

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ARRANJO INSTITUCIONAL: contributos do Novo Serviço Público para a gestão municipal

Magnus Luiz Emmendoerfer¹

Alessandro Carlos da Silva Junior²

Jorge Leal da Silva³

Anthony Alves da Rocha Thuner⁴

Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto⁵

Resumo

Este ensaio tem o objetivo de analisar as congruências e as peculiaridades da estrutura organizacional (EO) e do arranjo institucional (AI), visando aplicações na gestão municipal, a partir da abordagem do Novo Serviço Público (NSP). Metodologicamente, desenvolveu-se um ensaio teórico baseado em uma revisão não sistemática da literatura nacional e internacional, cujas escolhas foram explicitadas e justificadas. A abordagem do NSP visa resgatar a dimensão política na administração pública, incentivando a participação da sociedade na formulação de soluções para problemas públicos. Esse processo distingue a EO, que se concentra na eficiência e no controle interno por meio de uma configuração burocrática, hierárquica e pautada em regras e procedimentos formais, e os AIs, que privilegiam flexibilidade, inovação, colaboração, transparência e gestão do conhecimento, constituindo uma estrutura de governança voltada à geração de valor público. Como principais resultados, foram apresentadas acepções e aplicações da EO e do AI à luz da abordagem do NSP, bem como suas implicações para a gestão municipal, com base no *framework* proposto. Isso permite concluir que a análise de EO e AI pode direcionar tanto a manutenção quanto mudanças significativas, de recursos e de capacidades na gestão municipal, para o atendimento de necessidades locais e da ampliação de valor público gerado pelas ações governamentais. Por fim, entre outras considerações, recomenda-se compreender o NSP, com ênfase em colaboração, inovação e valor público, visando a constituição de instâncias de governança que equilibrem transparência, participação cidadã e eficiência, com potencial de inspirar novas análises teóricas e práticas na gestão municipal.

¹ Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração – Pública (PPGAdm), Universidade Federal de Viçosa (UFV), e em Turismo e Patrimônio (PPGTURPATRI), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Brasil. Coordenador Geral da Cátedra Unesco em Economia Criativa e Políticas Públicas (CEPP). magnus@ufv.br

² Doutorando em Administração Pública (PPGAdm-UFV). Membro e Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTec) do Núcleo de Administração e Políticas Públicas (NAP2), Brasil.

³ Pós-doutorando em Administração Pública (UFV). Professor no Departamento de Administração, Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). Jorge.ls@unitins.br

⁴ Mestrando em Turismo e Patrimônio (PPGTURPATRI-UFOP). Membro do GDTec-NAP2 UFV. anthony.thuner@aluno.ufop.edu.br

⁵ Doutorando em Administração Pública (PPGAdm-UFV). Membro do GDTec-NAP2-UFV. paulo.aguiar@ufv.br

Palavras-chave: Administração pública. Gestão pública. Governo local. Organizações públicas. Políticas públicas.

Abstract

This study aims to analyze the congruences and peculiarities of organizational structure and institutional arrangements, focusing on applications in Municipal Management through the lens of the New Public Service (NPS) approach. Methodologically, a theoretical essay was developed based on a non-systematic review of national and international literature, with explicitly stated and justified selection criteria. The NPS approach seeks to reclaim the political dimension in public administration by encouraging societal participation in formulating solutions to public problems. This process distinguishes between organizational structure (OS) - which emphasizes efficiency and internal control through a bureaucratic, hierarchical configuration governed by formal rules and procedures - and institutional arrangements (IA), which prioritize flexibility, innovation, collaboration, transparency, and knowledge management, forming a governance framework oriented toward generating public value. The main findings include the conceptualizations and applications of OS and IA in light of the NPS approach and their implications for municipal management based on the proposed framework. The essay concludes that the analysis of OS and IA can guide the maintenance and significant transformations of resources and capacities in municipal management to address local needs and enhance the public value generated by governmental actions. Finally, among other considerations, it is recommended to comprehend the NPS approach with an emphasis on collaboration, innovation, and public value, aiming to establish governance frameworks that balance transparency, citizen participation, and efficiency while inspiring new theoretical and practical analyses in municipal management.

Keywords: Public administration. Public management. Local government. Public organizations. Public policies.

1 INTRODUÇÃO

O Novo Serviço Público (NSP) chama a atenção para a dimensão política dentro das ações no setor público, ao propor que a adoção desse modelo pelas organizações públicas proporcionará recursos para todos os indivíduos que, de alguma forma, dependem ou se relacionam com as organizações públicas, permitindo-os cocriarem soluções com os servidores, modificando o processo de tomada de decisão (Osborne *et al.*, 2022). Com esse envolvimento e essa troca de informações constantes, a incorporação de ideias criativas e inovadoras, alinhadas com as necessidades dos cidadãos, seriam maximizadas, melhorando a eficiência e a efetividade do serviço público (Silva-Junior; Emmendoerfer; Silva, 2024).

No entanto, esse processo, conforme apontado por Sitompul (2023), demanda mudanças institucionais e organizacionais importantes, tendo em vista que carece de estímulos para que os servidores públicos modifiquem os seus comportamentos e as organizações se tornem mais receptivas às ideias da sociedade. Nesse sentido, há a necessidade de discutir os conceitos de arranjo institucional (AI) e estrutura organizacional (EO) como preditores da implementação das prerrogativas do NSP.

Esses conceitos possuem diferenças relativamente óbvias, em termos teóricos, mas podem ser confundidos e tratados de forma semelhante em relação a outros, gerando possíveis aplicações equivocadas em termos práticos no dia a dia. Neste ensaio, parte-se da premissa vivenciada pelos autores de que as causas dessa confusão e a aplicação equivocada de conceitos podem envolver: falta de formação e capacitação adequada; complexidades teóricas que conduzem a simplificações excessivas, nas quais as diferenças importantes são ignoradas em prol de uma compreensão mais superficial ou generalista; ambiguidades associadas às barreiras linguísticas e culturais, comunicações ineficientes e insuficientes, e ausência de reflexões críticas e debates aprofundados sobre conceitos podem levar à perpetuação de equívocos.

Como desdobramentos dessas causas, podem surgir consequências como: desinformação, propagando ideias erradas ou incompletas sobre determinados temas; políticas públicas ineficazes; aplicações equivocadas de conceitos, que podem reforçar estigmas e estereótipos; ineficiência na resolução de problemas e barreiras de comunicação. A confusão conceitual pode criar obstáculos na comunicação entre diferentes grupos, como profissionais de áreas distintas, formuladores de políticas e o público em geral. Isso dificulta o diálogo e a cooperação na busca de soluções para questões do dia a dia dos municípios.

Essas causas e consequências que compõem a problemática inicial deste ensaio também podem envolver a gestão municipal, implicando em políticas públicas mal formuladas; comunicação ineficaz com a população; alocação inadequada de recursos; dificuldades na implementação e avaliação de programas e conflitos sociais, comprometendo a capacidade do governo local de responder de forma eficaz as demandas públicas. Logo, parte-se da *proposição* de que esse problema também ocorre com termos

teóricos importantes para a área de administração pública e com aplicação direta na gestão municipal, como EO e AI⁶. Assim, tratar desses dois termos centrando suas atenções para a gestão municipal não é um esforço trivial e nem mesmo óbvio, porque se argumenta, com base em vivências nessa área de conhecimento, que tal problema possa estar ocorrendo devido à falta de clareza conceitual associada à ignorância profissional, à incipiência de conhecimentos técnicos, à ausência de publicações didáticas e fundamentadas em teoria, e às capacitações especializadas de forma periódica e continuada.

Frente a isso, este ensaio se propõe a mitigar esse problema da confusão e aplicação equivocada de conceitos por meio do seguinte objetivo geral: analisar as congruências e as peculiaridades da EO e do AI, visando aplicações na gestão municipal, a partir da abordagem do NSP.

A relevância desse ensaio, para além da sua problemática, envolve propiciar a compreensão mais ampla e aprofundada de ambos os conceitos, buscando uma linguagem simples e acessível, a fim de auxiliar as comunicações de instituições e organizações. Com isso, espera-se subsidiar a elaboração mais precisa e aplicada, bem como inovadora, de programas e projetos públicos. Além disso, a caracterização desses dois conceitos permite prover categorias ou indicadores de análise, importantes para o planejamento e controle de serviços e de políticas públicas relacionados a um ou a ambos os conceitos.

Tal entendimento poderá empoderar a gestão municipal para ações mais participativas com a população, de modo que os cidadãos possam auxiliar na consecução e na qualidade de prestação dos serviços públicos. Isso pode envolver espaços dialógicos e trocas de saberes para aprendizagem mútua, buscando transformar os conhecimentos gerados em soluções para enfrentamento de desafios públicos, em prol do bem comum. Esses aspectos coadunam com a abordagem do NSP, que será tratado a partir das escolhas assumidas neste ensaio, expostas na próxima seção.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Um ensaio pode ser guiado por diferentes interesses e escolhas (Emmendoerfer, 2023), embora nem sempre esses elementos estejam claramente declarados ou explicitados no texto. Em *On theory and theory building in public administration*, embora Emerson (2022) tenha reforçado as teorias em administração pública como a base de compreensão da governança pública, parte-se da premissa de que o *design* de um texto pode facilitar a compreensão dos elementos que nortearam sua elaboração, permitindo ao leitor uma análise mais profunda da realidade (Minayo, 2016) dos entes subnacionais. Desse modo, para fins deste estudo, um dos interesses centrais do ensaio é o potencial de sua função

⁶ Esses termos também são considerados relevantes para outros campos de conhecimento, envolvendo tanto estudos organizacionais quanto institucionais, que possuem múltiplas áreas de conhecimento de interesse, não restritas às ciências humanas e sociais.

como instrumento didático para aprendizagens e reflexões nos âmbitos conceituais e aplicados pela prática no trabalho das organizações.

Para atender a esse objetivo, foram selecionadas referências sobre o objeto de estudo, essencialmente produzidas pela comunidade científica nacional e internacional da área de administração pública, escolhidas de forma intencional, considerando também sua relevância indicada na base de busca eletrônica do Google Acadêmico, utilizando como parâmetros os termos considerados relevantes: EO, AI e NSP. A exemplo das reflexões produzidas no livro de Clegg, Hardy, Lawrence e Nord (2006), compreende-se que as ideias, as bagagens culturais, os conhecimentos e as reflexões acumuladas dos autores deste ensaio são os parâmetros que orientam a escolha de quais estudos são considerados relevantes. Pois, como bem colocou o professor Carlos Osmar Bertero, em sua réplica ao professor Francis Kanashiro Meneghetti, são “as ideias, [a] bagagem de cultura e conhecimentos e a reflexão acumulada” dos autores proponentes de um ensaio os critérios próprios da qualidade na pesquisa qualitativa ensaísta (Bertero, 2011, p.339). Com base nesse entendimento, essa escolha foi motivada pela identificação, por parte dos autores, de evidências de discussões pertinentes sobre os conceitos de EO e AI aplicados (ou aplicáveis) à gestão municipal. O enfoque nos municípios ocorre devido a esses conceitos serem potencializadores de melhoria do entendimento e da aplicação dos mesmos no âmbito desse ente governamental, o qual é — com raras exceções como os grandes municípios industrializados — mais limitado, em termos de capacidades estatais, em comparação com os demais entes supramunicipais — governos federal e estadual —, que possuem mais recursos físicos, financeiros e humanos, especialmente no contexto federativo brasileiro (Grin *et al.*, 2018).

Mesmo sendo facultativa a existência de uma seção metodológica em ensaios (Bertero, 2011), optou-se por incluí-la, não apenas por um formalismo típico das ciências positivistas, mas pelos seguintes motivos: a) revelar que um ensaio não é um tipo de revisão de literatura, a despeito de ter que fazer uso de referências para sua argumentação e seus esclarecimentos no texto; b) apresentar o percurso de pensamento dos autores e a metodologia de estudo adotada para investigar a realidade (Minayo, 2016), por meio da discussão e da argumentação sobre o objeto de estudo, levando em conta as implicações e os desafios da implementação da abordagem teórica do NSP na gestão pública municipal; c) a estrutura de apresentação deste ensaio, nas seções subsequentes, inspira-se em trabalhos como o de Emmendoerfer (2023) e Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024), que utilizam pensamento visual e *frameworks* para provocar a reflexão dos leitores e potenciais usuários dos conhecimentos expostos; d) estimular pesquisadores, tanto jovens quanto experientes, a refletirem sobre formas inovadoras de realizar seus ensaios, tornando explícito (e visual) o processo de ideação e de geração de conhecimento, geralmente tácito ou subliminar, para fomentar processos didáticos e, quem sabe, para treinamento e desenvolvimento de pessoas no setor público. Logo, para além do textual — algo comum em ensaios —

, aplicou-se o pensamento visual, expressado por meio de quadros e figura no decorrer das seções subsequentes que compõe as discussões centrais deste ensaio.

Assim, nas próximas seções, serão abordadas as implicações teóricas dos elementos constituintes do NSP e como eles podem estimular mudanças, revisões e aprimoramentos no âmbito da EO e do AI, com foco na gestão pública municipal. Dessa maneira, espera-se destacar aspectos relevantes para a eficiência e a geração de valor público, por meio de serviços mais orientados às necessidades dos cidadãos, incluindo-os ativamente nas discussões e no desenvolvimento de soluções.

3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL (EO) E ARRANJO INSTITUCIONAL (AI)

Para discutirmos EO e AI, termos centrais para a gestão municipal, é necessário situar o que consiste a abordagem do NSP, enquanto um *modus* de gestão pública⁷ que busca apontar possibilidades de avanços em relação ao dualismo da administração e da política no setor público.

Segundo Denhardt e Denhardt (2015; 2000), o NSP considera que serviços e políticas públicas devem ser pensados para ajudar os cidadãos a exercerem seus direitos e a atenderem suas necessidades. Já os servidores públicos precisam trabalhar para o bem de todos, buscando soluções justas para os problemas da sociedade. Eles devem colaborar com os cidadãos em espaços de diálogo e troca de ideias, pois tanto o governo quanto a população têm responsabilidade na identificação e na solução dos problemas públicos. Além disso, os servidores públicos devem agir com transparência e ser corresponsáveis por suas ações. Eles também devem atuar como líderes, incentivando os cidadãos a se envolverem e a trabalharem juntos para o bem comum. Inspirado no estudo de Stoker (2006), uma síntese da abordagem NSP é apresentada no Quadro 1, elaborado por Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024).

Quadro 1: Síntese da abordagem do Novo Serviço Público aplicável à gestão municipal

Componente	Descrição
Objetivos	Alcançar o valor público, o que envolve maior efetividade na resolução de problemas que cercam o setor público. Isso se estende desde a prestação de serviços até a manutenção do sistema.
Papel dos gestores	Desempenhar um papel ativo na direção de redes de deliberação, bem como na entrega e na manutenção da capacidade global do sistema.
Definição do interesse público	Preferências individuais e coletivas, alcançadas por meio de um processo complexo de interação que envolve a deliberação sobre insumos e custos de oportunidade.

⁷ Existem outros modelos de gestão pública tratados nos estudos em administração pública e áreas afins, como a Nova Gestão Pública (*New Public Management*), a Nova Governança Pública (*New Public Governance*), o Novo Weberianismo (*New Weberianism*), que funcionam como lentes teóricas para compreender fatos e fenômenos contemporâneos existentes nas instituições, organizações e políticas públicas.

Abordagem do <i>ethos</i> do serviço público	Nenhum setor detém o monopólio do <i>ethos</i> do serviço público, sendo assim, manter o relacionamento por meio de valores compartilhados é essencial.
Sistema preferencial para a prestação de serviços	Diferentes alternativas são selecionadas pragmaticamente e uma abordagem reflexiva dos mecanismos de intervenção é adotada para alcançar resultados.
Contribuição para o processo democrático	Entrega de diálogo: integral a tudo o que é realizado, um processo de intercâmbio democrático é essencial.

Fonte: Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024, p.10, tradução livre).

A partir do Quadro 1, observa-se que a abordagem NSP evoca cidadãos e servidores públicos para o centro do processo político, o qual, para Oliver-Mora e Iñiguez-Rueda (2016), envolve a implantação de projetos e serviços públicos em pelo menos três níveis: macro, meso e micro. O nível macro compreende a ação governamental, envolvendo leis, políticas e planos estratégicos que definem as linhas gerais em que as agências locais e regionais devem seguir na implementação dos serviços. O nível meso compreende a ação institucional, em que cada organização define sua ação com base nas respectivas secretarias e projetos específicos. Por fim, o nível micro consiste na ação pública, na qual ocorre a interação entre os servidores públicos e a sociedade, correspondendo ao processo de prestação dos serviços à sociedade.

Assim, para implantação de projetos e serviços públicos pela gestão municipal, faz-se necessário compreender como o NSP define e caracteriza os termos EO e AI.

3.1 Definições, congruências e peculiaridades

Para o NSP, a partir de Denhardt e Denhardt (2015), a EO é burocrática e hierárquica — possui uma divisão rígida de autoridade e responsabilidade, com diferentes níveis de gestão —, com um foco claro no controle e na gestão de recursos para garantir a implementação de políticas públicas. Com isso, a EO no setor público deve ter foco na eficiência das operações internas da organização pública e auxiliar o alcance das metas estabelecidas pelos líderes políticos.

Segundo Denhardt e Denhardt (2015), o AI envolve o conjunto de normas, regras e valores que orientam as relações entre o governo e os cidadãos, contemplando aspectos de governança democrática, transparência e prestação de contas (*accountability*). Nesse sentido, sob a abordagem NSP, o AI enfatiza a colaboração e a participação cidadã, destacando que o papel do governo é servir, em vez de controlar. Isso exigiria que as instituições sejam mais flexíveis, abertas e orientadas ao diálogo com a sociedade. Tal dialogicidade prioriza o interesse público e a corresponsabilidade.

O Quadro 2, a partir do NSP, destaca as principais congruências e peculiaridades em termos de objetivo, controle, interação com os cidadãos, flexibilidade e inovação no setor público.

Quadro 2: Principais congruências e peculiaridades entre estrutura organizacional e arranjo institucional segundo o Novo Serviço Público

Elementos	Estrutura organizacional	Arranjo institucional
Objetivo final	Foco na eficiência administrativa e no controle interno.	Foco na prestação de contas ao público, participação cidadã e governança democrática.
Natureza do controle	Controle hierárquico tradicional de cima para baixo (<i>steering</i>).	Controle horizontal e colaborativo, com o governo atuando como facilitador (<i>servicing</i>).
Interação com cidadãos	Interação indireta e formal, seguindo procedimentos burocráticos, mediado por regras e procedimentos.	Cidadãos têm papel ativo, participando diretamente da governança pública.
Flexibilidade e inovação	Tende a ser rígida e focada na implementação, conforme normas estabelecidas.	Promove flexibilidade, inovação e abertura para novas formas de engajamento, resultante de um modelo de governança participativa, em que a inclusão dos cidadãos e outros <i>stakeholders</i> facilita a adaptação.

Fonte: Dados básicos: Denhardt e Denhardt (2015).

Elaboração própria.

Em suma, no setor público, a EO diz respeito à maneira como órgãos governamentais e entidades públicas são formalmente organizados, distribuindo funções, responsabilidades e autoridade para garantir a eficiência na prestação de serviços públicos. Por sua vez, o AI se refere ao conjunto de normas, leis, regras formais e informais, bem como os sistemas de governança que orientam o comportamento e a interação entre entidades públicas, governo, cidadãos e outros atores da sociedade.

Ambos os conceitos são inter-relacionados e podem se influenciar mutuamente, mas têm origens e finalidades distintas. Para Nor *et al.* (2022), o AI define as bases legais e culturais sobre as quais a EO será criada ou reformulada. Isso é relevante no setor público, no qual o arranjo institucional inclui constituições, leis, regulamentos, práticas políticas e sociais que moldam a forma como o governo opera. No caso brasileiro, o ponto de partida para a gestão municipal definir, rever ou lançar inovações envolvendo AI e EO é a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), pois ela direciona o funcionamento das instituições e organizações públicas (Prates, 2000) no território nacional.

No federalismo brasileiro, é fundamental a gestão municipal compreender como os arranjos institucionais moldam as relações entre municípios e outros níveis de governo (Abrúcio *et al.*, 2020). Tal modelagem de AI pode partir de governos supramunicipais, como o federal e o estadual, ou em situações excepcionais, de municípios que se tornam referências de determinadas práticas exitosas, podendo direcionar políticas e programas governamentais para o desenvolvimento regional ou nacional.

A literatura sobre AI também aponta a dimensão das relações federativas como central para compreender a coordenação entre atores de diferentes entes federativos na promoção de políticas públicas. Essa variável é ainda mais central no caso de países com lógicas federativas tão complexas como o Brasil, no qual os entes têm diferentes responsabilidades sobre as políticas (Oliveira; Lotta, 2017). Tanto a interdependência quanto a autonomia ocorrem em graus variados numa federação (Abrucio, 2005), fazendo com que as relações federativas se desdobrem em arranjos institucionais e movimentos cooperativos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais algo mais fluido.

Isso influencia na coordenação de políticas e na definição de papéis dentro do sistema federativo, bem como a atuação da gestão municipal, considerando suas estruturas organizacionais. Portanto, apresenta potencial para a redução das batalhas entre os estados, que tendem a resistir ao poder centralizado, tal como prevê Bromley-Trujillo e Dichio (2024) em estudo sobre os processos políticos associados à devolução do poder aos entes subnacionais.

3.2 Aplicações para a gestão municipal

A compreensão dos termos EO e AI à luz do NSP pode auxiliar no desenvolvimento de uma abordagem contemporânea para enfrentamento de problemas públicos de forma mais estratégica e eficaz na gestão municipal. A seguir, foram apresentadas ilustrações de aplicações de EO e de AI, baseadas nas vivências dos autores deste ensaio e na literatura especializada empregada, que podem inspirar e direcionar ações de gestores públicos e de analistas de políticas públicas. Esses podem identificar áreas de melhoria e adotar práticas inovadoras que atendam efetivamente às necessidades locais, promovendo uma gestão pública mais eficiente, inclusiva e adaptável.

Na gestão municipal, a EO e o AI desempenham papéis complementares e estratégicos, especialmente em contextos variados de governança local. A EO oferece a base para a administração financeira e a gestão orçamentária, garantindo processos bem definidos, enquanto o AI promove flexibilidade, colaboração intergovernamental e inovação. Essa combinação é essencial para enfrentar crises locais e implementar políticas públicas eficazes, pois um AI adaptável facilita a participação cidadã e a cooperação com movimentos sociais, tornando a gestão pública mais inclusiva e responsiva às necessidades regionais.

Na prática, o entendimento das diferenças entre EO e AI é fundamental para capacitar gestores públicos a navegarem entre a formalidade organizacional e a flexibilidade institucional, contribuindo para o planejamento estratégico, a descentralização e a captação de recursos. Além disso, o AI permite o desenvolvimento de mecanismos de controle social e engajamento comunitário, promovendo

transparência, participação ativa na definição de prioridades e políticas que atendam tanto as demandas urbanas quanto as rurais, de forma integrada e eficaz.

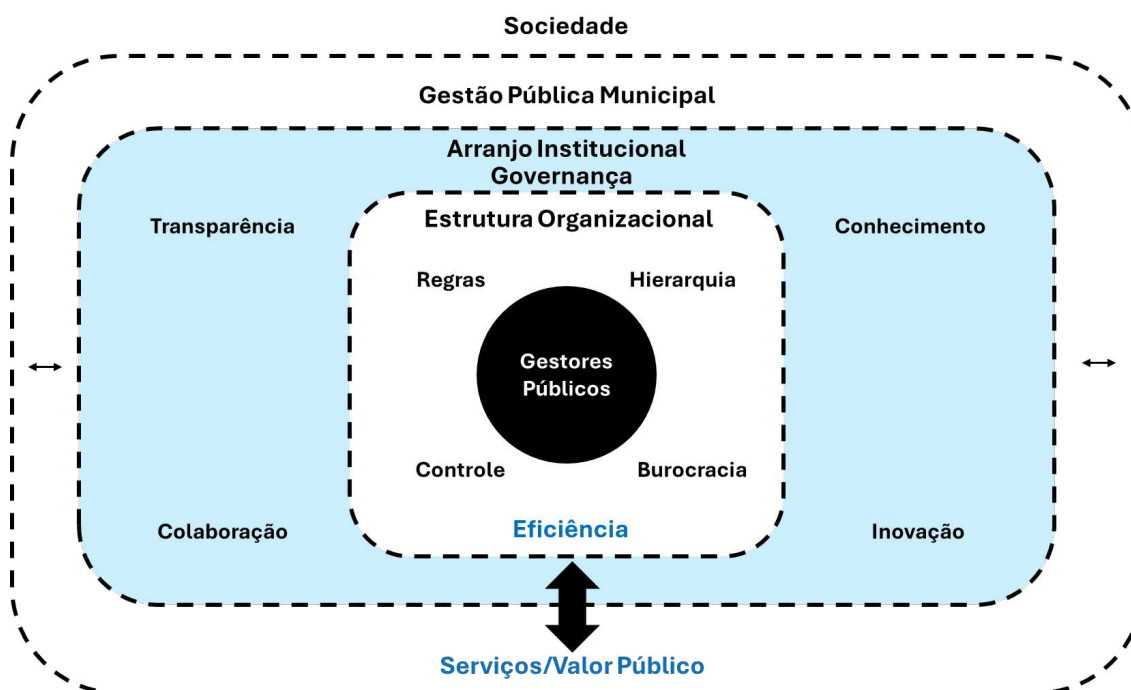
Abreu, Helou e Fialho (2013) destacam que é preciso obter maior grau de responsividade, ou seja, mais índices altos de correspondência entre as decisões da administração e as preferências da comunidade, à medida que há mais convergência entre a cidadania e a gestão pública. Para tanto, faz-se necessário considerar quais são os mecanismos institucionais que a administração pública precisa viabilizar para que o indivíduo possa se expressar sobre aquilo que precisa ou deseja.

Além disso, a inovação e a modernização dos serviços públicos, enquanto uma postura institucional e organizacional estimulada a nível federal, também deve ser institucionalizada a nível municipal. Como propõem Silva-Junior, Emmendoerfer e Silva (2024), as estruturas das organizações públicas devem permitir e estimular comportamentos intraempreendedores, para que os servidores sejam capazes de atuar no engajamento e na construção coletiva de soluções para os problemas públicos, com criatividade, proatividade e riscos calculados. Ademais, destaca-se ainda, o fomento à integração e a coordenação das ações de múltiplos atores, que se destaca a nível subnacional, dada a maior proximidade com as demandas da sociedade. Assim, a implementação de aspectos institucionais e organizacionais de gestão do conhecimento e modernização dos serviços públicos pela inovação são determinantes para a materialização do NSP na gestão pública municipal (Ndiege; Backhouse, 2023).

Outro aspecto a ser levado em consideração é a criação de espaços e diálogos, orientados a uma perspectiva de colaboração. Tendo isso em mente, eis que emerge a comunidade de prática como um recurso válido para viabilizar a consecução de projetos, como os que são tratados nos debates da gestão municipal. Em linhas gerais, trata-se de uma inteligência social que norteia os atores com o objetivo de administrar ambientes turbulentos, desenvolver resiliência e adaptabilidade às mudanças que, porventura, apresentam-se insolúveis *a priori*, bem como equiparar os diferentes níveis de conhecimento entre os sujeitos evitando dissonâncias e ruídos comunicacionais e oportunizando a evolução das habilidades e competências dos sujeitos (Gazzoli, 2012). Essa forma de agir é pautada na cooperação, na equidade nos processos de tomada de decisões e na potencialidade de espaços que valorizem a opinião de todos, permitindo que várias ideias surjam, uma vez que os problemas se lançam aos montes para serem resolvidos (Nedelcut *et al.*, 2024).

Diante disso, na Figura 1 há um *framework* que representa as aplicações para a gestão pública municipal, com base nos aspectos no NSP, em diálogo com a importância de definir um bom AI e EO.

Figura 1: Aplicações para a gestão pública municipal



Fonte: Elaboração própria.

Como observado, o NSP preconiza que a participação da sociedade — em uma perspectiva de dimensão política — é fundamental para a geração de valor público, na forma de serviços, e a busca pela eficiência organizacional. A título de ilustração da apropriação didática-educativa da Figura 1, a representação acima exemplifica a questão da divulgação dos salários de servidores municipais como um critério não apenas a serviço da transparência para a geração do valor público do trabalho desempenhado por servidores locais, mas como desafio dissonante a depender da EO dos mais variados municípios da federação. Nesse sentido, a cooperação entre diversos atores de controle é reforçada como uma necessidade de integração estrutura-arranjo (Precinotto; Aquino; Dias, 2022). Mas, para a incorporação das premissas desse modelo de gestão, é necessário um AI com uma estrutura de governança que estimule aspectos de transparência, colaboração, inovação e gestão do conhecimento. Ao mesmo tempo, a EO burocrática, voltada para o controle, as regras e a hierarquia, faz-se presente como garantia da eficiência e, sobretudo, do cumprimento dos aspectos legais e institucionais que permeiam o setor público.

Em um estudo recente, Nor *et al.* (2022) apresentam que o comprometimento organizacional, o empreendedorismo, a inovação e o profissionalismo são fatores determinantes para a boa governança e a qualidade do serviço público. Adicionalmente, os autores destacam o empoderamento das comunidades e a colaboração como elementos importantes para a gestão pública, sendo considerados aspectos centrais dos postulados do NSP. Assim, discutir esses aspectos na gestão pública municipal torna-se importante, haja vista que é o nível de governo que mais se aproxima das necessidades da

sociedade, sendo responsável direto pela satisfação e geração de valor público com os serviços ofertados pelas organizações públicas.

A despeito do potencial de aplicações e reflexões que o entendimento, bem como o alinhamento da EO e do AI podem trazer para a gestão municipal, não se pode desconsiderar as implicações (ou riscos em potencial) que toda abordagem gerencial pode conter. Entende-se que a NSP não seja uma exceção, tornando-a desafiante para a gestão municipal.

3.3 Implicações do Novo Serviço Público (NSP) para a gestão municipal

Para entender a praticidade de uma teoria, bem como o seu emprego pelos seus adeptos, é importante considerar não somente suas aplicações em potencial no campo, mas também suas implicações ou riscos para o *locus* no qual será ou está sendo utilizada, nesse caso, a gestão municipal.

Logo, os princípios do NSP podem ser aplicados de maneira eficaz e adaptada às particularidades do contexto brasileiro, porém suas aplicações na gestão pública, considerando os termos EO e AI, podem trazer implicações que precisam ser consideradas cuidadosamente em nível municipal, pois podem revelar desdobramentos não intencionais que gerariam riscos para a gestão.

A implementação do NSP na gestão municipal do Brasil tem a possibilidade de apresentar riscos, especialmente no que se refere à adaptação das EOs e dos AIs ao novo modelo de gestão orientado à participação cidadã. A transição exige que servidores públicos, acostumados com estruturas rígidas e foco em controle, mudem sua abordagem para o serviço ao cidadão e a colaboração, mas a falta de capacitação pode causar resistência e ineficiência.

Para mais, a desigualdade no acesso às plataformas de participação, principalmente nas regiões menos favorecidas, limita a equidade no engajamento social, enquanto a dependência excessiva de ferramentas digitais pode excluir cidadãos que não possuem acesso à internet. A resistência política e burocrática, típica de contextos com estruturas de poder hierárquicas, pode resultar na implementação superficial da proposta, e a complexidade dos processos participativos pode desencorajar a população.

Outros riscos incluem a fragmentação de políticas públicas devido à falta de coordenação entre órgãos e o desafio de sustentar a participação cidadã ao longo do tempo, o que, se negligenciado, pode corroer a confiança pública. Para mitigar esses riscos, é crucial capacitar servidores, promover uma participação realmente inclusiva, criar incentivos à participação contínua e fortalecer a colaboração entre os diferentes níveis e setores do governo. Isso tudo pode ser feito, de forma experimental ou de maneira institucionalizada, entre outras possibilidades, conforme Emmendoerfer (2020), por meio de laboratórios para inovação no/ com/ a partir do setor público (Emmendoerfer *et al.*, 2023; Silva-Junior;

Emmendoerfer; 2023), inclusive sob orientação de componentes do NSP (Silva-Junior; Emmendoerfer; Silva, 2024; Silva-Junior *et al.*, 2024) em entes governamentais como o município.

4 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

A partir da discussão exposta na seção anterior é possível observar que este ensaio provoca novos debates sobre a inter-relação entre a EO e o AI, destacando a importância de um entendimento profundo desses conceitos para a gestão pública municipal. Tal discussão, à luz do NSP, destaca como a análise de EO e AI pode direcionar tanto a manutenção quanto mudanças significativas, de recursos e de capacidades na gestão municipal, para o atendimento de necessidades locais e da ampliação de valor público gerado pelas ações governamentais.

Todavia, este ensaio não esgota a discussão apresentada, mas possivelmente provocará novas reflexões e debates. Um dos motivos é devido ao desconhecimento de obra didática específica que se destaque por tratar das características e relações entre EO e AI, temas geralmente abordados dentro de contextos mais amplos em estudos de administração, economia, direito e ciências políticas. Tal motivo reitera a relevância das discussões deste ensaio para a gestão municipal, embora o debate não se restrinja a este nível territorial.

É possível considerar que termos permeáveis dentro da administração pública, como EO e AI, podem obedecer a estruturas próprias de execução e finalidade. A gestão municipal se vale de mecanismos estratégicos para que haja uma base legítima, conciliada com flexibilidade de atores que participam com uma visão ampla de atuação. Por isso, entender esses processos se torna crucial para o desenvolvimento e os avanços da abordagem teórica do NSP, a fim de fazer jus à célebre frase de Lewin (1952, p.169) que indica que “nada é tão prático quanto uma boa teoria” para fins de sua utilização e aperfeiçoamento da gestão municipal de forma efetiva.

Portanto, recomenda-se compreender os postulados teóricos do NSP, com ênfase em colaboração, inovação e valor público, representando uma via importante para discutir e promover mudanças significativas na AI e no EO das organizações públicas municipais. Essas mudanças implicam em uma estrutura de governança que favoreça a transparência, o compartilhamento de conhecimento, a colaboração e a inovação, em paralelo à estrutura burocrática, focada em controle, hierarquia e regras, de modo a assegurar eficiência nos resultados. Por outro lado, ao promover o empoderamento e a colaboração da sociedade, almeja-se a prestação de serviços públicos que realmente gerem valor para os cidadãos.

Como limitação deste ensaio, destaca-se seu caráter estritamente teórico e não sistemático, porém criativo, podendo provocar atitudes de gestores públicos e analistas de políticas públicas sob aspectos diversos a serem aplicados na prática das organizações públicas municipais. Além disso, as discussões

empreendidas neste ensaio podem ser objeto de novos estudos, teóricos ou empíricos, visando avançar, contestar ou integrar novas análises envolvendo o nível municipal, inclusive em perspectiva comparada, bem como outros entes governamentais supramunicipais, considerando suas relações com o município e sua gestão pública.

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq), à Fundação de Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig), à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Rede de Cátedras Unesco em Economia Criativa e Políticas Públicas (Cepp) sediada na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Agradecimentos adicionais aos revisores anônimos e à equipe editorial da Revista Campo de Públicas por suas valiosas contribuições para o aprimoramento deste ensaio.

Referências

- ABREU, Ana Claudia Donner; HELOU, Angela Regina Heinzen Amin; FIALHO, Francisco Antônio Pereira. As possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: o novo serviço público. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO*, 3., 2013, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1GIEUcci4U6RiDpVrAsai3Kjt2_SyhPgX/view. Acesso em: 12 dez. 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsoc/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- BERTERO, Carlos Osmar. Réplica 2 – o que é um ensaio teórico? Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá/PR, v. 15, n. 2, p. 338-342, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/DzPNs63jhXxTcGd43yNvQpv/>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.
- BROMLEY-TRUJILLO, Rebecca; DICHIO, Michael A. The state of American Federalism 2023-2024: judicialization of gridlocked politics. **Publius**, v. 54, n.3, p. 435-464, 2024. Disponível em: <https://academic.oup.com/publius/article/54/3/435/7703214>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia, LAWRENCE, Thomas B.; NORD, Walter R. (ed.). **The sage handbook of organizational studies**. Londres: Sage Publications, 2006.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. 4. ed. New York: Routledge, 2015.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, Hoboken/NJ, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/0033-3352.00117>. Acesso em: 12 dez. 2024.

EMERSON, Kirk. On theory and theory building in public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v.5, n. 1, p.3-10, 2022. Disponível em: <https://academic.oup.com/ppmg/article/5/1/3/6502240>. Acesso em: 12 dez. 2012.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz *et al.* Creative tourism and innovation laboratories for tourism development in the post-pandemic context: evidence and reflections. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, 2023. Disponível em: <https://zenodo.org/records/7726469>. Acesso em: 12 dez. 2024.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Inovação e empreendedorismo no setor público: um ensaio sobre categorias analíticas aplicáveis a gestão pública municipal do turismo. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 277-305, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/podium/article/view/e22581>. Acesso em: 12 dez. 2024.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Movimento de laboratórios para inovação como lócus de solidariedade democrática e de enfrentamento à pandemia Covid-19. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 21, p. 413-426, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/38500>. Acesso em: 12 dez. 2024.

GAZZOLI, Patrícia. Comunidades de prática enquanto viabilizadoras de projetos comuns em ambientes turbulentos: uma abordagem crítica. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá/PR, v. 16, n. 6, p. 827-865, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/w4WxFhg7nRBh9hSH9RwGGJq/?lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2012.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 12 dez. 2012.

LEWIN, Kurt. **Field theory in social science: selected theoretical papers**. London: Tavistock, 1952.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 9-28.

NDIEGE, Joshua Rumo Arongo; BACKHOUSE, Judy. Knowledge management in local governments in developing countries: a systematic literature review. **VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems**, Bingley, v. 3, n. 3, p. 450-466, 2023. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/vjikms-12-2020-0215/full/pdf?title=knowledge-management-in-local-governments-in-developing-countries-a-systematic-literature-review>. Acesso em: 12 dez. 2024.

NEDEL CUT, Amalia Cristina *et al.* Promoção da liderança inclusiva para estratégias de governança sustentável: um caminho para a prosperidade coletiva. *In*: ENCONTRO CIENTÍFICO DA UI&D, 10., 2024, Santarém. **Livro de Atas [...]**. Santarém: Isla, 2024. p. 109-129. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/51464?locale=en>. Acesso em: 12 dez. 2024.

NOR, Rojikin *et al.* Organizational commitment and professionalism to determine public satisfaction through good governance, public service quality, and public empowerment. **International Review Public Nonprofit Marketing**, v.19, p.191-217, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12208-021-00297-0>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela. **De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?** Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família. Brasília, DF: Enap, 2017. (Cadernos Enap, 50). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2883>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OLIVER-MORA, Martí; IÑIGUEZ-RUEDA, Lupicinio. El impulso de experiencias desde abajo hacia arriba como mecanismo de participación en el diseño de servicios públicos. **Revista de Administración Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 377-394, maio/jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9HC5Fk9pvrXxKXYX58Rk7GR/?lang=es>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OSBORNE, Stephen P. *et al.* Value creation in the public service ecosystem: an integrative framework. **Public Administration Review**, Hoboken/NJ, v. 82, n. 4, p.634-645, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13474>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Organização e instituição no velho e novo institucionalismo. *In*: RODRIGUES, Suzana B.; CUNHA, Miguel P. (ed.). **Novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira**. São Paulo, Iglu, 2000, p. 90-105.

PRECINOTTO, André; AQUINO, André Carlos Busanelli de; DIAS, Lidiane Nazaré da Silva. Paradoxos na divulgação de salários de servidores em municípios. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 56, n.1, p. 191-207, jan./fev. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/F9P5pzJ5ZrHWkC4xJbyKFfh/?lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SILVA-JUNIOR, Alessandro Carlos da *et al.* Laboratórios de inovação, coprodução, desenvolvimento e territórios inteligentes: potencialidades no contexto da América Latina. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 20, n. 59, p. 124-142, 2024.

SILVA-JUNIOR, Alessandro Carlos da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Innovation labs in South American governments: congruencies and peculiarities. **BAR-Brazilian Administration Review**, Maringá/PR, v. 20, n. 03, p. e220173, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bar/a/HtbYk369RF67fLzYzBjDvZM/?lang=en>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SILVA-JUNIOR, Alessandro Carlos da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; SILVA, Maysa Alves Correa. Innovation labs in the light of the New Public Service model. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 1-25, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/4VnpbkWMv6LwbtVWm66GV9y/?lang=en>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SITOMPUL, G. New Public Service implementation in government institutions: literature review. **Journal of Proceedings Social Science and Political Science**, v. 3, p. 103-108, 2023.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance? **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074005282583>. Acesso em: 12 dez. 2024.