



# GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL, REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS

Marcelo de Sá Fernandes

Orientador: Prof. Me. Márcio Rosa Portes

## RESUMO

Este trabalho propôs uma análise crítica sobre a governança pública, confrontando os princípios teóricos da administração pública com os desafios enfrentados por gestores e instituições no contexto brasileiro. A pesquisa partiu do problema: quais são os principais desafios à uma efetiva (eficaz e eficiente) governança nas instituições públicas brasileiras? Para responder a essa questão, adotou-se uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória, bibliográfica e documental. A investigação fundamentou-se em autores clássicos da gestão pública e da metodologia científica. O estudo identificou que, embora a governança pública esteja respaldada por normativas e diretrizes institucionais, sua efetivação ainda é comprometida por fatores como a descontinuidade administrativa, o déficit de profissionalização, a fragilidade na participação social e a fragmentação das políticas públicas. Os resultados indicam que a superação desses desafios demanda uma mudança cultural no setor público, aliada ao fortalecimento de mecanismos de liderança, estratégia e controle. Como limitação, destacou-se a ausência de estudo de campo, o que abre espaço para futuras pesquisas empíricas sobre práticas de governança em diferentes contextos federativos. O trabalho contribuiu para o debate acadêmico ao reforçar a importância da governança como elemento estruturante de uma administração pública ética, transparente e orientada ao interesse coletivo.

**Palavras-chave:** Governança pública. Gestão pública. Administração. Eficiência. Participação Social.

## 1 INTRODUÇÃO

A origem da administração pública é complexa, podendo ser identificada desde as civilizações antigas, nas quais já se observava a necessidade de organização social para atender demandas coletivas e econômicas. Desde os primórdios, a administração esteve associada à gestão de recursos, à distribuição de tarefas e à busca por soluções para problemas práticos relacionados à sobrevivência e ao desenvolvimento social.

Com o avanço das sociedades, a Administração Pública passou por um processo de profissionalização, acompanhando as transformações políticas, econômicas e sociais, especialmente com o advento do Estado moderno e o aumento da complexidade das demandas sociais. Nesse contexto, amplia-se a importância do Estado e da gestão pública como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento social e econômico.

O principal fim da Administração Pública é o atendimento ao interesse público, garantindo o bem-estar social e a prestação de serviços essenciais à população, como saúde, educação e segurança. Nesse sentido, insere-se no modelo de Estado de Bem-Estar Social, no qual o poder público assume papel ativo na promoção de direitos sociais e na redução das desigualdades. Como destaca Bonavides (2019), “o Estado Social caracteriza-se pela intervenção estatal com vistas à promoção da justiça social”.

A Administração Pública, em essência, é o conjunto de atividades e processos que o governo utiliza para organizar, planejar, executar e controlar a gestão dos recursos públicos e a execução de políticas públicas.

O Estado é a estrutura política e jurídica que organiza a sociedade, enquanto o governo representa a instância responsável pelo exercício do poder político e administrativo. A Administração Pública, por sua vez, constitui o aparato responsável por executar as decisões governamentais, sendo a gestão pública uma abordagem mais ampla, voltada ao planejamento estratégico e à utilização eficiente dos recursos públicos.

Estado pode ser compreendido como um ente jurídico instituído por meio de ordenamentos normativos. Nesse sentido, como afirma Hans Kelsen (2000), “o Estado nada mais é do que a personificação da ordem jurídica”, evidenciando que sua existência está diretamente vinculada ao conjunto de normas que regulam a vida em sociedade.

Dessa forma, o Estado caracteriza-se como o responsável pela elaboração, execução e aplicação das leis, sendo o titular da ordem jurídica. As normas jurídicas por ele instituídas possuem caráter impositivo, diferentemente das regras sociais, de cortesia ou morais, que, em regra, não dispõem de sanção coercitiva.

O ordenamento jurídico estatal, portanto, atribui às autoridades o poder de exigir compulsoriamente o cumprimento das normas, sempre em observância ao princípio da legalidade. Contudo, ainda que seja o guardião da ordem jurídica, o Estado não deve ser compreendido como detentor de poderes absolutos, uma vez que sua atuação encontra limites nas próprias leis que o constituem, devendo sempre estar orientada à defesa e à promoção dos interesses sociais.

A Administração Pública desempenha, portanto, um papel essencial na sociedade, sendo responsável pela gestão dos recursos públicos e pela implementação de políticas voltadas ao bem-estar coletivo. Segundo Bonavides (2001), “o Estado social é Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos”. O Estado está obrigado a prover prestações positivas e os “meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia”.

Embora apresente semelhanças com a Administração Privada, sobretudo quanto à busca por eficiência, ambas se distinguem quanto aos seus objetivos e princípios, sendo a Administração Pública orientada pelo interesse coletivo e pela legalidade.

A Administração Pública pode ser compreendida como o conjunto de atividades e processos por meio dos quais o Estado organiza, planeja, executa e controla a gestão dos recursos públicos e a implementação de políticas públicas. Conforme ensina Meirelles (2022), “a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

O Estado constitui a estrutura política e jurídica que organiza a sociedade, enquanto o governo representa a instância responsável pelo exercício do poder político. A Administração Pública, por sua vez, é o aparato responsável pela execução das decisões governamentais. Nesse sentido, “o Estado é o titular da ordem jurídica, cabendo-lhe instituir e fazer cumprir as normas que regem a vida em sociedade” Di Pietro (2023).

O Estado é um ente jurídico instituído por meio de ordenamentos normativos, sendo responsável pela criação, execução e aplicação das leis. Como observa Di Pietro (2023), “o poder estatal é limitado pelo ordenamento jurídico, não sendo absoluto, mas condicionado à legalidade”.

A partir dessa estrutura, observa-se que o Estado, ainda que seja o guardião da ordem jurídica, não detém poderes ilimitados, devendo atuar conforme os limites legais e em defesa dos interesses sociais.

No contexto contemporâneo, emerge o conceito de governança pública, associado às transformações na forma de atuação do Estado. Inicialmente influenciada por práticas da gestão privada, a governança pública evoluiu para um modelo próprio, pautado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.

A governança pode ser compreendida como a forma pela qual se estruturam as relações entre a esfera pública, a esfera privada e a sociedade civil na condução dos assuntos públicos, refletindo um modelo pluralista baseado no consenso e na cooperação.

A governança pública envolve a participação de múltiplos atores no processo decisório, contribuindo para a formulação de estratégias e para a melhoria do desempenho das organizações públicas. Conforme destaca Bresser-Pereira (1998), “a governança pública está relacionada à capacidade do Estado de implementar de forma eficiente as políticas públicas”.

Essa participação democrática fortalece os mecanismos de controle e fiscalização, ampliando a transparência e a responsabilização dos agentes públicos. Nesse sentido, a governança pública está diretamente relacionada à capacidade do Estado de alcançar resultados de forma eficaz, eficiente e sustentável.

A efetivação da governança pública pressupõe a adoção de práticas técnicas e gerenciais que garantam o uso racional dos recursos públicos e a atuação responsável dos agentes políticos. Trata-se de um modelo que busca superar limitações burocráticas e promover uma gestão orientada a resultados.

Assim, a governança pública contribui para o fortalecimento da democracia, ao ampliar a participação dos atores sociais nos processos decisórios e ao promover maior transparência e efetividade na atuação estatal.

Diante deste contexto, o presente artigo busca responder a seguinte questão norteadora: quais são os principais desafios à uma efetiva (eficaz e eficiente) governança nas instituições públicas brasileiras?

Para tanto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar os principais desafios à efetivação da governança pública no Brasil. Como objetivos específicos, destacam-se: 1) discutir o conceito e a importância da administração pública; 2) analisar a governança pública e seus fundamentos; 3) relacionar a governança pública e os seus princípios administrativos; e 4) identificar os desafios da governança pública no cenário brasileiro.

A escolha do tema decorre da necessidade de se compreender os fatores que dificultam a implementação efetiva da governança no setor público, considerando a existência de práticas que comprometem a eficiência administrativa e a transparência institucional.

Além disso, torna-se relevante investigar as origens da governança no setor privado, tendo em vista que muitos de seus princípios foram posteriormente adaptados ao setor público, ainda que existam diferenças significativas entre esses contextos.

Por fim, quanto aos aspectos metodológicos, o presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, fundamentada em pesquisa bibliográfica e análise documental. Foram analisadas obras acadêmicas, documentos institucionais e relatórios de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), possibilitando uma compreensão aprofundada dos desafios da governança pública no Brasil.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 O conceito e a importância da administração pública

A administração pública constitui o principal instrumento de operacionalização do Estado na promoção do bem-estar coletivo, sendo responsável pela implementação de políticas públicas que materializam os direitos fundamentais. Conforme destaca José Matias-Pereira (2021), sua atuação deve ultrapassar a mera execução técnica de programas governamentais, assumindo um papel estratégico na consolidação do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a administração pública contemporânea deve ser orientada por valores como justiça social, equidade, eficiência, legalidade e *accountability*<sup>121</sup>, o que exige uma gestão sistêmica e coordenada dos recursos disponíveis.

A relevância da Administração Pública reside, portanto, em sua capacidade de produzir valor público, garantir a universalização de direitos e promover o desenvolvimento sustentável. Conforme Saldanha (2015), ela atua como mediadora entre Estado e sociedade, executando funções essenciais relacionadas ao bem-estar social, à segurança, à saúde, à educação e à infraestrutura.

Do ponto de vista jurídico, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 37, os princípios que regem a administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — conferindo-lhe um caráter técnico, normativo e ético (BRASIL, 1988). Para Di Pietro (2020), a Administração Pública contemporânea assume também função estratégica na formulação e condução de políticas públicas.

Nesse sentido, a boa administração pública constitui base essencial para o fortalecimento do pacto republicano e da confiança entre Estado e sociedade, sendo indispensável para a efetividade dos direitos fundamentais e para a consolidação da democracia.

A boa administração pública, portanto, representa a base para o fortalecimento do pacto republicano e da confiança entre Estado e sociedade.

A Administração Pública constitui uma das expressões mais concretas da atuação do Estado, sendo responsável por operacionalizar as decisões políticas e garantir a entrega de bens

---

<sup>1</sup> *Accountability* é compreendida, no presente trabalho, como o dever de prestação de contas, transparência e responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade e os órgãos de controle.

e serviços públicos à sociedade. Conforme destaca Saldanha (2015), trata-se de um sistema estruturado de organizações, normas e práticas cuja função precípua é a mediação entre o poder estatal e as necessidades coletivas. Sua importância transcende a mera execução de políticas públicas, pois envolve a capacidade do Estado de formular estratégias, implementar ações e monitorar resultados de forma eficiente, transparente e responsável.

A autora Di Pietro (2020), ao tratar a Administração Pública sob a ótica do direito administrativo, ressalta que sua atuação deve estar estritamente vinculada à legalidade e ao interesse público. Prosseguindo, segundo a mesma autora, “todo poder público é poder-dever”, ou seja, não há espaço para arbitrariedade na função administrativa, que deve sempre buscar a promoção do bem comum, respeitando os limites jurídicos e os preceitos éticos. Tal compreensão alinha-se à concepção de administração pública como instrumento de concretização de direitos fundamentais, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o artigo 37 da Constituição consagra os princípios que norteiam a administração pública direta e indireta: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — os chamados princípios constitucionais explícitos. Esses pilares funcionam como orientadores normativos e operacionais da gestão pública, exigindo condutas técnicas, éticas e voltadas à finalidade pública. A legalidade impõe limites ao poder discricionário dos gestores; a moralidade vincula a atuação administrativa a padrões de conduta éticos e transparentes; e a eficiência — introduzida pela Emenda Constitucional nº19/1998 — insere a exigência de resultados concretos como elemento central na avaliação da ação estatal (BRASIL, 1988).

Ao integrar as abordagens de Saldanha (2015) e Di Pietro (2020), evidencia-se uma complementaridade entre os aspectos técnico-gerenciais e jurídico-normativos da administração pública. Enquanto Saldanha enfatiza o papel organizacional e sistêmico da administração como agente de planejamento e gestão estratégica, Di Pietro destaca os contornos legais e os limites éticos que devem regular esse exercício. Essa articulação é fundamental para compreender que uma administração pública eficiente não é apenas aquela que “faz mais com menos”, mas sim aquela que atua em conformidade com o ordenamento jurídico, respeita os direitos fundamentais e promove valor público.

Além disso, autores como Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998) contribuíram com uma visão reformista da administração pública, propondo a transição do modelo burocrático tradicional para um paradigma gerencial, mais centrado na eficiência, no controle de resultados e na responsabilização dos gestores. Embora a proposta gerencialista tenha suas limitações,

especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais e fragilidade institucional, ela introduziu importantes debates sobre a necessidade de modernização e accountability na gestão estatal, debates esses que se tornam ainda mais relevantes no contexto da governança pública contemporânea.

Portanto, compreender a administração pública em sua dimensão conceitual e normativa é imprescindível para analisar os desafios da governança no Brasil. A articulação entre as bases legais, os princípios constitucionais e as inovações gerenciais forma o alicerce para uma gestão pública que seja, simultaneamente, eficaz, legítima e democrática.

## 2.2. A definição, o papel e a importância da governança pública

A governança pública emerge como uma evolução na gestão estatal, superando os limites da administração burocrática e gerencial. Segundo João Augusto Ribeiro Nardes (2018), ela pode ser compreendida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação das organizações públicas. Seu principal objetivo é a criação de valor público com base em princípios como integridade, transparência e responsabilidade.

Essa perspectiva se alinha às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), que define a governança pública como a capacidade de os governos projetarem e implementarem políticas de forma eficaz e inclusiva. Neste contexto, a governança transcende o desempenho técnico e promove uma abordagem interativa, onde o Estado atua em conjunto com a sociedade civil e o setor privado.

Ao comparar a governança com os modelos anteriores de administração, percebe-se que ela busca superar tanto o formalismo excessivo do modelo burocrático, quanto a ênfase unidimensional na eficiência do modelo gerencial. Celso Faria (2012) argumenta que a governança democrática exige a redistribuição do poder decisório, ampliando o papel do cidadão de mero beneficiário para ator ativo na formulação e controle das políticas. Essa abordagem desloca o foco para a coprodução do bem público.

A governança pública, portanto, se estrutura em três eixos: técnico (eficiência), ético-normativo (observância dos princípios constitucionais) e político-institucional (participação e prestação de contas). Sua efetivação depende de um sistema administrativo sólido e de um ambiente comprometido com a integridade. Como afirma Nardes (2018), a governança não

substitui a administração pública, mas a qualifica, oferecendo diretrizes para um aprimoramento contínuo e sustentável.

A governança pública representa uma evolução na forma de gerir o Estado, buscando superar os limites da administração burocrática e da administração gerencial. De acordo com Nardes (2018), a governança pode ser compreendida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação das organizações públicas, visando à criação de valor público com base em princípios como integridade, transparência e responsabilidade.

Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020) defende que a governança pública deve ser centrada no cidadão, promovendo a participação social, a inclusão e a prestação eficiente de serviços. A construção de uma governança eficaz depende, portanto, de arranjos institucionais sólidos, da articulação entre os diferentes níveis de governo e do fortalecimento dos instrumentos de controle social.

Para o autor, Faria (2012), a governança democrática exige, ainda, uma interação efetiva entre Estado e sociedade civil, por meio da ampliação dos espaços de deliberação e da institucionalização de práticas participativas. Assim, o conceito de governança pública transcende a eficiência administrativa, sendo, sobretudo, um compromisso com a legitimidade e a accountability na gestão pública.

A governança pública tem emergido como um conceito central no campo da administração pública contemporânea, representando um avanço em relação aos modelos burocráticos e gerencialistas tradicionais. Em linhas gerais, pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais as organizações públicas são dirigidas, monitoradas e responsabilizadas, tendo como finalidade maior a geração de valor público. Para Nardes (2018), a governança no setor público envolve liderança, estratégia e controle, articulados de forma sistêmica e orientados por valores como integridade, transparência, accountability e foco em resultados.

Esse entendimento aproxima-se das diretrizes internacionais estabelecidas por organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que define governança pública como a capacidade de governos de projetar, implementar e avaliar políticas públicas de forma eficaz e inclusiva (OCDE, 2020). Nesse escopo, a governança pública não se limita ao desempenho técnico da administração, mas implica uma abordagem interativa, na qual o Estado atua em conjunto com a sociedade civil, o setor privado e demais atores sociais, promovendo um processo decisório mais colaborativo e transparente.

Ao comparar os modelos de governança com os paradigmas anteriores da administração pública, nota-se que a governança pública busca superar tanto o formalismo excessivo do modelo burocrático, quanto a ênfase unidimensional na eficiência do modelo gerencial. Faria (2012) argumenta que a governança democrática pressupõe a redistribuição do poder decisório, valorizando práticas participativas e deliberativas como forma de legitimar a ação pública. Essa concepção amplia o papel do cidadão de mero beneficiário de políticas para ator ativo na formulação e controle dessas mesmas políticas, deslocando o foco da gestão pública para uma lógica de coprodução do bem público.

A articulação entre os autores citados permite compreender que a governança pública se estrutura a partir de três eixos complementares: técnico (eficiência na aplicação de recursos e entrega de resultados), ético-normativo (observância dos princípios constitucionais e legais) e político-institucional (participação democrática e prestação de contas). Nesse sentido, a governança pública só pode ser plenamente efetivada quando articulada a um sistema administrativo sólido e a um ambiente institucional comprometido com a integridade e a justiça social.

Em diálogo com os princípios da administração pública estabelecidos no artigo 37 da Constituição de 1988 — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, observa-se que a governança pública opera como um aperfeiçoamento funcional e ético da gestão pública, sendo um instrumento de consolidação desses princípios em ações concretas. Nardes (2018) destaca, por exemplo, que a governança não substitui a administração pública, mas a qualifica, oferecendo diretrizes estratégicas para o seu aprimoramento contínuo e sustentável.

Ademais, é importante destacar que a governança pública não pode ser reduzida a um conjunto de boas práticas administrativas ou a uma agenda tecnocrática. Como ressalta Faria (2012), trata-se de um processo político-institucional complexo, cuja eficácia depende da capacidade do Estado de construir consensos, negociar interesses e fortalecer os mecanismos de participação e controle social. Tal visão crítica da governança contribui para evitar reducionismos tecnocráticos que desconsiderem as assimetrias de poder e os conflitos inerentes à sociedade.

Portanto, a governança pública deve ser compreendida como um paradigma em construção, que exige a convergência entre eficiência administrativa, legitimidade democrática e responsabilidade social. Sua efetivação depende de reformas institucionais, capacitação de

gestores, fortalecimento do controle interno e externo, além do engajamento ativo da sociedade civil na fiscalização e formulação das políticas públicas.

### 2.3 A governança pública e os princípios da administração pública

Os princípios que regem a administração pública no Brasil, previstos na Constituição Federal de 1988, formam o alicerce ético-jurídico para a atuação estatal. Conhecidos pelo acrônimo LIMPE — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, esses princípios não apenas limitam o poder, mas também qualificam a sua atuação. Conforme Hely Lopes Meirelles (2022), apud Cunha Filho (2022), Dias, Andre Petzhod (2022) eles impõem critérios de legitimidade e eficácia, enquanto José dos Santos Carvalho Filho (2021) aponta a existência de princípios implícitos, como a razoabilidade e a supremacia do interesse público, essenciais para coibir abusos e assegurar a compatibilidade com os valores constitucionais.

Cada um desses princípios constitucionais se conecta diretamente com a ideia de governança pública. A legalidade, por exemplo, limita a discricionariedade do gestor e confere segurança jurídica, enquanto a impessoalidade combate o patrimonialismo, garantindo que os atos administrativos sirvam ao bem coletivo. A moralidade administrativa, para Carvalho Filho (2021), é um compromisso institucional com a integridade, a honestidade e a lealdade ao interesse público, valores que são a base da governança.

A publicidade, por sua vez, é a espinha dorsal da transparência na gestão dos recursos públicos. Ela viabiliza o controle social e a fiscalização pela sociedade e órgãos de controle, alinhando-se diretamente ao princípio de transparência ativa defendido por Nardes (2018). Já o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, inseriu uma lógica de resultados e desempenho. Como destaca Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), esse foi um passo crucial para a transição do modelo burocrático para um paradigma gerencial. Contudo, é fundamental que a eficiência seja sempre atrelada à equidade, legalidade e legitimidade, como exige a governança democrática.

Quando articulados com a governança pública, os princípios da administração revelam-se como valores estruturantes do Estado contemporâneo. Uma boa governança, como observa Nardes (2018), exige que esses princípios sejam concretizados não apenas na forma, mas na substância das políticas públicas, o que demanda planejamento, controle e integridade na ação estatal.

A governança pública se diferencia da Nova Gestão Pública (NGP) ao propor um sistema de gestão mais abrangente. Para Matias-Pereira (2021), enquanto a NGP defendia a introdução de práticas empresariais, a governança amplia o escopo da gestão para incluir a ética pública, a transparência e a participação cidadã. Essa abordagem é mais crítica e democrática, pois reconhece que uma lógica de mercado aplicada sem cautela pode aprofundar desigualdades, comprometendo o papel redistributivo do Estado.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são princípios que orientam a conduta dos agentes públicos e estabelecem os parâmetros para o exercício da função administrativa (BRASIL, 1988). Para o autor, Meirelles (2022), esses princípios não apenas limitam o poder estatal, mas também qualificam sua atuação, ao impor critérios objetivos de legitimidade e eficácia.

Além desses, Carvalho Filho (2021) ressalta outros princípios implícitos, como a razoabilidade, a proporcionalidade e a supremacia do interesse público, que, embora não expressos diretamente no texto constitucional, são amplamente reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência administrativa.

A legalidade, como princípio norteador, estabelece que toda ação administrativa deve estar estritamente vinculada à lei. Para Di Pietro (2020), esse princípio não apenas limita o poder do administrador público, como também confere previsibilidade e segurança jurídica à atuação estatal. Ao contrário da administração privada, que pode agir conforme a autonomia da vontade, a administração pública somente pode agir conforme a previsão legal — o que reforça a ideia de que o poder público é, antes de tudo, um poder-dever.

A impessoalidade, por sua vez, assegura que a atuação da administração deve se orientar pela finalidade pública, sem favorecimentos ou perseguições. Essa diretriz busca coibir práticas patrimonialistas e clientelistas, promovendo a igualdade de tratamento entre os administrados. Meirelles (2022) observa que a impessoalidade também se reflete na vedação à promoção pessoal de autoridades públicas, garantindo que os atos administrativos não sirvam a interesses particulares, mas sim ao bem coletivo.

Já o princípio da moralidade administrativa impõe que os atos do poder público estejam pautados por padrões éticos e de boa-fé, mesmo quando formalmente legais. Nesse aspecto, a moralidade é elevada à categoria de juridicidade, sendo passível de controle judicial e administrativo. Carvalho Filho (2021) destaca que a moralidade pública transcende a moral individual e se expressa como um compromisso institucional com a integridade, a honestidade

e a lealdade ao interesse público — valores que se integram diretamente aos pressupostos da governança pública, como a ética, a transparência e a accountability.

A publicidade, por sua vez, é um princípio que assegura o direito à informação e promove a transparência na administração dos recursos públicos. Ela viabiliza o controle social sobre os atos administrativos, contribuindo para a fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle. A publicidade, no entanto, não é absoluta: sua aplicação deve respeitar o sigilo necessário em situações previstas em lei, como segurança nacional ou investigações em curso. No campo da governança, a publicidade conecta-se diretamente ao princípio da transparência ativa, elemento essencial à legitimação das ações do Estado (NARDES, 2018).

O princípio da eficiência, incorporado ao texto constitucional pela Emenda nº19/1998, representa a inserção de uma lógica de resultados e desempenho no setor público. A administração eficiente é aquela que entrega serviços de qualidade, em tempo hábil e com a melhor alocação possível dos recursos. Segundo Bresser-Pereira (1998), a introdução da eficiência como princípio constitucional foi um marco na tentativa de transição do modelo burocrático para um paradigma gerencial, influenciado por experiências internacionais de modernização do Estado. Entretanto, é importante ressaltar que eficiência, em contexto democrático, deve sempre estar atrelada à equidade, à legalidade e à legitimidade dos meios utilizados.

Para além dos princípios expressos, a doutrina reconhece diversos princípios implícitos, que, embora não mencionados diretamente no texto constitucional, decorrem da estrutura normativa e jurisprudencial do Estado Democrático de Direito. Entre eles, destacam-se a razoabilidade, a proporcionalidade, a motivação, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. Tais princípios atuam como mecanismos de controle e limitação do poder discricionário, impedindo abusos e assegurando que os atos administrativos sejam compatíveis com os valores constitucionais (CARVALHO FILHO, 2021).

Quando articulados com o conceito de governança pública, os princípios da administração revelam-se como mais do que diretrizes jurídicas — constituem os valores estruturantes do Estado contemporâneo, voltado à entrega de valor público, à prestação de contas e à construção de confiança entre o poder público e os cidadãos. Como observa Nardes (2018), uma boa governança exige a concretização desses princípios não apenas na forma, mas também na substância das políticas públicas, o que demanda planejamento, controle, integridade e efetividade na ação estatal.

A governança pública representa uma evolução conceitual e prática em relação aos modelos tradicionais de administração burocrática e à Nova Gestão Pública (NGP), ao propor um sistema de gestão baseado na articulação entre governo, sociedade civil e instituições de controle. Para Matias-Pereira (2021), trata-se de um arranjo institucional que reforça a legitimidade do Estado, promove a coordenação entre atores e integra planejamento, execução e controle, sem abrir mão dos valores democráticos.

Enquanto a NGP defendia a introdução de práticas empresariais no setor público — com ênfase em eficiência, competição e metas —, a governança pública amplia o escopo da gestão ao incluir a ética pública, a transparência e a participação cidadã como elementos centrais. A abordagem de governança, portanto, é mais abrangente e crítica, por reconhecer que a lógica de mercado, quando aplicada de forma acrítica à administração pública, pode aprofundar desigualdades e comprometer o papel redistributivo do Estado.

Dessa forma, a governança pública contribui para a concretização dos princípios constitucionais da administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — ao estabelecer mecanismos institucionais que estimulam a integridade, o planejamento estratégico, a prestação de contas e a participação da sociedade nas decisões públicas.

#### 2.4 Os desafios da governança pública no cenário brasileiro

Apesar do arcabouço normativo robusto, a governança pública no Brasil enfrenta um descompasso estrutural entre o ideal e a realidade. Os princípios constitucionais da administração pública se chocam com entraves históricos e sistêmicos, como a fragmentação institucional, a baixa capacidade técnica e a persistência da cultura patrimonialista (NARDES, 2018; OCDE, 2020).

Um dos maiores desafios é a efetivação do princípio da eficiência. Embora formalmente incorporada, a gestão pública ainda é marcada por processos lentos e recursos mal alocados. Matias-Pereira (2021) critica a NGP, afirmando que a simples transposição de técnicas do setor privado é insuficiente para superar esses entraves. Para ele, a eficiência deve ser alinhada à moralidade e à justiça social, o que não acontece devido à falta de indicadores de desempenho e à resistência à inovação.

Os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade também são desafiados. A legalidade sofre com a fragmentação normativa, que gera insegurança jurídica e burocracia

defensiva. A impessoalidade e a moralidade, por sua vez, são comprometidas pelo clientelismo e pela apropriação política de cargos, o que afasta o ideal republicano e fortalece a desconfiança da população nas instituições.

No que se refere à publicidade, apesar dos avanços com a Lei de Acesso à Informação, a efetividade das ferramentas de transparência ainda é limitada por barreiras técnicas e políticas. A cultura organizacional de muitos órgãos resiste à prestação de contas, enfraquecendo a governança democrática.

Diante desse cenário, a governança pública deve ser entendida como uma plataforma de transformação institucional que exige mudanças estruturais e culturais. Faria (2012) alerta para os riscos de uma visão tecnocrática da governança que ignora as assimetrias de poder. A superação dos desafios no Brasil, portanto, depende da articulação dos princípios constitucionais com os eixos da governança: liderança ética, planejamento estratégico, controle e envolvimento dos cidadãos.

A falta de indicadores de desempenho, a precariedade dos sistemas de monitoramento e avaliação e a resistência à inovação tecnológica impedem que a eficiência deixe de ser um discurso normativo e se torne uma prática institucionalizada. Isso entra em confronto direto com os referenciais de governança propostos por Nardes (2018) e pela OCDE (2020), que defendem uma gestão baseada em resultados, integridade e accountability.

O princípio da legalidade, por exemplo, enfrenta constante tensão com a fragmentação normativa e a sobreposição de competências. A multiplicidade de leis, muitas vezes contraditórias ou obsoletas, gera insegurança jurídica e alimenta uma cultura de burocracia defensiva, em que o gestor público atua com receio de responsabilizações pessoais. Essa realidade compromete não apenas a fluidez das decisões administrativas, mas também a inovação e a capacidade de resposta do Estado diante de situações emergenciais.

É válido reiterar, a impessoalidade e a moralidade também são desafiadas pelo persistente clientelismo e pela apropriação política de cargos comissionados. A fragilidade dos mecanismos de meritocracia e profissionalização da gestão resulta em práticas de favorecimento pessoal e descontinuidade de políticas públicas, em flagrante oposição ao ideal republicano de neutralidade administrativa. Tal situação afasta a administração pública do seu compromisso com o bem comum e fortalece a desconfiança da população em relação às instituições.

No que se refere à publicidade e à transparência, embora o Brasil tenha avançado com instrumentos como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e os portais de

transparência, a efetividade dessas ferramentas ainda encontra barreiras técnicas e políticas. Muitas informações públicas são apresentadas de forma incompreensível ou não estão atualizadas, limitando a atuação cidadã no controle social. Além disso, a cultura organizacional de muitos órgãos públicos ainda resiste à exposição e à prestação de contas, o que enfraquece a governança democrática.

Diante desse cenário, a governança pública deve ser vista não como uma panaceia, empregada para remediar as dificuldades, mas como uma plataforma de transformação institucional que depende de mudanças estruturais, culturais e políticas para se tornar viável. A literatura especializada, como exposto por Faria (2012), alerta para os riscos de uma visão tecnocrática da governança, que ignora as assimetrias de poder e as desigualdades socioeconômicas. A construção de uma governança efetiva exige a ressignificação dos próprios princípios da administração, em diálogo com os valores democráticos e com os anseios da sociedade por participação, justiça e transparência.

É nesse sentido que se revela a importância da articulação entre os princípios constitucionais da administração pública e os eixos fundamentais da governança: liderança ética, planejamento estratégico, controle institucional, comunicação clara e envolvimento dos cidadãos. A superação dos desafios da governança no Brasil não ocorrerá por decreto ou mera imposição normativa, mas sim por meio de um processo contínuo de aprimoramento da gestão pública, fortalecimento das capacidades estatais e reconstrução da confiança entre Estado e sociedade.

Assim, a construção de uma governança pública efetiva requer não apenas inovação gerencial, mas também o fortalecimento do servidor público como agente do bem comum, a valorização da ética no serviço público e o fortalecimento da capacidade institucional do Estado. Como destaca Matias-Pereira (2021), é preciso romper com a lógica tecnocrática e economicista da NGP e adotar uma perspectiva mais integrada, que una gestão estratégica, controle social e compromisso com o interesse coletivo.

A governança pública brasileira enfrenta desafios estruturais e conjunturais que dificultam sua plena efetivação. Dentre eles, destacam-se a fragmentação institucional, a baixa capacidade técnica de formulação e avaliação de políticas, e a fragilidade dos mecanismos de controle social e participação cidadã. Para Nardes (2018), a ausência de uma cultura orientada à governança resulta em práticas administrativas ineficientes, que comprometem a entrega de valor público. Em um cenário marcado por crises políticas e econômicas, torna-se imperativo

repensar os modelos de gestão pública e investir na profissionalização dos quadros administrativos e na transparência institucional.

Apesar da consolidação normativa dos princípios da governança e da administração pública, o Brasil ainda enfrenta diversos obstáculos para sua efetiva implementação. Entre os principais desafios estão a descontinuidade de políticas públicas, a fragmentação institucional, a baixa profissionalização da gestão, a corrupção sistêmica e a fragilidade dos mecanismos de participação e controle social.

Segundo o autor, Nardes (2018), há um descompasso entre a teoria e a prática da governança pública, em grande parte causado pela ausência de cultura de planejamento, pela politização das estruturas administrativas e pela resistência à adoção de modelos baseados em evidências. Tais fatores comprometem não apenas a eficiência da máquina pública, mas também a confiança da população nas instituições estatais.

A governança pública no Brasil enfrenta um descompasso entre o arcabouço normativo e sua efetiva aplicação. Apesar da previsão constitucional de princípios como legalidade, eficiência e transparência, persistem entraves estruturais como a fragmentação institucional, a baixa capacidade técnica e a permanência de práticas patrimonialistas (NARDES, 2018; OCDE, 2020).

Um dos principais desafios refere-se à efetivação da eficiência administrativa. Ainda que formalmente incorporada, a gestão pública brasileira permanece marcada por processos morosos, baixa integração entre órgãos e limitações na utilização de indicadores de desempenho.

Nesse contexto, emerge uma questão relevante: em que medida a politização das estruturas administrativas compromete a eficiência e a imparcialidade da gestão pública? A influência política na ocupação de cargos estratégicos pode enfraquecer critérios técnicos e prejudicar a continuidade das políticas públicas, afetando diretamente a governança.

Em seu relatório sobre governança no Brasil, a OCDE (2020) aponta que a ausência de um serviço público profissionalizado e orientado ao cidadão limita a capacidade do Estado em responder aos desafios sociais com equidade e eficácia. Para enfrentar esse cenário, são necessários investimentos em capacitação, digitalização dos processos, fortalecimento do controle interno e externo, e, sobretudo, a promoção de uma cultura de integridade e responsabilidade pública.

Nesse contexto, o autor Bresser-Pereira (1998) já alertava para a necessidade de uma reforma do Estado que rompesse com o patrimonialismo e avançasse em direção a um modelo

gerencial moderno, transparente e voltado ao interesse público. A persistência de práticas clientelistas e a sobreposição de competências entre os entes federativos revelam a urgência de uma agenda de governança comprometida com a accountability e com os resultados.

Apesar da crescente valorização da governança pública como eixo estruturante da boa administração, sua consolidação no Brasil enfrenta obstáculos históricos, institucionais e culturais que comprometem a efetividade das políticas públicas e a confiança da sociedade nas instituições estatais. A complexidade da estrutura federativa, a fragmentação das políticas, a baixa profissionalização da gestão pública, os altos níveis de judicialização e a persistente cultura patrimonialista são fatores que, combinados, dificultam a implementação de uma governança pública alinhada aos princípios da legalidade, eficiência, transparência e participação cidadã (NARDES, 2018; OCDE, 2020).

Além disso, observa-se que práticas como o clientelismo e a ocupação política de cargos comprometem princípios como impessoalidade e moralidade, afastando a administração pública de sua finalidade essencial. Tal cenário levanta uma reflexão importante: a politização e o patrimonialismo seriam fenômenos inversamente proporcionais ou, no contexto brasileiro, tendem a coexistir e até se reforçar mutuamente?

Um dos principais desafios diz respeito à fragilidade institucional dos mecanismos de planejamento e controle. Embora a Constituição de 1988 tenha instituído o planejamento como função essencial da administração pública (art. 174 e 165), a prática ainda revela descontinuidade de programas, sobreposição de competências e baixa articulação entre os entes federativos. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), grande parte das políticas públicas carece de avaliações regulares de desempenho e de mecanismos efetivos de monitoramento de resultados, o que inviabiliza o ciclo completo de governança: planejamento, execução, controle e accountability.

Outro aspecto crítico é a carência de lideranças qualificadas e comprometidas com o interesse público. A ausência de critérios meritocráticos na ocupação de cargos estratégicos, associada à alta rotatividade de dirigentes, compromete a continuidade administrativa e a capacidade institucional dos órgãos públicos. Conforme destaca Faria (2012), a governança pública exige não apenas estruturas formais, mas também competências técnicas e éticas por parte dos gestores, além de uma cultura organizacional voltada à cooperação interinstitucional e à inovação.

Embora não exista um “teste formal de ética” na administração pública, a conduta dos agentes deve ser orientada por princípios constitucionais como moralidade, legalidade e impessoalidade, além de mecanismos institucionais de controle.

Outro desafio significativo diz respeito à dominância de grupos políticos na estrutura administrativa, o que pode gerar distorções como o fortalecimento de práticas clientelistas, o corporativismo e a baixa transparência organizacional. Esses fatores comprometem a eficiência da gestão pública e dificultam a consolidação de uma governança orientada ao interesse coletivo.

O modelo de administração ainda carrega traços do patrimonialismo, fenômeno identificado por Raimundo Faoro (2001) como a apropriação do aparelho do Estado por grupos privados em detrimento do interesse coletivo. Essa lógica dificulta a institucionalização de práticas democráticas e impessoais de gestão, alimentando a desconfiança dos cidadãos em relação às decisões governamentais.

Ademais, a baixa efetividade dos mecanismos de transparência e controle social limita a participação cidadã e enfraquece a legitimidade das decisões públicas. Embora instrumentos como a Lei de Acesso à Informação representem avanços institucionais, sua aplicação ainda encontra resistências culturais e operacionais.

A falta de integração entre políticas públicas e instrumentos de gestão, bem como a insuficiência de dados abertos e confiáveis, também comprometem a tomada de decisão baseada em evidências — elemento fundamental para a governança moderna. A OCDE (2020) aponta que a governança efetiva exige não apenas transparência, mas capacidade analítica e institucional para transformar dados em conhecimento útil à formulação de políticas públicas eficazes.

Outro obstáculo relevante refere-se à participação social limitada e desigual. Embora existam conselhos, conferências e outras instâncias participativas previstas em lei, a efetividade desses mecanismos ainda é reduzida, seja pela captura política, seja pela ausência de capacitação da população para exercer o controle social. Como afirma Faria (2012), a governança pública demanda mais do que canais formais de participação: requer o fortalecimento da cidadania ativa e a ampliação das capacidades deliberativas da sociedade civil.

É necessário, também, mencionar os efeitos da burocracia excessiva e da insegurança jurídica, que geram morosidade, ineficiência e receio na tomada de decisões por parte dos gestores públicos. Em muitos casos, o excesso de normatização e a sobreposição de controles

(preventivo, concomitante e posterior) resultam em paralisia decisória — fenômeno conhecido como “apagão das canetas” — que prejudica a implementação de políticas públicas mesmo quando há recursos e vontade política para tal (TCU, 2021).

Diante desses desafios, diversos órgãos de controle e instâncias governamentais têm buscado promover práticas de governança mais modernas e integradas. O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU (2020), propõe diretrizes para o aprimoramento da gestão pública com base em três dimensões: liderança, estratégia e controle. Essas diretrizes reforçam a necessidade de um compromisso institucional com a integridade, a efetividade e a transparência — valores que, ao serem internalizados nas rotinas administrativas, podem contribuir para a superação gradual das disfunções sistêmicas da administração pública brasileira.

Em suma, os desafios da governança pública no Brasil revelam-se multifacetados, exigindo não apenas reformas legais e administrativas, mas sobretudo mudanças culturais e estruturais. A construção de um modelo de governança eficaz e democrático requer o fortalecimento das instituições, o aperfeiçoamento da gestão e o engajamento ativo da sociedade civil na condução e no controle das políticas públicas.

Diante desse cenário, a superação dos desafios da governança pública no Brasil exige não apenas reformas normativas, mas mudanças estruturais e culturais, com ênfase na profissionalização da gestão, no fortalecimento das instituições e na promoção de uma cultura de integridade, transparência e responsabilidade.

## 2.5 Governança pública sob a perspectiva institucional e os desafios contemporâneos

A governança pública, sob uma perspectiva institucional, busca superar os entraves operacionais e estruturais da administração. Fernando William Galvão (2019), com sua análise, oferece um olhar crítico sobre a inércia institucionalizada que limita a efetividade da governança no Brasil. Ele argumenta que a ausência de uma cultura de resultados e responsabilidade administrativa não é apenas uma falha técnica, mas um problema sistêmico que dificulta a consolidação de um Estado proativo e estratégico.

O autor, Galvão (2019) defende que a governança deve ser vista como uma competência essencial dos dirigentes públicos, exigindo o fortalecimento de uma liderança que incorpore a legalidade, a integridade e a *accountability*. Essa visão dialoga diretamente com os referenciais do TCU (2020) e da OCDE (2020), que reforçam a necessidade de liderança ética, planejamento

de longo prazo e gestão por resultados. A consolidação da governança, portanto, requer não apenas reformas, mas também um compromisso mais sólido com os fundamentos da administração pública democrática.

Complementando essa visão, a administração pública contemporânea é marcada por tensões entre o aparato burocrático e as demandas por agilidade e transparência. Autores como Carneiro e Menicucci (2020) apontam que o país ainda não concluiu as reformas necessárias para a qualificação da força de trabalho e a descentralização. A era digital, embora ofereça oportunidades para reconfigurar o setor público, exige a reinvenção de processos e uma cultura de inovação, como defendem Maila Costa (2022) e Medeiros, Gomes e Bezerra (2022).

Outros desafios importantes incluem a desmotivação e a baixa qualificação da mão de obra, segundo Nascimento (2022), e a necessidade de fortalecer o controle social para garantir a legitimidade das ações governamentais (BUENO et al., 2020). Essa articulação entre os desafios e a perspectiva institucional reforça a necessidade de superar modelos exclusivamente baseados na NGP. A governança pública, como propõe Matias (2020), deve ser uma plataforma que integra valores democráticos, princípios constitucionais e estratégias inovadoras.

A governança pública, como já delineado, representa um esforço contínuo para superar os entraves estruturais e operacionais da administração pública brasileira.

Continuando, Galvão (2019) afirma que a governança pública deve ser compreendida como uma competência essencial à atuação dos dirigentes públicos, e não como um acessório opcional da gestão. Isso implica o fortalecimento de uma liderança institucional que incorpore os princípios da legalidade, integridade e accountability no processo decisório cotidiano. Nesse sentido, enfatiza a importância da capacitação dos quadros técnicos e da estruturação de mecanismos internos de controle e avaliação como pilares para o aperfeiçoamento da governança.

Essa perspectiva dialoga diretamente com os referenciais propostos por órgãos como o TCU (2020) e a OCDE (2020), ao reforçar a ideia de que a governança eficaz exige liderança ética, planejamento de longo prazo, gestão por resultados e articulação institucional. Ao destacar a necessidade de uma governança praticada e não apenas discursada, Galvão (2019) contribui para a construção de um modelo mais coerente entre teoria e prática, superando o tecnicismo e reconhecendo os desafios políticos e estruturais que permeiam o setor público.

Assim, o debate sobre a governança pública no Brasil permite ampliar a compreensão sobre os entraves institucionais à boa gestão e reforça a necessidade de um compromisso mais sólido com os fundamentos da administração pública democrática.

## 2.6 Desafios Contemporâneos da Administração Pública e a Busca pela Eficiência na Governança

A administração pública brasileira, em sua fase contemporânea, é marcada por tensões entre um aparato estatal ainda fortemente burocratizado e as demandas por agilidade, eficiência e transparência impostas por uma sociedade cada vez mais conectada e exigente. A partir dessa realidade, a eficiência na gestão pública não pode ser compreendida apenas como a redução de custos ou o cumprimento de metas quantitativas, mas como a capacidade de responder de forma eficaz, ética e inclusiva às necessidades coletivas.

Segundo os autores Carneiro e Menicucci (2020), o país ainda não completou as reformas administrativas iniciadas nas últimas décadas, sobretudo no que diz respeito à qualificação da força de trabalho, à descentralização eficiente de competências e à articulação federativa. Soma-se a isso a limitação de instrumentos de governança capazes de garantir resultados de longo prazo, o que exige o redesenho das estruturas de gestão.

A era digital, segundo Costa (2022), representa uma janela de oportunidade para reconfigurar o setor público. Porém, a transição para o governo digital requer mais que infraestrutura tecnológica — exige a reinvenção dos processos de trabalho e o fortalecimento da cultura de inovação dentro do serviço público. Medeiros, Gomes e Bezerra (2022) defendem a ampliação da governança digital como forma de alinhar a administração pública às novas exigências sociais, priorizando interoperabilidade entre sistemas, transparência ativa e engajamento cidadão.

A desmotivação e a baixa qualificação da mão de obra estatal, apontadas por Nascimento (2022), também, constituem obstáculos relevantes. Segundo o autor, a falta de políticas de valorização, capacitação e reconhecimento profissional compromete diretamente a eficácia das políticas públicas e a credibilidade das instituições.

Nesse sentido, a transparência e a participação social ganham centralidade. Bueno et al. (2020) reforçam que o controle social é uma dimensão essencial da boa governança e que os canais de participação precisam ser fortalecidos para garantir legitimidade às ações governamentais. A produção científica recente, como observa a Sociedade Brasileira de Administração Pública (2022), vem demonstrando preocupação com a efetividade dos mecanismos de accountability e com os riscos de tecnocratização excessiva, que afastam o cidadão das decisões públicas.

Com base nesses desafios e perspectivas, observa-se a necessidade de superação de modelos administrativos exclusivamente baseados na Nova Gestão Pública. Como propõe Matias (2020), é preciso integrar valores democráticos, princípios constitucionais e estratégias inovadoras na formulação e implementação das políticas públicas. Isso implica construir uma governança orientada para resultados, mas também sensível à justiça social, à inclusão e à sustentabilidade institucional.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A escolha do tema deste trabalho surgiu da necessidade de compreender os fatores que dificultam a aplicação efetiva dos princípios de governança pública, sobretudo diante do comportamento de gestores e da fragilidade institucional observada em muitas administrações. A pesquisa se justifica por seu potencial de contribuir para uma compreensão crítica dos desafios estruturais e comportamentais existentes na gestão pública, promovendo o debate sobre práticas mais eficazes de governança e incentivando o fortalecimento da eficiência, da transparência e da responsabilidade administrativa.

Tratou-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, com natureza exploratória e bibliográfica, baseada em revisão de literatura especializada e análise documental. A metodologia adotada consiste na análise crítica e interpretativa de obras clássicas e contemporâneas que abordam a governança pública, os modelos de gestão e os desafios enfrentados pela administração pública brasileira.

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com natureza exploratória, e utilizou as estratégias de pesquisa bibliográfica e análise documental. A combinação dessas abordagens foi ideal para a compreensão crítica da governança pública, pois permitiu aprofundar o conhecimento teórico e analisar as diretrizes e práticas institucionais que moldam a administração pública no Brasil. A flexibilidade do método qualitativo, conforme defendido por Gil (2008), é particularmente útil para investigar fenômenos complexos, como os desafios da governança, onde a interpretação e a contextualização são mais relevantes que a quantificação.

A natureza exploratória do estudo se justificou pela necessidade de ampliar a familiaridade com o tema da governança pública, identificando os principais desafios e as possíveis soluções teóricas. Como apontam Lakatos e Marconi (2009), essa abordagem é

fundamental para estruturar o problema e fundamentar as hipóteses de pesquisa, servindo de base para estudos futuros mais aprofundados.

A pesquisa foi desenvolvida com base em dois pilares técnicos: a revisão bibliográfica e a análise documental, senão vejamos:

- 1) Pesquisa Bibliográfica: A revisão de literatura foi o ponto de partida para a construção do referencial teórico. O estudo se baseou em obras de autores clássicos e contemporâneos da área de Administração Pública e Governança. Como referências centrais, foram utilizados o livro "Introdução à Gestão Pública", de Clésio Saldanha, e o artigo "Governança Pública: o desafio para o Brasil", de João Augusto Ribeiro Nardes. A partir dessa base, o trabalho incorporou as contribuições de outros autores essenciais, como José Matias-Pereira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fernando William Galvão e Leonardo Secchi, para compreender a evolução dos modelos de gestão. O diálogo entre esses autores permitiu identificar pontos de convergência e divergência sobre os princípios da governança e os modelos de gestão pública (burocrático, gerencial e democrático-participativo).
- 2) Análise Documental: A análise documental foi utilizada para contextualizar a governança pública no cenário normativo e institucional brasileiro, servindo como uma base empírica para os argumentos desenvolvidos. Além dos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foram analisados:
  - Constituição Federal de 1988: Especialmente o Art. 37, que estabelece os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), servindo de alicerce para a discussão sobre a conformidade legal e ética da governança;
  - Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI): A análise desta legislação foi crucial para abordar a dimensão da transparência e da participação social, um dos pilares da governança democrática;
  - Decreto nº 9.203/2017: Este documento estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fornecendo um panorama sobre as diretrizes e os mecanismos de governança adotados pelo governo federal.

Esses documentos foram analisados de forma crítica para identificar como os princípios de governança são formalmente estabelecidos e para avaliar os desafios de sua implementação na prática.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Este estudo buscou identificar os principais desafios à implementação efetiva da governança pública no Brasil, por meio do confronto entre o artigo Governança Pública: o desafio do Brasil, de João Augusto Ribeiro Nardes, e a obra Introdução à Gestão Pública, de Clésio Saldanha. A análise evidenciou a complexidade da estrutura administrativa brasileira e a distância entre os princípios normativos de governança e a realidade institucional vigente.

A pesquisa revelou que, embora existam bases legais e teóricas robustas — como o Referencial Básico de Governança do TCU (2020), as diretrizes da OCDE (2020; 2022) e os fundamentos constitucionais —, a prática administrativa ainda enfrenta barreiras significativas, tais como: a baixa capacitação gerencial, a falta de profissionalização da burocracia, a descontinuidade de políticas públicas e a ausência de responsabilização efetiva dos agentes públicos.

Autores como José Matias-Pereira (2021) e Fernando William Galvão (2019) reforçam a ideia de que a governança pública no Brasil necessita de uma transformação estrutural que vá além da retórica institucional, demandando mecanismos mais sólidos de controle, participação social e cultura voltada para resultados. A literatura, também, destaca a importância da eficiência administrativa aliada à legitimidade democrática, conforme argumentam Secchi (2016), Bresser-Pereira (1998) e Faria (2012).

A análise demonstrou ainda que a governança pública não pode ser dissociada dos desafios contemporâneos enfrentados pela administração pública brasileira, como a transformação digital, a transparência e a participação cidadã. Nesse contexto, estudos como os de Medeiros et al. (2022), Costa (2022) e Bueno et al. (2020) apontam que a adoção de tecnologias digitais pode representar uma oportunidade para reestruturar processos e promover maior efetividade na gestão pública.

Outro ponto relevante diz respeito à questão da desmotivação e da baixa qualificação da força de trabalho no setor público, conforme alertado por Nascimento (2022). Esse fator compromete diretamente a capacidade institucional de implementar práticas de governança sustentadas por competência técnica, ética pública e inovação.

Como resultado deste estudo, foi possível perceber a necessidade de uma síntese de boas práticas de gestão baseadas em experiências e recomendações de organismos como o TCU e a OCDE, articuladas aos princípios constitucionais da administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Defende-se, portanto, a urgência de políticas voltadas à profissionalização da gestão, ao fortalecimento dos mecanismos de controle e avaliação e à valorização de uma cultura administrativa orientada para resultados e para o cidadão.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das reflexões desenvolvidas ao longo deste trabalho, foi possível compreender que a governança pública constitui um elemento fundamental para o aprimoramento da Administração Pública e para a efetivação dos princípios constitucionais que regem a atuação estatal.

Ao longo da pesquisa, evidenciou-se que a governança vai além de um conjunto de práticas gerenciais, configurando-se como um modelo que integra liderança, estratégia, controle e participação social na busca pela geração de valor público.

A análise dos referenciais teóricos permitiu identificar que a Administração Pública, enquanto instrumento de concretização dos direitos fundamentais, depende de uma estrutura institucional sólida, orientada por valores como legalidade, eficiência, transparência e accountability.

Nesse sentido, a governança pública surge como mecanismo capaz de qualificar a gestão estatal, promovendo maior alinhamento entre as ações governamentais e as demandas da sociedade.

Entretanto, ao examinar o contexto brasileiro, verificou-se a existência de diversos desafios que dificultam a plena efetivação da governança pública. Entre eles, destacam-se a fragmentação institucional, a baixa capacidade técnica, a resistência à inovação, a fragilidade dos mecanismos de controle e, sobretudo, a persistência de práticas como o clientelismo, o corporativismo e o patrimonialismo. Tais fatores evidenciam um descompasso entre o modelo normativo e a realidade administrativa.

Além disso, a influência da politização das estruturas administrativas demonstra-se como um obstáculo relevante à consolidação de uma gestão pública técnica e orientada ao interesse coletivo. Nesse contexto, observou-se que a politização e o patrimonialismo não se

configuram necessariamente como fenômenos opostos, podendo coexistir e, em determinados casos, reforçar práticas que comprometem a eficiência e a imparcialidade da Administração Pública.

Outro ponto relevante refere-se à dimensão ética da gestão pública. Ainda que não exista um mecanismo formal de “teste de ética”, a atuação dos agentes públicos deve ser orientada por princípios constitucionais e por instrumentos institucionais de controle, os quais funcionam como parâmetros essenciais para a promoção da integridade e da responsabilidade administrativa.

A presente pesquisa teve como objetivo analisar criticamente a governança pública sob a perspectiva de seus desafios no contexto da administração pública brasileira, confrontando os fundamentos teóricos da gestão pública tradicional com os princípios contemporâneos da boa governança. A investigação, de abordagem qualitativa, de natureza exploratória, bibliográfica e documental, permitiu compreender que a governança pública é um instrumento fundamental para o fortalecimento das instituições, a melhoria da gestão e a promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, sua efetiva implementação ainda esbarra em inúmeros entraves estruturais e culturais.

O trabalho respondeu ao problema da pesquisa ao identificar que os principais obstáculos à consolidação da governança pública no Brasil decorrem de fatores como: a ausência de uma cultura institucional voltada à responsabilização e à transparência; o déficit na profissionalização da gestão pública; a fragmentação das políticas e estruturas administrativas; e a baixa participação social na formulação e controle das políticas públicas. A partir disso, foi possível alcançar os objetivos propostos, ao sistematizar os fundamentos teóricos da governança pública e expor, de maneira crítica, os desafios que comprometem sua aplicação prática.

O estudo evidenciou que, apesar da existência de marcos legais e normativos que sustentam os princípios da governança — como a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei das Estatais e as diretrizes do Tribunal de Contas da União —, ainda prevalecem práticas patrimonialistas, clientelistas e desarticuladas, que comprometem a eficiência e a integridade da gestão pública. Nesse sentido, a governança, compreendida como um conjunto de mecanismos que envolvem liderança, estratégia e controle, representa mais do que uma ferramenta gerencial: é um paradigma que requer mudança cultural e compromisso ético com os valores republicanos e democráticos.

Entretanto, a presente pesquisa apresentou limitações que devem ser consideradas. Por se tratar de um estudo teórico e qualitativo, a ausência de uma investigação empírica de campo limitou a análise de experiências concretas de governança em instituições públicas específicas. Além disso, o recorte temporal e bibliográfico adotado pode ter restringido a identificação de práticas inovadoras recentes ou alternativas metodológicas complementares. Essas limitações, embora inerentes ao tipo de abordagem adotada, não comprometem a validade das reflexões aqui desenvolvidas, mas indicam possibilidades de aprofundamento.

Dessa forma, recomenda-se que futuras pesquisas avancem na direção de estudos empíricos que avaliem a aplicação dos princípios da governança em diferentes contextos institucionais, com foco em seus impactos na gestão e nos resultados das políticas públicas. Investigações sobre a relação entre governança digital, transformação tecnológica e transparência pública, também, se mostram relevantes, sobretudo diante dos desafios contemporâneos relacionados à inovação e ao controle social. Estudos comparativos entre entes federativos (Municípios, Estados e União) podem igualmente oferecer subsídios importantes para o aprimoramento das práticas de governança no setor público brasileiro.

Em síntese, a pesquisa deste trabalho contribuiu para o debate sobre a governança pública ao demonstrar que sua efetivação depende não apenas de instrumentos legais e organizacionais, mas também de um projeto político-administrativo que valorize a participação cidadã, a integridade institucional e o compromisso com a eficácia das ações estatais. Nesse cenário, o fortalecimento da governança pública se apresenta como condição indispensável para a construção de um Estado democrático mais transparente, responsável e orientado ao bem comum.

A análise desenvolvida permitiu compreender que os princípios constitucionais da administração — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, embora constituam a base normativa para a atuação pública, ainda não são plenamente concretizados no cotidiano institucional do Estado. Fatores históricos como o patrimonialismo, a fragmentação da estrutura administrativa, a ausência de lideranças técnicas e o déficit de controle social impedem que a administração pública opere segundo os parâmetros da boa governança, preconizados pela literatura especializada e pelos órgãos de controle.

Observou-se, também, que, embora existam importantes avanços normativos e institucionais — como a promulgação da Lei de Acesso à Informação, a atuação orientadora do TCU e os referenciais internacionais da OCDE —, tais iniciativas ainda não se traduzem, de

forma ampla, em práticas administrativas capazes de garantir a efetividade das políticas públicas e a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

A governança pública, nesse contexto, deve ser compreendida como um processo em constante construção, que depende de três fatores fundamentais: fortalecimento das capacidades estatais, transformação da cultura organizacional e engajamento ativo da sociedade civil. A superação dos desafios aqui apontados requer, portanto, um projeto de Estado comprometido com a integridade, com a transparência e com a entrega de valor público.

Conclui-se que a análise crítica da governança pública sob a perspectiva dos desafios enfrentados no Brasil reforça a necessidade de uma nova racionalidade administrativa, capaz de articular os princípios constitucionais a mecanismos modernos de gestão, planejamento, controle e participação social. O aprimoramento da governança pública não se trata apenas de uma exigência técnica, mas de uma condição indispensável à consolidação da democracia, ao desenvolvimento sustentável e à realização dos direitos fundamentais no país.

Como defende José Matias-Pereira (2021), esse novo modelo não pode se limitar à adoção de práticas empresariais típicas da Nova Gestão Pública, mas deve ser fundado em valores públicos, na ética republicana e na valorização do servidor público como agente estratégico para o desenvolvimento estatal.

O aprimoramento da governança pública, portanto, não se trata apenas de uma exigência técnica, mas de uma condição indispensável à consolidação da democracia, ao desenvolvimento sustentável e à realização dos direitos fundamentais no país.

Espera-se que esta pesquisa contribua teoricamente para o debate sobre a governança pública no Brasil, fornecendo elementos críticos e reflexivos que possam subsidiar futuras iniciativas de reforma administrativa, formação de gestores e fortalecimento institucional.

Diante desse cenário, conclui-se que a construção de uma governança pública efetiva no Brasil exige não apenas o aperfeiçoamento de normas e estruturas formais, mas também uma mudança cultural no âmbito das instituições públicas. Tal transformação passa pela valorização da ética no serviço público, pela profissionalização da gestão, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle e pela ampliação da participação social.

Por fim, destaca-se que a superação dos desafios identificados depende de um esforço conjunto entre Estado e sociedade, no sentido de promover uma administração pública mais eficiente, transparente e comprometida com o interesse coletivo. Assim, a governança pública se apresenta não apenas como uma diretriz teórica, mas como um caminho necessário para o

fortalecimento da democracia e para a construção de um Estado mais justo e capaz de atender às demandas da população.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 11. Ed. São Paulo; Malheiros, 2001.

BOVÉE, Courtland; THILL, João. *Governança e desempenho organizacional*. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 maio 2025.

BUENO, L.M.; et al. Transparência governamental e participação social. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 561-577, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2021.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

COSTA, Maila Machado. Oportunidades e desafios da era digital para o setor público. *Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento*, v. 17, 2022. Disponível em: <https://doi.org/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Governança democrática no Brasil: instituições públicas, sociedade civil e políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

GALVÃO, Fernando William Lopes. *Governança pública: um desafio do Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2019.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KUPFER, David. Governança pública: o desafio para o Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 08 jul. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/governanca-publica-o-desafio-para-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 06 maio 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS, João. Nova gestão pública: eficiência e responsabilidade. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 561-577, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; GOMES, Maria Gabrielle Soares; BEZERRA, João Paulo Rodrigues. Transformação digital, governo digital e governança digital aplicados no âmbito público – uma revisão sistemática. *Revista Inovação Tecnológica*, [s.d.]. Disponível em: [www.rit.openjournalsolutions.com.br](http://www.rit.openjournalsolutions.com.br); v.12, n. 1. Acesso em: 24 jun. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2022.

NARDES, João Augusto Ribeiro. *Governança pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NASCIMENTO, José. Desmotivação e qualificação da mão de obra estatal. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, pp.663-677; Disponível em: <http://ojs.brazilianjournals.com.br>. Acesso em: 26 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Governança pública no Brasil: construindo uma gestão pública centrada no cidadão*. Brasília: ENAP/OCDE, 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Relatório técnico. Brasília, 2022.

PEREIRA, José Matias. *Governança pública: Estado, governo e sociedade*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

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

SALDANHA, Clésio. *Introdução à gestão pública*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

SANTOS, Clésio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, Leonardo. *Modelos de gestão pública: reformismo e burocracia nas democracias contemporâneas*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A eficiência no setor público: uma análise das publicações científicas nacionais. *IX Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/792.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança organizacional*. 3. ed. Brasília, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 06 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatórios sobre governança. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 06 maio, 2025.

UNICURITIBA, Revista Jurídica. Curitiba, v.4, n.71 p.766 – 796.



## Instituto Federal de Minas Gerais Campus Ribeirão das Neves Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC) do aluno **Marcelo de Sá Fernandes**, RA N° **0080613**, do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional, do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ribeirão das Neves. No dia 19/03/2026 às 18:00 horas, reuniram-se em sessão remota, com a presença de público convidado, acessada pelo link <https://meet.google.com/vad-afnk-meu?authuser=0>, os membros da Comissão Examinadora, para apreciar, avaliar e julgar o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado "**Governança Pública no Brasil, reflexão sobre os desafios**", requisito para a obtenção do Título de "**Especialista em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional**". Abrindo a sessão, o orientador e Presidente da Comissão, Márcio Rosa Portes, após cumprimentos iniciais e esclarecimentos quanto ao teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao aluno que fez a apresentação de seu trabalho de conclusão de curso. Após o término da apresentação, seguiu-se as considerações e arguições dos examinadores, seguido das respostas do aluno. Nessas considerações e arguições o Prof. Diego Henrique Figueira de Melo e o Prof. Sheldon William Silva, sugeriram ao aluno algumas pequenas adequações no texto do TCC. Essas adequações foram de pronto acatadas pelo aluno, com concordância e anuência do orientador. Importa ressaltar que, as adequações não comprometeram a avaliação. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença da aluna e do público, para proceder a avaliação do TCC, que foi considerado:

( **x** ) APROVADO.

( ) APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (PRAZO MÁXIMO DE 30 (TRINTA) DIAS).

( ) NÃO APROVADO.

**Obs.:** Trabalhos com nota inferior a 60,00 (sessenta) pontos, serão considerados não aprovados.

Com a nota **80,00 (oitenta)** pontos.

O resultado final foi comunicado publicamente ao aluno pelo orientador e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Presidente da comissão deu por encerrado os trabalhos e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Ribeirão das Neves, 19/03/2026.

Prof. Me. Márcio Rosa Portes

Prof. Dr. Sheldon William Silva

Prof. Dr. Diego Henrique F. de Melo

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

SHELDON WILLIAM SILVA

Data: 24/03/2026 14:05:19-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**gov.br**

Documento assinado digitalmente

DIEGO HENRIQUE FIGUEIRA DE MELO

Data: 24/03/2026 13:37:14-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>