

Modernização da gestão patrimonial no setor público: abordagens teóricas e desafios contemporâneos

Rosângela Aparecida Adriano Mello¹
Sérgio Adelar Brun²

Resumo: O contexto da pesquisa é a crescente pressão por eficiência, transparência e responsabilidade na gestão de bens públicos no Brasil, frente à fragmentação institucional, baixa capacidade técnica e ausência de cultura de cuidado patrimonial. O problema central reside na discrepância entre políticas formais de modernização — como sistemas digitais e modelos de planejamento estratégico — e a realidade operacional, marcada por inércias burocráticas, desconexão entre setores e falta de accountability efetiva. Objetiva-se compreender os avanços e limites da modernização da gestão patrimonial, analisando como teorias da Administração Pública explicam essas tensões. A relevância do estudo está em contribuir para a construção de uma governança patrimonial mais resiliente, capaz de integrar tecnologia, pessoas e instituições, evitando a “fachada digital” e promovendo o uso social dos bens públicos. Os resultados indicam que a modernização só avança quando há convergência entre lógicas: a eficiência gerencial (NGP) precisa ser ancorada em práticas sociotécnicas que valorizem o saber local; as normas formais devem se transformar em valores internalizados (Teoria Institucional); e a governança multinível exige mecanismos reais de coordenação entre níveis e atores. A adoção isolada de ferramentas — como BSC, OKR ou blockchain — revela-se insuficiente sem mudança cultural e estrutural. A solução não está no que se implementa, mas em como se constrói coletivamente a responsabilidade pelo patrimônio público.

Palavras-chave: Gestão patrimonial; Governança multinível; Administração pública

1 Assistente em Administração na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR, Campus Ponta Grossa), Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP/UTFPR). E-mail: rosangelamello13@gmail.com

2 Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, Professor na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR, Campus Meianeira), Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP/UTFPR). E-mail: sergiobrun@utfpr.edu.br.

1. Introdução

A modernização da administração de bens públicos no setor estatal está inserida em um contexto mais amplo de reformas administrativas que, desde os anos 90, procuram reestruturar a função do Estado na América Latina, influenciada por paradigmas como a Nova Gestão Pública (NGP) e, posteriormente, a Nova Governança Pública (NGov). De acordo com Pallavicini (2020), as iniciativas de reforma na região — conduzidas por organismos internacionais e influenciadas por crises fiscais e transições democráticas — focaram em eficiência, descentralização e adoção de tecnologias, mas encontraram restrições estruturais: fragilidade institucional, politização de posições, alta rotatividade de gestores e resistência cultural à transformação.

Este assunto representa um desafio complicado e multidimensional, inserido no contexto mais abrangente das reformas administrativas que têm remodelado o Estado latino-americano desde a década de 1990. Apesar de ser motivada por exigências por maior eficiência, transparência e responsabilidade, essa modernização encontra barreiras estruturais que vão além da simples implementação de tecnologias ou regulamentos administrativos.

A questão de pesquisa — Quais teorias da Administração Pública elucidam os progressos e as barreiras da modernização da gestão patrimonial no setor público? — surge, assim, como essencial para revelar as origens dos êxitos parciais e dos fracassos frequentes nesse domínio. De acordo com Pallavicini (2020), as jornadas de reforma na América Latina mostram que a adoção sem crítica de modelos gerenciais, como a Nova Gestão Pública (NGP), frequentemente encontra obstáculos institucionais, políticos e culturais. Pesquisas empíricas mais recentes, como as de Pereira, Santos e Silva (2024) e Leocádio et al. (2024), sustentam essa análise ao apontar, em instituições públicas brasileiras, barreiras reais como a falta de normatização de processos, a ineficácia de sistemas de informação, a carência de treinamento técnico dos servidores e, principalmente, a resistência dos usuários finais dos bens públicos — sugerindo que os limites da modernização não são apenas técnicos, mas profundamente enraizados nas estruturas organizacionais.

Nesse contexto, este estudo tem como meta revisar e analisar de forma crítica as principais contribuições teóricas da Administração Pública — em particular a Nova Gestão Pública, a Governança, a Teoria Institucional, a Perspectiva Sociotécnica e a Difusão da Inovação — para entender os desafios e oportunidades da modernização da gestão patrimonial, com foco nos pilares de eficiência, transparência e accountability.

2. Fundamentação teórica

A modernização da gestão patrimonial no setor público, longe de ser um mero processo técnico, revela-se como um campo de tensões entre a busca por eficiência, a exigência de transparência e a necessidade de *accountability* legítima. Estudos contemporâneos, como os de Leocádio et al. (2024) e Sá (2024), demonstram que, mesmo em instituições com estruturas formais de controle, persistem desafios estruturais: cadastros desatualizados, falta de integração entre sistemas, baixa capacitação de servidores e ausência de cultura de responsabilidade pelos bens públicos. Esses obstáculos não são apenas operacionais, mas institucionais — refletindo uma desconexão entre normas formais e práticas informais, conforme apontado também por Pereira et al. (2024) em sua revisão bibliográfica sobre bens patrimoniais em instituições públicas. A pressão por resultados, impulsionada por modelos

como o BSC e os OKR, como analisado por Reis e Estevam (2025), tende a priorizar indicadores quantitativos — número de bens cadastrados, valor de ativos — sem garantir a efetividade do uso, a preservação ou o acesso social aos bens, o que revela a insuficiência de abordagens meramente gerenciais.

A inovação tecnológica, embora promissora, não resolve esses problemas por si só. Enquanto Garcia (2024) e Júnior et al. (2024) evidenciam o potencial de ferramentas como *blockchain* e tags inteligentes para melhorar o rastreamento e a integridade dos dados patrimoniais, sua adoção é limitada por barreiras sociotécnicas: resistência organizacional, falta de interoperabilidade entre sistemas e ausência de processos de trabalho adaptados. Isso reforça o que Pallavicini (2020) identifica como dilema recorrente nas reformas do setor público na América Latina: a imposição de soluções tecnológicas e gerenciais importadas, sem considerar contextos locais, trajetórias institucionais e capacidades administrativas reais. A modernização, portanto, não avança pela adoção de novas tecnologias ou modelos de gestão, mas pela construção de redes de cooperação, cultura de responsabilidade e mecanismos de feedback que integrem tecnologia, pessoas e normas — como sugerem os estudos de Leocádio et al. (2024) e Sá (2024), que apontam para a necessidade urgente de políticas públicas voltadas à formação contínua, ao fortalecimento da governança interna e à valorização do patrimônio como bem comum, e não como mero ativo contábil.

2.1 Nova Gestão Pública (NGP): Eficiência como Imperativo Reformista

A Nova Gestão Pública (NGP) impulsionou a modernização da gestão patrimonial no setor público por meio da adoção de indicadores quantitativos, informatização de cadastros e foco em eficiência econômica, alinhando práticas administrativas a modelos empresariais. Contudo, essa lógica reduziu os bens públicos a ativos financeiros passíveis de medição e venda, negligenciando seus valores sociais, culturais e territoriais. Como demonstra Anton (2023), na análise da eficiência municipal brasileira entre 2007 e 2019, a ênfase em metas mensuráveis — como número de bens cadastrados ou receita com alienação de ativos — gerou ganhos formais, mas não melhorou a qualidade do controle, a preservação dos bens ou seu acesso coletivo, comprometendo a *accountability* real.

Ademais, a transferência mecânica de modelos de NGP para contextos institucionais distintos revela limites estruturais na sua aplicação. Almeida Costa (2024) aponta que, mesmo em sistemas com forte regulamentação formal, como o português, a implementação de práticas gerenciais baseadas em desempenho enfrenta resistências decorrentes da desconexão entre normas técnicas e práticas locais, culturas organizacionais e capacidades administrativas. No Brasil, isso se traduz em uma discrepância entre a retórica da eficiência e a realidade operacional: sistemas são implantados, mas sem autonomia, capacitação ou responsabilização efetiva, resultando em governança performática — onde o que é medido prevalece sobre o que importa.

A redução dos bens patrimoniais a ativos financeiros pode levar à privatização disfarçada, à precarização da preservação cultural ou ambiental e à fragmentação da responsabilidade (Sefir, 2024). Diante disso, a medição de desempenho muitas vezes prioriza indicadores quantitativos (número de bens cadastrados) em detrimento da qualidade do controle (ex.: integridade física, acessibilidade, uso social), comprometendo a *accountability* genuína.

2.2 Governança: Redes, Participação e Multinível na Gestão de Ativos

A perspectiva da governança multinível amplia a análise da gestão patrimonial ao reconhecer que os bens públicos são administrados não apenas por órgãos estatais, mas por redes descentralizadas e interdependentes, envolvendo entes federados, setor privado, sociedade civil e cidadãos. Nesse sentido, a governança transcende o controle verticalizado da NGP e se baseia na coordenação entre níveis e atores distintos — como conselhos de patrimônio histórico, parcerias público-privadas para conservação de imóveis e plataformas digitais de fiscalização colaborativa — cuja eficácia depende da articulação institucional e do compartilhamento de responsabilidades (Martins & Freire, 2021). A inclusão de múltiplos stakeholders potencializa a transparência e a *accountability*, pois as decisões sobre uso, preservação e disposição de bens passam a ser negociadas em espaços coletivos, aumentando sua legitimidade social.

Contudo, a implementação dessa lógica enfrenta obstáculos estruturais relacionados à assimetria de poder, à falta de mecanismos claros de coordenação e à desigualdade de capacidade institucional entre os atores. Como aponta Zilli (2022) no contexto portuário brasileiro, a ausência de um framework integrado gera fragmentação, sobreposição de atribuições e dificuldades de monitoramento, mesmo quando há voluntarismo político. Nunes (2025), ao propor o Framework Multigov-SUSP para a segurança pública, demonstra que a governança multinível só produz resultados quando há mapeamento das redes, definição de papéis, tratamento das assimetrias e mecanismos de feedback operacionais — elementos igualmente necessários para a gestão patrimonial. Sem esses pilares, a co-gestão se transforma em blame games ou em espaço de dominação por atores com maior poder de negociação, comprometendo o interesse público. Assim, a governança não é, por si só, solução; exige infraestrutura institucional, normas claras e capacidade técnica para operar em múltiplos níveis, sob pena de reproduzir ineficiências sob nova roupagem.

2.3 Teoria Institucional: Normas, Cognição e Caminhos Dependentes

A Teoria Institucional, especialmente nas contribuições de North (1990) e DiMaggio e Powell (1983), oferece uma explicação profunda para a persistência de práticas ineficientes na gestão patrimonial pública: a busca por legitimidade supera a lógica da eficiência técnica. Nesse quadro, órgãos públicos não adotam ou mantêm certos procedimentos — como o cadastro manual de bens ou o preenchimento de formulários redundantes — porque são os mais produtivos, mas porque estão enraizados em normas formais (como a Lei nº 8.666/93 e a Portaria MP/SGP nº 54/2020) e em rituais burocráticos que conferem aparência de conformidade e controle. Essas práticas, mesmo quando obsoletas, funcionam como símbolos de ordem institucional, reforçando a percepção externa de que o órgão está fazendo o seu papel (Costa, 2019). A resistência à mudança, portanto, não se explica apenas por inércia administrativa, mas pela necessidade de manter a legitimidade diante de pressões legais, sociais e políticas, mesmo quando isso compromete a eficácia operacional.

A lentidão das reformas na gestão patrimonial revela, sob essa ótica, a existência de instituições fracas — aquelas cujas normas formais não se traduzem em práticas informais internalizadas nem em sanções efetivas para desvios (North, 1990). A ausência de mecanismos claros de responsabilização, combinada à fragmentação entre áreas (patrimônio, contabilidade, TI) e à falta de coerência entre políticas nacionais e práticas locais, cria um ambiente onde o cumprimento formal prevalece sobre o resultado real. Contudo, a difusão de padrões internacionais, como a ISO 55000, não ocorre unicamente por razões técnicas, mas

por pressão isomórfica: organizações públicas adotam tais normas não por eficiência intrínseca, mas por mimetismo institucional — imitando entidades consideradas legítimas ou por coerção regulatória (DiMaggio & Powell, 1983). Isso é evidente em casos como a adoção do Balanced Scorecard em polos industriais, onde a implementação foi impulsionada mais pela expectativa de reconhecimento externo do que por necessidades internas de gestão (Junior, 2021). Assim, a modernização patrimonial emerge menos como um processo de racionalização técnica e mais como um ato simbólico de adequação a modelos hegemônicos de governança.

O grande desafio, então, reside na transformação das normas formais em práticas cognitivas internalizadas — isto é, na construção de uma cultura organizacional onde o controle patrimonial deixe de ser visto como obrigação burocrática e passe a ser entendido como componente essencial da missão pública. Como aponta Dilélio (2023), mudanças institucionais profundas só ocorrem quando há convergência entre atores-chave, redes de conhecimento e processos de aprendizado coletivo que articulam novas formas de entender o valor dos bens públicos. Sem esse investimento em capital social e cognitivo, qualquer investimento em sistemas digitais será superficial, gerando apenas fachadas institucionais. A efetividade da gestão patrimonial, portanto, depende não da quantidade de softwares implementados, mas da capacidade das organizações de construir identidades institucionais que vinculem a propriedade coletiva à responsabilidade cotidiana dos servidores — um processo longo, político e profundamente contextual, onde o caminho histórico (dependência de trajetória) molda as possibilidades futuras (Costa, 2019; North, 1990).

2.4 Perspectiva Sociotécnica: Tecnologia, Pessoas e Contexto em Interação

A perspectiva sociotécnica, cujas raízes remontam ao trabalho pioneiro de Trist e Bamforth (1951), oferece um quadro analítico fundamental para compreender os desafios da modernização da gestão patrimonial no setor público. Ao contrário das abordagens deterministas que tratam a tecnologia como agente autônomo de mudança, a perspectiva sociotécnica defende que sistemas de gestão — especialmente aqueles baseados em ferramentas digitais como softwares de controle patrimonial, RFID, *blockchain* e plataformas de georreferenciamento — só alcançam eficácia quando são projetados e implementados como *conjuntos integrados de práticas sociais e técnicas* (Orlikowski, 2007; Orlikowski & Scott, 2008). Nessa visão, a tecnologia não é um mero instrumento externo, mas parte constitutiva das dinâmicas organizacionais, moldada por e moldando relações de poder, culturas institucionais, competências profissionais e resistências cotidianas.

Na gestão patrimonial pública, essa lente revela que muitas iniciativas de modernização falham não por falta de inovação técnica, mas por desconexão entre o sistema implementado e o contexto humano em que será operado. Um sistema digital altamente sofisticado pode ser tecnicamente impecável, mas tornar-se inoperante se os servidores públicos não possuem formação adequada, se há medo de responsabilização por erros de registro, se os processos de trabalho não foram redesenhados para a nova lógica ou se a hierarquia organizacional não valoriza o controle patrimonial como prioridade estratégica (Ferreira, 2023; Pereira, Santos & Silva, 2024).

Essa desconexão gera o que Gonçalves et al. (2022) denominam de Patrimônio 4.0 superficial — uma aparente modernização digital que mantém estruturas burocráticas obsoletas, sem transformar as práticas de uso, responsabilidade e cuidado com os bens públicos.

A abordagem sociotécnica, especialmente na sua vertente *sociomaterial* desenvolvida por Orlikowski (2007; 2008), vai além da mera integração de pessoas e máquinas. Ela propõe que tecnologia e prática social são inseparáveis: os ativos patrimoniais não são apenas objetos controlados, mas entidades cujos significados, usos e valores emergem nas interações contínuas entre humanos, dispositivos, normas e contextos históricos. Por exemplo, o cadastro de um bem cultural em um sistema digital não é neutro — ele envolve decisões sobre quais atributos são relevantes, quem tem autoridade para alterá-los, como os dados são interpretados por diferentes unidades e como essas informações circulam (ou não) para a sociedade. A transparência, nesse sentido, não é resultado automático da informatização, mas produto de práticas sociais deliberadas de acessibilidade, comunicação e participação.

Da mesma forma, a *accountability* patrimonial só se concretiza quando os servidores deixam de ser meros executores de rotinas digitais e se tornam agentes capazes de interpretar, questionar e aprimorar os sistemas em que atuam. Isso exige ambientes organizacionais que promovam autonomia reflexiva, aprendizado contínuo e reconhecimento do saber local — princípios que Ferreira (2023) articula na sua proposta de *etnoconservação urbana*, onde o conhecimento tradicional e as práticas comunitárias são integrados ao controle patrimonial, ampliando a legitimidade e a sustentabilidade das intervenções. Em instituições públicas, isso significa superar a lógica da digitalização por decreto e adotar uma governança participativa da informação patrimonial, em que os usuários finais — desde servidores de campo até cidadãos — tenham voz nos processos de registro, manutenção e acesso aos bens.

Por sua vez, Pereira et al. (2024), confirma esse diagnóstico: os principais obstáculos à eficácia dos sistemas digitais estão relacionados à falta de engajamento humano, à fragmentação entre áreas (patrimônio, finanças, TI), e à ausência de políticas de capacitação e incentivo. Sem a mediação sociotécnica, mesmo os melhores sistemas tornam-se caixas pretas que geram dados, mas não responsabilidade. A eficiência, portanto, não reside na complexidade tecnológica, mas na capacidade de criar *práticas sociomateriais coesas* — isto é, rituais, normas e habilidades compartilhadas que dão sentido e funcionalidade ao sistema.

Essa perspectiva é essencial para evitar a chamada ilusão da digitalização: a crença equivocada de que a simples adoção de tecnologias avançadas resolve problemas estruturais de gestão.

Como demonstram Gonçalves et al. (2022), a transformação do patrimônio público na era 4.0 exige não apenas novas ferramentas, mas uma reconfiguração epistemológica: passar de um modelo de controle centralizado e burocrático para um modelo de gestão colaborativa e situada, onde a tecnologia serve como suporte às práticas humanas, e não o inverso. Nesse sentido, a modernização da gestão patrimonial não é um projeto de TI, mas um projeto de cultura organizacional, ética pública e democracia administrativa.

2.5 Difusão da Inovação: Adoção, Escalonamento e Barreiras Estruturais

A Teoria da Difusão da Inovação (Rogers, 2003) oferece um quadro útil para compreender como novas práticas de gestão patrimonial se espalham (ou não) entre órgãos públicos. Segundo Rogers, a adoção depende de cinco fatores: características da inovação (comparabilidade, complexidade, observabilidade), canal de comunicação, tempo e sistema social.

No caso brasileiro, por exemplo, a implantação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIAFI) e do Portal da Transparência foi acelerada por pressão legislativa e

por modelos bem-sucedidos em alguns estados (ex.: São Paulo, Rio Grande do Sul). Contudo, a disseminação é desigual: municípios pequenos enfrentam barreiras de capacidade técnica, financeira e humana, resultando em polarização tecnológica (Coutinho, 2020). A difusão também é obstaculizada por barreiras institucionais (normas rígidas), barreiras cognitivas (falta de conhecimento) e barreiras de incentivo (ausência de recompensas por inovação). A modernização da gestão patrimonial, portanto, não é um processo linear, mas um fenômeno de adaptação contextualizada, onde a replicação de modelos exige adaptação local, aprendizado coletivo e suporte político contínuo.

3. Método de pesquisa

A presente pesquisa adotou uma metodologia bibliográfica, com abordagem qualitativa e natureza descritiva, caracterizando-se como uma revisão narrativa sistemática da literatura. Essa escolha foi fundamentada na necessidade de compreender, integrar e interpretar criticamente as contribuições teóricas e empíricas sobre a modernização da gestão patrimonial no setor público brasileiro, com foco nas tensões entre as lógicas da Nova Gestão Pública, Teoria Institucional, Perspectiva Sociotécnica, Governança Multinível e Difusão da Inovação — os pilares que orientam a pergunta de pesquisa.

A revisão narrativa foi selecionada por permitir a construção de um arcabouço analítico dinâmico, capaz de articular autores contemporâneos e clássicos em uma narrativa coesa, não apenas sumarizando estudos, mas revelando padrões, contradições e lacunas nos discursos acadêmicos (Lunetta & Guerra, 2023). Ao invés de limitar-se à contabilização de resultados ou à aplicação rígida de critérios de inclusão/exclusão quantitativos, o processo privilegiou a interpretação contextualizada das ideias, buscando identificar como diferentes teorias explicam os avanços e limites da gestão patrimonial em contextos reais de administração pública. A seleção dos textos seguiu critérios de relevância temática, pertinência ao objeto de estudo, data de publicação (predominantemente pós-2020) e origem em fontes acadêmicas de alto rigor — incluindo teses, dissertações, artigos em periódicos Qualis e relatórios técnicos de instituições públicas, como os produzidos pela UFS e UFSC.

A análise dos materiais foi conduzida sob a perspectiva da análise de conteúdo qualitativa, conforme proposta por Cardoso, Oliveira e Ghelli (2021), que permite a codificação interpretativa de significados emergentes nos textos, sem perder de vista o contexto de produção e os pressupostos teóricos dos autores. Os documentos foram submetidos a leitura exaustiva, categorização por eixos teóricos e mapeamento de convergências e divergências entre as abordagens. Esse procedimento possibilitou a identificação de três níveis de análise: (i) os mecanismos formais de modernização (tecnologia, indicadores, planos estratégicos); (ii) os obstáculos institucionais e culturais que impedem sua efetivação; e (iii) as alternativas emergentes baseadas em governança participativa, sociomaterialidade e construção coletiva de sentido. Assim, a metodologia não se limitou a descrever o estado da arte, mas a construir uma síntese crítica que responde à pergunta de pesquisa: as teorias da Administração Pública não apenas explicam os avanços e limites da modernização da gestão patrimonial — elas revelam, em conflito e diálogo, os verdadeiros desafios da governança pública no século XXI.

4. Resultados

Os dados empíricos e teóricos analisados revelam que a modernização da gestão patrimonial no setor público não avança por meio de tecnologias ou modelos gerenciais isolados, mas é

travada pelo conflito entre lógicas institucionais concorrentes: a eficiência instrumental da Nova Gestão Pública, a legitimidade simbólica da Teoria Institucional, a complexidade sociotécnica das práticas cotidianas e a fragmentação da governança multinível. Os estudos de Leocádio et al. (2024) e Sá (2024), baseados em investigações em órgãos públicos federais e instituições de ensino, demonstram que mesmo quando há adoção formal de sistemas digitais — como cadastros eletrônicos ou planilhas integradas —, os bens permanecem mal controlados devido à ausência de rotinas sistematizadas, falta de responsabilização individual e desconexão entre os setores envolvidos. Essa realidade contradiz a promessa da NGP, corroborada por Anton (2023), que aponta como a ênfase em indicadores quantitativos (número de bens cadastrados, valor de ativos alienados) gera eficiência performática: os números melhoram, mas o controle real não se aprofunda, e a *accountability* torna-se meramente formal.

A introdução de inovações tecnológicas, como *blockchain* (Garcia, 2024) e tags inteligentes (Júnior et al., 2024), embora tecnicamente promissoras, enfrenta barreiras profundas de natureza sociotécnica. As evidências de Ferreira (2023) e Pereira et al. (2024) mostram que a tecnologia, por si só, não transforma práticas: ela é neutralizada quando não há adaptação dos processos de trabalho, quando os servidores não compreendem seu propósito ou quando a hierarquia não valoriza o patrimônio como bem coletivo.

Isso ecoa a perspectiva sociomaterial de Orlikowski (2007, 2008) e Gonçalves et al. (2022), para quem o *Patrimônio 4.0* só existe quando tecnologia e cultura organizacional se entrelaçam — caso contrário, produz-se apenas uma fachada digital. O plano estratégico desenvolvido por Reis e Estevam (2025) para a COPAT/IFSE exemplifica esse dilema: embora tenha articulado BSC e OKR com sucesso na definição de metas e indicadores, o estudo identificou que a implementação depende de mudanças culturais e investimentos em capacitação — fatores frequentemente ignorados nas reformas de cima para baixo.

Por sua vez, a Teoria Institucional explica por que essas falhas persistem. Como Costa (2019) e Dilélio (2023) mostram, as organizações públicas operam sob lógicas de legitimidade, não apenas de eficácia. A manutenção de cadastros manuais, a resistência à integração de sistemas ou a priorização de normas formais sobre resultados reais são sintomas de instituições frágeis, onde a conformidade ritualística substitui a responsabilidade substantiva. Esse fenômeno é reforçado por Pallavicini (2020), que contextualiza a modernização patrimonial como parte de um ciclo recorrente de reformas latino-americanas: soluções importadas (como BSC ou ISO 55000) são adotadas por pressão mimética ou normativa internacional, mas não se internalizam porque não dialogam com trajetórias locais, culturas burocráticas ou capacidades administrativas reais — como também aponta Almeida Costa (2024) no contexto português. A ausência de sanções efetivas e a fragmentação das responsabilidades criam ambientes de instituição fraca, onde o controle patrimonial é visto como tarefa secundária, não como componente central da missão pública.

Finalmente, a governança multinível, embora apresentada como solução integradora, revela-se ainda mais fragmentada na prática. Os frameworks propostos por Nunes (2025) para o SUSP e Zilli (2022) para o sistema portuário demonstram que a coordenação entre níveis federativos, atores privados e sociedade civil exige estruturas claras, mecanismos de tratamento de assimetrias e ciclos de feedback — elementos quase inexistentes na gestão patrimonial. Martins e Freire (2021) alertam que o termo governança multinível muitas vezes serve como discurso vazio, sem tradução em práticas concretas. No campo da gestão

patrimonial, isso se manifesta na ausência de conselhos efetivos, na exclusão de comunidades locais das decisões sobre bens culturais (Ferreira, 2023) e na subordinação das unidades patrimoniais a interesses financeiros ou administrativos de outras áreas. A *accountability*, conforme Sfeir (2024), entra em colapso não por falta de transparência, mas por overload — o excesso de exigências formais sem poder real de decisão, gerando paralisia e desengajamento. Assim, os resultados indicam que a modernização da gestão patrimonial não é um problema técnico, mas um problema político-institucional: ela é obstaculizada pela incompatibilidade entre modelos de gestão inspirados em eficiência, normas de legitimação burocrática, práticas sociotécnicas não adaptadas e redes de governança desarticuladas.

Esses resultados respondem diretamente à pergunta de pesquisa: *Quais teorias da Administração Pública explicam os avanços e limites da modernização da gestão patrimonial no setor público?* Elas não explicam isoladamente — elas se confrontam. A modernização avança apenas onde há convergência entre os pilares: quando a tecnologia é ancorada em práticas humanas (sociotécnica), quando as normas são internalizadas como valores (institucional), quando os indicadores são usados para aprendizado, não para punição (NGP) e quando a governança é capaz de articular poderes, saberes e responsabilidades (multinível). Nos demais casos, prevalece a modernização simulada — que parece avançar, mas mantém intactos os vícios da gestão patrimonial no Estado brasileiro.

5. Discussão

As cinco teorias, embora distintas, convergem em um ponto central: a modernização da gestão patrimonial no setor público não é um problema puramente técnico, mas um fenômeno político, institucional e social. A NGP forneceu o impulso inicial para a eficiência e a transparência, mas sua redução ao mercado e à mensuração quantitativa escondeu dimensões éticas e distributivas. A governança ampliou o horizonte da *accountability*, mas exigiu capacidade de coordenação frequentemente inexistente. A Teoria Institucional revela que mudanças profundas exigem transformação de normas e crenças, não apenas de softwares. A perspectiva sociotécnica alerta que tecnologia sem pessoas é inútil, e a teoria da difusão mostra que a escala exige adaptação, não cópia.

Portanto, os avanços na gestão patrimonial são mais evidentes onde há convergência entre os pilares: sistemas digitais robustos (NGP) apoiados por redes de participação (governança), ancorados em normas claras e internalizadas (teoria institucional), desenvolvidos com a participação dos servidores (sociotécnica) e disseminados de forma contextualizada (difusão). Os limites surgem quando há desequilíbrio: por exemplo, tecnologia avançada sem cultura de *accountability*, ou transparência formal sem efetividade de controle.

A próxima geração de reformas deve superar a lógica da modernização por adesão e adotar uma abordagem integrada e reflexiva, que considere a gestão patrimonial como um *direito democrático* — não apenas como um indicador de eficiência. A verdadeira modernização não se mede pelo número de bens cadastrados, mas pela capacidade do Estado de garantir que os bens públicos sirvam ao interesse coletivo, com justiça, participação e responsabilidade plena. Os resultados apresentados revelam que a modernização da gestão patrimonial no setor público brasileiro não é um processo linear de adoção de tecnologias ou modelos gerenciais, mas um campo de tensões entre lógicas institucionais conflitantes — cada uma com suas regras, tempos e finalidades. A proposta integrada de BSC e OKR desenvolvida por Reis e Estevam (2025) para a COPAT/IFSE exemplifica o esforço contemporâneo de alinhar

objetivos estratégicos à governança patrimonial, buscando superar a fragmentação administrativa e elevar a cultura do cuidado com os bens públicos. Contudo, o próprio estudo reconhece que os avanços na definição de metas e indicadores são insuficientes sem a transformação das rotinas operacionais, o fortalecimento da cultura organizacional e o investimento em capacitação contínua. Isso evidencia que a eficácia da NGP, enquanto paradigma de desempenho, depende de condições sociotécnicas e institucionais que muitas vezes não são priorizadas nas reformas top-down.

Essa contradição ecoa as análises de Pallavicini (2020), que identificam nas reformas do setor público latino-americano um padrão recorrente: a importação de modelos técnicos (como BSC, ISO 55000 ou sistemas digitais) sob pressão de agendas internacionais ou mimetismo institucional, sem considerar as trajetórias históricas, as culturas burocráticas locais ou as capacidades administrativas reais.

O caso português, analisado por Almeida Costa (2024), confirma esse diagnóstico: mesmo em contextos com forte estrutura legal, a implementação de práticas gerenciais baseadas em desempenho encontra resistência quando desconectadas dos regimes de emprego, das hierarquias informais e das expectativas de legitimidade dos servidores. A NGP, assim, não falha por ser inadequada tecnicamente, mas porque opera como um *discurso de modernização* que ignora os mecanismos de reprodução institucional descritos por North (1990) e Costa (2019). A persistência de cadastros manuais, a resistência ao compartilhamento de dados e a ausência de sanções por descumprimento não são lapsos operacionais — são sintomas de instituições frágeis, onde a conformidade formal substitui a responsabilidade substantiva.

Aqui entra a perspectiva sociotécnica, cuja centralidade é confirmada pelos achados de Ferreira (2023) e Pereira et al. (2024). O uso de *blockchain* (Garcia, 2024) ou tags inteligentes (Júnior et al., 2024) não garante controle efetivo se os servidores não compreendem seu propósito, se não há espaços para diálogo sobre o valor social dos bens ou se a gestão não se compromete com a formação de competências. A tecnologia, nesse quadro, não é um instrumento neutro — é um agente que reconfigura práticas, mas apenas quando articulada às relações humanas, aos saberes locais e às normas informais. Essa interdependência entre técnico e social, como proposto por Orlikowski (2007, 2008) e Gonçalves et al. (2022), exige uma mudança epistemológica: deixar de ver o patrimônio como ativo e passar a vê-lo como bem comum, cujo valor emerge nas práticas cotidianas de cuidado, preservação e acesso — o que Ferreira (2023) denomina de *etnoconservação urbana*. Nesse sentido, a inovação tecnológica só é sustentável quando ancorada em uma cultura de responsabilidade coletiva, não em um sistema de monitoramento.

A governança multinível, por sua vez, surge como a mais promissora, mas também a mais complexa, alternativa de integração. Os frameworks propostos por Nunes (2025) para o SUSP e Zilli (2022) para o sistema portuário demonstram que a coordenação entre níveis federativos, atores privados e sociedade civil exige estruturas claras, mecanismos de tratamento de assimetrias e ciclos de feedback — elementos sistematicamente ausentes na gestão patrimonial. Martins e Freire (2021) alertam que o termo governança multinível frequentemente serve como discurso vazio, sem tradução em práticas concretas. No contexto patrimonial, isso se manifesta na exclusão de comunidades locais das decisões sobre bens culturais, na subordinação das unidades patrimoniais a interesses financeiros de outras áreas e na ausência de conselhos gestores efetivos.

A *accountability*, conforme Sfeir (2024), não é superada pela transparência formal — ela colapsa por overload: o excesso de exigências burocráticas sem poder real de decisão gera paralisia e desengajamento. A governança, portanto, não é solução por si mesma; ela só funciona quando é *construída*, não implantada.

Diante disso, a discussão aponta para uma conclusão crítica: a modernização da gestão patrimonial não é um problema de tecnologia, nem de gestão, nem de lei — é um problema de poder institucional. As teorias analisadas não explicam isoladamente os limites da reforma; elas revelam como diferentes lógicas competem pelo controle do significado do patrimônio público. A NGP quer reduzi-lo a indicadores; a Teoria Institucional o mantém como ritual; a Perspectiva Sociotécnica o resgata como prática; e a Governança Multinível o expande como bem comum.

A verdadeira inovação não reside em adotar um modelo, mas em criar *espaços institucionais* onde essas lógicas possam dialogar — onde os indicadores sejam usados para aprender, não para punir; onde a tecnologia seja adaptada às práticas locais; onde os conselhos tenham poder real; e onde a responsabilização não seja imposta, mas construída coletivamente.

Portanto, o caminho para uma gestão patrimonial efetiva passa pela construção de *instituições resilientes* — aquelas capazes de integrar eficiência com legitimidade, inovação com tradição, controle com participação. Isso exige políticas públicas que invistam não apenas em softwares, mas em lideranças públicas capacitadas, em processos participativos de tomada de decisão, em redes de conhecimento entre órgãos e em mecanismos de feedback contínuo, como os propostos por Nunes (2025). Sem essa virada institucional, qualquer nova plataforma, sistema ou plano estratégico será apenas uma nova camada de fachada sobre uma estrutura que continua a ceder.

6. Conclusões

A modernização da gestão patrimonial no setor público não é um desafio técnico, mas institucional. Os estudos analisados revelam que a adoção de modelos como BSC e OKR, ou tecnologias como *blockchain* e *tags* inteligentes, embora promissoras, permanecem superficiais sem a transformação das práticas organizacionais, da cultura de responsabilidade e da integração entre os níveis de governo. A eficiência, a transparência e a *accountability* não emergem de sistemas ou indicadores isolados — elas são construídas coletivamente, por meio de processos que valorizam o saber local, fortalecem a capacidade de decisão dos servidores e vinculam o controle dos bens à missão pública. O que se observa, na prática, é uma discrepância crescente entre a retórica da reforma e a realidade da gestão: o que é planejado em documentos estratégicos raramente se materializa nas rotinas cotidianas, porque as estruturas de poder, as normas informais e as ausências de incentivos mantêm o status quo.

Os avanços teóricos sobre governança multinível e sociomaterialidade demonstram que a solução não está na imposição de modelos externos, mas na construção de espaços onde diferentes atores — desde servidores de campo até comunidades locais — possam participar ativamente da definição do valor e do uso dos bens públicos. O *Framework Multigov-SUSP*, por exemplo, mostra que a coordenação efetiva exige mecanismos claros para tratar assimetrias, articular redes e garantir ciclos de feedback contínuo — elementos que faltam na maioria das gestões patrimoniais. Da mesma forma, a etnoconservação urbana e a perspectiva sociotécnica apontam que o patrimônio só ganha sentido quando é reconhecido como bem comum, não como ativo contábil. Isso implica uma mudança epistemológica profunda: deixar

de ver o controle como obrigação burocrática e passar a vê-lo como prática democrática de cuidado, que envolve conhecimento, respeito e participação.

Diante disso, os objetivos deste estudo foram plenamente atendidos: compreender os avanços e limites da modernização da gestão patrimonial por meio das teorias da Administração Pública não apenas revelou os entraves técnicos, mas expôs as tensões profundas entre lógicas de eficiência, legitimidade e poder. A resposta à pergunta de pesquisa é clara: os avanços ocorrem onde há convergência entre governança inclusiva, cultura organizacional resiliente e tecnologia adaptada às práticas humanas; os limites se manifestam onde prevalece a lógica da performance formal, da fragmentação institucional e da desconexão entre normas e realidade. O caminho para uma gestão patrimonial verdadeiramente moderna, portanto, não passa por mais software ou mais regras — passa por mais capacidade política, mais diálogo e mais coragem para repensar o Estado como guardião do bem comum, e não apenas como administrador de ativos.

Referências

- Almeida Costa, J. M. P. (2024). *Governança na Administração Pública Portuguesa: Perspetivas e Evidências de Nova Governança Pública nos Regimes Jurídicos de Emprego no Setor Público* (Master's thesis, ISCTE-Instituto Universitario de Lisboa (Portugal)).
- Anton, C. M. G. (2023). Eficiência na gestão pública dos municípios brasileiros e autonomia financeira: uma análise para o período 2007-2019.
- Cardoso, M. R. G., De Oliveira, G. S., & Ghelli, K. G. M. (2021). Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. *Cadernos da FUCAMP*, 20(43).
- Costa, E. J. M. (2019). Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglass North: Cultura, Estado e Dependência de Trajetória. *Cadernos CEPEC*, 8(2).
- Dilélio, R. C. (2023). Mudança institucional local: atores sociais, normas e organizações no projeto Porto Alegre Tecnópole.
- Ferreira, A. (2023). Mapeando Valores na Gestão Patrimonial: Perspectivas sobre a abordagem da Etnoconservação Urbana. *Revista Jatobá*, 5
- Garcia, J. S. D. S. (2024). Controle patrimonial no setor público utilizando a tecnologia *blockchain*: Benefícios e aplicações na gestão patrimonial dos bens de uma universidade pública.
- Gonçalves, P. H., Ito, A. P. N., Borges, A. M., Farina, B., Lucena, C. C., Paes, C. F. C., ... & Zanoni, V. A. G. (2022). *Patrimônio 4.0*. Editora Blucher.
- Júnior, J. C. L., de Barros Galo, D., & da Conceição, R. S. 334—Tags Inteligentes: Inovação Na Gestão Patrimonial E De Ativos No Setor De Saneamento.
- Junior, O. *Influência do isomorfismo institucional na adoção o do balanced scorecard pelas organização pertencentes ao polo industrial de Manaus* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Leocádio, N. R., da Costa Alves, R., Delgado Jr, H. G., Alves, C. E. T., Reis, P. N. C., Ferreira, S. L., ... & de Matos, L. P. (2024). Os desafios da gestão patrimonial na

administração pública. In *Tudo é Ciência: Congresso Brasileiro de Ciências e Saberes Multidisciplinares* (No. 3, pp. 1-9).

De Lunetta, A., & Guerra, R. (2023). Metodologia da pesquisa científica e acadêmica. *Revista OWL (OWL Journal)-Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação*, 1(2), 149-159.

Martins, G. J. T., & FREIRE, P. D. S. (2021). Governança Multinível: perspectivas de análise sobre o termo. In *Congresso Brasileiro de Gestão do Conhecimento, São Paulo*.

Nunes, C. F. O. (2025). Framework da Governança Multinível do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)-Brasil. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/265132>

Orlikowski, W. J. (2007). Sociomaterial practices: Exploring technology at work. *Organization studies*, 28(9), 1435-1448.

Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. (2008). 10 sociomateriality: challenging the separation of technology, work and organization. *Academy of Management annals*, 2(1), 433-474.

Pallavicini, Violeta. (2020). Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios. In P. L. C. Cavalcante & M. S. Silva (Orgs.), *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios* (Vol. 1, pp. [inserir números da página se disponíveis]). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7.cap17>

Pereira, C. A. M., Santos, C. M., & da Silva, E. E. (2024). Gestão Patrimonial: uma revisão bibliográfica dos desafios e propostas para os bens patrimoniais em instituições públicas. *Cadernos da FUCAMP*, v. 36 (2024): *Cadernos da FUCAMP*

Pereira, C. A. M., Santos, C. M., & da Silva, E. E. (2024). Gestão Patrimonial: uma revisão bibliográfica dos desafios e propostas para os bens patrimoniais em instituições públicas. *Cadernos da FUCAMP*, v. 36 (2024): *Cadernos da FUCAMP*

Reis, N. O., & Estevam, R. D. M. (2025). Planejamento estratégico no setor público: uma abordagem integrada com o Balanced Scorecard (BSC) e Objectives and Key Results (OKR). Disponível em: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/22871>

SÁ, Rosimere Gomes de. Desafios na gestão patrimonial: investigação em uma instituição federal de ensino. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2024.

Sfeir, Erika Capella Fernandes. Controle responsivo da Administração Pública : [recurso eletrônico] *accountability* overload e uma nova conformação institucional do controle / Erika Capella Fernandes Sfeir. 1765 KB ; il. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

Zilli, J. C. F. (2022). Framework para a governança multinível do sistema portuário brasileiro em direção ao porto inteligente.