

José Matias-Pereira

GOVERNANÇA PÚBLICA

Foco na MELHORIA DA
GESTÃO, TRANSPARÊNCIA E
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

2ª edição

revista e
atualizada

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CONCEPÇÃO DO MODELO GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

INTRODUÇÃO

O novo paradigma da governança global no setor privado e público tem como referência a necessidade de promover uma governança que torne mais efetiva as relações entre os três principais atores: setor público, setor privado e terceiro setor. Assim, no debate sobre a governança corporativa nas organizações, destacam-se as preocupações relacionadas a boa governança corporativa, transparência e ética, sendo que a transparência é o mais importante para os investidores. Registre-se que as instituições e organizações no setor público, por sua vez, estão dispersas de forma muito ampla nos três níveis de governo: União, Estados e municípios, o que aumenta os obstáculos para a realização de uma boa governança pública.

Embora estejam em dimensões diferentes, essas preocupações também fazem parte do universo das organizações públicas. Isso porque tanto no setor privado como no público não podem ser desconsiderados os aspectos que envolvem a maneira como é feita a gestão das organizações, como identificam e tratam os seus *stakeholders*, como e em que base são estabelecidas as parcerias. A democracia participativa concebida na nova governança busca tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade.

TRANSIÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO PARA O MODELO GERENCIAL

O acelerado processo de transição entre o modelo de Administração Pública tradicional – centralizadora, burocrática, sob a égide do Estado interventor e promotor do desenvolvimento – e o modelo de Administração Pública gerencial – cuja postura é de flexibilidade, descentralizado e desconcentrado, democrático,

transparente, participativo e interativo com a sociedade, sem abdicar das funções de Estado regulador, fiscalizador e mantenedor das atividades essenciais para a sociedade – está gerando enormes turbulências. É a chegada do novo modelo de administração pública, sem que o velho tenha terminado.

As profundas transformações nos campos político, socioeconômico, cultural e ambiental no mundo, e em particular no Brasil, exigem que a ênfase do novo paradigma da Administração Pública seja orientada para a redefinição das funções do Estado. No rol dessas responsabilidades do Estado estão, entre outras, a manutenção do sistema democrático; o reconhecimento das deficiências do velho modelo de gestão pública; a necessidade de descentralização e o enfoque nas administrações locais; a urgência da adoção de formas inovadoras e dinâmicas de interação entre o Estado e a sociedade; e a implementação de uma nova gestão da Administração Pública, na qual se busque priorizar a eficiência, eficácia e efetividade; tendo como objetivo principal a elevação da qualidade de vida da população.

É sabido que a capacidade de governança passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos necessários para que as decisões se materializem. Essa gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular, a melhoria da qualidade de vida da população.

MODELO GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública moderna, assinala Kettl (2005),⁹² de cujo enfoque se vale a administração gerencial para priorizar o atendimento às necessidades do cidadão, deve levar em consideração a avaliação de desempenho do aparelho do Estado, pois criando-se incentivo à eficiência, o resultado precisa obrigatoriamente ser aferido, como forma de servir de orientação às decisões político-administrativas e de se criarem alternativas para o “cidadão-consumidor”. Para tal, deve o gestor público, na elaboração de um programa dirigido ao atendimento das necessidades do cidadão, adotar uma série de passos, quais sejam:

definir a missão, que se constitui na razão de ser do órgão, conforme dispõe a lei;

92 KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; Spink, Peter K. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

estabelecer metas, que se originam no que determina a missão e no modo pelo qual os formuladores de políticas a interpretam;

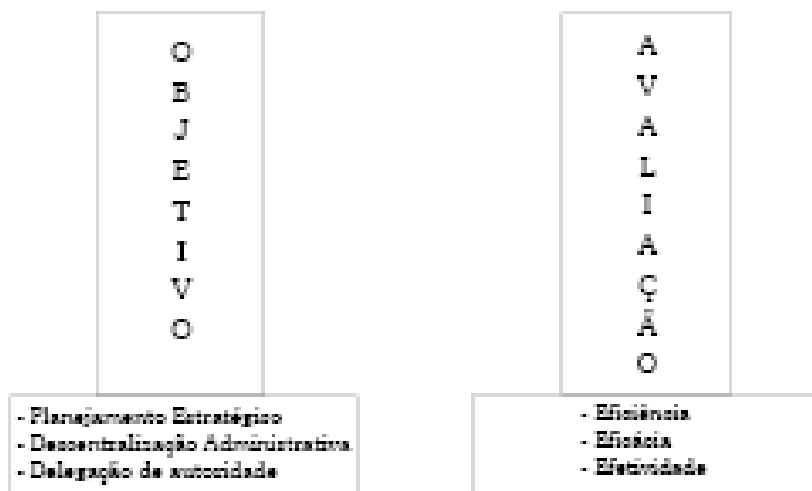
traçar objetivos, que orientam a ação dos administradores dos escalões intermediários, até o usuário ou consumidor final do serviço;

aferir a produção, que é realizada através da definição de indicadores específicos, claros e facilmente mensurados, suficientes para que o gestor possa medir o progresso positivo na direção dos objetivos listados;

aferir os resultados, que responde à pergunta: o programa soluciona o problema para o qual ele foi criado? Em outras palavras, o administrador compara os resultados e metas, a fim de constatar a eficácia do programa.

O modelo gerencial da administração pública, em geral, pode ser representado por dois pilares fundamentais: a fixação de objetivos e a realização de avaliação. Ressalta-se que decorre da fixação de objetivos a realização do planejamento estratégico, a descentralização administrativa e a delegação de autoridade. No fundamento avaliação, há necessidade de se considerarem os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade (Kettl, 2005).

Figura 11.1 Bases do modelo gerencial de administração pública.



Fonte: Kettl (2005), com adaptações.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Planejamento estratégico consiste em examinar a situação atual e a trajetória futura de uma organização ou comunidade, definindo objetivos, desenvolvendo a estratégia para atingi-los e avaliando os resultados. Constituem elementos do planejamento estratégico: (a) análise da situação interna e externa; (b) diagnóstico ou identificação das questões mais importantes à frente da organização; (c) definição da missão fundamental; (d) articulação dos seus objetivos básicos; (e) criação de uma visão do sucesso almejado; (f) desenvolvimento de uma estratégia para realizar a visão e os objetivos definidos; (g) elaboração de um calendário para executar a estratégia; (h) mensuração dos resultados alcançados (Osborne e Gaebler, 1992, p. 254).⁹³

MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL

Apoiados numa revisão bibliográfica sobre a reforma administrativa em diferentes países nas décadas de 80 e 90, Ferlie et al. (1999) evidenciam a existência de quatro modelos da nova gestão pública (NPM) que foram introduzidos no setor público. Utilizando-se do construto do tipo ideal weberiano, esses autores descrevem esses modelos, denominados de (i) Impulso para a Eficiência, (ii) Downsizing e Descentralização, (iii) Busca da Excelência e (iv) Orientação para o Serviço Público. Veja o Quadro 11.1:

Quadro 11.1 *Características dos modelos de NPM introduzidos na administração pública.*

(i) Modelo de Impulso para a Eficiência: baseado na Economia Política do Thatcherismo (*public choice*). Características:

- Exacerbação dos controles financeiros.
- Parametrização dos serviços públicos.
- Foco na capacidade de resposta.
- Incremento de produtividade.
- Eficiência crua.

(ii) Modelo *Downsizing* e Descentralização: associado a crise do paradigma das mega organizações públicas. Características:

- Processos de Privatização.
- Redução de Hierarquia.
- Busca de formas flexíveis na prestação do serviço público.

93 OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 7. ed. Brasília: Editora UnB, 1992.

- Gerenciamento em redes e parcerias (gestão de contratos). Minimalista, descentralizador. Rejeita o economicismo e adota a vertente gerencialista.
- Cultura Organizacional (visão, liderança, comunicação).
- Gestão de Mudança.
- Busca da Qualidade (TQM).
- Cidadão = Cliente (Osborne e Gaebler, 1992). Análise custo-benefício + Eficácia Gerencial.

(iii) Busca da Excelência: propõe a criação de valor público (gerencialismo + democracia). Características:

- Foco no usuário-cidadão (e não no cliente).
- Incorporação substantiva da participação política.
- Transparência administrativa.
- Desconcentração do poder e aprendizagem social.
- Efetividade (Moore, 2002).

(iv) Orientação para o Serviço Público. Características:

- Ajuste Estrutural.
- Privatização.
- Reengenharia e *Downsizing*.
- Contabilidade gerencial.
- Equilíbrio Fiscal.
- Qualidade de Serviços Públicos.
- Foco no Cidadão.
- Gestão Estratégica.
- T&D.
- Governo Eletrônico.
- Transparência Administrativa.
- Controle Social.
- Foco no Resultado.
- Desenvolvimento Humano Integrado.
- Sustentabilidade.
- Democracia Participativa.
- Empoderamento (e Gestão) Social.
- Territorialidade (e Subsidiariedade) das Políticas Públicas.
- Cooperativismo, Solidariedade e Ação Coletiva.

Fonte: Ferlie et al. (1999).

Observa-se que o termo *governança* vem sendo usado em diferentes contextos e com significados distintos. Recorde-se que na sua origem, a expressão *governança* era utilizada para referir-se a políticas de desenvolvimento que se

orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais – como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público – considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (OECD, 2001, 2024).

Torna-se relevante registrar que o termo *governança* é aceito aqui como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, tendo como objeto a ação conjunta, implementadas de forma eficiente, eficaz e efetiva, com transparência e ética, e compartilhadas pelo Estado, pelo setor privado, terceiro setor e pela sociedade civil, na busca de desenvolver ações e medidas inovadoras para resolver os problemas sociais e gerando oportunidades de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os seus integrantes.

Registre-se que, na visão da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política, orientada para autogestão nos campos social, econômico, político e ambiental, a partir de uma imposição de novos modelos de gestão. Assim, as bases normativas da governança pública se definem por um novo entendimento do Estado como agente de governança.

Verifica-se que o Estado tradicional, do ponto de vista conceitual, vem se transformando em um Estado inteligente-mediador-indutor. Nesse sentido, está mudando de um Estado de serviço, produtor do bem público, para um ente que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, para um ente mediador e estimulador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em parceria com outros atores, especialmente com o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil. Veja, a seguir, o Quadro 11.2, no qual apresentamos as interações entre os setores público e privado e o terceiro setor.

Quadro 11.2 *Interação entre os setores público e privado e o terceiro setor.*

Setor Público	Setor Privado	Terceiro Setor
Administração direta: União, Estados, DF e municípios Órgãos: Ministérios, secretarias etc. Administração indireta: Pessoas jurídicas de Direito público e privado Entidades: fundações, autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista Entidades administrativas de direito privado:	Mercado de concorrência pura Mercado de concorrência regulada: setores de energia, telecomunicações etc.	Organizações próprias Associações, clubes cooperativas etc. Interesses organizados: associações, ações conjuntas etc.

Fonte: Matias-Pereira (2018).

A partir do Quadro 11.2, pode-se visualizar que o Estado, com a intensificação da interação entre os setores público e privado e o terceiro setor, deixa de ser um ente que se distingue de maneira evidente do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional. Assim, Estado, mercado, redes sociais e comunidades se apresentam como instrumentos institucionais de regulamentação, que interagem em diferentes composições ou parcerias. Dessa forma, a governança define uma lógica de gestão tanto para uma organização quanto para um setor, sendo utilizada como conceito-chave para diferentes espécies de ações e atividades coordenadas.

Observa-se, em que pese algumas formas de governança ainda serem específicas de determinadas áreas de atuação, em particular a hierarquia para o Estado e o mercado para a iniciativa privada – que estão se intensificando inúmeros arranjos institucionais nos quais ficam evidentes a governança se apresenta de forma mista. Essa governança caracteriza-se por estruturas híbridas, em que se articulam distintos instrumentos de gestão, congregando novos arranjos de atores, notadamente de redes, alianças, entre outras, três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança).

Sob essa perspectiva, torna-se essencial que o processo de transição do Estado gestor (hierárquico), com ingerência na sociedade, para o Estado inteligente-mediador-indutor, que atua de maneira interativa e articulada com a sociedade e as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas, se concretize de maneira efetiva e tempestiva.⁹⁴

94 GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006. Assinam os autores que o desenvolvimento de capacidades “em rede” envolvendo o Estado e demais segmentos da sociedade civil organizada (do mercado e do 3º setor) orienta-se para: (i) a construção da agenda (assegurando maior legitimidade); (ii) a implementação (assegurando maior comprometimento); e (iii) o monitoramento (assegurando o efetivo controle social).

MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

INTRODUÇÃO

Torna-se cada vez mais premente por parte dos governantes a busca por um novo modelo de gestão pública que viabilize o desenvolvimento e o fortalecimento da governança social democrática. Superar esses obstáculos representa um enorme desafio, diante das dificuldades de se promover a integração das políticas de gestão pública. Isso decorre, em geral, por três motivos: pela fragmentação no processo de gestão, no qual os governos em geral e as políticas de gestão em particular se orientam sem rumo definido e de forma desgovernada; e pelas falhas de implementação, que não permitem que os resultados não sejam atingidos; e pela desorientação, em função de resultados de desenvolvimento que sirvam de referência da agenda de reformas da administração pública.

A soma dessas deficiências assinaladas, em grande parcela, são os fatores que dificultam a integração das políticas de gestão e sua orientação para o desenvolvimento. O esforço para alcançar a governança democrática social – tendo como atores principais o Estado, o setor privado e o terceiro setor – exige que ocorra uma consistente interação entre eles no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

BASES DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

As principais concepções da nova administração pública no mundo estão presentes na: *new public administration* (nova administração pública), implementada nos Estados Unidos – governo de Ronald Reagan, EUA, 1980; *new public management* (nova gestão pública) – de concepção mais liberal, adotada pela Inglaterra

no governo Margareth Thatcher, 1979; e *managerialism*, apoiada na tradição inglesa, que inspirou a reforma do setor público da Inglaterra, direcionada para as seguintes dimensões: modelo puro, consumerismo e *public service orientation*.

Registre-se que a administração pública brasileira – em que pese ter sofrido influências das duas últimas vertentes – incorporou, em especial, a primeira abordagem, a New Public Administration, movimento de orientação norte-americana disseminado em vários países, preconizando a adoção de políticas de gestão que levam à concretização de um “governo empreendedor” (Osborne e Gaebler, 1992).

Na adoção desse modelo, o Brasil buscou privilegiar os seguintes segmentos: melhor capacitação de sua burocracia; garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados; autonomia e capacidade gerencial do gestor público; e a garantia que o cidadão-cliente deverá ter os melhores serviços públicos e seu controle de qualidade realizado pela sociedade.

Para viabilizar o alcance desses objetivos se fez necessária a promoção de ajustes nas organizações públicas do país, tornando a administração pública mais profissional, com carreiras sólidas e valorizadas; descentralização administrativa; indicadores de desempenho para as organizações públicas, dentre outras ações voltadas para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços públicos.

Tendo como referência a administração privada, o modelo de administração pública gerencial possui uma diferença vital que é a defesa do interesse público. No modelo gerencial, a busca permanente no sentido de melhorar a qualidade dos serviços ofertados ao cidadão surge como o balizador desses esforços. Busca, entre outros, a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública em decorrência: da necessidade de redução de custos; do aumento da qualidade dos serviços; do cidadão como beneficiário; do controle baseado nos resultados; da maior participação da sociedade; do deslocamento da ênfase aos procedimentos internos (meios) para os resultados (fins).

Ao afastar-se do caráter rígido da administração burocrática, onde havia uma prevalência dos interesses do aparelho do Estado, introduz novas práticas gerenciais, ofertando à população um serviço público de qualidade, no qual os cidadãos são o centro das atenções. Nesse novo perfil da gestão pública passam a prevalecer valores mais democráticos da nova gestão pública, estimulando uma participação efetiva dos cidadãos e a criação de condições para elevar o controle social sobre o gestor público.

O conceito de inovação – que servia na sua origem para designar mudanças tecnológicas – foi ampliado e passou a ser utilizado em diversas outras áreas do conhecimento, especialmente no campo da administração. É sabido que a inovação decorre de um esforço coletivo no qual se pressupõem mudanças, com destaque para as mudanças estruturais, das normas e processos, socio-culturais, valores democráticos e de ações mais comprometidas dos servidores e da organização, onde deve prevalecer um ambiente democrático e gerador

de estímulos que facilite a utilização de novas tecnologias e a participação das pessoas envolvidas nessas tarefas. Nesse sentido, afirma Rua (1999, p. 286),⁹⁵ “para que a inovação ocorra, é essencial a democratização do conhecimento e das decisões, implicando descentralização, desconcentração, horizontalização, investimento em capital humano, flexibilização e abertura para a relação com usuários”.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E ESTRATÉGICAS DO MODELO GERENCIAL

O Quadro 12.1 nos permite vislumbrar as principais características estruturais e estratégicas do modelo gerencial.

Quadro 12.1 *Características da estrutura e estratégia do modelo gerencial.*

Dimensões de Análise	Tipo	Características
Estrutura	Pós-Burocrática	“Processos altamente complexos; formalização apenas das metas e processos globais; processos horizontalizados; esfera de controle reduzida pelo <i>empowerment</i> e competências; autoridade centrada na hierarquia de competências.”
Estratégia	Participativa	“Definido e decidido mediante participação dos principais agentes organizacionais; existência de algum grau de incerteza e de alguns focos de pressão; plano com certa flexibilidade; ênfase nos resultados organizacionais.”

Fonte: Loiola et al. (2004).⁹⁶

95 RUA, Maria das Graças. Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira. In: PETRUCCI, Vera; Schwarz, Letícia (Org.). *Administração pública gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora da UnB; ENAP, 1999.

96 LOIOLA, ELIZABETH et al. Dimensões básicas de análise das organizações. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.