assumem posição de destaque na era da tecnologia, como a ética, a transparência e a revolução digital, que trouxeram mudanças significativas na criação e execução de políticas públicas.

No mais, segundo a afirmação do sociólogo polonês Zygmunt Bauman “Não são as crises que mudam o mundo, e sim nossa reação diante delas.” Frente a este pensamento, pode-se concluir que a administração pública não é fruto somente da personificação do Estado, mas sim da colaboração entre todos que executam e/ou usufruem dos produtos gerados a partir da criação e implementação de políticas estatais, problemas como negligência administrativa e a corrupção, não dependem somente de uma solução do Estado, mas sim da participação efetiva de toda a sociedade. Esta pesquisa teve como intuito expor algumas tendências e desafios da administração pública na contemporaneidade, mas, também visa contribuir para uma melhora nos objetos analisados, pois os avanços tecnológicos podem contribuir de maneira expressiva na gestão pública, porém podem tornam-se nulos se executados com retrocesso.



## REFERÊNCIAS

**ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V.** A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.

**ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S.** (Orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 27-72.

**BARDIN, L.** Análise de conteúdo. Tradução Luis Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011. 278p.

**BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S.** Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica. 2a. edição. São Paulo: Pearson Makron Books, 2006.

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 14 de fevereiro de 2021.

**BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J.** Introducción. In: Brugué, Quin e Subirats, Joan (seleção de textos). Lecturas de gestión pública. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996, p. 403-418.

**DRAIBE, S.** Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

**DAMÁSIO DE JESUS, JOSÉ ANTONIO MILAGRE.** Marco Civil da Internet: comentários à Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014 /. – São Paulo: Saraiva, 2014.

**FUNG, Archon.** Empowered participation: reinventing urban democracy. Princeton University Press, 2004<sup>a</sup>

\_\_\_\_\_. Receitas para oito esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Orgs.). Participação e Deliberação:

teoria democrática e experiências institucionais no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2004b.

\_\_\_\_\_. Democratizing the policy process. In: GOODIN, R. E.; MORAN, M. (Eds.) The Oxford handbook of public policy. New York: Oxford University Press, 2007.

**FREITAS, R. K. V. de; DACORSO, A. L. R.** Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. Rev. Adm. Pública, v. 48, n. 4. jul/ago. 2014.

**HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de M.** Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 51.

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

\_\_\_\_\_. The new public management in the 1980s: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

**KETTL, D. F. A** revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 75-122.

**LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.** Metodologia do trabalho científico. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987. 198 p.

**MATIAS-PEREIRA, J.** Manual de gestão pública contemporânea. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

**MEIRELLES, H. L.** Direito administrativo brasileiro. São Paulo, Ed. Malheiros Editores LTDA, 23. ed, p. 56, 1998.

**OLIVEIRA, S. B. D.** Instrumentos de Gestão Pública. São Paulo: SARAIVA, 2015.

**OLSEN, J. P.** Maybe it is time to rediscover bureaucracy? Oslo: Arena, mar. 2005. (Working Papers, n. 10) disponível em:

[http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers-2005/up-05.10 – polif](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers-2005/up-05.10-polif). Acesso em: 14 de fevereiro 2022.

**PALUDO, A. V.** Administração pública. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

**PERROW, C..** Complex organizations: a critical essay. New York: Random House, 1993.

**PIERRE, J.** New Governance, New Democracy? Gothenburg: The Quality of Government Institute. (Working Paper Series, n. 2009/4).

**REK, M.** Os modelos de administração pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa brasileira. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, 2015. Disponível em: [www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_ed=14742](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_ed=14742). Acesso em: 14 fevereiro. 2022.

**RODRIGUES, F. Y.; SANTANA, D. D.** Administração pública: os poderes e deveres dos órgãos e agentes públicos. Prêmio de Produção Científica Reynaldo Camargo Neves. Londrina: Unifil, 2012.

**SEVERINO, A. J.** Metodologia do trabalho científico. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

**WEBER, Max.** Economia e Sociedade. São Paulo: UnB, 2004.

**ZANELLA, L. C. H.** Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Módulo Básico. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: UFPB, 2010.

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>, Acesso em: 22 de novembro 2022.

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html> Acesso em: 26 de novembro de 2022.

<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital> Acesso em: 28 de novembro de 2022.

