ISSN: 2965-0399 REVISTA CONEXÕES
V. 1, 2026
Revista dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade Única de Ipatinga na modalidade EaD

GOVERNANÇA COOPERATIVA, GOVERNANÇA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DE IPABA/MG

COOPERATIVE GOVERNANCE, PUBLIC GOVERNANCE, AND REGIONAL DEVELOPMENT: THE CASE OF IPABA, MG

GOBERNANZA COOPERATIVA, GOBERNANZA PÚBLICA Y DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE IPABA/MG

doi.org/10.53426/con.v5i0.005

Leonardo Henrique Chain de Mello [1]; Pedro Luís Büttenbender [2]; Ariane Cristina Silva Borges [3] ; Nelson José Thesing [4]
[1] Centro Universitário Única - UNIÚNICA, Ipatinga/MG, leochain@gmail.com; [2] Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, Ijuí/RS, pedrolb@unijui.edu.br; [3] Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, Ijuí/RS, arianecrisilva@gmail.com; [4] Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, Ijuí/RS, nelson.thesing@unijui.edu.br.
Grupo de Trabalho: GT 5 – Ciências Humanas, Sociedade, Diversidade e Cultura

RESUMO
O objetivo do presente artigo é relacionar o desenvolvimento ao longo da história dos modelos de Administração Pública, notadamente da moderna concepção da Governança Pública Cooperativa, com o desenvolvimento regional no âmbito municipal, através de pesquisa de campo no Município de Ipaba/MG, que visa identificar qual o modelo de administração pública predominante *in loco*, patrimonialista, burocrático, gerencial ou governança pública cooperativa. A pesquisa é descritiva, a análise de dados, qualitativa, métodos documental-bibliográfico, histórico e fenomenológico. A análise dos dados chegou à consideração de que o modelo predominante no referido município é o gerencial, com poucos resquícios de patrimonialista e burocrático, mas não evoluído de forma satisfatória ao modelo da governança pública cooperativa. Em sede de considerações finais, observa-se que a adoção de um modelo baseado em governança cooperativa pública pode colaborar para o alcance do desenvolvimento social no âmbito municipal.
Palavras-chave: administração pública; município; desenvolvimento regional; governança pública cooperativa.

INTRODUÇÃO

Houve, ao longo da história, uma evolução dos modelos da administração pública, iniciando-se pelo modelo patrimonialista, passando-se ao burocrático, depois ao gerencial. Atualmente, vem-se evoluindo para uma nova forma de administrar a coisa pública, a governança.

A governança pública consiste em um conjunto de boas práticas e abertura à participação do cidadão em um sistema de democracia participativa que pode influenciar as políticas públicas e a consciência social e a sensação de pertencimento do munícipe. Através das características e princípios do cooperativismo, a governança pública cooperativa pode fornecer elementos para alcance de maior efetividade da gestão e políticas públicas, alcançando o esperado desenvolvimento regional.

Nesse contexto, insere-se o problema de pesquisa: Qual a relação entre a adoção da governança cooperativa, governança pública e o desenvolvimento regional no âmbito municipal?

ISSN: 2965-0399 REVISTA CONEXÕES
V. 1, 2026
Revista dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade Única de Ipatinga na modalidade EaD

METODOLOGIA

Caracteriza-se a presente pesquisa como descritiva quanto aos objetivos, qualitativa quanto a análise dos dados, bibliográfica-documental, baseada em referencial teórico sobre a evolução dos modelos de administração pública e a governança, pesquisa de campo através de questionário estruturado com a metodologia da escala de Lickert que visa aferir qual o modelo de gestão no Município de Ipaba/MG e dados secundários para demonstrar os indicadores socioeconômicos do município objeto de estudo.

O estudo foi conduzido através de questionário estruturado aplicado entre os dias 8 e 15 de julho de 2021 *on-line* pela Plataforma *Google Forms*, ao qual responderam 51 servidores do municipio estudado, sendo 42 do Poder Executivo e 9 do Poder Legislativo. Utilizando a escala de Lickert, foi atribuída uma pontuação para as respostas, de 1 a 5 (1- discordo totalmente, 2- discordo parcialmente, 3- não concordo nem discordo, 4- concordo parcialmente e 5- concordo totalmente). A média de pontuação de cada série de respostas permitiu compreender se o servidor concordava com a existência de caracteres de cada modelo da Administração Pública estudado no município em questão.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A experiência de instituições da sociedade, como cooperativas, são exemplos bem-sucedidos de aportes ao desenvolvimento regional, servindo de referência para a comunidade e espírito empreendedor de seus membros. Em vista disso, a formação de uma estrutura de governança do desenvolvimento regional pode assentar-se em uma realidade empírica de experiências empreendedoras e inovadoras da governança cooperativa para o desenvolvimento regional (Büttenbender; Büttendender 2022).

A transparência, a eficácia e a participação popular na gestão do desenvolvimento regional têm pautado as decisões políticas acerca do tema, visando aprimorar a forma de governar, fortalecer o debate e a participação dos cidadãos, não apenas pelo voto, mas na gestão e no controle social. Tais processos auxiliam gestores públicos através da governança pública, que pode ser entendida como a adoção de práticas de governança no serviço público, por gestão participativa (Gomides; Silva, 2009).

A governança pública refere-se a ações conjuntas de gestão entre atores da sociedade civil, do Poder Público e do setor empresarial (Tenório, 2005). É uma alternativa de gestão participativa, mobilizadora e cidadã, pela construção de uma resistência a modos tradicionais hegemônicos de gestão, através da participação democrática social ativa na gestão pública (Lima *et al*., 2016).

Kissler e Heidemann (2006) delineiam a governança pública como uma alteração na gestão política que recorre, cada vez mais, à autogestão social, política e econômica, a estabelecer uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia, através do fortalecimento progressivo das cidades mediante a cooperação dos cidadãos, das empresas, e das entidades sem fins lucrativos.

Governança cooperativa pública, então, consiste em um importante passo para o alcance do desenvolvimento regional (Büttenbender; Büttendender, 2022), considerando a construção da gestão que abarca a combinação de três dimensões. Na primeira, situa-se a gestão e cooperação para o desenvolvimento. Na segunda, os pilares para o desenvolvimento sustentável. Na terceira, as bases dos territórios inovadores para o desenvolvimento. Não se deve olvidar a evolução dos modelos de administração pública e quais suas características, chegando à governança pública como modelo mais moderno e eficaz de participação democrática ativa dos cidadãos (Secchi, 2009).

ISSN: 2965-0399 REVISTA CONEXÕES
V. 1, 2026
Revista dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade Única de Ipatinga na modalidade EaD

Conforme a necessidade, adequação e oportunidade, os entes estatais empreendem, em seu modo de gerir a coisa pública, modelos de administração que evoluíram ao longo do tempo, tendo cada um, sua predominância em um período e possuindo características próprias (Reis, 2014).

Administração pública conceitua-se pelo modo como os agentes estatais gerem o ente público, empregando normas, princípios e práxis típicos do Direito Administrativo, com características peculiares conforme o modelo de gestão adotado. *In terrae brasilis*, a classificação mais comum divide os modelos em administração pública em patrimonialista, burocrática e gerencial, e alguns autores apontam a governança pública como a evolução deste último modelo (Santos, 2018).

A administração patrimonialista foi caracterizada pela confusão entre patrimônios público e privado, não prezando quem a adotava pela proteção do patrimônio público de interesses privados, criando mecanismos para usurpação de recursos públicos para si ou outrem (Patzlaff *et al*., 2015).

O modelo da administração pública conhecido como administração burocrática foi sistematizado por Max Weber, é típico do liberalismo econômico pós-revolução-industrial, baseado em um *ethos* racional pautado em hierarquia, com normas e ordens rígidas e organizadas, preexistentes e baseadas na racionalidade e na lei, para controlar a gestão pública (Medeiros, 2006). A burocracia foi concebida como o tipo ideal de gestão pública, visou combater o nepotismo e a corrupção advindos do modelo anterior (Flores; Matta, 2017).

Secchi (2009) destaca a administração pública gerencial como um modelo normativo pós-burocrático que visou a gestão da coisa pública com base em determinados valores, como eficiência, eficácia e competitividade. Já Bresser-Pereira (1996), considera a Constituição Federal de 1988 excessivamente burocrática, um retrocesso em reação ao clientelismo que dominou o país nos anos anteriores.

Para caracterizar a administração pública gerencial, Secchi (2009) enumera valores, como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência, *marketization* (utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública) e *accountability* (prestação de contas, responsabilização, transparência e controle), que são característicos desse novo modelo.

Vasconcelos (2004) e Secchi (2009) argumentam a necessidade de adotar-se um sistema de governança pública em evolução à administração gerencial, porque a gestão pública passou a colecionar adjetivos pejorativos devido ao excesso de burocracia, e se demonstrou alguma incapacidade de gestão de interesses coletivos em virtude de um viés neoliberal.

Büttenbender e Büttendender (2022) afirmam que tratar o desenvolvimento regional é pensar em participação da sociedade local, em planejamento contínuo de ocupação do espaço e distribuição de frutos do processo de crescimento. A região, segundo os autores, é ponto central das estratégias de competitividade e atratividade da economia, reforçando-se em tal território a coesão social.

O desenvolvimento é caracterizado por ganhos em crescimento (produto e renda), e transformações que atendam às mais diversas necessidades humanas, como saúde, educação, habitação, transporte, alimentação e lazer, o que, segundo estudos recentes, em sua abordagem territorial, recebe fortes influências do cooperativismo, como através da educação e organização cooperativa e associativa para o desenvolvimento de uma região (Büttenbender; Büttendender, 2022). Tais conceitos, o de governança pública e o de governança cooperativa, não só se assemelham, mas se complementam, tendo um com o outro relação sensível e necessária para se obter o desenvolvimento participativo acima conceituado.

Matias-Pereira (2010) não deixa de enfatizar que a governança, seja em organizações públicas, seja em organizações privadas, apresenta semelhanças, não olvidando os focos específicos de cada

ISSN: 2965-0399 REVISTA CONEXÕES
V. 1, 2026
Revista dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade Única de Ipatinga na modalidade EaD

uma, tendo em comum as questões que envolvem separação entre propriedade e gestão, os instrumentos que definem as responsabilidades (*accountability*) e o poder, o acompanhamento e o incentivo na execução de políticas e objetivos, entre outros, mas com princípios básicos norteadores idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

A abordagem das assimetrias e discrepâncias que impactam o desenvolvimento regional constituem as bases para a elaboração de um sistema de governo baseado em um constructo inovador, de gestão e governança, através de adoção da inovação como elemento essencial, que resulta na acumulação de novas competências territoriais, a habilidade, aptidão e capacidade que um território tem de oferecer melhores condições de vida à sua população (Büttenbender; Büttendender 2022).

Büttenbender e Büttendendert (2022) sugerem um modelo de constructo capaz de incorporar na gestão pública as práticas de governança cooperativa visando a obtenção do desenvolvimento regional. Tal construto se baseia, graficamente, num tríplice triângulo, em que, no vértice superior, encontram-se o Estado (Governo), a Estrutura Produtiva (onde se incluem as cooperativas) e a Estrutura científico-tecnológica (onde se incluem a Universidade e demais fontes de produção do conhecimento). Esse vértice é denominado “Gestão e Cooperação para o Desenvolvimento”. No segundo vértice, denominado “Pilares do Desenvolvimento Sustentável”, estão os três assim denominados, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e desenvolvimento ambiental. Por fim, no terceiro vértice, denominado “Territórios Inovadores para o Desenvolvimento”, encontra-se o trinômio “Tecnologia/Inovação/Empreendedorismo”. Todo esse triângulo é envolto em um círculo, que indicando a abordagem sistêmica e aberta, como demonstra a figura abaixo: Ver figura 1.

Figura 1 - Constructo de Governança Cooperativa para o Desenvolvimento Territorial.



Fonte: Büttenbender et al. (2022).

Ipaba/MG é um município de pequeno porte, com cerca de dezenove mil habitantes, que possui PIB anual per capita na ordem aproximada de R$ 8.000,00, com IDH de 0,665, situado no leste de Minas Gerais, na Região Metropolitana do Vale do Aço. É um município com disparidade socioeconômica, tendo suas principais atividades econômicas em torno do serviço público, comércio, agricultura familiar e pequenas fábricas (IBGE, 2021). No estudo realizado com servidores públicos municipais, evidenciou-se haver predominantemente um modelo gerencial de administração pública, vestígios não contundentes de patrimonialismo e gestão burocrática, e uma incipiente e ainda insatisfatória evolução da gestão pública a um modelo de governança.

ISSN: 2965-0399 REVISTA CONEXÕES
V. 1, 2026
Revista dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade Única de Ipatinga na modalidade EaD

Os resultados da pesquisa, com as respostas do questionário, com a compilação e o cálculo das médias obtidas pelo uso da escala de Lickert, visando averiguar qual o modelo de Administração Pública predomina no município estudado, a cidade de Ipaba/MG, encontram-se no link: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1rDNvGpNUklL0ibFsikbu-c48XkTZhqEk/edit?usp=sharing&ouid=115219740987466723773&rtpof=true&sd=true. A tabela abaixo resume os resultados, com a média alcançada por cada modelo de evolução da administração pública, segundo a percepção dos respondentes: Ver tabela 1.

Tabela 1 – Resultado das médias obtidas referentes a cada modelo da evolução da Administração Pública

MODELO	RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO							MÉDIA
Patrimonialismo	4,55	4,00	2,31	2,96	4,22			3,61
Burocracia	3,08	4,31	3,65	3,75	2,33	4,51	3,71	3,62
Adm. Gerencial	4,14	4,71	4,84	4,14	4.43	4,18	4,16	4,36
Governança Pública	4,00	4,20	3,78	3,49	2,88	2,49	2,78	3,37

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise dos resultados constatou, pelas médias acima expostas, que Ipaba/MG tem predomínio de caracteres de Administração Gerencial, com resquícios de Administração Patrimonialista e Burocrática, e um avanço muito incipiente, quase inexistente, à Governança Pública (De Mello *et al*., 2025; De Mello *et al*. 2026).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As perspectivas futuras de desenvolvimento regional indicam uma necessária evolução a um modelo de governança pública, com característica de governança cooperativa, envolvendo de forma democrática e participativa os cidadãos em todas as suas diferentes formas de organização. Assim, o cooperativismo resulta em gerar agregados importantes, a partir dos seus fundamentos, para o aprimoramento da gestão pública, da implementação de políticas públicas e da gestão e do controle social e cidadão do processo de desenvolvimento regional na escala municipal.

Embora o Município estudado, Ipaba/MG, não apresente sinais de evolução a uma gestão pública baseada na governança cooperativa, predomina-se entre seus servidores a impressão de que se trata de um modelo gerencial, o que evidencia que a evolução para o modelo mencionado é palpável e uma possibilidade real e desejável para melhoria do já evoluído sistema gerencial.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Renata Rocha; RAFAEL, Clélio Rodrigo Paiva; FONSECA, Ronald Assis; SOUZA, Gessymar Nazaré Silva; MOREIRA, Bárbara Sampaio Lage; RESENDE, Elionay Loren; PEREIRA, Márcia Meryllis Alves; CAMPOS, Vivian. Planejamento, logística e aceitação social na implantação de biodigestores em comunidades rurais. **ARACÊ**, v. 7, n. 9, e8564, 2025. DOI: 10.56238/arev7n9-306.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996. Disponível em: http://bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

BÜTTENBENDER, Bruno Nonnemacher; BÜTTENBENDER, Pedro Luís. **CAPÍTULO 8: GOVERNANÇA COOPERATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**. Inovação Em Cooperativas, p. 206. Disponível em: https://www.speakeralexandregarcia.com.br/arquivos/Inovacao-em-cooperativas-EBOOK-2023.pdf#page=208. Acesso em: 26 ago. 2026.

DE MELLO, Leonardo Henrique Chain et al. Administração Pública e a Gestão Território-Ambiental: O Caso do Município de Ipaba/MG. **Fronteira: Journal of Social, Technological and Environmental Science**, v. 15, n. 1, p. 242-260, 2026. Disponível em: https://juridica.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/download/8419/6108. Acesso em: 26 ago. 2026.

ISSN: 2965-0399 REVISTA CONEXÕES
V. 1, 2026
Revista dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade Única de Ipatinga na modalidade EaD

DE MELLO, Leonardo Henrique Chain et al. Da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: o que mudou no serviço público municipal. In: BÜTTENBENDER, Pedro Luís; HENZEL, Marjana Eloísa; ANES, Carlos Eduardo Ruschel. Enfoque Territorial do Desenvolvimento: patrimônio territorial, cooperativismo e inovação territorial. Ed. 1. Cap. 9. P. 213-238. Santo Ângelo: Editora Ilustração, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.46550/978-65-6135-103-4. Acesso em: 26 ago. 2026.

DE VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199–220, 2004. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6534. Acesso em: 24 jun. 2021.

FLORES, Marcos Vinicius Ribeiro. **Os modelos de administração pública: reflexão sobre o perfil dos servidores públicos do município de Santana do Livramento–RS**. 2017. Disponível em: http://dspace.unipampa.edu.br:8080/jspui/handle/riu/2941. Acesso em: 21 jun. 2021.

GOMIDES, Jose Eduardo; SILVA, Andrea Candida. O surgimento da expressão "governance", governança e governança ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados sobre Ipaba/MG**. 2021. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ipaba. Acesso em: 21 jun. 2021.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0034-76122006000300008. Acesso em: 26 ago. 2026.

LIMA, Myrian Del Vecchio de et al. Governança pública para o enfrentamento das mudanças climáticas em Curitiba e entorno. **Mercator (Fortaleza)**, v. 15, n. 4, p. 47-63, 2016. https://doi.org/10.4215/rm2016.1504.0004. Acesso em: 26 ago. 2026.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.21. Acesso em: 26 ago. 2026.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 143-160, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s1984-92302006000200008. Acesso em: 15 jun. 2021.

PATZLAFF, Airton Carlos; SANTOS, Gilson Ditzel; PATZLAFF, Priscila Maria Gregolin. Análise acerca da essência burocrática weberiana e os pressupostos mecanicistas: a relação entre o perfil dos líderes e a incidência de disfunções burocráticas em uma instituição pública. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v. 8, n. 2, p. 09-36, 2015. Disponível em: https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/1796. Acesso em: 23 jun. 2021.

RAFAEL, Clélio Rodrigo Paiva; FONSECA, Ronald Assis; RODRIGUES, Kleber Ramon; PEREIRA, Márcia Meryllis Alves; MARTINS, Daniel William Ferreira; MENDES, Gustavo Nicholas Gonçalves; FERREIRA, Juliane Andrade. Geoprocessamento integrado no monitoramento do uso do solo e da expansão urbana. **Revista de Geopolítica**, v. 16, n. 4, e736, 2025. DOI: 10.56238/revgeov16n4-091.

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. Revista Foco, v. 7, n. 1, p. 104-137, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.28950/1981-223x_revistafocoadm/2014.v7i1.91. Acesso em: 15 jun. 2021.

SANTOS, A. F. dos. Administração pública brasileira: o modelo gerencial e as ferramentas de melhoria na gestão pública. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, v. 4, n. 8, p. 69-85, 2018. Disponível em: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial. Acesso em: 15 jun. 2021.

ISSN: 2965-0399 REVISTA CONEXÕES
V. 1, 2026
Revista dos cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade Única de Ipatinga na modalidade EaD

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000200004. Acesso em: 23 jun. 2021.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. Desenvolvimento em questão, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.