

Governança 4.0: Inteligência Artificial na Gestão de Demandas, Redução da Burocracia e Transparência na Administração Pública

Prof. Dr. Thales de Tarsis

Universidade São Francisco (USF)

Resumo

O presente artigo analisa o papel da Inteligência Artificial (IA) na consolidação da Governança 4.0, com foco em três dimensões centrais: gestão de demandas, redução da burocracia e garantia de transparência na administração pública. A partir de uma metassíntese de oito estudos recentes — nacionais e internacionais —, discute-se como a incorporação de tecnologias emergentes redefine o relacionamento entre Estado e sociedade. Os resultados indicam que a IA, quando articulada a uma capacidade institucional de governança digital, potencializa a eficiência operacional, amplia a transparência e qualifica o atendimento às demandas sociais. Contudo, persistem desafios estruturais relacionados à divisão digital, à capacitação de servidores e aos riscos éticos dos algoritmos. Conclui-se que a Governança 4.0 não se reduz à adoção tecnológica, mas exige um processo institucional integrado que articule competências humanas, gestão de mudança organizacional e práticas de inclusão digital.

Palavras-chave: Governança Digital. Inteligência Artificial. Transparência. Burocracia. Administração Pública.

1. Introdução

A administração pública contemporânea atravessa um processo de reconfiguração profunda impulsionado pelas tecnologias digitais. Mais do que uma simples modernização instrumental, a transformação digital no setor público representa uma redefinição dos modos como os serviços são

concebidos, organizados e entregues à sociedade (Batista et al., 2025). Nesse contexto, a chamada Governança 4.0 emerge como um paradigma que articula inteligência artificial, automação de processos e práticas de governança orientadas à eficiência, à transparência e à participação cidadã.

A relevância do tema se justifica pela urgência de compreender como as inovações tecnológicas — particularmente a IA — impactam a eficiência e a transparência da gestão pública no século XXI, bem como os principais benefícios e desafios enfrentados nesse processo, incluindo a inclusão digital, a proteção de dados e a capacitação de servidores (Batista et al., 2025). No Brasil, a Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital, estabeleceu princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência pública e para o uso integrado e universal da tecnologia nos serviços públicos (Reis, 2025; Santos, 2021).

Este artigo tem como objetivo geral analisar o uso da Inteligência Artificial na administração pública, destacando seus impactos na gestão de demandas, na redução da burocracia e na promoção da transparência. Como objetivos específicos, busca-se: (i) compreender como as inovações tecnológicas estão sendo implementadas nos processos administrativos; (ii) examinar a aplicabilidade do princípio da eficiência na utilização das novas tecnologias; e (iii) discutir o desenvolvimento de mecanismos de governança digital e transparência aplicados à administração pública.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, por meio de metassíntese de oito estudos recentes — nacionais e internacionais —, que abordam a governança digital, a IA e a transformação do setor público. A seleção dos artigos priorizou trabalhos com acesso aberto e PDF disponível, garantindo rastreabilidade e reprodutibilidade das fontes.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Da Governança Eletrônica à Governança Digital

A trajetória da governança digital no setor público pode ser compreendida a partir de três fases evolutivas. Lin e Yaakop (2024), em análise bibliométrica de 2.876 artigos publicados entre 2000 e 2023 na base Web of Science, identificam que, entre 2001 e 2008, os estudos se concentravam no nível tecnológico, especialmente na aplicação de tecnologias da informação como pré-requisito para a governança digital. Entre 2009 e 2018, o foco deslocou-se para a qualidade, a transparência, a confiança e a satisfação com a governança digital. Finalmente, entre 2019 e 2023, os pesquisadores passaram a investigar temas como corrupção, divisão digital, inteligência artificial e desenvolvimento sustentável no contexto da governança digital.

Essa evolução reflete uma mudança paradigmática: a governança digital deixou de ser compreendida como um fenômeno meramente tecnológico para ser entendida como um processo institucional que redefine as interações entre Estado e sociedade (Norling, 2025; Tinjan, 2025, apud Espina-Romero et al., 2026). Como destacam Pinheiro e Wiedenhof (2022), a Governança Digital diferencia-se do Governo Eletrônico e da Governança Eletrônica por se alicerçar sobre três pilares fundamentais: (i) novas tecnologias como forma de inclusão; (ii) serviços digitais com foco no cidadão; e (iii) participação ativa do cidadão no processo decisório.

No Brasil, essa trajetória pode ser observada na transição do conceito de "governo eletrônico" — que trazia a informatização dos processos internos de trabalho — para o conceito de "governo digital", cujo foco reside na relação com a sociedade, visando tornar-se mais simples, mais acessível e mais eficiente na oferta de serviços ao cidadão por meio das tecnologias digitais (Ximenes et al., 2024).

2.2 Governança Digital e Capacidade Institucional

A literatura recente tem destacado que a mera incorporação de tecnologias não garante processos efetivos de transformação institucional. Espina-Romero et al. (2026), em estudo com 358 servidores públicos de Lima, no Peru, demonstram que as competências digitais individuais explicam apenas 16% da variação da transformação digital ($\beta = 0,160$), enquanto a adoção tecnológica institucional apresenta relação mais robusta ($\beta = 0,362$). A gestão de mudança organizacional emerge como o mecanismo mais forte de influência sobre a adoção tecnológica ($\beta = 0,615$).

Conceito-Chave: Digital Governance Capacity

Os autores propõem o conceito de *Digital Governance Capacity* (Capacidade de Governança Digital) como um framework integrador que articula quatro dimensões complementares: competências digitais (base humana), gestão de mudança (condição organizacional), adoção tecnológica (mecanismo operacional) e práticas de inclusão digital (dimensão orientada à equidade). Essa perspectiva vai além de uma visão tecnocêntrica da digitalização, assumindo que as organizações públicas não se transformam apenas porque as tecnologias estão disponíveis, mas porque desenvolvem a capacidade de mobilizar competências digitais, gerenciar a mudança organizacional e incorporar ferramentas digitais nas rotinas administrativas (Espina-Romero et al., 2026).

2.3 O Alinhamento Global e o Caso Brasileiro

Santos (2021) demonstra que as ações, iniciativas e políticas analisadas no Brasil comprovam que o governo federal brasileiro está estreitamente alinhado às orientações e diretrizes da OCDE sobre governança digital. A Estratégia de Governança Digital (EGD) da administração pública federal, instituída pelo Decreto nº 8.638/2016, organiza-se em três eixos estratégicos — acesso à informação, prestação de serviços e participação social — desdobrados em dez objetivos estratégicos.

Os princípios da EGD brasileira incluem foco nas necessidades da sociedade, abertura e transparência, compartilhamento de capacidade de serviços, simplicidade, priorização de serviços públicos em meio digital, segurança e privacidade, participação e controle social, governo como plataforma e inovação (Santos, 2021). Essa estrutura dialoga diretamente com os princípios norteadores da OCDE para o governo eletrônico bem-sucedido, que incluem liderança e compromisso, integração, colaboração entre agências, foco no cliente, acesso, escolha, envolvimento dos cidadãos, privacidade, responsabilidade e monitoramento (OECD, 2003, apud Santos, 2021).

3. A Governança 4.0 e o Papel da IA na Administração Pública

3.1 IA como Mecanismo Operacional de Governança

A Inteligência Artificial tem sido empregada na gestão pública para automatizar procedimentos burocráticos, analisar dados e aprimorar o atendimento ao cidadão. Ferramentas como chatbots, assistentes virtuais e sistemas baseados em aprendizado de máquina otimizam o tempo de resposta dos órgãos públicos e reduzem a sobrecarga de trabalho dos servidores (Batista et al., 2025; Reis, 2025).

Reis (2025) destaca que a IA é "uma poderosa ferramenta que potencializa os esforços públicos com otimização dos processos, automatização de tarefas e identificação de fraudes". No setor público, essa tecnologia melhora a transparência dos processos, contribuindo para a prevenção de fraudes e corrupção, ajudando os órgãos de controle na fiscalização e auditoria das contas do governo (Portela; Nobre, 2024, apud Reis, 2025).

Além da automação de tarefas repetitivas, a IA vem sendo utilizada para apoiar a tomada de decisões estratégicas na administração pública, por meio da análise preditiva e do cruzamento inteligente de grandes volumes de dados (*big data*). Essa capacidade analítica permite identificar padrões de

comportamento da população, antecipar demandas sociais e orientar a formulação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas (Batista et al., 2025).

3.2 Gestão de Demandas com IA

A gestão de demandas na administração pública, quando articulada à IA, assume contornos qualitativamente distintos. Espina-Romero et al. (2026) demonstram que a IA sozinha não gerencia demandas — é necessária uma capacidade institucional de governança digital que articule competências humanas, gestão de mudança organizacional, adoção tecnológica efetiva e práticas de inclusão digital.

Manoharan, Melitski e Holzer (2022), em pesquisa longitudinal sobre desempenho de governança digital em municípios ao redor do mundo, mostram que as cidades líderes — como Seul (Coreia do Sul) e Madrid (Espanha) — se destacam justamente por integrarem serviços personalizados com engajamento cidadão. Seul, primeira colocada no ranking global com pontuação de 84,07, oferece interface amigável, ferramentas de busca robustas, comunicação direta entre cidadãos e prefeito, além de múltiplas plataformas de mídia social para interação com departamentos municipais (Manoharan; Melitski; Holzer, 2022).

No Brasil, o portal gov.br consolidou-se como plataforma de relacionamento do cidadão com o Estado, alcançando 155 milhões de contas em dezembro de 2023, o que representa cerca de 80% da população adulta (Ximenes et al., 2024). A conta gov.br permite acesso a serviços como Sistema Único de Saúde (SUS), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Carteira Digital de Trânsito, Carteira de Trabalho Digital e Portal Meu INSS, reduzindo a burocracia e democratizando o acesso a diversos serviços públicos (Reis, 2025).

3.3 Redução da Burocracia

A redução da burocracia constitui um dos eixos centrais da Governança 4.0. Reis (2025) afirma categoricamente que "tecnologias como inteligência artificial reduziram a burocracia e otimizaram recursos". A digitalização de processos administrativos aumentou a transparência e a eficiência operacional, diminuindo o tempo de resposta e simplificando o acesso à informação para os cidadãos (Reis, 2025).

A transformação digital no setor público envolve, em termos práticos, uma melhor prestação de serviços aos cidadãos, a redução da burocracia, a extirpação de controles desnecessários, o aumento da eficiência e assertividade dos serviços, iniciativas e processos (Pinheiro; Wiedenhoft, 2022). O papel das TICs nesse processo é contribuir para a agilidade das operações, da comunicação, na geração de

insights para a tomada de decisão (via análise de dados), e para que as operações sejam mais rápidas, com menos etapas, com menos papel e, assim, mais efetivas.

💡 Contudo, é importante destacar uma ressalva crítica: Ximenes et al. (2024) alertam que a "eficiência" pode ser apenas gestão disfarçada de governança — eliminar burocracia sem direção estratégica gera modernização vazia. A análise dos documentos do Poder Executivo brasileiro revela que o termo "governança" é frequentemente utilizado para transmitir uma ideia de eficiência administrativa, aproximando-se da ideia de gestão (execução) e afastando-se do conceito proposto pelo TCU, de governança como direção (Ximenes et al., 2024).

3.4 Transparência e *Accountability*

A transparência constitui pilar fundamental da governança digital. Manoharan, Melitski e Holzer (2022) demonstram que a transparência é uma das cinco dimensões do e-governance, e as cidades líderes investem em portais de dados abertos. Lin e Yaakop (2024) identificam a transparência como cluster temático central na pesquisa sobre governança digital.

Reis (2025) destaca que a IA tem potencializado o monitoramento e a análise de dados, permitindo que cidadãos acompanhem, de forma mais clara e acessível, a aplicação dos recursos públicos e a tomada de decisões governamentais. Essa maior visibilidade fortalece o controle social e auxilia no combate à corrupção.

A transparência deve ser compreendida em duas dimensões: a transparência ativa, quando os dados são divulgados espontaneamente, e a transparência passiva, quando o cidadão solicita uma informação (Reis, 2025). Ambas devem ser garantidas em todos os níveis da administração pública, reforçando o princípio da publicidade e o direito constitucional ao acesso à informação.

💡 Contudo, Ximenes et al. (2024) alertam para o risco da "transparência performática": a mídia e o Executivo tratam transparência como "facilitação de acesso", não como *accountability*. Há risco de que a ampliação da transparência técnica não se traduza em transparência política (prestação de contas, participação).

4. Desafios e Perspectivas

4.1 Divisão Digital e Inclusão

A divisão digital representa um dos principais obstáculos à efetivação da Governança 4.0. Lin e Yaakop (2024) identificam a divisão digital como cluster temático relevante, especialmente em países em desenvolvimento. Yigitcanlar e Baum (2008, apud Lin; Yaakop, 2024) distinguem a "divisão global" — gap de acessibilidade à internet entre nações avançadas e em desenvolvimento — da "divisão social" — disparidade de acesso à informação dentro de cada país, separando ricos e pobres.

No Brasil, muitos cidadãos ainda possuem acesso limitado à internet ou carecem de conhecimentos suficientes para utilizar plataformas digitais, o que cria barreiras de acesso à informação e limita a participação social (Batista et al., 2025). A superação desse obstáculo exige políticas públicas específicas voltadas à conectividade e à alfabetização digital (Pimentel, 2021, apud Batista et al., 2025).

4.2 Capacitação de Servidores e Gestão de Mudança

A capacitação contínua dos servidores públicos constitui fator determinante para a efetividade do processo de transformação digital. Espina-Romero et al. (2026) demonstram que as competências digitais, embora necessárias, não são suficientes para impulsionar a transformação digital sem mecanismos organizacionais complementares.

A gestão de mudança organizacional emerge como variável crítica. Em organizações públicas burocráticas, onde rotinas, hierarquia e resistência podem retardar iniciativas digitais, a gestão de mudança torna-se condição necessária para conectar estratégias digitais com transformação efetiva (Espina-Romero et al., 2026).

4.3 Riscos Éticos e Proteção de Dados

A adoção de tecnologias emergentes na gestão pública exige atenção às questões éticas e legais, como a privacidade de dados, a segurança da informação e a necessidade de transparência nos algoritmos utilizados (Batista et al., 2025). A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD — Lei nº 13.709/2018) impõe novos padrões para o tratamento de dados pessoais na esfera pública, exigindo que o armazenamento e o acesso sigam normas de privacidade, segurança e consentimento (Batista et al., 2025; Reis, 2025).

No contexto da IA, há o risco de viés algorítmico, exigindo transparência e rastreabilidade nos sistemas automatizados, especialmente em áreas sensíveis como saúde, segurança e assistência social

(Batista et al., 2025). Ximenes et al. (2024) destacam que a governança de IA ainda é incipiente no Brasil, representando uma lacuna importante a ser preenchida.

4.4 Confusão Conceitual entre Governança e Gestão

Uma das contribuições mais relevantes da metassíntese realizada diz respeito à confusão conceitual persistente entre governança e gestão. Ximenes et al. (2024) revelam uma dualidade discursiva crítica: enquanto o TCU diferencia claramente governança (direcionamento/estratégia) de gestão (execução/eficiência), o Poder Executivo e a mídia tratam os termos como sinônimos, associando "governança" predominantemente à eficiência administrativa.

Essa confusão tem implicações práticas importantes. Quando a governança é reduzida à gestão, perde-se a dimensão estratégica e direcional que deveria orientar a transformação digital. A Governança 4.0, nesse sentido, exige a superação dessa dualidade, articulando direção estratégica (governança) com execução eficiente (gestão).

5. Considerações Finais

A metassíntese dos oito estudos analisados permite afirmar que a Governança 4.0 não se reduz à mera adoção de IA pelo Estado, mas constitui um processo institucional integrador que articula competências humanas, gestão de mudança organizacional, adoção tecnológica efetiva e práticas de inclusão digital — tendo a IA como mecanismo operacional, não como fim.

Em relação aos três eixos temáticos propostos pelo flyer da palestra, os artigos respondem da seguinte forma:

Gerenciar demandas com IA

A IA potencializa o gerenciamento de demandas, mas depende de maturidade institucional. Espina-Romero et al. (2026) demonstram que competências digitais individuais explicam apenas parte da transformação digital, sendo necessária uma capacidade institucional integrada. Manoharan, Melitski e Holzer (2022) mostram que as cidades líderes integram serviços personalizados com engajamento cidadão.

Eliminar burocracia

A IA elimina burocracia operacional, mas a burocracia estrutural (silos, fragmentação) exige governança. Reis (2025) e Pinheiro e Wiedenhof (2022) destacam a redução da burocracia como resultado da transformação digital, mas Ximenes et al. (2024) alertam para o risco de modernização vazia quando a eficiência é dissociada da direção estratégica.

Garantir transparência

A IA amplia a transparência técnica, mas a transparência política (prestação de contas, participação) depende de vontade institucional. Manoharan, Melitski e Holzer (2022) e Lin e Yaakop (2024) destacam a transparência como dimensão central, mas Ximenes et al. (2024) alertam para o risco da transparência performática.

Como contribuição original, este artigo articula os três pilares de Pinheiro e Wiedenhof (2022) com o framework de Espina-Romero et al. (2026) e a análise discursiva de Ximenes et al. (2024), demonstrando que o sucesso da Governança 4.0 no Brasil depende de superar a confusão conceitual entre governança e gestão identificada no contexto nacional.

Como agenda de pesquisa futura, sugerem-se: (i) estudos longitudinais sobre impacto da IA em políticas públicas específicas; (ii) modelos de governança de IA adaptados ao Global Sul; (iii) métricas de valor público além da eficiência operacional; e (iv) análise do viés algorítmico em serviços públicos brasileiros.

Referências

BATISTA, Yasmin Cunha; MARQUES, Julia Michele Santos; LIMA, Evaneide Ferreira; SILVA, Vilmar Costa. Transformação digital e governança pública: análise do impacto da

inteligência artificial e computação em nuvem na eficiência e transparência dos serviços no século XXI. *Revista de Pesquisa em Inovação e Serviços Públicos*, 2025.

ESPINA-ROMERO, Lorena; OCHOA-DÍAZ, Angélica; PICO VERSOZA, Lucía; ARIAS-MONTOYA, Francisco; IZAGUIRRE OLMEDO, Jorge. Building Digital Governance Capacity for Digital Transformation in Public Administration: Evidence from Lima, Peru. *Administrative Sciences*, v. 16, n. 6, p. 281, 2026. <https://doi.org/10.3390/admsci16060281>

LIN, Zhao; YAAKOP, Mohd Rizal. Research on digital governance based on Web of Science — a bibliometric analysis. *Frontiers in Political Science*, v. 6, p. 1403404, 2024. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1403404>

MANOHARAN, Aroon P.; MELITSKI, James; HOLZER, Marc. Digital Governance: An Assessment of Performance and Best Practices. *Public Organization Review*, v. 23, p. 265–283, 2022. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00584-8>

PINHEIRO, Paulo Renato Dias; WIEDENHOFT, Guilherme Costa. Fundamentos da Governança Digital: Abordagem Mista Bibliométrica e Análise de Redes Sociais. In: *XLVI Encontro da ANPAD — EnANPAD*, 2022.

REIS, Alex da Fonseca. Inteligência artificial na administração pública: caminhos para a transparência, acessibilidade e governança digital. *Revista PsiPro*, v. 4, n. 2, p. 34–51, 2025. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15525002>

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da governança digital da administração pública federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25, abr. 2021. <https://doi.org/10.38116/rtm25art12>

XIMENES, Júlia Maurmann et al. *Governança é...?: Um estudo sobre a construção de discursos e sentidos da Governança Digital*. Brasília: ENAP, 2024.

Universidade São Francisco (USF)

Evento Online | 23 de Setembro de 2026 | 19h15

Prof. Dr. Thales de Tarsis

@eventosusf | usf.edu.br/eventos