



Revista Organizações & Sociedade  
2022, 29(101), 282-302

© Autores 2022

DOI 10.1590/1984-92302022v29n0022PT

ISSN 1984-9230

www.revistaoes.ufba.br

NPGA, Escola de Administração

Universidade Federal da Bahia

Editor Associado:

Wescley Silva Xavier

Recebido: 12/04/2021

Aceito: 09/12/2021

# Possibilidades Epistemológicas das Teorias da Administração Pública: de Paradigmas a Matrizes Epistêmicas

Patrícia Araújo Silva<sup>a</sup>

Ana Cristina Batista dos Santos<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Brasil

## Resumo

O objetivo deste trabalho é contribuir com a literatura sobre administração pública ao realizar um estudo epistemológico das principais correntes do campo, atualizando-as com o Círculo das Matrizes Epistêmicas proposto por Paes de Paula (2016). Para isso, (a) parte-se do ensaio realizado por Andion (2012), que realiza um estudo crítico sobre a trajetória do campo da administração pública no Brasil e as diferentes correntes teóricas que o compõem, com base no modelo de paradigmas construído por Burrell e Morgan (1979); (b) analisam-se as principais correntes que compõem o campo da administração pública, denominadas Estadocêntrica; Pluralista; Nova Administração Pública, Novo Serviço Público e *Digital-Era Governance* à luz do Círculo das Matrizes Epistêmicas proposto por Paes de Paula. Como resultados, confirma-se que abordagens sociológicas funcionalistas possuem forte influência no campo da administração pública. Sugere-se maior diálogo entre as correntes que compõem o campo e o desenvolvimento de novas proposições de matrizes – em atenção especial à transformação digital impulsionada pela *Digital-Era Governance* e pela crise sanitária do novo coronavírus (SARS-CoV-2) – levando-se em consideração que a lógica racional instrumental é insuficiente para explicar os fenômenos da realidade, mesmo que necessária para a racionalização dos bens e interesses públicos. Por fim, apresentam-se reflexões e agenda para pesquisas futuras.

**Palavras-chave:** administração pública; paradigmas; matrizes epistêmicas.

## Introdução

A administração pública surgiu no contexto internacional como um campo de estudo no início do século XX, com crescente interesse de pesquisadores após a Segunda Guerra Mundial, na tentativa de elaboração de uma disciplina unificada (Raadschelders, 1999). Apesar dos esforços de unificação, restam críticas e oportunidades metodológicas para o reforço científico desse campo de estudo.

Enquanto disciplina, a administração pública pode ser definida como interdisciplinar na captura de tensões entre uma orientação racional instrumental, objetivando a eficácia e a eficiência, de um lado, e uma orientação política, interessada nas questões dos valores e na promoção do interesse público, de outro. Entretanto, desde sua origem, pode-se afirmar que, além de predominar uma visão de separação dessas duas orientações, privilegiou-se uma orientação racional instrumental (Andion, 2012).

Apesar de esforços da academia para uma elaboração epistemológica da administração pública (Abreu, Helou, & Fialho, 2013; Andion, 2012; Keinert, 1994, 2000), percebe-se a utilização predominante dos paradigmas sociológicos propostos por Burrell e Morgan (1979), com apropriações da lógica explicativa kuhniana (Kuhn, 1997), sendo objeto de inúmeros debates e controvérsias no campo (Paes de Paula, 2015, 2016).

Nesse sentido, este trabalho busca contribuir com a literatura da área ao realizar um estudo epistemológico das correntes da administração pública, atualizando-as com desenvolvimentos do Círculo das Matrizes Epistêmicas proposto por Paes de Paula (2015, 2016), que concatena tipos de filosofia e lógica, bem como os interesses cognitivos de inscrição habermasiana. Objetiva-se também atualizar o campo com as novas implicações advindas da esfera federal brasileira para a área.

Além dessa introdução, o estudo aborda, na segunda seção, os procedimentos metodológicos, seguido, na terceira seção, pela análise paradigmática das correntes da administração pública. Na quarta parte, faz-se a análise das correntes da administração pública à luz das matrizes epistêmicas. As considerações finais são apresentadas na quinta e última parte.

## Procedimentos metodológicos

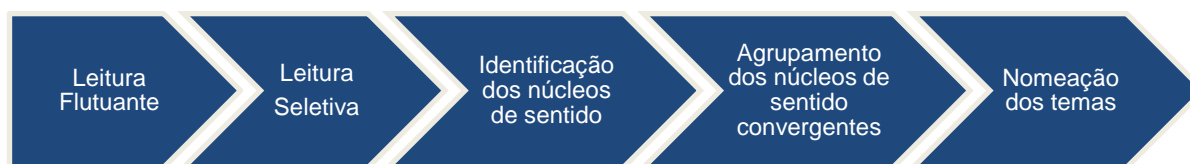
Este estudo apresenta sua fundamentação teórica baseada em uma revisão sistemática de literatura (Mendes-da-Silva, 2019) ao proceder com uma pesquisa criteriosa de artigos na área de administração pública e seus delineamentos epistemológicos em revistas com estrato qualificado, acima de A4, pelo Qualis Periódicos da Plataforma Sucupira, além de pesquisa no *Google Scholar*. Os termos pesquisados em português e inglês foram patrimonialismo, burocracia, reformas, administração pública, administração pública societal e administração pública brasileira, resultando em treze artigos (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Artigos acadêmicos selecionados**

<b>Título</b>	<b>Autores(as)</b>	<b>Revista</b>	<b>Estrato</b>
<i>New public management is dead – long live digital-era governance</i>	Dunleavy, Margetts, Bastow e Tinkler (2005)	<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	A1
<i>A coherent framework for the study of public administration</i>	Raadschelders (1999)	<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	A1
<i>Maybe it is time to rediscover technocracy? an old framework for a new analysis of administrative reforms in the governance era</i>	Esmark (2016)	<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	A1
Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público	Abreu, Helou e Fialho (2013)	Cadernos EBAPE.BR	A2
Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas	Abrucio (2007)	Revista de Administração Pública	A2
Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública	Andion (2012)	Cadernos EBAPE.BR	A2
Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992)	Keinert (1994)	Revista de Administração Pública	A2
Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas	Costa (2008)	Revista de Administração Pública	A2
Democracia, Estado social e reforma gerencial	Bresser-Pereira (2010)	Revista de Administração de Empresas	A2
Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social	Paes de Paula (2005)	Revista de Administração de Empresas	A2
Para além dos paradigmas nos estudos organizacionais: o círculo das matrizes epistêmicas	Paes de Paula (2016)	Cadernos EBAPE.BR	A2
Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica	Capobiango, Nascimento, Silva e Faroni (2013)	Revista de Gestão	A3
Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil	Bresser-Pereira (1998)	Revista do Serviço Público	A4

Fonte: Elaborada pelas autoras.

A literatura selecionada foi então analisada utilizando-se o software Atlas T.I. versão 7.5.7, e categorizada fundamentando-se na Análise dos Núcleos de Sentido, técnica proposta por Mendes (2007), adaptada da análise temática de conteúdo. O fluxo de operacionalização da análise dos artigos pode ser visualizado na Figura 1.



**Figura 1.** Fluxo de análise dos artigos

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Do processo de categorização chegou-se ao número de oito temas, os quais foram submetidos aos testes de representatividade e consistência interna, conforme exposto na Tabela 2.

Tabela 2  
**Teste de representatividade e consistência interna**

Temas	Representatividade	Consistência interna
Administração pública (ciência) / administração pública (estrutura administrativa)	12/13	46
Disfunções da administração pública	10/13	42
Correntes da administração pública	9/13	90
Falhas nas reformas	9/13	53
Reformas administrativas internacionais	9/13	58
Reformas administrativas brasileiras	8/13	74
Tecno-flexibilidade	7/13	50
Contexto histórico-econômico-político da reforma	7/13	38

Fonte: Elaborada pelas autoras.

O teste de representatividade indica a distribuição dos temas no grupo de artigos analisados. Neste estudo, identificou-se que doze dentre treze artigos abordaram o tema administração pública (ciência)/administração pública (estrutura administrativa), seguido por 10/13 para disfunções da administração pública, 9/13 para correntes da administração, 9/13 para falhas nas reformas e 9/13 para reformas administrativas internacionais, 8/13 para o tema reformas administrativas brasileiras, 7/13 tecno-flexibilidade e 7/13 contexto histórico-econômico-político da reforma.

Já o teste de consistência interna indica quantas unidades de contexto compõem o tema nos artigos, conferindo-lhe força. O tema correntes da administração pública emergiu com maior força, pois possui a maior parcela de unidades de contexto (90), seguido por reformas administrativas brasileiras (74), reformas administrativas internacionais (58), falhas nas reformas (53), tecno-flexibilidade (50), administração pública (ciência)/administração pública (estrutura administrativa) (46), disfunções da administração pública (42), e contexto histórico-econômico-político da reforma (38). Seguiu-se, então, para a escrita do estudo epistemológico a que se propõe este trabalho.

## Análise paradigmática das correntes da administração pública

Entre as diversas possibilidades de modelos de administração pública sistematizados na literatura, adota-se neste trabalho a proposta de Andion (2012), que dialoga com trabalhos de Keinert (1994, 2000). A autora desenvolveu uma periodização da administração pública no Brasil correlacionando os paradigmas epistemológicos propostos por Burrell e Morgan (1979) às principais correntes – Estadocêntrica, Pluralista, Nova Administração Pública (NAP) e Novo Serviço Público (NSP) – da administração pública, conforme Tabela 3.

Tabela 3

### Paradigmas, correntes e teorias no campo dos estudos da administração pública brasileira

Sociologia da Mudança Radical		
Subjetividade	<p><b>HUMANISMO RADICAL</b></p> <p>Ênfase na mobilização da sociedade civil e na sua atuação enquanto sujeito de mudança social.</p> <p><b>CORRENTE PLURALISTA (ESTUDOS CRÍTICOS E HUMANISTAS)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Teorias sobre os Novos Movimentos Sociais</li> <li>– Teorias da Democracia Participativa</li> <li>– Teorias críticas na administração pública.</li> </ul>	Objetividade
	<p><b>ESTRUTURALISMO RADICAL</b></p> <p>Ênfase nas relações entre Estado e Sociedade. Estado como espaço de luta entre as classes sociais</p> <p><b>CORRENTE PLURALISTA (ESTUDOS MARXISTAS E NEOMARXISTAS)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Teorias dos Movimentos Sociais</li> <li>– Teorias sobre o Estado Capitalista</li> </ul>	
	Sociologia da Regulação	
	<p><b>INTERPRETATIVISMO</b></p> <p>Ênfase na compreensão da realidade da administração pública, considerando a subjetividade da política (importância dos valores).</p> <p><b>CORRENTE DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Teorias da coprodução dos serviços públicos</li> <li>– Teorias da participação comunitária e da sociedade civil</li> <li>– Teorias críticas, humanistas e do discurso</li> <li>– Novas teorias do desenvolvimento (territorial e sustentável)</li> </ul>	<p><b>FUNCIONALISMO</b></p> <p>Ênfase na concepção de leis universais que permitam explicar o funcionamento da administração pública e o comportamento dos atores políticos, com vistas a promover ordem e equilíbrio (regularidades).</p> <p><b>CORRENTE ESTADOCÊNTRICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Teoria da administração científica</li> <li>– Teoria da burocracia</li> <li>– Teorias comportamentais</li> <li>– Teorias de sistemas</li> </ul> <p><b>CORRENTE DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Teoria das escolhas públicas</li> <li>– Teoria da agência</li> <li>– Neoinstitucionalismo das escolhas racionais</li> <li>– Neoinstitucionalismo econômico</li> <li>– Gerencialismo e Neogerencialismo</li> <li>– Teoria da Boa Governança</li> </ul>

Fonte: Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 1-19.

Ao analisar a Tabela 3, verifica-se a fundamentação no modelo proposto por Burrell e Morgan (1979), que se baseia na lógica e ideias kuhnianas (Kuhn, 1997) e recorre a quatro dimensões: a sociologia da mudança radical e a sociologia da regulação, que são perpassadas pela relação entre objetividade e subjetividade, resultando em um diagrama com quatro paradigmas: o funcionalismo, o interpretativismo, o estruturalismo radical e o humanismo radical. Por sua convergência teórica, as correntes da administração pública encontram-se inseridas nos paradigmas. Percebe-se que as correntes Estadocêntrica e NAP articulam-se com o paradigma funcionalista. Por sua vez, a corrente Pluralista articula-se com o estruturalismo radical e o humanismo radical, e a corrente NSP com o paradigma interpretativista.

A corrente Estadocêntrica é a mais influente no campo de administração pública do Brasil e correlaciona-se com o paradigma funcionalista de Burrell e Morgan (1979), caracterizado pelo alinhamento à sociologia da regulação e à objetividade da ciência. Corresponde ao período compreendido entre o final do século XIX até os anos 1980, dividindo-se em três momentos. O primeiro período inicia-se antes do surgimento da disciplina no país e estende-se até o final dos anos 1920, compreendendo a República Velha (1889-1930), em que as questões referentes à área estavam principalmente atreladas às ciências jurídicas, como o Direito Administrativo (Abreu et al., 2013; Andion, 2012). No plano econômico, o regime político nacional caracterizava-se por um Estado Liberal durante o século XIX, com a transição para o Estado Desenvolvimentista, no século XX, pós-Segunda Guerra Mundial (Bresser-Pereira, 2010).

O segundo período compreende os anos de 1930 a 1950, momento em que surge a disciplina de administração pública no Brasil (Andion, 2012). Historicamente, engloba a instauração do Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas (1937-1945), e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, principal agente de sua difusão e considerado um marco para a primeira reforma da administração pública no país – a reforma burocrática (Bresser-Pereira, 1996), que se traduziu como um esforço sistemático de superação do patrimonialismo (Costa, 2008). O objetivo formal desse período era a estruturação de uma administração pública meritocrática e profissionalizada. Destaca-se a influência da administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber, também denominada *progressive public administration* na literatura inglesa, na qual há uma inicial indução de técnicas mercadológicas para o contexto público. Existe também influência da literatura norte americana no campo acadêmico (Andion, 2012; Secchi, 2009).

Num terceiro momento, a partir dos anos 1950 até o início dos anos 1980, a disciplina de administração pública consolida-se no país, ocorrendo sua internacionalização com a ampliação da cooperação, especialmente com os Estados Unidos. É criada a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), em 1952, sob as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU). O Estado amplia-se como promotor do desenvolvimento nacional, assumindo um regime político desenvolvimentista, especialmente durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com destaque para quatro setores-chave: energia, transporte, indústria pesada e alimentação (Bresser-Pereira, 2010; Costa, 2008), com viés tecnicista. Contempla também o início da ditadura militar no país (1964-1985), com o Estado assumindo um caráter autoritário. No campo acadêmico, percebem-se duas principais visões, uma pragmática e experimental, e outra pautada em estudos humanistas e críticos (Andion, 2012).

Por sua vez, a corrente Pluralista predominou nos anos 1980, englobando o período de redemocratização – ápice em 1985. Correlaciona-se com o paradigma do estruturalismo radical e humanismo radical e percebe a administração pública como ciência política, haja vista o interesse renovado pelo diálogo entre ambos os campos. Estudos passam a se preocupar com a participação dos atores sociais na definição das agendas políticas e na ampliação do controle social (Andion, 2012). No âmbito do período de redemocratização, Abrucio (2007) salienta que era preciso conter os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles advindos do regime militar, e propor soluções que dessem conta do novo momento histórico, que exigia uma atualização da gestão pública. Em alinhamento a esse momento, Paes de Paula (2005) pontua movimentos mobilizadores brasileiros com interesse em trazer à tona a importância da sociedade civil no fazer político, com ênfase na visão crítica do contexto da administração pública brasileira, tornando-a mais flexível à participação popular.

Pode-se conferir forte influência da corrente Pluralista na construção da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a participação da sociedade no desenho, implementação e controle social de políticas públicas. Inicialmente, quanto à elaboração, Rocha pontua que mediante “emendas populares, a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional... e garantindo mecanismos de participação no processo decisório federal e local” (2008, p. 135). Com referência à participação direta da sociedade, o controle social se expressa por meio da possibilidade de proposição de leis, assim como a soberania assegurada pela iniciativa popular, plebiscito e referendo.

Em contrapartida ao movimento nacionalista, inicia-se no contexto internacional, a partir dos anos 1970, uma onda ideológica liberal radical – o neoliberalismo. O Estado Social, nos países desenvolvidos, e o Estado Desenvolvimentista, nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil, percebem pressões do neoliberalismo para promover a diminuição do aparelho do estado e as suas funções sociais, com intuito de retornar ao Estado Liberal do século XIX (Bresser-Pereira, 2010). Esta ofensiva neoliberal reproduzia a clássica luta de classes, sendo a capitalista ou burguesa, de um lado, e a classe profissional ou tecno-burocrática, de outro. Em meio a essa onda, surgiu na Grã-Bretanha, nos anos 1980, a Reforma Gerencial do Estado, também denominada Reforma da Gestão Pública – a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno (Bresser-Pereira, 2010).

É nesse momento que surge a nova administração pública (NAP), entendida como a ciência do gerenciamento, com gênese na Grã-Bretanha por volta de 1980 (Bresser-Pereira, 2010; Capobianco, Nascimento, Silva, & Faroni, 2013; Esmark, 2016), difundida por Osborne e Gaebler (1992) e correlacionando-se com o paradigma funcionalista. Ela apresenta três temas principais: sistema de incentivos, desagregação e competição (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2005). Esse movimento caracteriza-se por um modelo normativo formado por abordagens teóricas que se complementam, o que possibilita, a partir de princípios advindos do mercado, uma nova visão da esfera pública e de seu funcionamento (Abreu et al., 2013). Na NAP, as reformas visam a reestruturar o Estado ao substituir o modelo burocrático por um modelo gerencial baseado em competição e com foco em resultados (Andion, 2012). Bresser-Pereira foi expoente dessa corrente da administração pública no Brasil durante o período em que foi Ministro de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1992-1999). Ele

propunha o Estado Democrático Social-Liberal, que permaneceria responsável pela proteção dos direitos sociais, entretanto deixava gradualmente de exercer diretamente as funções de educação, saúde e assistência social, publicizando-as para organizações públicas não estatais (Bresser-Pereira, 1998, 2002). Nessa corrente, o usuário do serviço público é caracterizado como cliente, à semelhança do mercado.

Essas organizações, apesar de se caracterizarem como não estatais, participariam de previsões orçamentárias estatais (Bresser-Pereira, 1998, 2002, 2017). Para Bresser-Pereira (2017), a publicização de serviços públicos não exclusivos do estado é resposta para uma maior eficiência e redução de custos dos serviços sociais prestados, neutralizando, sobretudo, intensos esforços e críticas das classes mais altas da sociedade na diminuição da conta de impostos. Assim, a reforma gerencial do estado baseada na corrente NAP é forma de legitimação do estado social.

Já a proposta do Novo Serviço Público (NSP) surge como um contraponto às correntes Estadocêntrica e NAP. Correlaciona-se com o paradigma interpretativista de Burrell e Morgan (1979), com natureza subjetiva da ciência e realidade social pautada na regulação. No Brasil, a corrente NSP é recente e se dá, sobretudo, a partir dos anos 1995 (Andion, 2012). Constitui-se um novo modelo de gestão que tem por base as teorias democráticas e da cidadania; os modelos de comunidade e da sociedade civil; além do humanismo organizacional e da teoria do discurso (Andion, 2012). Adicionalmente, com origem na tradição mobilizadora brasileira iniciada na década de 1960 e com ápice na década de 1980, emergiu a noção da Administração Pública Societal (APS) (Paes de Paula, 2005). Essa vertente propõe um novo modelo de gestão pública, opondo-se ao estilo burocrático de gestão e buscando uma ampliação da democracia por meio de uma maior inserção e participação da sociedade organizada na administração pública (Capobiango et al., 2013). Nessa vertente, o cidadão é visto como parceiro do Estado, decidindo seu destino como pessoa, eleitor e trabalhador (Paes de Paula, 2005).

Contemporaneamente, após o governo neodesenvolvimentista de Lula (2003-2011) (Erber, 2011), que enfrentou duras críticas em relação à crise da previdência, à alta carga tributária e ao assistencialismo (Fonseca, Cunha, & Bichara, 2013) e de Dilma (2011-2016) – que sofreu *impeachment* controverso – verifica-se uma nova onda neoliberal no plano político-econômico nacional, iniciada no governo de Michel Temer (2016-2019), com a efetivação da reforma trabalhista por meio da Lei n. 13.467 (2017), que alterou profundamente as relações de trabalho desde a instituição da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) em 1943 (Carvalho, 2017), instaurando uma flexibilização da jornada de trabalho e da remuneração.

Com a posse de Bolsonaro (2019-2022) ao cargo de chefe do poder Executivo Federal, viu-se o alinhamento a políticas liberais com vistas à desestatização, reforma previdenciária – com a promulgação da Emenda Constitucional n. 103 (2019) – e reforma da administração pública. Recentemente, com efeito, o governo viu-se abalado com a pandemia advinda do novo coronavírus (SARS-CoV-2), exigindo medidas emergenciais para a evitação da miséria populacional e manutenção da economia em níveis minimamente viáveis. Dessa forma, o alinhamento liberal do Governo chocou-se com políticas de transferência de renda mediante necessária intervenção estatal. Apesar do abalo político-econômico-social ocorrido na crise sanitária, verifica-se, nesse período, o alinhamento a objetivos funcionalistas da NAP, somados à contínua intenção em se desburocratizar o estado pela Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização, vinculada ao Ministério da Economia.



No contexto internacional, Dunleavy et al. (2005) propõem a *Digital-Era Governance* (DEG), ou Governança da Era Digital, na qual a administração pública deixa de lado a autocentralização da estrutura e passa a ter os cidadãos como cerne de suas atividades. Os autores argumentam que avanços no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) trouxeram profundas mudanças culturais, cognitivas, comportamentais e políticas na sociedade – que intervém e exige novas formas de prestação de serviços administrativos. Fortemente ligada à TIC, a proposta da DEG traz a perspectiva de coprodução do governo com a sociedade e de reintegração das agências públicas, opondo-se frontalmente à descentralização proposta pela NAP. Os autores argumentam que os elementos-chave da DEG são reintegração (*reintegration*), visão holística da administração baseada nas necessidades da sociedade (*needs-based holism*) e mudanças de digitalização (*digitization changes*).

No primeiro ponto – reintegração – argumenta-se que a descentralização sustentada pela NAP trouxe dificuldades para os usuários do serviço público e para outros atores da sociedade civil, uma vez que a eles foi atribuído o fardo de integrar os serviços públicos em pacotes utilizáveis. Quanto ao segundo ponto – holismo baseado em necessidades – advoga-se que a administração pública deve repensar seus processos ponta a ponta, com o intuito de buscar agilidade na prestação de serviços aos usuários, eliminando etapas desnecessárias, verificações, formulários e custos de conformidade. Por fim, o terceiro ponto – mudanças de digitalização – refere-se à utilização de internet e meios de comunicação pelos governos. Os canais eletrônicos, em vez de complementares aos processos administrativos, apresentam papel genuíno de transformação, na direção para processos totalmente digitais, surgindo sistemas eletrônicos e novas formas de automatização da prestação de serviços por meio do *zero touch technologies* (ZTT), ou seja, sem a necessidade de intervenção humana (Dunleavy et al., 2005).

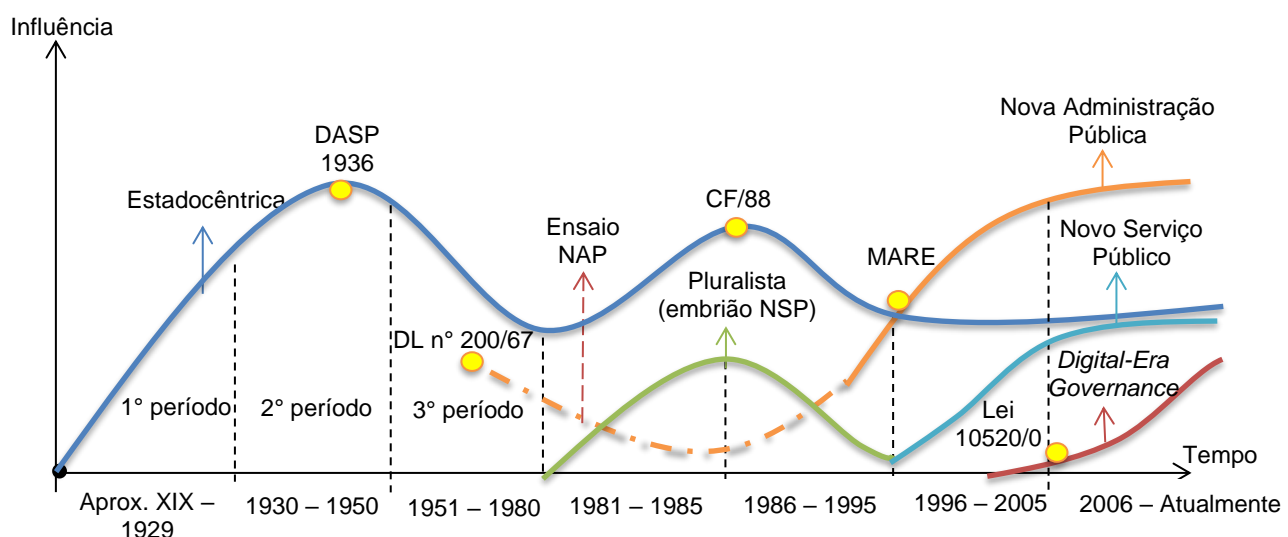
No contexto nacional, verificou-se escassez de artigos que abordam diretamente a DEG. Apesar disso, Cepik, Canabarro e Possamai (2014) discutem o tema e pontuam que a verdadeira e completa transformação da DEG somente será realizada se os pontos de participação popular defendidos pela APS forem considerados. Adicionalmente, pode-se verificar o interesse pela interseção governo e TIC em diversos autores (Gomes, Moreira, & Silva Filho, 2020; Guimarães & Medeiros, 2005). Todavia, percebe-se que os estudos encontram-se fragmentados e orbitam em torno da DEG (eg. governo eletrônico, e-gov, e-governo, governança eletrônica, governança digital, *e-government* e governo digital). Esses autores apontam as TIC como elementos-chave para superar as limitações da NAP e APS (Cepik et al., 2014) e, ao mensurar o nível de governança digital em 108 autarquias e fundações da educação no Brasil, verificou-se atendimento de apenas 54,67% de meios para participação popular (Gomes et al., 2020), confirmando a continuidade da baixa influência da sociedade civil nas decisões que estabelecem a agenda governamental por meio da internet (Guimarães & Medeiros, 2005).

Quanto ao campo prático da DEG, pode-se identificar a institucionalização de compras governamentais na modalidade pregão, Lei n. 10.520 (2002), um aperfeiçoamento da Lei de licitações n. 8.666 (1993); a dispensa do reconhecimento de firma e a instituição do Selo de Desburocratização e Simplificação, por meio da Lei n. 13.726 (2018), que estimula a racionalização de processos e procedimentos administrativos, eliminação de formalidades desnecessárias, ganhos sociais oriundos da medida de desburocratização, redução do tempo de espera no atendimento dos serviços públicos, adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais. Mais

recentemente, publicou-se o Decreto n. 10.332 (2020), em substituição ao Decreto n. 8.638 (2016), instituindo a estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito da administração pública federal, que foi organizada em dezoito objetivos, dentre eles: oferta de serviços públicos digitais; acesso digital único; serviços públicos integrados; participação do cidadão na elaboração de políticas públicas; e o digital como fonte de recursos para políticas públicas essenciais. Pode-se afirmar ainda que o contexto da pandemia pode ter acelerado as mudanças de digitalização (*digitization changes*), uma vez que boa parte dos serviços foi prestada com o apoio das TIC – reuniões on-line, atendimento remoto, assinaturas digitais – estimulando ainda o trabalho em rede.

Quanto às fragilidades da DEG, Dunleavy et al. (2005) mencionam o armazenamento de dados pessoais sem direitos de privacidade adequados, especialmente quando vinculados a informações biométricas e genéticas. Além disso, perfazendo um contraponto a Dunleavy et al., (2005), Esmark (2016) argumenta que a DEG está infamemente ligada à morte da NAP. Para o autor, trata-se de uma transição para o pós-NAP, ampliando a preocupação com a criação de redes, em vez de quase mercados.

Uma síntese das principais correntes da administração pública, bem como sua atualização com a DEG, pode ser visualizada na Figura 2, que relaciona as correntes da administração pública brasileira com a variável influência (eixo y) *versus* tempo (eixo x). Ressalta-se que a influência de determinada corrente pode oscilar com o transcorrer do tempo. Salienta-se também que a disposição constante na linha temporal neste trabalho reconhece o amálgama presente nas correntes da administração pública, o que implica no reconhecimento de que a disposição traz ao debate as características com maior destaque e influência em determinado momento político-histórico da administração pública brasileira, não se reduzindo à análise linear idealizada com características puras.



DL – Decreto Lei; CF – Constituição Federal

**Figura 2.** Linha temporal das correntes da administração pública no Brasil

Fonte: Elaborada pelas autoras.

A Figura 2, logo, permite resumir a discussão até aqui desenvolvida, ao constatar a crescente influência da corrente Estadocêntrica nos seus dois primeiros períodos, com enfraquecimento no terceiro, representado pelo ensaio de Reforma Gerencial advindo pelo Decreto-Lei n. 200 (1967). Em 1980, ocorria o desenvolvimento da corrente Pluralista – embrião do NSP – influenciando na elaboração da Constituição Federal de 1988 – marco da Contrarreforma do Estado – que objetivava finalizar a reforma burocrática. É então em 1995 que se desenrola a reforma gerencial, alinhando-se à NAP. Mas é após a revolução tecnológica dos anos 2000, reforçada pelo amplo acesso às redes sociais pela sociedade e pelo uso das TIC na administração, que a DEG está dando novos rumos à linha temporal e ao fazer público. Dessa forma, verifica-se a convivência de práticas amalgamadas patrimonialistas, burocráticas, gerencialistas e de governança na linha temporal.

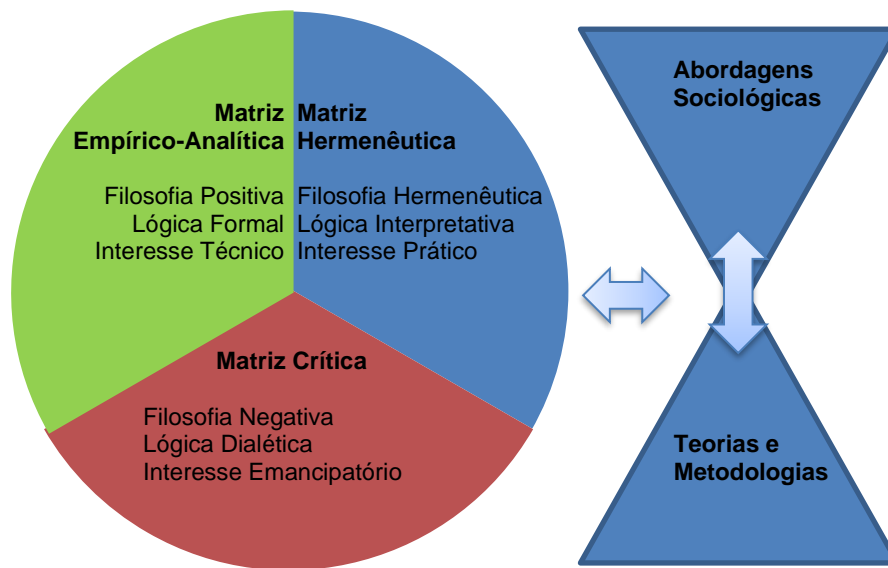
As correntes dominantes da administração pública enfrentam algumas críticas. Raadschelders (1999) afirma que a disciplina enfrenta fraquezas teóricas e metodológicas, haja vista controvérsia sobre seu *status* epistemológico, a busca sem fôlego de modas no estudo e na prática, ênfase na prática às custas da academia, falta de responsividade às necessidades dos atores na prática, necessidade de novas bases em governança, constitucionalismo e na filosofia pragmática.

Epistemologicamente, ao analisar as correntes da administração no Brasil, Guerreiro-Ramos (1989) já salientava que o paradigma funcionalista é predominante e estimula uma visão objetivista no campo, com pouco espaço para a historicidade, o conflito e a subjetividade dos atores políticos. Os cidadãos são interpretados na maioria dos casos como homens organizacionais, cujo papel é de adaptação às regras do sistema, ou como homens econômicos que visam à maximização de seus ganhos.

Abreu et al. (2013), por seu turno, argumentam que o NSP surge como uma crítica à teoria dominante da administração pública, considerada um modelo racional de administração que tem ao menos três limitações importantes: (a) baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; (b) suporta-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento; e (c) impede uma conexão entre teoria e prática de maneira adequada. Os autores afirmam que uma abordagem fenomenológica possibilitaria chegar à essência dos fenômenos, mediante uma visão mais completa e complexa da sociedade. Eles afirmam ainda que critérios como equidade e justiça são mais adequados para o desenvolvimento da administração pública.

## **Análise das correntes da administração pública à luz das matrizes epistêmicas**

O debate paradigmático tem sido ressignificado por Paes de Paula (2016) ao propor o Círculo das Matrizes Epistêmicas no intuito de sustentar uma nova lógica de pensamento dos estudos organizacionais e superar a proposição de Burrell e Morgan (1979). A autora propõe um círculo dividido em três partes iguais, guiados pelos interesses cognitivos discutidos por Jürgen Habermas, no qual estão contidas as matrizes “empírico-analítica (interesse técnico), a matriz hermenêutica (interesse prático) e a matriz crítica (interesse emancipatório)” (Paes de Paula, 2016, p. 25), conforme Figura 3.



**Figura 3.** Círculo das matrizes epistêmicas, abordagens sociológicas, teorias e metodologias

Fonte: Paes de Paula, A. P. (2016). Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(1), 24-46.

A autora afirma que o conhecimento nas ciências sociais e nos estudos organizacionais, ao contrário das ciências naturais, não se desenvolve devido a rivalidades paradigmáticas, incomensurabilidades e revoluções científicas, como proposto na lógica kuhniana (Kuhn, 1997) e operacionalizado por Burrell e Morgan (1979); mas porque “na investigação de fenômenos sociais, ocorrem incompletudes cognitivas que levam os pesquisadores a buscarem outras teorias, metodologias, abordagens sociológicas, ou mesmo outras matrizes epistêmicas” (Paes de Paula, 2016, p. 38).

As teses da incompletude cognitiva e das reconstruções epistêmicas são utilizadas como base para explicar a dinâmica das abordagens sociológicas presentes no Círculo das Matrizes. Paes de Paula (2016) afirma que, na construção de uma abordagem sociológica, pode haver lacunas de conhecimento de seus fundadores na articulação de seus elementos. Logo, para recuperá-las, devido a incompletudes cognitivas, pesquisadores precisam realizar um trabalho de escavação para encontrá-las e recombina-las. Assim, novas metodologias e teorias são criadas ou aprimoradas, realizando-se reconstruções epistêmicas embrionárias e avançadas.

Dessa forma, no lugar dos paradigmas, propõem-se matrizes epistêmicas; ao invés de incomensurabilidades, ocorrem incompletudes cognitivas; e as revoluções científicas são substituídas por reconstruções epistêmicas. A autora discorre sobre a proposição do círculo:

A proposição de um Círculo de Matrizes Epistêmicas pactua com um pensamento orgânico, que possibilita o movimento na construção do conhecimento, reforçando a ideia de flexibilidade e agregando, de forma natural, o potencial ilimitado do

conhecimento humano em uma totalidade. Partindo de elementos epistêmicos que concatenam os tipos de filosofia e lógica, bem como os interesses cognitivos habermasianos, que constituem as três matrizes. (Paes de Paula, 2016, p. 36)

O Círculo de Matrizes Epistêmicas é formado por três matrizes: empírico-analítica, hermenêutica e crítica. A matriz empírico-analítica caracteriza-se por três elementos: o alinhamento com a filosofia positiva, o uso da lógica formal e a preferência pelo interesse técnico. Por sua vez, a matriz hermenêutica caracteriza-se pelo alinhamento com a filosofia hermenêutica, pelo uso da lógica interpretativa e pela preferência pelo interesse prático. Já a matriz crítica caracteriza-se pelo alinhamento com a filosofia negativa, pelo uso da lógica dialética e pela preferência pelo interesse emancipatório (Paes de Paula, 2015, 2016).

Para Paes de Paula (2015, 2016), algumas abordagens sociológicas são puras, pois se identificam com uma única matriz epistêmica e tendem a permanecer estacionárias. É o caso das abordagens funcionalista, interpretativista e humanista. No entanto, algumas abordagens sociológicas são híbridas, uma vez que articulam elementos de mais de uma matriz epistêmica e contemplam mais de um interesse cognitivo, sendo geradas a partir de reconstruções epistêmicas avançadas: é o caso da estruturalista (matriz empírico-analítica e matriz hermenêutica), da pós-estruturalista (matriz hermenêutica e matriz crítica) e da realista crítica (matriz empírico-analítica, matriz hermenêutica e matriz crítica).

Importante ressaltar que, para a autora, existe uma interdependência entre as matrizes epistêmicas, de forma que o completo entendimento do real só é possível pela análise de seu conjunto. Cabe ao pesquisador, no entanto, assumir sua limitação cognitiva no fazer científico, tendo em vista que:

O interesse emancipatório sozinho torna-se crítica pela crítica, visto que depende dos interesses prático e técnico para se concretizar em ações; o interesse prático isolado tende a se transformar em pura compreensão e descrição, uma vez que precisa dos interesses técnicos e emancipatórios para ser capaz de interferir na realidade; e o interesse técnico apenas, converte-se em instrumentalismo, pois é necessário também contemplar as necessidades sociais de compreensão e emancipação. (Paes de Paula, 2016, p. 37)

Ao analisar as correntes da administração pública em relação ao Círculo de Matrizes Epistêmicas, verifica-se que as correntes Estadocêntrica e Nova Administração Pública alinham-se à abordagem funcionalista e inserem-se na matriz empírico-analítica, haja vista que o objetivo formal da primeira era a estruturação de uma administração pública meritocrática e profissionalizada e, da segunda, a elaboração de um modelo gerencial baseado em competição e com foco em resultados (Andion, 2012). Ambas as correntes caracterizam-se por abordagens sociológicas puras, realizando reconstruções epistêmicas embrionárias ao caminhar para a fronteira entre as demais matrizes epistêmicas.

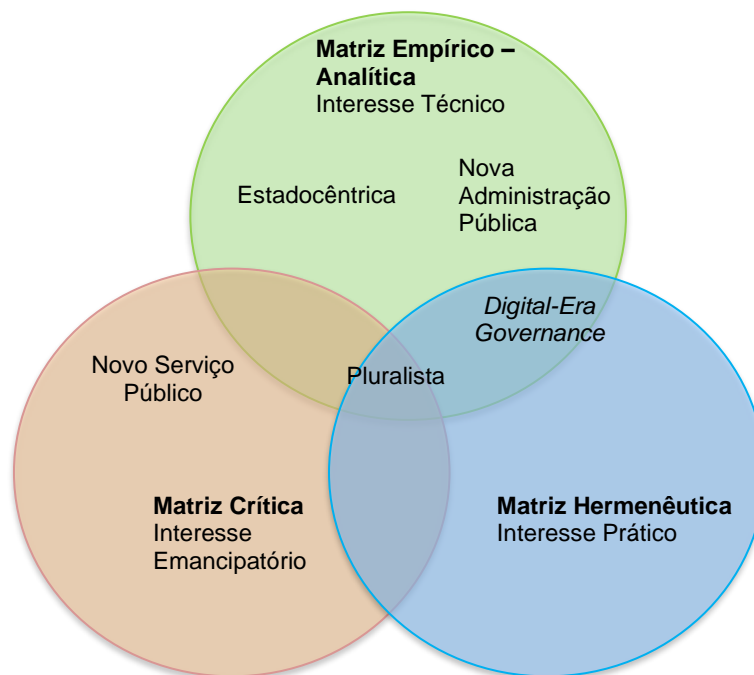
A corrente do NSP, por sua vez, caracteriza-se por uma abordagem interpretativista que circula a matriz hermenêutica. Paes de Paula (2016) afirma que esta abordagem é pura, apesar de realizar crítica afirmando que nem todas as teorias e metodologias geradas são capazes de

alcançar a hermenêutica propriamente dita e o interesse prático. Como sabido, essa corrente possui “ênfase na compreensão da realidade da administração pública, considerando a subjetividade da política (importância dos valores)” (Andion, 2012, p. 14), demonstrando interesse prático.

Já a corrente Pluralista, ao orbitar em torno de duas abordagens sociológicas, a humanista e a estruturalista, caracteriza-se por ser uma reconstrução epistêmica avançada, com diálogo entre as matrizes epistêmicas crítica, empírico-analítica e hermenêutica. No que se refere à abordagem humanista (pura), alinhando-se à matriz crítica, possui ênfase na mobilização da sociedade civil e na sua atuação enquanto sujeito de mudança social (Andion, 2012). Quanto ao seu alinhamento com a abordagem estruturalista, considerada uma abordagem sociológica híbrida por Paes de Paula (2015, 2016), possui ênfase nas relações entre Estado e Sociedade como espaço de luta entre as classes sociais (Abreu et al., 2013; Andion, 2012), a qual se encontra orbitando entre as matrizes epistêmicas empírico-analítica e hermenêutica.

Por seu turno, a DEG desenvolve-se na administração pública como uma superação das disfunções da NAP (Dunleavy et al., 2005). Percebe-se o interesse dessa corrente na prestação de serviços eficientes à sociedade, com apoio das tecnologias de informação e comunicação e, concomitantemente, a necessidade da participação ativa dos usuários na formulação e acompanhamento de políticas públicas junto ao governo. Dessa forma, essa corrente apresenta interesse técnico e prático, correlacionando-se com as abordagens funcionalista e interpretativista. No círculo de matrizes epistêmicas, a DEG encontra-se orbitando nas matrizes empírico-analítica e hermenêutica, constituindo uma abordagem sociológica híbrida.

A Figura 4 apresenta a atualização das correntes da administração pública no círculo de matrizes epistêmicas proposto por Paes de Paula (2015, 2016).



**Figura 4.** Relação entre matrizes epistêmicas e correntes da administração pública

Fonte: Elaborada pelas autoras.

As correntes Estadocêntrica e Nova Administração Pública encontram-se inseridas na matriz empírico-analítica, enquanto o Novo Serviço Público insere-se na matriz crítica, seguido pela *Digital-Era Governance* nas matrizes empírico-analítica e hermenêutica. Por fim, a corrente Pluralista orbita na interseção das três matrizes epistêmicas.

Paes de Paula (2015, 2016) declara que, ainda que contraditórios, os interesses técnico, prático e emancipatório deveriam constituir a unidade do conhecimento, pois os fenômenos sociais se apresentam de acordo com uma conjugação de interesses, uma vez que não há como separá-los. De forma similar, pode-se pensar sobre as correntes da administração pública, entendendo que suas coexistências não implicam em contradição, pois o fazer público, como uma unidade de conhecimento, as solicita para dar conta do real, contemplando interesses cognitivos diversos, trazendo novas soluções para os problemas sociais.

No campo científico da administração pública, conforme exposto na Figura 2, confere-se a oscilação de influência das correntes Estadocêntrica, Pluralista, Nova Administração Pública, Novo Serviço Público e *Digital-Era Governance* no decorrer do tempo. Essas correntes encontram-se convivendo como um amálgama. Demonstra-se, por essa convivência, a incompletude cognitiva na qual as correntes do campo encontram-se inseridas.

Assim, a lógica epistemológica kuhniana (Kuhn, 1997), pautada na incomensurabilidade paradigmática, não é capaz de explicar as complexas relações de coexistência presentes na linha temporal das correntes administrativas, dando lugar estratégico às matrizes epistêmicas, por meio de incompletudes cognitivas. Verificam-se esforços para a descontinuidade de práticas burocráticas, ao passo que a nova administração pública está em crescimento. Verifica-se, ainda, uma crescente participação popular, mediante cocriação no planejamento de políticas públicas,

elevando a tendência de influência da DEG no fazer público da administração, especialmente pelo contexto pandêmico e pela necessidade de continuidade na prestação de serviços à sociedade.

Logo, pensar em um diálogo entre as correntes é salutar, com propósitos de estimular novas combinações, em virtude de integrarem interesses cognitivos complementares e interdependentes, reconhecendo a incompletude cognitiva a que esse campo se submete, de forma a possibilitar um desenvolver epistemológico eloquente da literatura.

## Considerações finais

O presente trabalho buscou contribuir com o desenvolvimento do campo da administração pública ao realizar um estudo epistemológico das principais correntes do campo, atualizando-as com o Círculo das Matrizes Epistêmicas proposto por Paes de Paula (2016) e trazendo ao debate o contexto político-econômico situacional do país.

Confirma-se que a abordagem funcionalista possui forte influência na área, fazendo-se presente nas correntes Estadocêntrica e Nova Administração Pública. No entanto, abordagens mais recentes, como o Novo Serviço Público (matriz hermenêutica) e *Digital-Era Governance* (matriz empírico-analítica e hermenêutica) trazem à tona oportunidades de desenvolvimentos epistemológicos e metodológicos ao enfatizar o protagonismo da sociedade na definição de políticas públicas junto ao Estado. A corrente Pluralista, por seu turno, apresenta reconstruções epistêmicas avançadas, podendo contribuir para um diálogo entre interesses técnico, prático e emancipatório na administração pública.

No campo prático, há demanda de um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecno-políticos capazes de negociar, pesquisar, aproximar sociedade e interesses, planejar, executar e avaliar (Paes de Paula, 2005). Para Abreu et al., (2013), existem experiências estruturadas de coprodução do bem público, como exemplo das cooperativas, organizações sociais, redes interorganizacionais, parcerias público-privadas (PPP). No entanto, o plano prático de atuação pode ser elevado a níveis mais (co)produtivos. Além disso, verificando-se a emergência da DEG com enfoque na coprodução de políticas públicas e considerando que a população encontra-se cada vez mais exigente e consciente dos seus direitos e obrigações, cabe à administração (a) aproximar-se do cidadão, tornando-o parceiro do Estado, (b) proporcionar acesso facilitado aos serviços públicos por meios digitais e basear-se (c) nas necessidades da população na implementação de políticas e serviços públicos.

No campo teórico, mais especificamente em relação à DEG, resta necessário seu desenvolvimento metodológico enquanto corrente emergente da administração pública no contexto brasileiro, objetivando sistematizar e dialogar com os construtos que orbitam em seu alinhamento (eg. governança e governo digital). Cabe reforçar também suas dimensões estruturais de gestão – institucional-administrativa, sociopolítica e econômico-financeira – haja vista preponderância das duas primeiras (Cepik et al., 2014), com vistas a desenvolver um modelo orgânico e robusto. Incentiva-se também que novas correntes sejam delineadas, no sentido de proporcionar maior diálogo entre matrizes epistêmicas e seus interesses. A busca do cientista social e do estudioso das organizações deveria ser, dentro do seu domínio de atuação, ampliar seus horizontes de conhecimento, realizando trabalhos que procurem abranger os três tipos de



interesse, mas sempre ciente de suas incompletudes cognitivas e das limitações impostas pelo domínio do real (Paes de Paula, 2015, 2016).

Com objetivo de reforçar cientificamente e construir identidade própria para a administração pública brasileira, o reconhecimento entre as diversas abordagens sociológicas nas correntes da administração pública traz possibilidades de desenvolvimentos científicos importantes para a disciplina. É nesse espaço que se propõe à administração pública a utilização do Círculo das Matrizes Epistêmicas, de forma a melhor captar os interesses difusos da população interessada na prestação de serviços públicos de qualidade, levando-se em consideração que a lógica racional instrumental é insuficiente para explicar os fenômenos da realidade, mesmo que necessária para a racionalização dos bens e interesses públicos.

Por fim, como agenda para novas pesquisas, propõe-se investigar a influência da DEG no contexto nacional e internacional das organizações públicas; estudar como a sociedade tem impactado em mudanças na prestação de serviço público com advento das novas TIC; identificar as mudanças ocorridas na administração pública no contexto pandêmico; e compreender quais correntes encontram-se majoritárias no campo e como dialogam.

## Referências

- Abreu, A. C. D., Helou, A. R. H. A., & Fialho, F. A. P. (2013). Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(4), 608-620. Recuperado de <https://bit.ly/3p6ummQ>
- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(spe), 67-68. doi:10.1590/S0034-76122007000700005
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 1-19. Recuperado de <https://bit.ly/3pwSyiH>
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7-40. doi:10.21874/rsp.v47i1
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 49(1), 5-42. doi:10.21874/rsp.v49i1.360
- Bresser-Pereira, L. C. (2002). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. . . *Revista do Serviço Público*, 53(1), 5-27. doi:10.21874/rsp.v53i1.278
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). Democracia, Estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, 50(1), 112-116. doi:10.1590/S0034-75902010000100009
- Bresser-Pereira, L. C. (2017). Managerial reform and legitimization of the social state. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 147-156. doi:10.1590/0034-7612166376
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life*. Vermont: Ashgate.
- Capobianco, R. P., Nascimento, A. L., Silva, E. A., & Faroni, W. (2013). Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. *Revista de Gestão*, 20(1), 61-78. doi:10.5700/rege487

- Carvalho, S. S. (2017). Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, 63, 81-94. Recuperado de <https://bit.ly/3LUqsam>
- Cepik, M. A. C., Canabarro, D. R., & Possamai, A. J. (2014). Do novo gerencialismo público à governança na era digital. In: M. A. C. Cepik, & D. R. Canabarro (Eds.) *Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil* (pp. 11-26). Porto Alegre, RS: UFRGS.
- Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5). doi:10.1590/S0034-76122008000500003
- Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016* (2016). Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://bit.ly/3sc328z>
- Decreto n. 10.332, de 28 de abril de 2020* (2020). Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://bit.ly/3sbOICG>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New public management is dead — long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. doi:10.1093/jopart/mui057
- Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019* (2019). Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://bit.ly/3hcuFs0>
- Erber, F. S. (2011). As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, 31(1), 31-55. doi:10.1590/S0101-31572011000100002
- Esmark, A. (2016). Maybe it is time to rediscover technocracy? an old framework for a new analysis of administrative reforms in the governance era. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 501-516. doi:10.1093/jopart/muw059
- Fonseca, P. C. D., Cunha, A. M., & Bichara, J. S. (2013). O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*, 23(2), 403-428. doi:10.1590/S0103-63512013000200006
- Gomes, D. F. R., Moreira, M. F., & Silva Filho, E. P. (2020). Participação cidadã: o gap da governança digital nas autarquias e fundações da educação no Brasil. *Organização e Sociedade*, 27(94), 431-458. doi:10.1590/1984-9270943
- Guerreiro-Ramos, A. A. (1989). *Nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getulio Vargas.
- Guimarães, T. A., & Medeiros, P. H. R. (2005). A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, 3(4), 1-18. doi:10.1590/S1679-39512005000400004
- Kuhn, T. (1997). *A estrutura das revoluções científicas* (5a ed). São Paulo, SP: Perspectiva.
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48. doi:10.1590/S0034-75901994000300004

- Keinert, T. M. M. (2000). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigma*. São Paulo, SP: Annablume.
- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993* (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://bit.ly/35lqirQ>
- Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002* (2002). Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://bit.ly/3BNooww>
- Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017* (2017). Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://bit.ly/3LYpCJG>
- Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018* (2018). Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://bit.ly/3vcmQut>
- Mendes, A. M. (2007). *Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisa*. São Paulo, SP: Casa Psi.
- Mendes-Da-Silva, W. (2019). Contribuições e limitações de revisões narrativas e revisões sistemáticas na área de negócios. *Revista de Administração Contemporânea*, 23(2), 1-11. doi:10.1590/1982-7849rac2019190094
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Paes de Paula, A. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49. doi:10.1590/S0034-75902005000100005
- Paes de Paula, A. P. (2015). *Repensando os estudos organizacionais: por uma nova teoria do conhecimento*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Paes de Paula, A. P. (2016). Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(1), 24-46. doi:10.1590/1679-395131419
- Raadschelders, J. C. N. (1999). A coherent framework for the study of public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), 281-303. Recuperado de <https://bit.ly/3vcrTv6>
- Rocha, E. (2008). A constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In F. T. Vaz, J. S. Musse, & R. F. Santos (Coords.), *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social* (pp. 131-148). Brasília, DF: Anfip.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369. doi:10.1590/S0034-76122009000200004

## Financiamento

As autoras não receberam apoio financeiro para a pesquisa, autoria ou publicação deste artigo.

## Autoria

### Patrícia Araújo Silva

Mestra em administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Atua como administradora na Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: patricia.araujo@ufc.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3809-0649>

### Ana Cristina Batista dos Santos

Doutora em administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora e pesquisadora na Universidade Estadual do Ceará (UECE).

E-mail: ana.batista@uece.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8838-6937>

## Conflito de interesses

Os autores informam que não há conflito de interesses.

## Contribuição dos autores

**Primeira autora:** concepção (igual), análise formal (igual), metodologia (igual), supervisão (apoio), redação – rascunho original (líder), redação – revisão e edição (líder).

**Segunda autora:** concepção (igual), análise formal (igual), metodologia (igual), supervisão (líder), redação – rascunho original (apoio), redação – revisão e edição (apoio).

## Verificação de plágio

A O&S submete todos os documentos aprovados para a publicação à verificação de plágio, mediante o uso de ferramenta específica.

## Disponibilidade de dados

A O&S incentiva o compartilhamento de dados. Entretanto, por respeito a ditames éticos, não requer a divulgação de qualquer meio de identificação dos participantes de pesquisa, preservando plenamente sua privacidade. A prática do open data busca assegurar a transparência dos resultados da pesquisa, sem que seja revelada a identidade dos participantes da pesquisa.

*A O&S é signatária do DORA (The Declaration on Research Assessment) e do COPE (Committee on Publication Ethics).*

