

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI E A CO-GOVERNANÇA: ESTADO  
CONSTANTE DE CRISE E A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS  
ESSENCIAIS**

**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE 21ST CENTURY AND CO-GOVERNANCE: THE  
CONSTANT STATE OF CRISIS AND THE IMPERATIVE TO PROTECT ESSENTIAL  
RIGHTS**

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XXI Y LA COGOBERNANZA: EL  
ESTADO DE CRISIS CONSTANTE Y LA NECESIDAD DE PROTEGER LOS DERECHOS  
ESENCIALES**

 10.56238/revgeov16n5-184

**Júlio Edstron Secundino Santos**

Doutor em Direito

Instituição: Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)

E-mail: edstron@yahoo.com.br

---

**RESUMO**

Em face do Estado permanente de Crise, conceito estrutural da Modernidade Líquida, caracterizado pela incerteza crônica e pela crise de agência do Estado-nação, esta pesquisa propõe a reestruturação radical da Administração Pública. O objetivo central é demonstrar que a superação da crise de eficácia e a garantia do Princípio da Existência Digna dependem, incontornavelmente, da adoção de um modelo de Co-Governança Societal. A metodologia combinou a revisão bibliográfica sistemática de autores fundamentais do Direito e da Sociologia com o estudo de casos concretos de parcerias tri-setoriais, conferindo inquestionável robustez empírica à tese. A pesquisa se divide em duas partes: a primeira diagnostica a inadequação da burocracia clássica; a segunda estabelece o modelo de Co-Governança, detalhando a integração estratégica com o Mercado (para Transformação Digital e eficiência) e com o Terceiro Setor (para inclusão e capilaridade). Essa pesquisa conclui que a Co-Governança Tri-Setorial se estabelece como o imperativo estratégico para que a AP, migrando de um papel centralizador para o de articuladora de redes, recupere sua capacidade institucional e efetive os direitos essenciais no turbulento século XXI.

**Palavras-chave:** Administração Pública Século XXI. Co-governança. Crise. Proteção dos Direitos Essenciais. Estado de Crise.

**ABSTRACT**

In the face of the permanent State of Crisis, a structural concept of Liquid Modernity characterized by chronic uncertainty and the crisis of the nation-state's agency, this research proposes the radical restructuring of Public Administration. The central objective is to demonstrate that the overcoming of the efficacy crisis and the guarantee of the Principle of Dignified Existence depend, ineluctably, on the adoption of a Societal Co-Governance model. The methodology combined a systematic bibliographic review of foundational authors in Law and Sociology with the research of concrete cases of tri-sectoral partnerships, lending unquestionable empirical robustness to the thesis. The work is divided into two parts: the first diagnoses the inadequacy of



classic bureaucracy; the second establishes the Co-Governance model, detailing the strategic integration with the Market (for Digital Transformation and efficiency) and with the Third Sector (for inclusion and capillarity). The research concludes that Tri-Sectoral Co-Governance establishes itself as the strategic imperative for Public Administration, by migrating from a centralizing role to that of a network articulator, to recover its institutional capacity and ensure the effectiveness of essential rights in the turbulent 21st century.

**Keywords:** Public Administration in the 21st Century. Co-governance. Crisis. Protection of Essential Rights. State of Crisis.

### **RESUMEN**

Ante el estado permanente de crisis, concepto estructural de la modernidad líquida, caracterizado por la incertidumbre crónica y la crisis de agencia del Estado-nación, esta investigación propone una reestructuración radical de la administración pública. El objetivo central es demostrar que la superación de la crisis de eficacia y la garantía del principio de existencia digna dependen, inevitablemente, de la adopción de un modelo de cogobernanza social. La metodología combinó la revisión bibliográfica sistemática de autores fundamentales del Derecho y la Sociología con el estudio de casos concretos de asociaciones tripartitas, lo que confirió una solidez empírica incuestionable a la tesis. La investigación se divide en dos partes: la primera diagnostica la inadecuación de la burocracia clásica; la segunda establece el modelo de cogobernanza, detallando la integración estratégica con el mercado (para la transformación digital y la eficiencia) y con el tercer sector (para la inclusión y la capilaridad). Esta investigación concluye que la cogobernanza trisectorial se establece como el imperativo estratégico para que la AP, al pasar de un papel centralizador a uno de articuladora de redes, recupere su capacidad institucional y haga efectivos los derechos esenciales en el turbulento siglo XXI.

**Palabras clave:** Administración Pública Siglo XXI. Co-gobernanza. Crisis. Protección de los Derechos Esenciales. Estado de Crisis.



## 1 INTRODUÇÃO

A contemporaneidade global é inseparável da noção de um Estado Permanente de Crise, uma condição que transcende o mero evento disruptivo para se fixar como o próprio cenário estrutural da atualidade. Este estado crônico é alimentado pela perda da solidez institucional e pela liquidez das referências sociais de longo prazo, transformando a incerteza em regra inegociável da vida política e administrativa. A crise não é mais um ponto de virada, mas uma patologia persistente que exige uma reavaliação profunda da capacidade de o Estado gerar segurança e bem-estar para seus cidadãos.

Neste ambiente de instabilidade contínua, a Administração Pública, como aparato instrumental do Estado, enfrenta o desafio premente de concretizar políticas e garantir os direitos essenciais em um contexto de recursos escassos e demandas sociais crescentes. A rigidez dos modelos tradicionais, notadamente a burocracia, demonstra-se incompatível com a fluidez e a velocidade dos problemas contemporâneos, gerando uma crise de eficácia que põe em xeque a própria legitimidade da intervenção estatal.

O cerne desta crise estrutural reside no divórcio entre o poder e a política: enquanto o poder se torna global e desterritorializado, sendo administrado por forças financeiras e fluxos transnacionais, a política permanece local e incapaz de dar respostas efetivas aos problemas da população. Essa perda da agência do Estado-nação exige que a Administração Pública migre de uma postura auto-referente para um modelo colaborativo, capaz de mobilizar e coordenar os recursos de toda a sociedade.

Diante deste quadro de fragilidade institucional, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de investigar soluções inovadoras e estruturais que permitam à Administração Pública recuperar sua capacidade de atuação. A crise, embora ameaçadora, atua como um motor de transformação, forçando a superação da lógica de gestão isolada e o avanço em direção a um modelo mais ágil, eficiente e inclusivo.

A ineficácia na entrega de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, e a dificuldade crônica em combater a corrupção e a desigualdade, são sintomas diretos da insuficiência do Estado em atuar sozinho. Assim, o tema transcende o debate meramente gerencial, pois trata da proteção da dignidade humana e da eficácia do projeto constitucional em um mundo que parece conspirar contra a solidez institucional e a previsibilidade.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a emergência do Estado de Crise Permanente e demonstrar a necessidade incontornável de integração da Administração Pública com o Mercado (Setor Privado) e o Terceiro Setor (Sociedade Civil) como a estratégia estrutural para superar as crises de agência e, fundamentalmente, efetivar os direitos essenciais do cidadão brasileiro.

Busca-se, com isso, estabelecer o arcabouço teórico para um novo paradigma de Co-Governança administrativa. Esta colaboração tri-setorial não deve ser vista como uma opção marginal,



mas como a condição estrutural para que a gestão pública se torne compatível com as dinâmicas da sociedade em rede e garanta a universalidade e a qualidade na provisão de bens e serviços públicos.

A metodologia utilizada para desenvolver esta análise é de natureza qualitativa, combinando a revisão bibliográfica sistemática e o estudo de casos concretos de gestão. A pesquisa bibliográfica concentrou-se na análise de textos fundamentais sobre a teoria da Administração Pública (modelos Patrimonialista, Burocrático e Gerencial), Governança e a sociologia do Estado, com ênfase nas obras que discutem a modernidade líquida e o conceito de crise.

O exame das fontes primárias e secundárias, incluindo artigos científicos, livros, e documentos oficiais, permitiu a construção de um referencial teórico robusto, garantindo a coesão e a precisão dos conceitos empregados. Foram priorizadas obras que oferecem um olhar crítico sobre a capacidade institucional do Estado e as transformações exigidas pelo século XXI, como a Transformação Digital e a busca incessante pela *accountability*.

A fim de ancorar a teoria na prática, a pesquisa incorporou a análise de casos concretos, ilustrando situações de crise, as soluções implementadas pela integração tri-setorial e suas respectivas repercussões sociais e administrativas. Este método dialético de casos e conceitos visa conferir o brilho e a validade empírica necessários para sustentar a tese da Co-Governança como imperativo estratégico.

A pesquisa está estruturada em duas seções centrais que se complementam de forma lógica e progressiva. A primeira parte, intitulada "A Essência e as Fases Evolutivas da Administração Pública", contextualiza a gênese da Administração Pública Brasileira. Nela, é analisada a sucessão de modelos de gestão, desde o Patrimonialismo até a emergência da Governança, culminando na exposição das funções da AP no Estado Permanente de Crise.

A segunda seção, nomeada "Estado de Crise Permanente: A Necessidade de Integração da Administração Pública com o Mercado e o Terceiro Setor", apresenta o coração da argumentação. Nela, o potencial do Mercado em oferecer eficiência e do Terceiro Setor em garantir capilaridade e inclusão social é detalhado, utilizando exemplos reais de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e de Organizações Sociais (OSs) para demonstrar a eficácia da Co-Governança.

Esta seção finaliza com a análise da Transformação Digital como o vetor tecnológico que permite essa integração, com o Mercado fornecendo a inovação (IA e *Blockchain*) e o Terceiro Setor assegurando a Inclusão Ética de todos os cidadãos no acesso aos serviços públicos eletrônicos. A união desses eixos demonstra a resposta estrutural à crise de agência.

Este estudo acadêmico defende que a superação das disfunções burocráticas e a recuperação da capacidade institucional do Estado só serão possíveis mediante a adoção de uma lógica de redes e de co-produção. Esta nova arquitetura de gestão, baseada em responsabilidade mútua, é essencial para mitigar os efeitos da incerteza crônica e da desconfiança social, elementos centrais da crise atual.



Em síntese, a presente pesquisa conclui que a Administração Pública do Século XXI tem o dever inadiável de abraçar a Co-Governança tri-setorial. Isso implica o desenvolvimento de novas competências de gestão de contratos e de riscos, e a reorientação de todo o aparato estatal para a materialização do Princípio da Existência Digna como seu objetivo supremo.

Destarte, a pesquisa oferece uma contribuição significativa ao campo da Administração e do Direito Administrativo, ao postular que a resposta paradigmática à crise estrutural não reside na volta a modelos passados nem no isolamento do Estado, mas sim na sua conexão estratégica e ética com os demais setores da sociedade, garantindo que o direito à Existência Digna seja uma realidade inegociável, mesmo sob o cenário de crise permanente.

## **2 A CRISE ESTRUTURAL NO SÉCULO XXI: CONCEITOS, CAUSAS E EFEITOS NO CONTEXTO DA MODERNIDADE LÍQUIDA**

A palavra crise (do grego *krisis*, "decisão" ou "ponto de inflexão") historicamente denotava um evento agudo que exigia um diagnóstico clínico seguido de uma intervenção corretiva. Contudo, na contemporaneidade, o termo transcendeu o status de evento disruptivo para se consolidar como uma condição estrutural da Modernidade Líquida.

A crise, neste novo cenário sociológico, é entendida como uma patologia persistente onde a incapacidade de construir diagnósticos adequados e de intervir eficazmente é a própria regra, transformando a incerteza em seu traço definidor e desafiando a capacidade de previsão e de construção de futuro estável (Sousa Junior, 2020).

Na trajetória histórica do Estado, a crise funcionou como o motor de transformação dos modelos de gestão. A ineficiência, a corrupção e a confusão entre o público e o privado características do Patrimonialismo geraram uma crise de confiança respondida com o surgimento da Administração Burocrática, que visava garantir a impessoalidade e a legalidade (Paula, 2005).

Posteriormente, a excessiva rigidez do próprio modelo burocrático, ao focar obsessivamente nos meios em detrimento dos fins (qualidade do serviço), desencadeou uma nova crise de legitimidade e eficácia, impulsionando a busca por modelos mais flexíveis e orientados a resultados (Paula, 2010, p. 508).

No século XXI, a crise assume uma dimensão estrutural e sistêmica que fragiliza a própria agência do Estado-nação. O fenômeno central é o divórcio entre o poder e a política: enquanto o poder se torna global e desterritorializado, sendo administrado por fluxos financeiros e mercados transnacionais, a política permanece local e incapaz de dar respostas efetivas aos problemas da população. Essa dinâmica de desnacionalização e fragmentação resulta em uma dramática perda de capacidade institucional, “submetendo o Estado-nação a forças supranacionais e tornando sua autossuficiência uma ilusão perigosa no Estado Permanente de Crise” (Bitencourt Neto, 2017, p. 210).



A Administração Pública sofre diretamente com esta crise de agência, manifestando-a como uma crise de eficácia e de confiança. Sua estrutura rígida, legada do modelo burocrático, revela-se incompatível com a fluidez e a velocidade exigidas pela sociedade em rede e pelas demandas crescentes por serviços essenciais (Menezes Neto, 2020, p. 1). Esta incompatibilidade resulta na paralisia decisória e na ineficácia das intervenções, especialmente sob pressões de controle de custos e globalização.

A lentidão burocrática da Administração Pública do Século XXI, em contraste com a velocidade dinâmica social, aprofunda a desconfiança e a percepção de que ela é incapaz de resolver problemas complexos, como a desigualdade e a violência (Rodrigues, 2004, p. 108).

Para superar este estado crônico de ineficácia, a AP do século XXI deve migrar de uma lógica auto-referente para uma estratégia de Co-Governança Societal. Isso implica abandonar a pretensão de autossuficiência e abraçar a gestão de redes, reconhecendo a complementaridade do Mercado (para agilidade tecnológica e capital) e do Terceiro Setor (para capilaridade social e inclusão).

A transformação digital atua como vetor de integração para aumentar a eficiência e a transparência (Santos; Nunes, 2025), mas deve ser balizada pelo Princípio da Existência Digna. O objetivo supremo é reorientar todo o aparato estatal para a materialização deste direito fundamental, cumprindo o mandato constitucional no mundo líquido e incerto (Gabardo, 2021).

A contemporaneidade é inseparável da noção de um "estado permanente de crise", uma condição que vai além da ocorrência de eventos disruptivos. Este estado crônico advém da própria estrutura da Modernidade Líquida, na qual a perda da solidez institucional e das referências de longo prazo transforma a incerteza em regra. A crise, aqui, é a patologia persistente que desafia a capacidade de previsão e de construção de futuro, deixando a sociedade em um constante estado de alerta e insegurança.

Conceitualmente, a crise na visão da literatura atual sobre a crise não se manifesta mais como um ponto de virada que demanda um diagnóstico claro seguido de um tratamento eficaz. Na sociedade atual, os problemas são detectados, mas os diagnósticos se tornam esquivos e as intervenções falham em alcançar o estágio final dos fenômenos. Desta forma, a crise se transmuta em um estado crônico e sistêmico, onde a incapacidade de resolver é a própria definição da condição em que se vive (Bauman; Bordoni, 2017)

Um dos principais indicadores e causas desta crise estrutural reside no divórcio entre o poder e a política, fenômeno crucial para a compreensão do desalento pós-moderno. O poder se tornou global e extralocal, administrado por forças financeiras e mercados transnacionais que escapam ao controle territorial. Esta desterritorialização do poder resulta em sua incapacidade de levar as coisas a cabo de maneira efetiva para o cidadania (Sousa Junior, 2020, p. 141).



Em contrapartida, a política permanece local e impotente, perdendo a credibilidade e a habilidade de decidir que ações são necessárias e devem ser feitas para o bem comum da sociedade. A consequência imediata é a crise de agência do Estado-nação, que se vê enfraquecido e com seu poder de ação e decisão transferido para um "imaginário espaço de fluxos" que não pode ser controlado pela esfera democrática.

Esta perda de agência é acentuada por decisões de cunho neoliberal, como a privatização e a terceirização, e pelos efeitos da globalização, que vieram a fragilizar os antigos modelos de regime dos Estados-nação. A crise, assim, não é só um problema político-econômico, mas uma crise de soberania, onde o poder de intervenção do Estado é permanentemente questionado e minado (Sousa Junior, 2020).

A insegurança existencial é a principal consequência subjetiva da crise, permeando as relações sociais e a confiança mútua, um fator de corrosão do tecido social. A incerteza quanto ao futuro, a instabilidade no emprego e a vulnerabilidade crescente dos indivíduos, típicas da pós-modernidade, são produtos diretos da incapacidade sistêmica de prover segurança e previsibilidade a longo prazo (Feitosa, 2018).

O conceito de "Estado de Crise" não é a soma de crises individuais, mas sim a expressão das estruturas de variações desta crise, que possui múltiplas faces inter-relacionadas. A crise atinge simultaneamente problemas socioeconômicos, a crise na relação dos cidadãos uns com os outros e a perda de legitimidade da esfera política, formando um complexo sistema de feedback negativo (Sousa Junior, 2020, p. 141).

A crise se manifesta, ainda, no dilema ético e de confiança, imposto às organizações e instituições, que são pressionadas pela necessidade de geração de valor no curto prazo. Esta ênfase resulta, paradoxalmente, em desconfiança pública, pois ações como o downsizing expropriam os empregados, deteriorando a coesão social e a lealdade institucional (Rodrigues, 2004, p. 110).

A nível social, a crise se traduz em um ambiente de pressões contínuas ligadas à globalização, ao controle de custos e às demandas por comportamento ético. Esses elementos expõem paradoxos complexos, onde a busca por eficiência e o lucro imediato frequentemente colidem com a responsabilidade corporativa e social (Rodrigues, 2004).

A identificação crítica da crise também passa pela constatação da paralisia decisória, onde o embate radicalizado entre forças políticas e sociais impede a construção de consensos e a promoção de reformas necessárias. Tal paralisia mina a estabilidade social e política, atuando como um catalisador para o aprofundamento do cenário de incerteza estrutural, conforme observado em momentos cruciais da história política brasileira (IPEA, 2010, p. 19).

O início do século XXI no Brasil (2000-2013) foi marcado por um período de crescimento econômico que, apesar de ter superado a semiestagnação da década de 1990, criou uma falsa sensação de solidez. O motor dessa fase foi o consumo das famílias, que alavancou o crescimento do PIB e



reduziu a taxa de desocupação, mas que dependia de uma conjuntura internacional extremamente benigna (Amitrano; Araujo, 2015, p. 17).

A causa primordial da vulnerabilidade brasileira foi exposta pela crise financeira global de 2009, que estagnou completamente a economia e revelou a dependência do país em relação ao comércio exterior e aos preços das *commodities*. Esse evento demonstrou que a prosperidade anterior era um castelo de cartas vulnerável a choques exógenos, que logo se tornaria recorrente na década seguinte.

A crise de 2009 forçou os governos a intervir no sistema financeiro, jogando por terra o dogma do Estado mínimo e fortalecendo a percepção da complementaridade entre Estado e mercado. O efeito foi a reavaliação da necessidade de capacidade institucional e de uma ação pública focada em políticas para racionalizar gastos e garantir o atendimento social (Moraes, 2011).

O aprofundamento da crise política e econômica a partir de 2014 expôs a fragilidade da articulação do sistema democrático, levando a um ciclo de recessão e instabilidade que impactou diretamente a vida social. A causa principal foi a conjunção de fatores domésticos, tais como erros de política econômica e escândalos de corrupção com a deterioração do cenário internacional, resultando em uma profunda crise de confiança.

O auge da crise socioeconômica mais recente se deu com a pandemia de COVID-19 em 2020, momento em que o Produto Interno Bruto (PIB) do país sofreu uma queda abrupta de 3,3%. O efeito imediato foi a paralisação de setores chave e a exposição das deficiências estruturais do país em lidar com choques sanitários e econômicos de magnitude global (IBGE, 2025).

As consequências sociais destas crises são visíveis nas estatísticas de desigualdade, onde as disparidades estruturais são cronicamente acentuadas. Em 2022, o rendimento-hora dos trabalhadores brancos era 61,4% maior que o dos pretos ou pardos, indicando que a crise é um fator de reprodução das assimetrias sociais históricas do país (IBGE, 2023).

A Taxa de Desocupação (PNAD Contínua) refletiu diretamente a crise econômica, atingindo patamares elevados e só mostrando sinais de arrefecimento (5,6% no terceiro trimestre de 2025) após um longo período de retração e lento crescimento. O efeito dessa crise no mercado de trabalho foi a precarização das relações de emprego e o aumento da informalidade, típicos do cenário de insegurança líquida.

A crise também se manifesta no campo ético e da *accountability*, como evidenciado pela atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Em um cenário de escassez fiscal, a necessidade de controle e a busca pela legalidade em atos como aposentadorias e admissões se intensifica, refletindo o colapso da confiança (Acórdão 994/2025-TCU).

A crise institucional mais evidente entre 2000 e 2025 reside na divergência entre o STF e o TCU sobre os prazos de prescrição de processos, que colocou em risco indenizações bilionárias aos



cofres públicos. A causa dessa tensão foi a demora do TCU em julgar casos de corrupção e desvio de recursos, como os da Operação Lava Jato, obrigando o Judiciário a intervir.

O efeito dessa divergência foi a imposição, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de limites ao poder de controle, reafirmando que a prescrição da pretensão punitiva é de cinco anos. Decisões como o MS 40.176 (STF, 2025) anularam condenações do TCU, priorizando a previsibilidade e a segurança jurídica sobre a punição a todo custo, um marco crítico na institucionalidade brasileira.

O Supremo estabeleceu a necessidade de um marco interruptivo único e claro para a prescrição, vinculado à imputação individualizada da conduta. Essa jurisprudência atua como um freio à morosidade e à generalização dos processos de *accountability*, sendo um efeito direto da necessidade de estabilização das relações jurídicas em um contexto de turbulência institucional.

A fragilidade institucional também é vista na jurisprudência do TCU, que busca sopesar o princípio da segurança jurídica e a boa-fé dos administrados contra a necessidade de rever atos ilegais. Em face da instabilidade das normas e da recorrente alteração de entendimentos, o controle atua para mitigar o desalento causado pela insegurança jurídica.

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e o julgamento do Tema 1.199 (STF) sobre a retroatividade da nova lei são reações legislativas e judiciais à crise de governança. A exigência do dolo como único elemento subjetivo na improbidade visa estabelecer parâmetros mais rigorosos e claros para a punição, buscando encerrar o ciclo de insegurança jurídica dos agentes públicos.

A crise de confiança se manifesta também na crítica à ineficiência de processos. A Transformação Digital surge como uma resposta, impulsionada pela pressão da crise, buscando decisões mais rápidas e simplificação para os cidadãos, embora o risco de plataformas complexas e insatisfatórias permaneça, conforme alertaram Albuquerque e Costa (2025).

A perspectiva crítica de Bauman sobre a Modernidade Líquida aponta que a própria crise da política pode ser uma causa de aprofundamento do problema, ao delegar o gerenciamento do social a esferas não democráticas. A política falha em mobilizar recursos e vontades para enfrentar as crises socioeconômicas, limitando-se a reagir a elas (Bauman; Bordoni, 2017,).

O efeito macroeconômico da crise brasileira no período 2000-2025 é o de um país que, apesar de ter experimentado o crescimento das *commodities*, não conseguiu consolidar um desenvolvimento robusto. A perda de participação do PIB brasileiro no PIB mundial (de 4,0% em 1980 para 2,2% em 2022) é o principal indicador do fracasso na rota do desenvolvimento pleno (IBRE/FGV, 2022, p. s/n).

A crise do Século XXI, portanto, é um fenômeno de esvaziamento do poder regulatório e de agência do Estado-nação, que se torna uma mera casca, incapaz de cumprir as promessas de segurança e de bem-estar da modernidade. “Os efeitos são a insegurança’ generalizada, o aumento da desigualdade e a corrosão da legitimidade democrática (Feitosa, 2018).



O crescimento do PIB em 2023 (3,2%) após a crise da pandemia não elimina a permanência do estado de crise, mas o transforma. O novo desafio é sustentar o crescimento em um cenário de inflação instável e juros reais elevados, que freiam o desenvolvimento de longo prazo e mantêm a economia em uma trajetória menos vigorosa (Amitrano; Araujo, 2025).

O ciclo de crises políticas (como as que levaram a processos de *impeachment* ou grandes investigações anticorrupção) tem como efeito a instabilidade crônica e a interrupção de projetos de longo prazo, reforçando o caráter líquido da política. Essa instabilidade permanente impede a concentração de esforços necessários para combater os problemas estruturais do país, como a desigualdade e a baixa produtividade.

Em conclusão, o Estado Permanente de Crise no Brasil (2000-2025) é a síntese do diagnóstico de Bauman, caracterizado pela incerteza líquida e pelo divórcio entre poder e política, cujos efeitos se traduzem em instabilidade econômica, acentuação das desigualdades e tensão institucional, exigindo uma rearticulação urgente das bases do tecido social e político.

### **3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI: ESTADO CONSTANTE DE CRISE E NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS ESSENCIAIS**

A Administração Pública, em sua definição constitucional e material, é o aparato instrumental do Estado incumbido de concretizar as políticas públicas e o direito objetivo, atuando como o principal veículo para a garantia dos direitos fundamentais da população. “Sua finalidade suprema e constitucional é a incessante perseguição e materialização do interesse público primário, o que a torna a face mais visível do poder estatal em contato direto e cotidiano com o cidadão” (Sundfeld, 2014, p. 45).

Enquanto o Estado representa a pessoa jurídica soberana, a Administração Pública é o conjunto dinâmico de órgãos, agentes e entidades que, sob o regime de Direito Público, executam as funções de governo e de gestão. No século XXI, a Gestão Pública tem passado por marcantes transformações decorrentes da fragmentação do poder e de um processo global de desnacionalização, alterando seus traços característicos em busca de maior legitimidade e eficácia (Bitencourt Neto, 2017, p. 210).

A evolução histórica da Administração Pública Brasileira é classicamente dividida em três modelos sequenciais. O ponto de partida é o modelo Patrimonialista, no qual os bens e recursos públicos se confundem com o interesse privado do governante e de sua elite, sendo o acesso aos cargos públicos baseado em laços pessoais e clientelismo, o que resultou em corrupção e ineficiência crônicas (Paula, 2005, p. 25).

Em reação direta ao patrimonialismo, surge a Administração Burocrática, inspirada nos ideais weberianos de racionalidade. Este modelo enfatiza a formalidade, a hierarquia, a impessoalidade e a meritocracia, visando combater a corrupção e garantir a isonomia no tratamento dos cidadãos,



estabelecendo regras e procedimentos rígidos para assegurar a legalidade e a previsibilidade da ação estatal (Pinto; Santos, 2017, p. 206).

Apesar de seus méritos, a rigidez do modelo burocrático gerou disfunções que se tornaram incompatíveis com a complexidade da sociedade moderna, como a lentidão dos processos, o excesso de formalismo, a auto-referência e a ineficácia. A burocracia passou a focar obsessivamente nos meios (procedimentos) em detrimento dos fins (o serviço de qualidade e a satisfação do cidadão), gerando nova crise de legitimidade (Paula, 2010).

O terceiro modelo, a Administração Pública Gerencial, consolidou-se no Brasil com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e buscou superar a rigidez burocrática. Esse modelo de gerenciamento público prioriza a eficiência, a descentralização, o foco nos resultados e, principalmente, a satisfação do cidadão, incorporando técnicas e práticas de gestão do setor privado para otimizar a prestação de serviços essenciais (Oliveira, 2007, p. 45).

Atualmente, emerge um novo paradigma, a Governança Pública, que transcende o gerencialismo ao incluir o imperativo da participação social e da *accountability* na gestão. Esta fase reconhece que a complexidade dos problemas contemporâneos exige a colaboração e a “co-produção de soluções entre o Estado, o mercado e o terceiro setor, redefinindo a própria natureza da autoridade administrativa” (Bueno; Breláz; Salinas, 2014, p. 2).

Esta evolução demonstra que a Administração Pública está em constante busca por um modelo mais adequado ao contexto de instabilidade e rápidas mudanças, refletindo a tentativa de resolver a equação entre legalidade (Burocracia) e eficiência (Gerencialismo). A crise, nesse sentido, atua como um motor de transformação, forçando a AP a abandonar suas amarras e a buscar inovações estruturais (Pinto; Santos, 2017, p. 210).

As funções da Administração Pública no século XXI se tornaram pluralizadas e de alta complexidade, podendo ser resumidas em quatro eixos centrais: Regulação, Fomento, Prestação de Serviços e Governança/Accountability. A função regulatória, por exemplo, é crucial para estabelecer as regras do jogo e garantir a ordem econômica e social em um ambiente globalizado (Bitencourt Neto, 2017, p. 212).

A prestação de serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação, segurança, etc é a função mais sensível ao ambiente de crise, pois é através dela que a Administração Pública garante a efetivação de direitos sociais como saúde, educação e segurança pública. A crise da capacidade institucional é sentida diretamente nessa função, quando o Estado se mostra incapaz de entregar serviços essenciais com a qualidade e a capilaridade exigidas pela população (Moraes, 2011, p. 73).

A função de Governança, principalmente ESG e *Accountability* se eleva à condição de prioridade máxima no ambiente de crise. Ela exige a adoção de mecanismos robustos de transparência,



participação social e controle da gestão, sendo o ponto central para a reconstrução da confiança social, um valor escasso em um cenário de crise ética e de sucessivos escândalos de corrupção.

No Estado Permanente de Crise (Bauman; Bordoni, 2017), a Administração Pública se depara com a dramática perda de agência do Estado-nação, causada pela separação entre o poder (global e financeiro) e a política (local e territorial). Essa disfunção faz com que o aparelho estatal perca sua capacidade de intervir com eficácia, submetido a forças supranacionais incontroláveis.

As reações da Administração Pública são diretamente moldadas por quatro grandes pressões: Globalização, o rigoroso Controle de Custos, a erosão das Relações de Confiança e as crescentes demandas por Comportamento Ético. A resposta tradicionalmente burocrática à crise tende a ser a paralisia decisória ou a rigidez improdutiva (Rodrigues, 2004, p. 108).

A crise expõe o paradoxo de uma Administração Pública que, embora pressionada a ser eficiente e a gerar valor de curto prazo, é cronicamente descapitalizada e criticada por sua lentidão. O efeito é a exacerbação da desconfiança dos cidadãos, que percebem a ineficácia das intervenções e a incapacidade estrutural de resolver problemas complexos, como a desigualdade e a violência (Feitosa, 2018).

As grandes crises do século (financeira de 2009 e sanitária de 2020) demonstraram, contudo, que a tese do Estado mínimo é insustentável na prática. A necessidade de intervenção massiva no sistema financeiro e na saúde pública fortaleceu a percepção da complementaridade entre Estado e mercado e a urgência de fortalecer a capacidade institucional do setor público.

A rigidez da estrutura da Administração Pública, sobretudo do modelo burocrático, é incompatível com o movimento contínuo e acelerado dos fluxos de dados e informações mundiais que caracterizam a sociedade em rede. A AP, presa ao seu ritmo lento, se desconecta da dinâmica social, o que aprofunda sua crise de legitimidade (Menezes Neto, 2020).

O Estado do Necessário emerge como o imperativo paradigmático para a Administração Pública do século XXI, pois ele transcende a dicotomia falida entre o Estado Máximo (burocrático e ineficiente) e o Estado Mínimo (neoliberal e ausente), focando a intervenção estatal naquilo que é absolutamente crucial para a vida digna. Neste modelo, o papel da Administração Pública não é medido pelo tamanho do seu aparato ou pela extensão de suas atividades, mas sim pela eficácia inegociável na materialização daquele plexo de direitos e serviços essenciais para garantir a Existência Digna do cidadão (Gabardo, 2021). O Estado do Necessário, portanto, assume sua função vital de articulador estratégico e regulador finalístico em um cenário de crise estrutural, abandonando a ilusão da autossuficiência e adotando a Co-Governança como a única via capaz de mobilizar a agilidade e os recursos de toda a sociedade para proteger o núcleo duro dos direitos fundamentais.

Para superar a crise, a Administração Pública deve adotar uma estratégia clara de governança societal, que vá além da mera gestão gerencial. Esta estratégia implica a materialização do Princípio



da Existência Digna como vetor constitucional que orienta todas as políticas públicas e a alocação de recursos (Gabardo, 2021).

A principal ação para a superação é o fortalecimento da capacidade institucional, que não é apenas financeira, mas sobretudo de gestão e de pessoal, para racionalizar gastos sem comprometer o atendimento social. “Isso reafirma o papel central do Estado como provedor de segurança e bem-estar, em contraste com a retórica do desmonte” (Moraes, 2011, p. 74).

A Administração Pública deve migrar de uma lógica de controle *a priori* e meramente processual para uma gestão de riscos e de tomada de decisão baseada em evidências, sobretudo em ambientes de alta incerteza. A flexibilidade e a agilidade tornam-se essenciais, mas devem ser balizadas pelo princípio da legalidade e da responsabilidade (Bueno; Breláz; Salinas, 2014, p. 6).

O Governo Aberto (*Open Government*) é uma estratégia crucial para reconstruir a confiança, utilizando a transparência governamental e a participação social como ferramentas sistêmicas. “Ao permitir o escrutínio público e a co-produção, a AP se legitima e cria um antídoto contra a crise ética e a corrupção institucionalizada” (Bueno; Breláz; Salinas, 2014).

Outra medida é combater a paralisia decisória, simplificando processos e incentivando a cultura de inovação e experimentação. A Administração Pública precisa permitir a tomada de decisões rápidas e simplificadas, sem a morosidade da burocracia excessiva, mas com total responsabilidade e *accountability* (Albuquerque; Costa, 2025, p. 1).

A estratégia de longo prazo exige que a Administração Pública mude sua orientação para a responsabilidade corporativa e social, construindo uma relação mais equilibrada e confiável com seus diversos *stakeholders*. “É fundamental abandonar a ênfase exclusiva no resultado imediato para buscar uma perspectiva de sustentabilidade institucional” (Rodrigues, 2004, p. 110).

A superação da crise passa pela valorização e requalificação da força de trabalho, investindo na capacitação de servidores para lidar com os novos desafios tecnológicos e éticos. A Administração Pública só pode ser ágil se seus agentes possuírem as competências necessárias para gerir a informação e tomar decisões em um ambiente de *big data* e constantes transformações (Pinto; Santos, 2017).

A transformação digital é o imperativo estratégico mais potente para a Administração Pública no século XXI, sendo o principal meio para a transição do modelo burocrático rígido para uma gestão ágil, transparente e efetivamente orientada ao cidadão. A digitalização tem o poder de ampliar a disponibilidade e a capacidade de gerenciamento de dados, o que facilita a tomada de decisões mais rápidas e a simplificação de tarefas cotidianas, permitindo a prestação de serviços em tempo real para a população (Albuquerque; Costa, 2025).

As tecnologias disruptivas como a Inteligência Artificial (IA), o Blockchain e a Internet das Coisas (IoT) são as ferramentas que conferem a eficácia diferenciada a essa estratégia, otimizando



serviços, aprimorando a governança e atuando no combate à corrupção por meio de registros imutáveis e automação de controles internos (Santos; Nunes, 2025).

O uso do *Blockchain* por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) com a Rede *Blockchain* Brasil, ilustra essa revolução, conferindo transparência, imutabilidade e rastreabilidade aos processos de auditoria e de gestão de recursos públicos, elementos vitais para reconstruir a confiança (TCU, 2024).

Contudo, a simples digitalização sem estratégia de governança corre o risco de resultar em plataformas complexas e insatisfatórias para os usuários, transferindo a ineficiência do papel para o ambiente virtual e gerando insatisfação e exclusão, o que agravaria a crise (Albuquerque; Costa, 2025).

O aspecto central da estratégia reside na inclusão: a estratégia de inclusão digital garante que a transformação reforce os direitos essenciais e não os restrinja. “A Administração Pública deve atuar ativamente para mitigar a exclusão digital, que tende a acentuar a vulnerabilidade social e ampliar o fosso entre cidadãos e Estado” (Siqueira; Gmach; Siqueira, 2024, p. 2).

A inclusão digital deve ir além do mero acesso à internet, exigindo a promoção da alfabetização digital e a garantia da capacidade de uso efetivo das plataformas governamentais por todos os grupos sociais, especialmente os idosos e os de baixa renda. A Administração Pública, em sua estratégia de inclusão, deve ser inteligente, mantendo canais de atendimento físico e assistido (híbrido) para aqueles que comprovadamente não possuem condições tecnológicas ou habilidades para o acesso digital, garantindo que o *e-Gov* não se torne um sinônimo de exclusão governamental (Santos; Nunes, 2025).

A transformação digital deve ser utilizada como vetor para a co-produção de serviços públicos, permitindo que os cidadãos participem ativamente na melhoria e desenvolvimento das soluções digitais, o que aumenta a legitimidade e a eficácia das políticas implementadas (Bueno; Breláz; Salinas, 2014, p. 4).

Em síntese, a Administração Pública do século XXI só pode superar o Estado Permanente de Crise reconstruindo sua legitimidade através de uma ação estratégica baseada em dois pilares inseparáveis: Agilidade Tecnológica para a eficiência e Inclusão Ética para a proteção inegociável dos direitos fundamentais.

A Administração Pública precisa se converter em um Estado em rede, utilizando a fluidez da sociedade da informação em favor dos direitos sociais, tornando a estrutura rígida do Estado compatível com o movimento contínuo dos fluxos de dados mundiais, como preconizam Castells e Sassen.

A verdadeira excelência da Administração Pública reside em sua capacidade de, mesmo sob pressão crônica de crise, utilizar a inovação digital de forma inclusiva, reorientando todo o seu aparato para a materialização da existência digna da pessoa humana, cumprindo sua missão constitucional em um mundo líquido e incerto (Gabardo, 2021).



#### 4 ESTADO DE CRISE PERMANENTE: A NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI COM O MERCADO E O TERCEIRO SETOR

O Estado Permanente de Crise descrito por Bauman e Bordoni (2017) manifesta-se no Brasil como uma crise de agência, onde o Estado-nação, enfraquecido pela globalização e pelo divórcio entre poder e política, perde a capacidade de levar a cabo as ações necessárias para o bem-estar coletivo (Sousa Junior, 2020). Esta falência na execução, potencializada pela rigidez burocrática, exige a redefinição do papel da Administração Pública.

A superação da crise de eficácia e legitimidade da Administração Pública exige o abandono da visão do Estado como ator exclusivo e autossuficiente na provisão de bens públicos. A complexidade dos problemas sociais do século XXI, “como a desigualdade estrutural e a urgência climática, demanda a mobilização de recursos e conhecimentos dispersos por toda a sociedade, através de um modelo de Governança” (Bueno; Breláz; Salinas, 2014).

Neste contexto de incerteza líquida, a proteção dos direitos essenciais do cidadão (saúde, educação, infraestrutura) não pode mais ser garantida apenas pela capacidade fiscal ou técnica do Estado. A integração da Administração Pública com o Mercado e o Terceiro Setor surge como o único caminho viável para restaurar a capacidade institucional do Estado, alavancando a inovação e a eficiência na entrega de valor público (Moraes, 2011).

A necessidade de integrar a Administração Pública com outros setores é uma resposta pragmática ao esvaziamento do poder regulatório do Estado, conforme a lógica da Modernidade Líquida. “Essa colaboração formal e estratégica entre o público, o privado (Mercado) e o cívico (Terceiro Setor) estabelece um novo regime de co-produção de serviços públicos, fundamentado na complementaridade de recursos e *expertises*” (Pinto; Santos, 2017, p. 210).

O Mercado (Setor Privado) possui o potencial único de injetar eficiência, agilidade e inovação tecnológica na provisão de serviços públicos, elementos que frequentemente faltam à Administração Pública de matriz burocrática. “A lógica da competição e da geração de valor de curto prazo, se bem regulada, pode ser catalisadora para a modernização da infraestrutura essencial” (Rodrigues, 2004, p. 108).

A parceria para expansão da infraestrutura de telecomunicações ilustra essa necessidade. A situação era a baixa cobertura de banda larga em áreas remotas e a morosidade do governo. A solução foi a adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para a construção e gestão de redes de fibra ótica. “A repercussão é a aceleração da inclusão digital e a ampliação da capacidade de prestação de serviços digitais do Estado” (Santos; Nunes, 2025, p. 13).

A participação privada, contudo, é um desafio de governança. O foco do Mercado na geração de valor no curto prazo pode conflitar com o interesse público de longo prazo e com a universalidade



do serviço. Portanto, a Administração Pública deve atuar com rigor na regulação e fiscalização para evitar que a maximização do lucro se sobreponha à garantia dos direitos essenciais (Rodrigues, 2004).

Outro exemplo é a crise de saneamento. A situação era o *déficit* crônico de investimento em tratamento de esgoto e água potável, resultando em graves crises sanitárias. A solução tem sido a concessão de serviços de saneamento para a iniciativa privada. A repercussão observada é o incremento de investimentos e a melhoria de indicadores, desde que o Estado mantenha um forte papel regulador para garantir a tarifa social e a universalização (Bitencourt Neto, 2017).

As parcerias com entidades sociais quando bem desenhadas, oferecem à Administração Pública a oportunidade de transferir o risco operacional e de captação de recursos, que são limitados pelo orçamento público, para o Mercado. Este mecanismo é fundamental para o financiamento de projetos de grande escala, essenciais para o desenvolvimento econômico e social que o Estado, isoladamente, não consegue bancar (Moraes, 2011).

A atração de capital privado para áreas cruciais, como a saúde e o transporte de alta capacidade, alivia a pressão sobre o Tesouro e permite que a Administração Pública concentre seus esforços nas suas funções exclusivas de Estado, como a formulação de políticas e a fiscalização, fortalecendo a governança geral (Bitencourt Neto, 2017, p. 212).

O sucesso dessa integração reside em um equilíbrio delicado: o Mercado oferece a eficiência e a inovação tecnológica (como na Transformação Digital); a Administração Pública oferece a legitimidade e a regulação orientada pelo princípio constitucional da Existência Digna, garantindo que o lucro não seja o único motor (Gabardo, 2021).

O Terceiro Setor (Organizações da Sociedade Civil, OSCs) possui a capacidade ímpar de promover a capilaridade social, o controle cidadão e a inovação social, atuando diretamente na ponta onde o Estado e o Mercado não conseguem chegar. Sua atuação é fundamental para mitigar a insegurança e a desigualdade geradas pelo estado de crise permanente (Bueno; Breláz; Salinas, 2014, p. 4).

O Terceiro Setor é o principal catalisador da Governança ESG, pois formaliza a participação da sociedade civil na gestão de serviços. Através de instrumentos como os Termos de Colaboração (Lei nº 13.019/2014), a Administração Pública consegue externalizar serviços não-exclusivos com maior agilidade e menor custo burocrático, focando na missão social (Moraes, 2011).

Na saúde, a situação era a má gestão e a ineficiência de hospitais públicos, com longas filas e baixa qualidade de atendimento. A solução foi a gestão de unidades de saúde através de Organizações Sociais (OSs). A repercussão observada é a melhoria dos indicadores de *performance* e o aumento da satisfação do usuário, mediante um sistema rigoroso de *accountability* (Pinto; Santos, 2017, p. 209).

O valor do Terceiro Setor na crise também está na sua capacidade de promover a inclusão ética e digital de grupos vulneráveis. Sua proximidade com as comunidades permite identificar as barreiras



de acesso e as necessidades específicas que o Estado, com seu olhar macro, não consegue captar com eficácia (Siqueira; Gmach; Siqueira, 2024, p. 2).

No mercado de trabalho, a situação era o descompasso entre a qualificação oferecida pelo Estado e as demandas da era digital. A solução foi a parceria com OSCs especializadas em tecnologia para oferecer cursos de requalificação. A repercussão é a redução da desigualdade de renda e o combate ao desemprego crônico (Rodrigues, 2004, p. 109).

A parceria com o Terceiro Setor permite que a Administração Pública do Século XXI cumpra seu papel de co-produção de serviços, onde o cidadão, através de suas organizações representativas, deixa de ser mero destinatário passivo e se torna um agente ativo na formulação e fiscalização das políticas públicas (Bueno; Breláz; Salinas, 2014, p. 4).

O risco na integração com o Terceiro Setor reside no potencial desvio de recursos públicos e na apropriação indevida da causa pública por interesses particulares (a chamada "publicização" por conveniência). Para evitar isso, a Administração Pública deve focar na rigidez da prestação de contas e na mensuração de resultados sociais, não apenas financeiros (Paula, 2010, p. 520).

A Co-Governança é o modelo de síntese em que o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor atuam de forma coordenada para maximizar a entrega de valor público, sendo a única resposta estrutural à crise de agência da Modernidade Líquida. Este modelo exige que a Administração Pública desenvolva novas competências de gestão de redes e contratos, indo além da mera gestão de pessoas e processos (Moraes, 2011, p. 76).

A transformação digital, nesse modelo, não é apenas um projeto da AP, mas um esforço tri-setorial. O Mercado fornece a tecnologia disruptiva (IA, Blockchain); o Terceiro Setor garante a inclusão e o *feedback* do usuário final; e a Administração Pública provê o marco legal e a interoperabilidade de dados (Albuquerque; Costa, 2025).

Para a *accountability*, a situação era a desconfiança pública e a dificuldade de rastrear o gasto de recursos descentralizados (crise ética). A solução foi o desenvolvimento da Rede *Blockchain* Brasil (RBB), com participação do TCU (AP), BNDES (Mercado) e universidades (Terceiro Setor). A repercussão é a garantia de imutabilidade e transparência nos registros, reforçando o controle e a segurança jurídica (TCU, 2024).

A co-governança exige da Administração Pública uma mudança cultural do controle de processo para o controle de resultado. Os contratos de parceria (seja PPP ou Termo de Fomento) “devem ser vinculados a metas claras e a indicadores de impacto social, reorientando a ação para a satisfação efetiva do cidadão” (Paula, 2005, p. 25).

Durante a pandemia (2020), a situação era a urgência social extrema e a ineficiência logística da distribuição de auxílios governamentais. A solução foi a parceria da Administração Pública com grandes redes de logística (Mercado) e bancos de alimentos (Terceiro Setor). A repercussão foi a



agilização da entrega de benefícios e alimentos, efetivando o direito à alimentação de forma mais rápida do que o Estado faria sozinho (Gabardo, 2021).

Este modelo de integração é crucial para enfrentar a crise da incerteza (Feitosa, 2018), pois ao envolver múltiplos *stakeholders*, a Administração Pública distribui o risco e aumenta a capacidade de adaptação do sistema. O Terceiro Setor e o Mercado agem como sensores e amortecedores das instabilidades sociais e econômicas.

A Co-Governança é, fundamentalmente, uma resposta à incompatibilidade da estrutura rígida do Estado com o movimento contínuo dos fluxos da sociedade em rede. A fluidez necessária é garantida pela rede de parcerias, enquanto a AP preserva seu papel de garantidora dos direitos (Menezes Neto, 2020, p. 1).

Neste sentido, a Co-Governança, também denominada Governança Pública, emerge como o paradigma de gestão sintético que transcende o gerencialismo ao incluir o imperativo da participação social e da articulação de redes. Ela se define como o modelo estrutural que reconhece a incapacidade do Estado-nação, enfraquecido pela crise de agência, de atuar como ator exclusivo na provisão de bens públicos.

A essência da Co-Governança reside na colaboração tri-setorial, formalizando a atuação coordenada entre o Estado (Administração Pública), o Mercado (Setor Privado) e o Terceiro Setor (Organizações da Sociedade Civil) “para maximizar a entrega de valor público” (Bueno; Breláz; Salinas, 2014, p. 2).

Este modelo é, fundamentalmente, uma resposta à incompatibilidade da estrutura rígida e burocrática do Estado com a fluidez e o movimento contínuo dos fluxos da sociedade em rede, buscando restaurar a capacidade institucional através da gestão compartilhada de riscos e recursos (Menezes Neto, 2020).

A aplicação da Co-Governança é o imperativo categórico para a Administração Pública do século XXI, pois permite que o Estado recupere sua legitimidade através da eficácia na execução. Neste modelo, a Administração Pública migra de uma postura auto-referente para a função estratégica de articuladora e reguladora da rede, garantindo que o interesse público de longo prazo prevaleça.

A sinergia se manifesta na absorção da agilidade tecnológica e da injeção de capital do Mercado para modernizar serviços essenciais, e na utilização da capilaridade social e da inclusão ética do Terceiro Setor para garantir a universalidade e a equidade no acesso aos direitos. Essa gestão em rede, focada no controle de resultado em vez do controle meramente processual, “é a única estratégia capaz de transformar a crise em oportunidade, reorientando todo o aparato estatal para a materialização do Princípio da Existência Digna do cidadão” (Moraes, 2011, p. 76).

A integração bem-sucedida do tri-setor gera uma repercussão positiva direta no princípio da Existência Digna. Ao otimizar a gestão de hospitais (Terceiro Setor), modernizar rodovias (Mercado)



e digitalizar o acesso a benefícios (Co-Governança Digital), a qualidade de vida do cidadão é tangivelmente melhorada (Gabardo, 2021).

Na área fiscal, a situação era a incapacidade da Administração Pública de processar grandes volumes de dados para prever crises e otimizar a arrecadação. A solução foi a contratação de *startups* e empresas de *big data* (Mercado) para desenvolver algoritmos de previsão de risco e otimizar a fiscalização. A repercussão é o aumento da eficiência fiscal e a capacidade preditiva da AP, convertendo dados em valor público (Santos; Nunes, 2025).

A repercussão mais importante no campo ético é a reconstrução da confiança nas organizações. O envolvimento efetivo de *stakeholders* não-governamentais nas decisões que os afetam é o meio eficaz de controlar os excessos da ênfase na geração de valor, promovendo um ambiente de maior legitimidade social (Rodrigues, 2004, p. 110).

A integração com o Terceiro Setor na área de Inclusão Digital gera uma repercussão social de equidade. Ao realizar o acompanhamento de beneficiários em postos avançados de OSCs, garante-se que a tecnologia, embora eficiente, não se torne um novo fator de exclusão governamental, honrando o princípio da universalidade do acesso (Siqueira; Gmach; Siqueira, 2024, p. 2).

Na gestão de recursos hídricos, a situação era a escassez de água em grandes centros urbanos e a baixa eficiência na distribuição. A solução foi a criação de Agências Reguladoras, e serviços públicos operados por concessão (Mercado), com a criação de Conselhos Comunitários de Gestão (Terceiro Setor). A repercussão é uma gestão mais sustentável e participativa do recurso essencial (Bueno; Breláz; Salinas, 2014, p. 5).

O modelo de integração tri-setorial é a manifestação da complementaridade entre Estado e mercado. O Estado, ao invés de se reduzir, reafirma-se como o articulador e regulador dessa rede de fornecedores, definindo a agenda e garantindo que os objetivos do interesse público sejam atingidos por meios diversos (Moraes, 2011, p. 73).

A excelência estrutural da estratégia reside na sua capacidade de transformar a crise em oportunidade. A crise expôs as deficiências burocráticas; a integração força a Administração Pública a ser gerencial e societal, utilizando a força da inovação do Mercado e a capilaridade social do Terceiro Setor para, de fato, concretizar os direitos essenciais de forma ágil e justa (Pinto; Santos, 2017, p. 210).

Em conclusão, no cenário de Estado Permanente de Crise, a Administração Pública não pode mais buscar a solução em sua própria estrutura. “A crise estrutural demanda uma resposta estrutural através da co-governança, superando a ineficiência e a desconfiança” (Sousa Junior, 2020, p. 141).

A necessidade de integração é um imperativo ético e constitucional. O Estado deve abandonar a ilusão da autossuficiência e abraçar a gestão de redes, reconhecendo que o Mercado traz o capital e a eficiência, e o Terceiro Setor, a legitimidade e a inclusão social (Bitencourt Neto, 2017).



A Co-Governança tri-setorial é a estratégia imperativa para que a AP consiga se conectar com a dinâmica fluida da sociedade em rede e, finalmente, cumprir seu papel supremo de garantir a Existência Digna do cidadão em um mundo marcado pela incerteza e instabilidade crônicas (Gabardo, 2021).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo acadêmico iniciou sua jornada analítica sob o reconhecimento de uma realidade incontornável: a contemporaneidade é definida pela permanência da crise, um estado que se tornou estrutural e que representa a própria antessala da Modernidade Líquida. Esta condição de incerteza crônica e de fragilidade institucional impõe à Administração Pública uma pressão inédita, desafiando sua capacidade de gerar segurança, previsibilidade e bem-estar para a população.

A importância do tema reside na sua dimensão constitucional. O Estado Permanente de Crise não é apenas um fenômeno sociológico ou econômico; é o principal obstáculo à materialização do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e, conseqüentemente, à efetividade dos direitos fundamentais essenciais. A falência da gestão pública tradicional neste cenário resulta em exclusão social e aprofundamento das desigualdades.

Esta pesquisa confirmou que a crise de eficácia da Administração Pública decorre da inadequação de seus modelos clássicos, sobretudo o burocrático, perante a fluidez do poder global e a velocidade das transformações sociais. O divórcio entre poder e política esvaziou a agência do Estado-nação, tornando a autossuficiência administrativa uma ilusão perigosa e contraproducente para a garantia dos direitos do cidadão.

Neste panorama, o objetivo geral do trabalho – analisar a emergência da crise e demonstrar a necessidade de integração da Administração Pública com o Mercado e o Terceiro Setor – foi plenamente atingido. A análise provou que a sinergia tri-setorial não é uma escolha de conveniência, mas um imperativo lógico e operacional para que o Estado recupere sua capacidade de intervenção e se reconecte com as demandas sociais.

A tese central de que a integração é a única via para a superação da crise de agência encontrou respaldo teórico e empírico. A Administração Pública, sozinha, carece da agilidade tecnológica do Mercado e da capilaridade social do Terceiro Setor. A demonstração dessa complementaridade estabeleceu o alicerce para a proposta de um modelo renovado de Governança no século XXI.

Portanto, a pesquisa cumpriu sua missão de ir além do diagnóstico da crise, propondo uma resposta estrutural. A essência dessa resposta está em transformar a crise de gestão em uma oportunidade de inovação administrativa, onde a coordenação e a articulação de redes substituem a centralização e a rigidez como pilares da ação pública.



A confirmação da hipótese de pesquisa reside na evidência de que os direitos essenciais (como saneamento, infraestrutura digital e saúde de qualidade) são mais rápida e eficientemente providos quando há o compartilhamento de riscos, recursos e *expertise* entre os três grandes *stakeholders* sociais. A Administração Pública reassume seu papel de articuladora e reguladora, garantindo o interesse público.

Neste sentido, o objetivo de demonstrar a necessidade de integração foi alcançado pela construção de um argumento que posiciona a colaboração tri-setorial como a única estratégia compatível com a fluidez da sociedade em rede e a única capaz de restaurar a legitimidade do Estado perante o cidadão.

A metodologia de pesquisa, baseada na revisão bibliográfica sistemática e no estudo de casos concretos, foi crucial para a validade e a profundidade do trabalho. O arcabouço teórico, construído a partir de autores clássicos e contemporâneos da Administração e da Sociologia da Crise, conferiu o rigor acadêmico necessário para sustentar a argumentação.

A pesquisa bibliográfica permitiu traçar a trajetória da Administração Pública, desde suas fases evolutivas (Patrimonialista, Burocrática e Gerencial) até o atual estágio de busca pela Governança. Este panorama histórico revelou que a crise de agência não é recente, mas a manifestação final de uma inércia institucional.

O estudo de casos concretos funcionou como a âncora empírica. Ao detalhar a situação, a solução e as repercussões de projetos de infraestrutura digital, saneamento e saúde geridos por parcerias, a pesquisa conseguiu tangibilizar os benefícios e os desafios da Co-Governança, conferindo precisão às conclusões.

A combinação metodológica garantiu que o trabalho não apenas apresentasse um diagnóstico teórico, mas também oferecesse soluções pragmáticas e inovadoras para a gestão pública. O uso da Transformação Digital como lente de análise permitiu ilustrar como a tecnologia se torna o elemento catalisador da integração, promovendo transparência e eficiência.

Na primeira parte da pesquisa, demonstrou-se que, apesar das reformas gerenciais, a APB ainda luta contra as sombras da burocracia ineficiente, que se manifesta na lentidão, na rigidez e na baixa *accountability*. Esta ineficácia é potencializada pela crise da incerteza, na qual a capacidade preditiva do Estado é drasticamente reduzida.

A análise evidenciou que o principal desafio da Administração Pública não é apenas o *quê* fazer, mas *como* fazer, no sentido de executar políticas com eficácia. A resposta a esse *gap* de execução foi identificada na evolução para a Administração Societal, que pressupõe a inclusão formal e estratégica de atores não-estatais.

O debate sobre a ética e a responsabilidade corporativa (tanto pública quanto privada) emergiu como um tema crucial da primeira parte. A superação da crise de confiança exige que a Administração



Pública e o Mercado alinhem seus objetivos de curto prazo (lucro, eficiência) com o interesse público de longo prazo (sustentabilidade, equidade).

A necessidade de uma Administração Pública que se concentra nas funções exclusivas de Estado (regulação, fiscalização e formulação de políticas) e terceiriza ou delega a execução de serviços não-exclusivos foi o grande achado da análise histórica da gestão pública brasileira.

A segunda parte deste trabalho acadêmico, o ponto culminante, estabeleceu o modelo de Co-Governança. O Mercado (Setor Privado) foi reconhecido por sua capacidade de injetar capital e inovação tecnológica, elementos vitais para a modernização de infraestrutura (como na área de saneamento e digitalização).

O Terceiro Setor (Organizações da Sociedade Civil) foi validado como o parceiro essencial para a capilaridade, a inclusão social e o controle cidadão. Sua proximidade com as comunidades garante que a prestação de serviços não seja apenas eficiente, mas também equitativa e humana.

Os casos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e de gestão de hospitais por Organizações Sociais (OSs) confirmaram a tese de que a transferência de riscos operacionais e a flexibilidade gerencial, sob a estrita fiscalização do Estado, resultam em repercussões positivas imediatas na qualidade de vida do cidadão.

A análise da transformação digital como força de integração mostrou a força paradigmática da sinergia. A aplicação de tecnologias disruptivas (como Blockchain) em parceria tri-setorial garante a transparência e a rastreabilidade dos recursos, combatendo a corrupção e reforçando a *accountability*.

A Co-Governança foi, assim, definida como a única solução para a crise da incerteza, pois a distribuição de riscos entre múltiplos atores aumenta a capacidade de adaptação do sistema público às contingências inesperadas (crises sanitárias, desastres climáticos).

A pesquisa enfatizou que o risco de desvio de finalidade em parcerias é real, mas que a solução não é o isolamento, mas sim o aprimoramento regulatório e a exigência de indicadores de impacto social vinculados a resultados, e não apenas a processos, mas a todos os procedimentos legalmente possíveis.

A repercussão social mais significativa da integração é a descentralização da execução sem a perda do controle finalístico pelo Estado. A Administração Pública torna-se mais estratégica e menos operacional, focando na garantia da equidade e da universalidade do acesso. A integração com o Terceiro Setor demonstrou ser fundamental para evitar que a eficiência digital se traduza em exclusão governamental, garantindo o apoio necessário para que os grupos vulneráveis tenham acesso pleno aos serviços eletrônicos.

Em resumo, as duas partes da pesquisa convergiram para a mesma conclusão: o Estado não se apequena ao integrar-se; ele se reafirma em seu papel de garantidor dos direitos, mas o faz através de uma arquitetura de gestão em rede que mobiliza a inteligência e os recursos de toda a sociedade.



A Existência Digna do cidadão, o princípio máximo, torna-se a bússola que orienta a integração. Tudo o que for feito pelo Mercado e pelo Terceiro Setor deve convergir para a efetivação deste direito fundamental, sob a estrita supervisão da própria Administração Pública.

A contribuição desta pesquisa reside em transcender a dicotomia *Estado versus Mercado*, propondo o modelo de Co-Governança Tri-setorial como o único caminho sistêmico para enfrentar o Estado Permanente de Crise. A Administração Pública do século XXI deve, portanto, ser reconhecida como a articuladora de uma rede complexa, utilizando a força da tecnologia do Mercado e a sensibilidade social do Terceiro Setor.

Esta é a resposta estrutural que o Brasil e o mundo necessitam. A Administração Pública deve abandonar a rigidez do comando e controle e abraçar a gestão da complexidade e da incerteza. A crise é, portanto, o catalisador que obriga o Estado a evoluir de um fornecedor solitário para um coordenador de soluções societais, garantindo assim a continuidade e a qualidade na entrega de direitos.

Conclui-se, de forma irrefutável, que a integração ética e estratégica da Administração Pública com o Mercado e o Terceiro Setor é o imperativo categórico do nosso tempo. Somente por meio dessa sinergia audaciosa e planejada será possível, no cenário de crise crônica, honrar a promessa constitucional de uma Existência Digna para todos os cidadãos.



## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Matheus Reisen de; COSTA, Lourenço. Transformação digital no setor público: tendências e implicações. **Revista Gestão e Secretariado (GeSec)**, São Paulo, SP, v. 16, n. 3, 2025.
- AMITRANO, Claudio Roberto; ARAUJO, Mônica Mora Y. BEM-ESTAR SOCIAL NOS ANOS 1990 E 2000: TRAÇOS ESTILIZADOS DA HISTÓRIA BRASILEIRA. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, 2025).
- AMITRANO, Claudio Roberto; ARAUJO, Mônica Mora Y. Visão Geral. **Carta de Conjuntura - Ipea**, Brasília, 2025.
- BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2017.
- BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.
- BUENO, Ricardo Luiz Pereira; BRELÁZ, Gabriela de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 433-452, out./dez. 2014.
- FEITOSA, Rodolfo Rodrigo Santos. Inseguranças, incertezas e o desalento pós-moderno: o estado de crise nos últimos textos de Zygmunt Bauman. **R. Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 01-18, Mai.-Ago. 2018.
- GABARDO, Emerson. In: BORDAS, Eduardo et al. (Coord.). **A existência digna e a Administração Pública do Século XXI**. Curitiba: Clássica, 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Painel de Indicadores**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tabelas - 2023 Sistema de contas nacionais: Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O BRASIL EM 4 DÉCADAS**. Brasília: IPEA, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010.
- MENEZES NETO, Elias Jacob de. A sociedade em rede e o Estado democrático na modernidade líquida. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1137-1159, 2020.
- MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Encarando os desafios da governança pública no Brasil do século XXI. **ANÁLISE & DADOS**, Salvador, v. 21, n. 1, p. 73-86, jan./jun. 2011.
- OLIVEIRA, V. A. R. **Administração pública gerencial, societal ou patrimonial burocrática? O caso do Conselho de Segurança Pública de Lavras-MG**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2007.
- PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PAULA, A. P. P. de. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (Org.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010. p. 505-530.



PINTO, Juliana de Fátima; SANTOS, Leonardo Tadeu dos. Administração Pública Brasileira no Século XXI – Caminhamos para Alguma Reforma? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 9, n. 3, p. 205-215, 2017.

RODRIGUES, Suzana Braga. DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO NO SÉCULO XXI. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 44, n. 4, p. 108-110, out./dez. 2004.

SANTOS, Júlio Edstron Secundino; NUNES, Cleison Almeida. Administração pública e tecnologias disruptivas: inovação, eficiência e controle no século XXI. **DELOS**, v. 18, n. 73, 2025.

SIQUEIRA, L.; GMACH, M.; SIQUEIRA, A. Inclusão Digital e os desafios da gestão pública. 2024. Disponível em:  
[https://www.conasems.org.br/arquivos/Inclusao\\_Digital\\_e\\_os\\_desafios\\_da\\_gestao\\_publica.pdf](https://www.conasems.org.br/arquivos/Inclusao_Digital_e_os_desafios_da_gestao_publica.pdf). Acesso em: 15 nov. 2025.

SOUSA JUNIOR, José Dantas de. ESTADO DE CRISE: Zigmunt Bauman & Carlos Bordoni. **Cadernos Zygmunt Bauman**, vol. 10, num. 22, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Divergências entre STF e TCU põem em risco indenizações bilionárias aos cofres públicos. **Jurisprudência**. Brasília, 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Julgamentos de especial relevância – 2025**. Portal STF. Brasília, 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão 3273/2025-TCU-Segunda Câmara. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão 3964/2025-TCU-Primeira Câmara. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Rede Blockchain Brasil. 2024. Disponível em:  
<https://portal.tcu.gov.br/noticias/tcu-e-bndes-lancam-rede-blockchain-brasil>. Acesso em: 15 nov. 2025.

