James Batista Vieira

FUNDAMENTOS DA GESTÃO PÚBLICA

Editora UFPE
Recife
2023

SUMÁRIO

Prefácio 5
Introdução 9

PARTE 1
Os Fundamentos da Gestão Pública 16
Capítulo 1. Conceito 17
Capítulo 2. Fundamentos 64

PARTE 2
O Arranjo Institucional 136
Capítulo 3. Estado 137
Capítulo 4. Governo 173
Capítulo 5. Administração Pública 213

PARTE 3
As Dimensões da Governança Pública 250
Capítulo 6. Desempenho 251
Capítulo 7. Conformidade 316
Capítulo 8. Governança Colaborativa 366

Referências 423
Créditos 449
Autor 451

PREFÁCIO

Esta obra de introdução à Gestão Pública assume que o conhecimento aplicado deve combinar as dimensões da mentalidade (*mindset*), das habilidades (*skillset*) e das ferramentas (*toolset*), mas com ênfase na primeira. Há uma crescente literatura sobre os modelos e as técnicas de Gestão Pública, mas uma escassez de obras capazes de integrar todos esses elementos dentro de um quadro de referência comum para a prática da Gestão Pública contemporânea. A obra busca desenvolver, no leitor, como ocorre na explicação sobre a importância de fundamentar nossas atividades nas inferências corretas, uma nova forma de pensar a Gestão Pública – orientada por uma mentalidade colaborativa, que exige uma readequação de suas próprias habilidades (motivações e comportamentos) e ferramentas (métodos e técnicas). Como a Gestão Pública é um empreendimento científico aplicado, não é aceitável atuar com base em argumentos retóricos ou tradicionais; é preciso investir no aprimoramento de uma abordagem racional, colaborativa, baseada em evidências, transparente e capaz de oferecer soluções satisfatórias para os problemas sociais complexos do século XXI.

A obra não foi escrita para ser uma coletânea de técnicas administrativas, mas uma combinação coerente de elementos que permitirão ao futuro gestor perceber adequadamente o fenômeno público, a fim de que possa agir sobre ele de modo a alcançar os melhores desempenho e conformidade. Somente assim os agentes da Gestão Pública poderão dar cumprimento ao compromisso fundamental que tem para com a sociedade, de preservar e criar valor público, necessário ao desenvolvimento da comunidade política. O livro expõe ao leitor as noções elementares, conceituais e teóricas, que devem ser apresentadas a um ingressante nesta área de estudos, a nível de graduação ou pós-graduação. O seu propósito é permitir um entendimento geral e integrado do conteúdo, oferecendo uma chave para estruturar o aprendizado futuro, fundamental para a especialização profissional. Por essa razão, a obra busca, ao máximo, tornar as explicações familiares para um leitor leigo, sem conhecimento prévio especializado, evitando a problematização excessiva do tópico, que poderá ser realizada a partir da leitura de outras obras acadêmicas, entre as quais se destacam aquelas sugeridas ao final de cada capítulo, como bibliografia complementar.

Aspectos-chave da obra

Este livro é também uma tentativa de disponibilizar aos leitores de língua portuguesa o acesso à literatura acadêmica internacional sobre o tema – em especial, a literatura acadêmica anglo-saxã, utilizada nas universidades dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Austrália, da Alemanha e da Itália. É, portanto, uma tentativa de dar a conhecer aos profissionais brasileiros e dos demais países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) os conceitos, os modelos e as práticas típicas da Gestão Pública desses outros países, permitindo um diálogo acadêmico mais rico entre esses diversos profissionais.

A presente tentativa de difusão do conhecimento não significa, em absoluto, que não existem diversas abordagens teóricas ou epistemológicas disponíveis, desenvolvidas em outras obras acadêmicas. Tampouco implica na superioridade de qualquer uma delas. Entretanto, o autor acredita que uma compreensão adequada do referencial teórico, tal como foi exposto, permite aos profissionais da Gestão Pública um diálogo mais profícuo entre as diversas abordagens existentes, enriquecendo o debate acadêmico. A Gestão Pública tem um forte componente cultural e político que, de forma alguma, deve ser negligenciado pelos seus profissionais. Este recorte teórico e epistemológico não é o único, mas contribui com uma perspectiva válida dentro da pluralidade de paradigmas que atravessam um campo do saber tão multifacetado e complexo quanto o da Gestão Pública no Brasil, na América Latina e no mundo.

Além disso, este não é um manuscrito sobre a Administração Pública brasileira. No Brasil, assim como nos demais países de língua portuguesa, existe uma rica literatura que aprofunda a reflexão sobre o campo de saber da Administração Pública nacional, e que poderá ser mobilizada como leitura complementar. Cada país dispõe de um arranjo institucional específico, cujas particularidades não foram aprofundadas nesta obra. Abordagens comparativas certamente serão objeto de novos estudos e publicações ainda por vir.

Organização do livro

O texto está estruturado em três partes. A primeira parte apresenta os conceitos fundamentais da disciplina em dois capítulos. O primeiro capítulo desenvolve o conceito de Gestão Pública e introduz o modelo de decisão do

gestor público, formado pelas dimensões do desempenho e da conformidade, detalhadas na terceira parte da obra. O segundo capítulo apresenta os fundamentos da Gestão Pública a partir da análise do papel da cooperação, da inteligência e da coordenação na atuação do gestor público. A segunda parte visa a descrever os três componentes do arranjo institucional a partir do qual a Gestão Pública opera (o Estado, o governo e a Administração Pública). O terceiro capítulo trata do Estado; o quarto, do governo, e o quinto, da Administração Pública.

A terceira parte detalha os elementos que integram as dimensões do desempenho e da conformidade na Gestão Pública, além de introduzir os principais mecanismos da atual governança colaborativa. O sexto capítulo, sobre o desempenho, apresenta os principais modos, ferramentas e critérios para geração de valor público. O sétimo capítulo, sobre a conformidade, detalha os elementos do pilar ético e legal que visam a preservar o valor público. O oitavo e último capítulo trata dos arranjos de cooperação e de governança pública capazes de gerar e de preservar valor público a partir de uma perspectiva baseada na integração das múltiplas partes interessadas (*stakeholders*).

Ao longo do texto, a legislação e os exemplos dos países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) são apresentados de modo a auxiliar na compreensão do conteúdo.

Agradecimentos

Este projeto é resultado da contribuição de muitos estudantes, professores e pesquisadores de Gestão Pública que, em diferentes fases de elaboração da obra, contribuíram para o seu aperfeiçoamento. Por isso, agradeço aos estudantes do Curso de Bacharelado em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba pela oportunidade de avaliar a utilização do manuscrito na disciplina de Fundamentos de Gestão Pública entre os anos de 2016 e 2019. Da mesma forma, sou grato pelas contribuições recebidas dos mestrandos das turmas de 2018 e de 2019 do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Entre os anos de 2019 e 2020, a partir dos estudos realizados na Hertie School e na Università Bocconi, a obra incorporou novos modelos que permitiram a sofisticação das análises e a inserção de um novo capítulo

("Redes de governança e parcerias públicas)". Por fim, em 2021, durante a realização do estágio pós-doutoral no Centro de Administração e Políticas Públicas (Capp - ISCSP) da Universidade de Lisboa o texto passou por sua revisão final, incorporando novas informações. Sou grato pelo apoio dos colegas da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), dos pesquisadores do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo (LabGov) e dos profissionais da editora da Universidade Federal de Pernambuco.

A todos os que contribuíram para o desenvolvimento deste livro, meus sinceros agradecimentos. Os resultados alcançados são fruto desse amplo esforço de colaboração; os equívocos são de minha inteira responsabilidade. Como deve ocorrer com toda obra acadêmica, observações, críticas e sugestões continuam sendo bem-vindas.

James Batista Vieira

Recife, Pernambuco

Dezembro de 2022.

INTRODUÇÃO

O que Marcolfo argumenta contra os provérbios de Salomão? Nada além de belas palavras sem nenhuma verdade
(PIPER, 1883, p. 460).

Figura 1. Salomão e Marcolfo
Fonte: Wikimedia (2020).

A Gestão Pública é uma ciência aplicada que combina argumentos positivos (sobre como o mundo é) e normativos (sobre como o mundo deve ser). Argumentos positivos tratam a realidade a partir da situação atual, ao passo que os normativos abordam-na enquanto situação desejada. O compromisso profissional do gestor público consiste em gerar valor público ao aplicar o melhor conhecimento científico disponível para reduzir, ou até mesmo eliminar, a diferença entre uma situação atual (desigualdade social) e uma situação desejada (igualdade social), combinando argumentos de natureza positiva e normativa.

Quadro 1. Argumentos positivos e normativos na Gestão Pública

Argumento	Positivo	Normativo
Realidade	É	Deve ser
Exemplo	No Brasil, 10% da população concentra 50% das riquezas	Devemos reduzir as desigualdade sociais no Brasil
Situação	Atual	Desejada

Fonte: elaboração do autor.

A Gestão Pública é uma disciplina autônoma, fundada em conceitos e teorias próprias, que tem natureza técnica e política e que aplica os métodos e técnicas da pesquisa científica. Como as demais disciplinas, os acadêmicos e práticos da Gestão Pública lidam com inferências corretas (*sound argument*), constituídas por afirmações logicamente válidas e empiricamente verdadeiras, necessárias para conhecer a realidade e para que se possa nela intervir. Isso não significa desprezar as incertezas ou os riscos inerentes a qualquer atividade humana, mas reconhecer que, mesmo havendo incertezas, é possível conhecer o mundo e nele intervir de forma racional, consciente e informada – observando as regras da lógica (construção do argumento válido) e do método científico (construção do argumento verdadeiro).

Na prática, isso significa submeter as proposições que formam os argumentos, utilizados pelos acadêmicos e profissionais da Gestão Pública, ao exame da validade e da verdade, rechaçando as proposições que falham em passar por qualquer um desses crivos. De outra forma, a incerteza, os

riscos e os erros aumentam, inviabilizando a geração de valor público e distanciando os gestores da melhor prática profissional.

Sob o ponto de vista da verdade, é preciso assegurar que as afirmações sobre a realidade consigam descrever, prever e/ou explicar o mundo como ele realmente é, aplicando os procedimentos do método científico para reduzir o erro e a incerteza desse tipo de conhecimento, diferenciando-o de outras formas de conhecimento, como o religioso, o popular ou o filosófico. Na prática, isso significa que, a partir do emprego adequado de conceitos e modelos específicos, devemos construir proposições (na forma de hipóteses) e submetê-las aos testes mais apropriados para a devida aferição de sua real correspondência empírica.[1] Se não houver evidências suficientes para corroborar a hipótese, é preciso refutá-la e buscar uma nova, que será novamente submetida a prova, replicando-se o processo até que, de forma provisória, seja possível acumular confirmações suficientes para assegurar a verdade da afirmação – transformando-a, provisoriamente, em uma teoria, até que ela venha a ser refutada.

Esse processo contínuo de refutação das hipóteses e teorias, a partir de evidências submetidas aos procedimentos típicos de um método (experimental ou quase-experimental), é o fundamento do debate científico que afere a verdade dos argumentos utilizados pelos profissionais da Gestão Pública. Por exemplo, quando um gestor público afirma que a principal causa da violência é a impunidade, de forma a legitimar o investimento de recursos públicos ou a propor uma reforma legal, é preciso que ele demonstre as evidências, que esclareça como define "violência" e "impunidade" e que apresente ao escrutínio público os procedimentos metodológicos observados no processo de demonstração dessa proposição. De outra forma, por que concordaríamos com a verdade dessa afirmação? Por que deveríamos investir recursos nessa medida específica, e não em outra?

Sob o ponto de vista da validade, é necessário assegurar, se as premissas são verdadeiras, que a falsidade da conclusão seja logicamente impossível (validade dedutiva), ou que, sendo as premissas verdadeiras, que a verdade da conclusão seja provável; expondo de outra forma, que a conclusão seja, ao menos, tão plausível quanto as premissas (validade indutiva).

---

01 Para uma explicação detalhada desse processo científico, recomenda-se a obra de John Gerring (2001). Para saber mais sobre o processo de conceitualização, recomenda-se a obra de Gary Goertz (2006).

Assim, por exemplo, se a impunidade for causa da violência (premissa 1) e o Brasil for violento (premissa 2), consequentemente, o Brasil deve combater a impunidade para reduzir a violência (conclusão). Argumentos como esse expressam a lógica por trás das medidas de intervenção pública, legitimando-as perante a sociedade. No entanto, a realidade pode ser interpretada de forma diferente, elevando a incerteza e tornando possível – por razões e finalidades diversas, de natureza política, econômica, religiosa, acadêmica etc. – induzir, de forma deliberada, os gestores públicos ou a sociedade como um todo a promover medidas de intervenção pública errôneas.

Por essa razão, os gestores públicos devem assegurar a validade dos argumentos, observando sempre as regras da lógica dedutiva ou indutiva e, principalmente, evitando as falácias (estratégias aparentemente lógicas de argumentação, mas que visam induzir ao erro de raciocínio). Apesar de serem amplamente exploradas no debate político (partidário e eleitoral), as falácias são uma ameaça aos profissionais da gestão pública, pois induzem deliberadamente ao erro – prejudicando o conhecimento e a intervenção necessários à boa prática da Gestão Pública que visa à resolução dos problemas sociais.

Há inúmeros tipos de falácia. Algumas das mais conhecidas são a *ad hominem* (em vez de refutar o argumento, ocorre um ataque à pessoa que o apresentou), a *ad populum* (em vez de apresentar evidências que sustentem o argumento, há um apelo à popularidade de um fato), a do espantalho (o argumento é desvirtuado ou exageradamente simplificado para torná-lo mais fácil de atacar), a da falsa causa (o argumento supõe que uma relação entre duas coisas significa que uma é realmente a causa da outra), a do apelo à autoridade (em vez de apresentar evidências que sustentam o argumento, há um apelo "à autoridade de quem fala"), e a do apelo à emoção (em vez de apresentar evidências que sustentam o argumento, há um apelo às emoções da audiência, tais como o medo, o orgulho, a inveja).

Quadro 2. Exemplos de falácia lógica

Falácia	Exemplo
contra a pessoa	Olha só quem fala! Um homem falando sobre a política feminista.
apelo ao povo	Nós devemos parar de ouvir a ciência e dar voz ao povo.
apelo à força	Não concorda comigo? Então, vou cortar seu financiamento.
apelo à autoridade	O Presidente disse que a terra é o centro do universo.
apelo à emoção	Esse homem sofrido não merece ser punido pela lei.
apelo à ignorância	Mula sem cabeça existe mesmo. Já viu alguém provando que não existe?
apelo à piedade	Coma essa comida! Você não tem pena das crianças que não tem nada para comer?
espantalho	Devemos abolir as armas, para alcançar definitivamente a paz.
falso dilema	Quem não estiver conosco, estará com os terroristas.
falsa causa	Ele busca um acordo político, logo é tão corrupto quanto os outros.

Fonte: adaptado de Douglas Walton (2006).

A retórica, que é uma parte importante da política, explora as falácias lógicas com a finalidade de convencer a audiência de um argumento, sem qualquer preocupação com a sua consistência lógica (validade) ou com a sua correspondência com a realidade empírica (verdade). Entretanto, os gestores públicos, assim como os demais profissionais cientificamente orientados, têm um compromisso com a correção dos argumentos, seguindo a tradição dos filósofos, ao contrário do que ocorre com outros profissionais que, geralmente, não têm o mesmo compromisso científico; como é o caso, por exemplo, dos religiosos (que perseguem a salvação do espírito), dos advogados (que perseguem a defesa do constituinte) e dos filósofos metafísicos (que perseguem a compreensão da essência do ser). Essa é umas das razões pela qual a Gestão Pública está associada à moderna tradição científica.

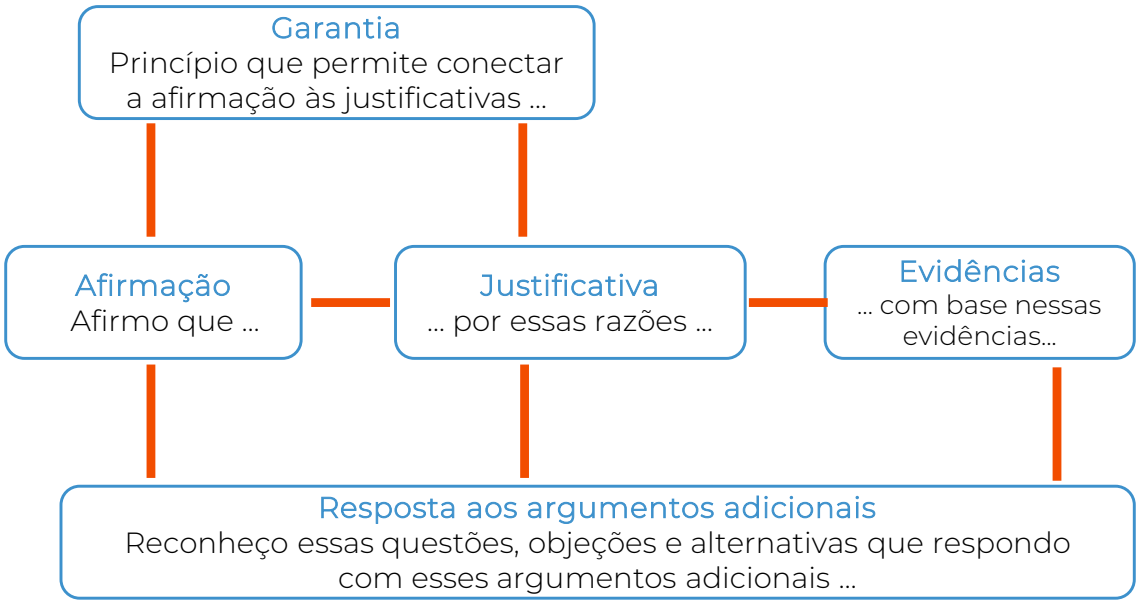
Uma vez assegurada a correção do argumento (verdade e validade), é recomendável apresentá-lo adequadamente, de forma a expor os seus principais elementos e, assim, garantir uma persuasão racional das partes interessadas – responsáveis por financiar, e realizar, as atividades, e por

legitimar politicamente as ações. Para tanto, conforme descrevem Carolyn Hill e Laurence Lynn (2009), é preciso expor claramente a estrutura da argumentação: a afirmação, a razão, os pressupostos, a evidência e as respostas aos argumentos adicionais.

A afirmação é a proposição principal. A razão são as explicações que visam convencer as partes interessadas. O pressuposto é o princípio que liga a afirmação à razão e às suas evidências. As evidências são os fatos e dados apresentados para corroborar a afirmação. A resposta aos argumentos adicionais, por fim, é a apresentação antecipada de resposta aos possíveis questionamentos que podem surgir.

- **Afirmação:** "a Administração Pública brasileira é ineficiente";
- **Justificativa (razão):** "porque o dispêndio de recursos públicos para produzir um mesmo produto é maior no Brasil do que no exterior";
- **Garantia (pressuposto):** "como a Gestão Pública é orientada pelo desempenho, a eficiência produtiva é um dos critérios que deveriam ser observados pela Administração Pública brasileira";
- **Evidências:** "os gastos médios de contratação de obras públicas da Administração Pública brasileira é 20% superior à média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE";
- **Resposta:** "é preciso reconhecer que o argumento se resume à eficiência alocativa em um setor específico das contratações realizadas pela Administração Pública, mas esses são os contratos mais onerosos firmados pelo setor público, tornando-os um bom indicador da situação geral de ineficiência da Administração Pública brasileira".

FIGURA 2. Elementos do argumento



Fonte: adaptado de Joseph Williams e outros (2003, p. 35).

Desta forma, orientadas pelo debate racional aberto, franco, conduzido de boa-fé, as partes interessadas podem conhecer os mecanismos discursivos e agir adequadamente a partir disso – permitindo não só que avaliem a correção dos argumentos, mas também que deliberem sobre a conveniência das decisões a serem tomadas, alinhando adequadamente a atuação "técnica" e "política" da Gestão Pública. Ao observar essa estrutura, os profissionais ampliam a compreensão, a confiança e a efetividade de suas ações, alcançando melhores resultados práticos. Essa é a orientação almejada para o exercício da boa prática profissional na Gestão Pública, embora inúmeras decisões, de fato, ainda precisem ser tomadas a partir de evidências circunstanciais, ou pior, em razão da força retórica dos argumentos em debate – aumentando os riscos de uma intervenção pública malsucedida.

Nos próximos capítulos veremos como essa prática profissional, cientificamente orientada, se aplica a análise dos fenômenos de interesse da Gestão Pública.

CAPÍTULO 1

CONCEITO

Objetivos do capítulo

- Entender o que é a Gestão Pública
- Compreender o significado de “público”
- Explorar as formas de atuação profissional do gestor público

Conteúdo

Introdução

O conceito de Gestão Pública

- Política pública (*policy*)
- Comunidade política (*polity*)
- Ciência aplicada (*science*)
- Política (*politics*)

Os pilares da Gestão Pública

As formas de atuação do gestor público

Considerações finais

Principais conceitos

Endereços eletrônicos de interesse

Bibliografia complementar

A escravidão moderna

Na realidade do século XXI, o trabalho escravo ainda persiste. São casos de trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes e restrição de liberdade em razão de dívidas contraídas com o empregador. A escravidão moderna ocorre no meio rural – quando o trabalhador fica atrelado a uma dívida, tem seus documentos retidos e reside em local geograficamente isolado – e urbano – onde imigrantes ilegais trabalham inúmeras horas diárias, sem folga e com baixíssimos salários. No Brasil, por exemplo, o trabalho escravo é um problema social, em flagrante violação aos Direitos Humanos, à Constituição Federal, à legislação trabalhista nacional e aos acordos internacionais firmados pelo Estado brasileiro. Entre os anos de 1995 e 2016, foram resgatados mais de 52 mil trabalhadores submetidos ao trabalho escravo no país, principalmente na pecuária e nas lavouras de cana de açúcar dos estados de Minas Gerais, Bahia, Piauí, Mato Grosso, Maranhão e Pará.

Para resolver esse problema, diversos agentes governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, dedicam recursos e realizam atividades. A sociedade civil, cujo principal expoente é a Comissão Pastoral da Terra (CPT), uma organização não governamental fundada em 1975, tem uma longa trajetória de atuação e denúncia contra o trabalho escravo no Brasil. O governo brasileiro só passou a reconhecer oficialmente o problema em 1995, quando, sob cobrança das organizações da sociedade civil e de organismos internacionais, reconheceu a existência dessa prática ilegal em seu território e passou a desenvolver programas de promoção ao trabalho decente. Desde 2003, o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo expandiu o número de fiscalizações e as ações de apoio social aos trabalhadores resgatados, instituindo a "lista suja" de empregadores flagrados utilizando mão de obra análoga à escravidão.

Em 2005, foi criado o Pacto Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que tornou público o compromisso do setor empresarial em erradicar essa prática da cadeia produtiva nacional por meio da restrição comercial de fornecedores, inclusive com a proibição do financiamento de empresas e empregadores que figurassem na lista suja do trabalho escravo. Os signatários se comprometem voluntariamente a cumprir os compromissos de banir o trabalho escravo em suas cadeias produtivas

e suas ações são monitoradas anualmente pelo Comitê Gestor do Pacto, composto pela Organização Internacional do Trabalho, o Instituto *Ethos*, a ONG Repórter Brasil e o Instituto Observatório Social. Em 2014, a iniciativa já contava com mais de 400 signatários, aproximadamente 35% do PIB brasileiro, o que levou à fundação do Instituto do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo (InPACTO).

Esta parceria, formada entre agentes governamentais, da sociedade civil e empresarial, alinhada com os objetivos da Aliança Global contra o Trabalho Forçado (*Global Alliance Against Forced Labour*) e promovida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), tem obtido resultados positivos em avaliações externas independentes. Além disso, essa colaboração é considerada uma ação de referência na prevenção e combate à escravidão moderna, tornando-se uma boa prática internacionalmente reconhecida.

Nesse capítulo, vamos compreender como a colaboração entre os diversos setores do Estado vem ressignificando o conceito e a prática da Gestão Pública contemporânea, dedicada à resolução dos problemas sociais (*societal problems*).

1. Introdução

Este capítulo aborda o conceito de Gestão Pública, uma disciplina acadêmica que integra teoria e prática, técnica e política, ser e dever ser, normas, atitudes e valores necessários à resolução dos problemas sociais (*societal problems*). A Gestão Pública não é sinônimo de Administração Pública, de Direito Público, de Economia do Setor Público, de Políticas Públicas, de Finanças Públicas, nem se resume ao setor público do Estado. A Gestão Pública é tudo isso e muito mais! A Gestão Pública é um desafio intelectual e prático de reunir pessoas, conhecimentos e instituições para resolver problemas sociais de interesse comum e fazer prosperar uma comunidade política.

Na primeira parte deste capítulo, o conceito de Gestão Pública será analisado a partir de cada um de seus quatro atributos necessários (ciência, política, política pública e comunidade política). A obra tem início com esse debate metodológico, pois se trata do conjunto de conceitos que forma o referencial metateórico indispensável à descrição (interpretação, explicação, classificação), à predição e à inferência causal necessárias à atuação acadêmica e profissional do gestor público. Erros e parcialidades conceituais levam a teorias e a medidas de intervenção necessariamente incompletas,

além de potencialmente ineficazes e ineficientes, carregando consigo uma série de possíveis distorções, erros e prejuízos.

Após superar essa questão metodológica inicial, a obra introduz as duas principais dimensões da Gestão Pública (o desempenho e a conformidade) e os três pilares fundamentais do modelo de decisão dos gestores públicos (o estratégico, o ético e o legal). Esse quadro de referência analítico será utilizado para orientar o desenvolvimento de toda a obra, constituindo o arcabouço teórico fundamental a partir do qual os argumentos dos capítulos subsequentes serão apresentados.

O capítulo encerra com uma descrição das possíveis áreas de atuação dos gestores públicos. Sem a pretensão de delimitar fronteiras acadêmicas rígidas, a obra explora atividades profissionais desenvolvidas nos setores público, privado e social, nas esferas nacional e internacional, que têm relação direta com a atuação dos gestores públicos. O propósito desta seção é expandir a compreensão dos praticantes dessa disciplina, permitindo que verifiquem não só a sua relevância, mas também a multiplicidade das oportunidades profissionais disponíveis.

2. O conceito de Gestão Pública

A Gestão Pública é uma disciplina acadêmica que busca responder a questões relevantes como: quais são nossos problemas comuns? Como podemos resolver esses problemas? Que critérios utilizamos para decidir sobre a melhor solução? Como avaliar os resultados? Por que devemos cooperar para resolver esses problemas? Como organizamos as instituições para favorecer esse processo? Qual é o nosso papel, individual e coletivo, nesse arranjo institucional?

O sucesso da Gestão Pública leva ao desenvolvimento da comunidade política, por meio de um aprimoramento contínuo do processo de resolução dos problemas sociais. O fracasso condena a comunidade ao subdesenvolvimento e a um ciclo nefasto e reiterado de problemas que parecem nunca ser solucionados. O desafio da Gestão Pública consiste em desenvolver adequadamente os mecanismos que permitem à comunidade política resolver adequadamente seus problemas – mobilizar os seus recursos, coordenar a ação de seus membros, corrigir as instituições que não atendem aos resultados esperados e promover formas de cooperação social

mais eficientes. É um desafio técnico e político, intelectual e prático, mas, acima de tudo, necessário.

Para cumprir com esses propósitos, o gestor público precisa dispor de uma compreensão clara sobre o que é a Gestão Pública. Apresentar o conceito é mais do que apresentar uma definição: é refletir sobre a ontologia do fenômeno com suas principais dimensões e indicadores. Essa não é uma atividade trivial.

A Gestão Pública é uma área do conhecimento tão vasta e complexa que o senso comum prefere simplesmente definir essa disciplina como "a arte do Estado", "o governo em ação", "a gestão dos assuntos públicos", "a implementação das políticas públicas" ou "a execução sistemática e minuciosa da lei". Segundo Christopher Hood (1998, p. 3), a Gestão Pública é considerada a arte do Estado e pode ser definida como "o problema de como desenhar e operar os serviços públicos e detalhar o trabalho do poder executivo do governo" (HOOD, 1998). Carolyn Hill e Laurence Lynn (2009, p. 10) definem a Gestão Pública como "o processo de assegurar que a alocação e uso dos recursos disponíveis para o governo sejam dirigidos ao alcance de objetivos de política pública estabelecidos em lei" (HILL; LYNN, 2009). Tamara Ilinsky Crantschaninov (2020) define a Gestão Pública como o conjunto de operações feitas pelos governos, enquanto responsáveis pela organização do Estado, para atingir seus objetivos de existência.

Contudo, se não houver uma compreensão adequada do conceito de Gestão Pública, seu objeto e características próprias, a análise e a atuação do gestor público ficarão muito limitadas. Assim, por exemplo, se a definição de Gestão Pública for "o governo em ação", é muito provável que os gestores públicos se limitem a analisar e atuar somente no âmbito governamental – o setor público do Estado. Esse tipo de restrição, a princípio, não deve ocorrer.

Um conceito adequado de Gestão Pública precisa, além de estabelecer a ontologia da disciplina, contribuir para libertar seus profissionais dos quadros de referência tradicionais, restritivos e ortodoxos. A prática da Gestão Pública inovadora começa com um conceito inovador, com uma reflexão ampla sobre o seu objeto e sua natureza.

Por isso, nessa obra, a Gestão Pública será definida, por meio de quatro atributos, necessários e suficientes, como **a área do conhecimento científico aplicado** (ciência), **que associa habilidades técnicas e políticas** (política), **dedicada à resolução dos problemas sociais** (políticas públicas) **de uma determinada comunidade política** (comunidade política).[2]

Figura 4. Os atributos do conceito de gestão pública

Fonte: elaboração do autor.

2.1. Política pública *(policy)*

A quê se dedica a Gestão Pública? Essa resposta está relacionada ao seu objeto de estudo: os problemas sociais (*societal problems*). Assim como o jurista se dedica ao estudo das normas (com o propósito de promover justiça), o médico, ao estudo da anatomia humana (com o propósito de promover a saúde), e o engenheiro civil, ao estudo das construções (com o propósito de garantir a segurança e o conforto das edificações), o gestor público é o profissional dedicado ao estudo dos problemas sociais com o propósito de resolvê-los – inclusive preveni-los – e assim promover o desenvolvimento da comunidade política.

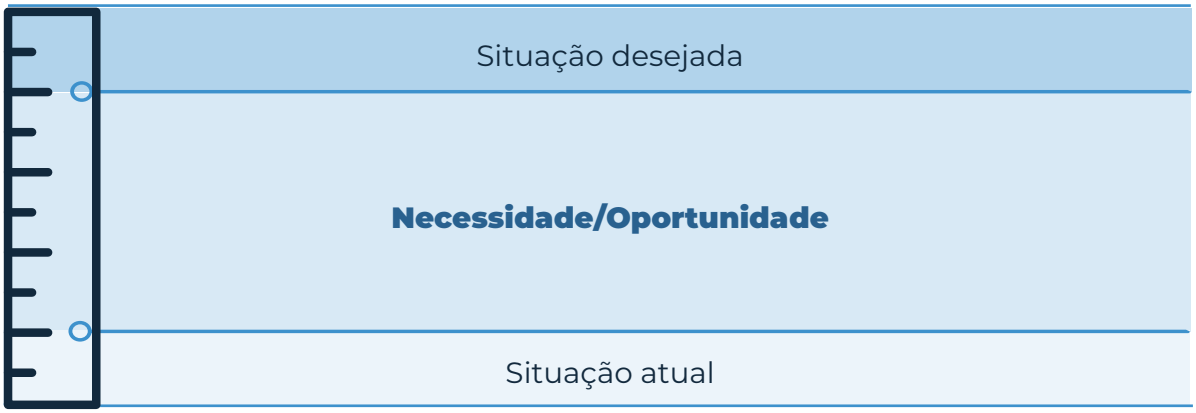
Quando nossa comunidade padece de epidemias, ressente-se pela miséria, sofre a precarização do trabalho, estagna pelo analfabetismo, contamina-se pela poluição ambiental, é ameaçada pela violência, carece de respeito pelas minorias ou cessa seu desenvolvimento econômico, estamos diante de alguns desses problemas sociais que estão sob a responsabilidade

02 O conceito proposto observa a lógica da necessidade e suficiência (na dimensão dos atributos) e de plena substituição (na dimensão dos indicadores), conforme proposto por Gary Goertz (2006).

profissional dos gestores públicos. Esses problemas são temas de extrema relevância social, política, econômica e ambiental, pois afetam, direta, ou indiretamente, milhares de vidas, razão pela qual merecem ser tratados com a mais absoluta responsabilidade pelos gestores públicos.

Segundo Gunnar Sjöblom (1984), um problema pode ser formalizado como a diferença entre uma situação atual comparada a uma situação desejada (SJÖBLOM, 1984). Há um problema quando existe uma diferença entre essas duas situações. Por exemplo, se apenas 40% do esgoto da cidade de Recife for tratado (situação atual), mas fosse necessário tratar ao menos 90% (situação desejada) para uma boa qualidade de vida na cidade, isso significa que temos um problema. O problema é a diferença entre um padrão de referência almejado (um objetivo, um princípio, uma norma) e uma situação existente ou concebida (HOOGERWERF, 1993).

Figura 5. O problema social



Fonte: elaboração do autor.

Essa concepção de "problema" não é restrita à noção de necessidade ou crise, pois também compreende "oportunidades, desafios ou demandas". Nesse sentido, também existe um problema quando há uma situação desejada (criada por uma oportunidade ou uma demanda) distinta de uma situação atual, como a realização de uma transição ecológica para uma economia ambientalmente sustentável ou a busca do progresso científico e tecnológico etc. Gestores públicos competentes são capazes: 1) de explorar oportunidades para gerar valor público; e, 2) de identificar e tratar problemas sociais de forma preventiva, antes que seus efeitos negativos se materializem. Essa concepção inclui a perspectiva do desenho centrado no ser humano, típica dos laboratórios de inovação em Gestão Pública (BASON, 2014).

Quadro 3. Tipos de problema

Consenso sobre a situação desejada	Certeza sobre o conhecimento	
	Alta	**Baixa**
Alto	Problemas sob controle	Problemas cientificamente questionáveis
Baixo	Problemas eticamente questionáveis	Problemas politicamente questionáveis

Fonte: adaptado de Robert Hopp (2011).

Por outro lado, há diversos problemas questionáveis sob os pontos de vista científico, ético ou político. Problemas são cientificamente questionáveis quando existe consenso sobre a situação desejada, mas baixo conhecimento sobre o assunto ou as medidas necessárias de intervenção. Nesse caso, dúvidas sobre as possíveis causas do problema ou efeitos da intervenção podem resultar em conflitos entre especialistas (por exemplo, o debate sobre o aquecimento global). Problemas eticamente questionáveis, por sua vez, resultam de alto conhecimento sobre as causas do problema e os meios de intervenção, mas baixo consenso sobre a situação desejada. Nessas circunstâncias existem divergências sobre os princípios e valores que devem orientar a intervenção (por exemplo, o debate sobre a eutanásia). Por fim, os problemas politicamente questionáveis são aqueles em que há baixo conhecimento sobre as causas dos problemas e os efeitos das medidas de intervenção, além de baixo consenso sobre a situação desejada. Esses problemas são conhecidos também como problemas perversos (*wicked problems*), pois contaminam a agenda pública de forma irracional, levando as partes interessadas a priorizar seus próprios interesses na definição do problema.

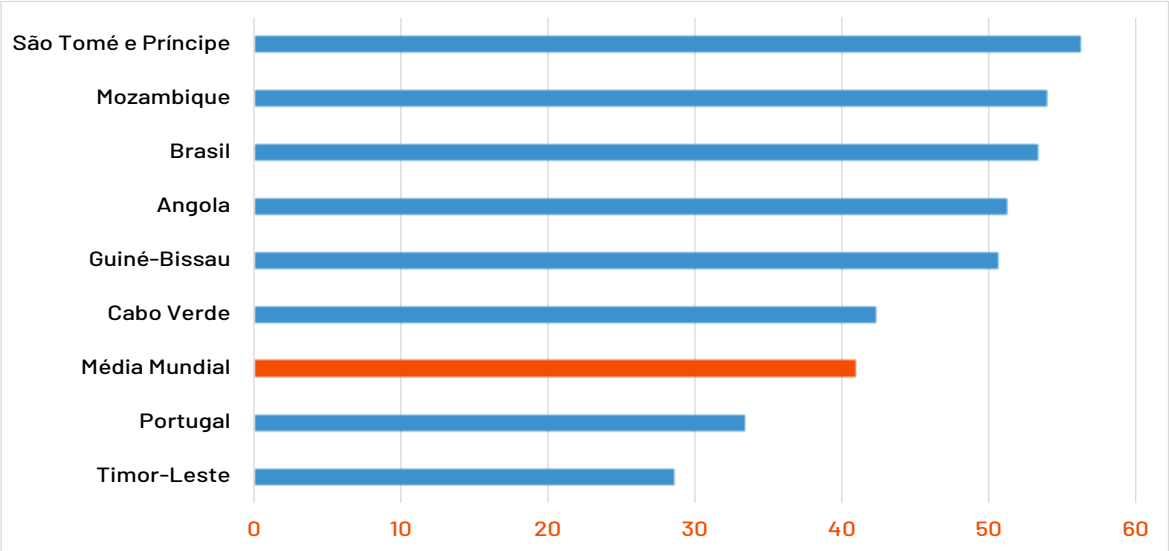
Além disso, a dimensão pública dos problemas sociais não é evidente, pois não se resume a uma simples questão quantitativa (número de indivíduos afetados). A dimensão pública dos problemas sociais é permeada por conflitos de natureza política que irão determinar se os problemas têm, ou não, relevância para a comunidade (ingressando na agenda governamental ou social). Não existe um acordo universal sobre o que é considerado um problema ou uma solução, pois os indivíduos percebem

e concebem a realidade de formas diferentes, de acordo com seus valores, experiências, conhecimentos, contextos e interesses.

No entanto, um problema se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram um problema politicamente relevante para a coletividade (SECCHI, 2013). O critério, politicamente relevante, não exige, por exemplo, que o problema tenha impacto (positivo ou negativo) ou que envolva a maioria dos cidadãos. Não é uma questão quantitativa (consenso) ou qualitativa (conhecimento). A definição de um problema "público" sempre será uma questão política para a comunidade. É preciso reconhecer que um "problema social é uma construção social e política" (BEKKERS, FENGER, SCHOLTEN, 2017, p. 86).

Por exemplo, a literatura aponta que a desigualdade social destrói as comunidades e que as políticas de redistribuição são uma das iniciativas públicas mais importantes para o fortalecimento do Estado (WILKISON, 2005). De acordo com os valores do índice de Gini, existe uma elevada desigualdade de renda nos países da CPLP.[3] Moçambique e Brasil figuram entre os países mais desiguais do mundo.

Gráfico 1. Índice de Gini nos países da CPLP



Fonte: Banco Mundial (2022).

03 O índice de Gini é uma medida de concentração de uma distribuição, e seu valor varia de 0 (perfeita igualdade) até 1 (desigualdade máxima).

No Brasil todos os indicadores apontam para uma significativa desigualdade de renda. Em 2017, os mais ricos (10% da população com os maiores rendimentos) ficaram com 43,3% dos rendimentos totais, enquanto os mais pobres (10% da população com os menores rendimentos) detiveram apenas 0,7% da renda nacional (IBGE, 2020). As pessoas que estavam no último percentil de rendimento, ou seja, aquelas que faziam parte do 1% da população com rendimentos mais elevados (cujo rendimento médio mensal real era R$ 27.213, ante R$ 28.040, em 2016), recebiam, em média, 36,1 vezes o ganho da metade da população com os menores rendimentos (cujo ganho médio mensal real era R$ 754).

Esta enorme desigualdade socioeconômica, mesmo afetando 99% dos cidadãos, passa ao largo das atuais prioridades do governo e da sociedade civil da maioria dos países da CPLP que mantêm esse problema numa condição latente, fora da agenda governamental e da sociedade civil. Nesses países, a distribuição de renda é entendida como uma questão de simples mérito individual – um problema privado, não público. Dessa forma, a parcela mais rica da sociedade não reconhece a natureza política de sua renda e propriedade, nem admite contribuir voluntariamente para a redução da desigualdade social, mantendo o tema fora da agenda da sociedade civil. Da mesma forma, a parcela mais pobre, ignorante de sua condição e excluída do acesso ao poder político e econômico, não consegue influenciar a agenda governamental para formular políticas que permitam solucionar o problema, perpetuando as consequências negativas dessa desigualdade para a comunidade. Simplesmente não existem medidas suficientes de cooperação social para enfrentar o problema.

Outras questões, porém, são incorporadas com sucesso à agenda pública (da sociedade civil ou governamental). A violência contra as mulheres foi tratada, por décadas, em muitos países, como um problema privado a ser resolvido no âmbito familiar. “Entre marido e mulher não se mete a colher”, diz o conhecido dito popular que expressa o acordo político tácito tradicional sobre o tema. No entanto, após a mobilização da sociedade civil, por meio da divulgação de casos de extrema violência física, sexual ou psicológica contra mulheres, que comoveram a comunidade política, as mulheres vêm conseguindo transformar esse problema, considerado privado e familiar, em público, e conquistar não só o apoio das entidades da

sociedade civil, mas também a proteção governamental – como a lei contra a violência doméstica de Angola, a lei Maria da Penha no Brasil e a lei contra a violência doméstica de Moçambique. Esse problema não nasceu público, mas tornou-se público por meio de um acordo, realizado no âmbito da comunidade política, que deu legitimidade às reivindicações. Transformar um problema privado em público equivale a colocar um problema na agenda pública (governamental ou da sociedade civil), assim como retirá-lo, devolvendo-lhe o caráter privado, consiste em afastá-lo da agenda pública.

Os problemas sociais são complexos e dinâmicos, derivam de múltiplas causas e variam temporal e espacialmente. Os problemas de Maputo não são os mesmos de Luanda ou Díli, assim como os do Brasil não são os mesmos de Portugal. Do mesmo modo, os problemas sociais de Bissau do século XX não são os mesmos de Bissau do século XXI. Os problemas sociais são dinâmicos e variam não só espacial e temporalmente, mas também de acordo com aspectos institucionais, formais e informais – legais, políticos, culturais, socioeconômicos. Logo, é possível concluir que são inúmeros os fatores que podem contribuir para determinar a ocorrência de um problema social.

Exatamente por isso, as iniciativas públicas mobilizam recursos necessários à resolução dos problemas sociais advindos tanto do setor público, governamental (com a inclusão do problema na agenda governamental) quanto do setor social ou privado (com a inclusão do problema na agenda da sociedade civil). Esse conjunto de decisões e ações, inclusive a decisão de não agir, voltada à resolução dos problemas sociais, realizada por atores governamentais ou da sociedade civil, é denominado de política pública.

Para muitos autores, a política pública é definida pela natureza normativa do governo – a única organização estatal que dispõe do monopólio do uso legítimo da força física para dar cumprimento compulsório às suas decisões. Por essa razão, muitos gestores públicos ainda adotam definições como a de Thomas Dye (2017, p. 1), que estabelecem que a política pública é "tudo que o governo escolhe fazer ou não fazer". No entanto, essa não é a perspectiva adotada nessa obra.

As políticas públicas são geralmente compreendidas como exemplos de atuação governamental, pois cabe ao setor público dispor, com exclusividade, dos recursos coercitivos inerentes ao exercício do governo

(o poder regulatório e sancionador exercido em nome do Estado). No entanto, o adjetivo "público", da política pública, deriva de sua relação com os problemas sociais, não com sua vinculação exclusiva ao setor público (governamental) do Estado. A política pública é compreendida aqui como sinônimo de intervenção pública (governamental ou social) que visa a resolução dos problemas sociais. É de notório conhecimento que, até o início do século XX, por exemplo, quase a totalidade das medidas de assistência social foram feitas, com relativo grau de coordenação e sucesso, por organizações sociais (como as igrejas e as associações civis, religiosas ou comunitárias).

Atualmente, não só em razão da crescente intervenção governamental frente aos problemas sociais, que teve início com o Estado de bem-estar social, mas também em razão da crescente parceria entre os setores público e privado, observada no início do século XXI, é mais difícil encontrar problemas sociais completamente alijados da intervenção governamental direta ou indireta. Entretanto, a capacidade de implementar as políticas públicas abarca os recursos disponíveis para avaliar, formular e implementar as políticas e os procedimentos por meio dos quais esses recursos são mobilizados e utilizados tanto pelo governo quanto pela sociedade civil – organizações não governamentais, empresas e indivíduos (HOWLETT; RAMESH, 2015).

Quadro 4. Tipos básicos de relação e forma de prestação

Forma de prestação do bem ou serviço público e de interesse público			
Tipos de relação	**Exclusivamente pelo governo**	**Em parceria com o governo**	**Exclusivamente por agentes privados**
Decisão (o que fazer)	Decisão governamental	Decisão conjunta	Decisão privada
Produção (fazer)	Produção pelas organizações públicas	Coprodução	Produção privada

Fonte: adaptado de John Alford (2016, p. 158).

O governo e a sociedade civil contribuem para gerar (ou destruir) valor público. Especialmente em regimes políticos democráticos, fundados em economias de mercado, o governo não detém o monopólio sobre as práticas de governança pública (decisão, produção e distribuição de bens e

serviços de interesse público) necessárias à resolução dos problemas sociais. São inúmeros os exemplos de iniciativas, exclusivamente privadas, que contribuem para a geração de valor público.

Atualmente, as principais iniciativas globais em favor da redução das mudanças climáticas são coordenadas por atores não governamentais (organizações sociais) que contam com o apoio dos governos. Nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo quando o governo de Donald Trump não reconhecia o aquecimento global como um problema social, a sociedade civil adotava um número crescente de arranjos de coordenação, baseadas no mercado e nas redes, para promover a redução da emissão dos gases de efeito estufa. No Brasil, entre 2019 e 2022, o retrocesso da política governamental contra o aquecimento global contribuiu para fortalecer a mobilização das entidades da sociedade civil.

Em diversos países, cidadãos impedidos de firmar o contrato de casamento (por exemplo, ao vivenciar uma relação poligâmica ou pertencer à comunidade LGBTQIA+) firmam contratos privados que permitem o reconhecimento de direitos típicos do Direito de Família em face de terceiros (sobre herança, planos de saúde e previdência, representação judicial, custódia de menores etc.).[4] Esses contratos individuais, geralmente de sociedade, embora não abarquem todos os direitos e deveres do contrato de casamento (dificultando seu cumprimento em face de todos os agentes do Estado), permitem aos cidadãos que pertencem a um grupo minoritário da sociedade civil, mesmo com a ausência de uma regulação governamental específica, façam valer a sua vontade, perante os demais cidadãos e entes públicos e privados do Estado, de constituir uma família (baseados numa estrutura privada).

No atual sistema financeiro internacional, os países disputam investimentos que são orientados para aqueles que detêm maiores notas em *ratings* de crédito. Esses *rankings são* realizados por instituições privadas de avaliação de risco (*Fitch, Moody's, Standard & Poor's*) que, em termos gerais, classificam os países entre os que possuem grau especulativo e os que possuem grau de investimento.

04 LGBTQIA+: movimento que reúne orientações sexuais e identidades de gênero - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, *Queers* (não conformidade com os padrões de sexualidade ou gênero), Intersexuais (variações clínicas relacionadas aos cromossomos sexuais), Assexuais e + (todas as demais identidades que integram essa comunidade).

Quadro 5. Classificação das agências de risco de crédito (2019)

País	S&P	Moody's	Fitch	Avaliação
Portugal	BBB	Baa2	BBB	Grau de investimento médio baixo
Brasil	BB-	Ba2	BB-	Especulativo
Cabo Verde	B-	*	B-	Altamente especulativo
Angola	B-	B3	B-	Altamente especulativo
Moçambique	CCC+	Caa2	CCC	Extremamente especulativo
Guiné-Bissau	*	*	*	Extremamente especulativo
São Tomé e Princípe	*	*	*	Extremamente especulativo
Timor-Leste	*	*	*	Extremamente especulativo

Fonte: Trading Economics (2022).

Esse mecanismo privado fixa parâmetros que servem como um poderoso indutor das políticas macroeconômicas dos países, influenciando diretamente a condução da política fiscal e monetária e, indiretamente, inúmeras outras decisões sobre política econômica e social. A lógica é simples: como os países visam atrair investimento privado externo para promover o crescimento econômico, adotam políticas fiscais e monetárias responsáveis que mantêm o endividamento público, assim como outras variáveis macroeconômicas, em trajetória sustentável, garantindo uma boa avaliação nos rankings privados de crédito.

A despeito de seu papel central, o setor público – governamental – do Estado não detém, nem pode deter, numa sociedade fundada em valores democráticos, o monopólio das iniciativas que visam resolver os problemas sociais (em prol da geração de valor público). Essas iniciativas são compartilhadas com o setor privado e social do Estado: as organizações da sociedade civil, as empresas e os cidadãos em geral. O interesse e a responsabilidade pela resolução dos problemas sociais são efetivamente compartilhados por todos. Por essa razão, as políticas

públicas são um conjunto de decisões e ações, tomadas por atores de uma comunidade política, que definem os objetivos e os meios de alcançar resultados em situações em que as suas decisões e ações podem contribuir para gerar valor público. Essa definição é próxima daquela apresentada por William Jenkins (1978, p. 15):

> [...] as políticas públicas são um conjunto de decisões interrelacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para lográ-los, numa situação específica em que o alvo destas decisões estaria, em princípio, ao alcance efetivo destes atores.

As políticas públicas formuladas e implementadas pelos gestores públicos induzem a cooperação e a coordenação dos indivíduos e das organizações, públicas e privadas, para gerar valor público. Em muitos países, tanto as organizações públicas quanto as privadas buscam mensurar sua contribuição para a geração de valor público, como ilustra a iniciativa do Atlas do Valor Público, realizado na Suíça (GEMEINWOHL SCHWEIZ, 2020). Em 2012, o Reino Unido aprovou uma nova lei dos serviços públicos (*The Public Services Act*), também conhecida como a lei do valor social, que estabelece que as autoridades públicas devem considerar o bem-estar econômico, social e ambiental em relação aos contratos de serviços públicos, impondo aos seus agentes a necessidade de justificar suas decisões em face dos potenciais benefícios e custos da intervenção pública para as partes interessadas (UK CABINET OFFICE, 2012). Exemplos como esses ilustram que, ao gestor público, compete gerir as políticas públicas de forma inovadora para resolver os problemas sociais, em parceria e colaboração com todos os setores do Estado, permitindo assim a criação de valor público.

O ciclo das políticas públicas

O processo contínuo de intervenção que visa a resolução dos problemas sociais é tradicionalmente entendido a partir de um modelo conhecido como o ciclo das políticas públicas (LASSWELL, 1956). Esse método interpretativo decompõe as políticas públicas em cinco etapas: 1) agenda; 2) formulação; 3) decisão; 4) implementação; e, 5) avaliação.

Gráfico 2. O ciclo das políticas públicas

Fonte: elaborado pelo autor.

Esse método interpretativo decompõe as políticas públicas em cinco etapas: 1) agenda; 2) formulação; 3) decisão; 4) implementação; e, 5) avaliação. O ciclo inicia com a identificação de um problema social e a sua inclusão na agenda pública (social ou governamental). Na próxima etapa, são formuladas e analisadas as possíveis alternativas ao problema. Desse processo de análise resulta uma decisão sobre a alternativa a ser adotada. Em seguida, ocorre o processo de implementação da decisão e seu monitoramento. O ciclo encerra com a avaliação dos resultados e impactos, que culminam em aprendizado e informações úteis para o próximo ciclo da política pública. Esse processo contínuo permite à Gestão Pública estabelecer um ciclo virtuoso de geração de valor público, promovendo o desenvolvimento social.

2.2. Comunidade política *(polity)*

A Gestão Pública se dedica a quem? A resposta é: à comunidade política afetada pelo problema social. Em geral, isso significa o Estado, mas pode ser uma comunidade política muito menor, como um bairro ou um município que integra um Estado, ou muito maior, como a comunidade internacional que integra todos os Estados. A Gestão Pública não serve ao governo ou à Administração Pública, responsáveis respectivamente por dirigir politicamente o Estado e por implementar suas decisões. A Gestão Pública serve à *polity*, a uma comunidade política, capaz de mobilizar recursos numa coletividade organizada, por meio de atores governamentais e da sociedade civil, que detêm responsabilidade e compromisso com a resolução dos problemas sociais.

Primeiro, isto implica reafirmar que o governo do Estado tem como principal atribuição resolver os problemas sociais; porém, não é correto afirmar que essas medidas sejam exclusivas do setor público.[5] Ao contrário, a efetividade das medidas governamentais, em geral, exige a colaboração de outros setores do Estado. Esses setores podem agir diretamente, sem a participação do governo, por meio de iniciativas públicas realizadas pela sociedade civil. Inúmeras iniciativas exemplares que promovem a saúde, a educação, a cultura e a geração de emprego e renda, não exigem a intervenção governamental. Em ações como essas, os cidadãos recuperam a capacidade de agir sobre os seus problemas, reforçando o espírito democrático de autonomia, responsabilidade e compromisso com a comunidade. Não se trata de corroer o poder do governo do Estado (*Hollow State*), conforme foi exposto por Roderick Rodhes (1997), transferindo as atribuições "do setor público para o privado", mas de estabelecer uma compreensão adequada sobre o que é o Estado, o governo e a sociedade civil, reconhecendo a *polity* – não o governo – como o lócus de atuação do gestor público (RODHES, 1997).

A Gestão Pública está vinculada ao sentido amplo do termo "público". O governo é uma importante manifestação da dimensão pública da comunidade política, mas é somente uma de suas expressões. A Gestão

---

05 Isso não significa negar que o ramo governamental da Gestão Pública dispõe de meios coercitivos para assegurar a cooperação social - como a regulação e a tributação - que, em geral, não dependem da concordância dos indivíduos afetados para serem adotados, pois são manifestações do poder político legitimamente concedido pelo Estado ao governo.

Pública opera num contexto público amplo em que cidadãos, associações da sociedade civil, organizações não governamentais, empresas privadas e os governos interagem para formular, implementar e avaliar as políticas que contribuem para a resolução dos problemas sociais.

Segundo, a Gestão Pública promove medidas de intervenção pública que ocorre nos bairros, nas cidades, nas regiões, nos países, nos continentes e em todo o planeta (quem sabe um dia também fora dele), para resolver os problemas comuns da comunidade política, com ou sem a participação de governos e demais organizações do setor público do Estado. Em Portugal, por exemplo, o ingresso na União Europeia não implicou na perda da soberania, mas complexificou a maneira como as políticas públicas portuguesas são geridas, pois agora também é necessário coordenar as políticas públicas em nível supranacional (comunitário).

A responsabilidade profissional dos gestores públicos perante a comunidade política é muito grande, pois erros e acertos praticados têm ampla repercussão no desenvolvimento da comunidade, afetando um grande número de pessoas (dimensão espacial) durante gerações (dimensão temporal). Assim, quando um cliente procura o serviço de um profissional médico, por exemplo, o faz de maneira livre, é esclarecido e concorda com o tratamento sugerido, as responsabilidades são bem definidas e não existe efeito sobre terceiros. A rotina profissional da Gestão Pública não é essa. A atuação e a responsabilidade do gestor público habitualmente se estendem a muitos, por muito tempo, por vezes de forma compulsória (gestão pública governamental), e a cadeia de responsabilização é precária. O erro médico pode matar um paciente, o erro de um advogado pode condenar indevidamente um constituinte a uma sanção (civil, penal, administrativa), o erro de um engenheiro civil pode levar à ruína de uma construção, mas o erro de um gestor público é o único capaz de precarizar a situação de muitos e por muito tempo (perpetuando o subdesenvolvimento social, econômico, ambiental).

No Brasil Imperial (1888), por exemplo, a decisão de libertar os escravos sem qualquer forma de compensação ou apoio, seja por parte dos escravocratas ou do governo, produziu uma legião de indivíduos excluídos que há muitas gerações reivindicam, sem sucesso, a plena integração social. O Brasil do século XXI ainda se ressente dos efeitos da má gestão de

um problema social do século XIX, com ampla repercussão sobre a atual comunidade política (*polity*).

O esforço para determinar a comunidade política – espacial e temporalmente – responsável pela intervenção pública não é trivial. Por exemplo, quando o estado do Rio de Janeiro se tornou financeiramente inviável, após a realização dos Jogos Olímpicos de 2016, caberia ao governo federal brasileiro financiar parte dos gastos para ajudar a sanar as contas do estado? Os demais estados brasileiros que, no passado, agiram com responsabilidade fiscal devem ser obrigados a socorrer o estado que agiu de forma fiscalmente irresponsável? Ao município do Rio de Janeiro, que recebeu maior parte dos investimentos públicos, caberia assumir a maior parte do ônus financeiro?

Da mesma forma, em face do aquecimento global, que afeta (e afetará) todo ser vivo do planeta, devemos considerar como responsáveis os maiores poluidores da atualidade (a China e os Estados Unidos) ou os maiores consumidores dos produtos desses países? Ou são responsáveis todos os indivíduos afetados pelas consequências negativas do problema? Como fazer representar nos dias atuais os interesses das gerações futuras, que serão as mais afetadas? Essas questões dizem respeito à comunidade política, e as respostas dependerão de um acordo que definirá os limites da intervenção da Gestão Pública.

2.3. Ciência aplicada *(science)*

Qual a natureza da Gestão Pública? A resposta a essa questão está no equilíbrio necessário entre a técnica e a política no exercício prático desta disciplina. A Gestão Pública é uma ciência social aplicada, dedicada à resolução de problemas sociais a partir da análise de evidências, da pesquisa aplicada e da produção do conhecimento científico. Como uma disciplina aplicada, a função social da Gestão Pública é compreender como os resultados da ciência podem ser transformados em soluções práticas. Trata-se de desvendar como evidências podem ser utilizadas para aprimorar a análise dos problemas, construir modelos explicativos, desenvolver teorias e informar sobre alternativas tecnicamente viáveis de intervenção, cujo desempenho seja passível de avaliação e aprimoramento constante.

O desenho experimental das políticas públicas

As análises e recomendações da Gestão Pública são baseadas em evidências. Assim como outras disciplinas científicas, a Gestão Pública adota procedimentos para avaliar o impacto das medidas de intervenção pública. Um tipo específico de avaliação permite estimar o impacto da política, programa ou projeto público, antes de sua implementação (avaliação *ex ante*). Desta forma, o gestor público pode decidir, de maneira cientificamente informada, se os benefícios da medida excedem os seus custos, fundamentando cientificamente as decisões públicas. Esse procedimento permite elevar a efetividade das medidas de intervenção, poupando tempo e recursos que poderão ser destinados às iniciativas com potencial de melhor resultado. O protocolo científico padrão para realizar essa estimativa é o desenho experimental realizado na forma de um teste piloto da intervenção pública.

Por exemplo, se a República de Angola formulasse uma iniciativa pública para resolver o problema do elevado desemprego entre a sua população mais jovem, entre 18 e 25 anos, uma medida de intervenção possível seria um programa nacional de formação técnica (na forma de um curso profissionalizante de 3 meses associado a um estágio remunerado de mais 3 meses). Assim, antes de implementar o programa nacionalmente, o governo angolano decide realizar um experimento, na forma de um teste piloto, para estimar os efeitos da medida. Para tanto, entre os milhões de jovens desempregados do país, aptos a ingressar no programa, cadastrados previamente numa plataforma eletrônica específica, decide-se selecionar aleatoriamente uma amostra estatisticamente representativa de 500 jovens para participar do programa (grupo de tratamento) e outros 500 jovens para acompanhamento que não participarão do programa (grupo de controle). Como a seleção é aleatória, os grupos de tratamento e controle são equivalentes entre homens e mulheres, residentes do interior e da capital, com ou sem experiência profissional prévia etc. Ou seja, não existe uma diferença estatisticamente significativa entre esses grupos, consideradas algumas variáveis de interesse para o programa.

Um mês após a conclusão do programa piloto, esse percentual de jovens empregados será comparado. Nesse exemplo, existe uma diferença estatisticamente significativa: 55% dos jovens do grupo de tratamento e

45% dos jovens do grupo de controle estão empregados. Logo, é possível estimar que o programa tem um potencial de impacto de redução de 10% no desemprego entre os jovens angolanos.

Se o programa piloto teve um custo total de um milhão para treinar 500 participantes, o custo unitário por participante do programa foi de dois mil (1.000.000/500) e o custo de cada novo jovem empregado foi de vinte mil (1.000.000/50). Cabe agora ao governo e à sociedade, que financiarão a medida de intervenção, decidir se essa taxa de sucesso de 10% e o custo de vinte mil por jovem empregado é satisfatório. Se for julgado insatisfatório, um novo programa deverá ser formulado, testado e comparado. Nesse caso, tanto uma elevação da taxa de sucesso do programa (de 10% para 20%, por exemplo) quanto uma redução do seu custo, mantida a mesma taxa de sucesso (de vinte mil para cinco mil, por exemplo), implicará no alcance de um melhor desempenho. Desta forma, uma solução mais satisfatória para o problema terá sido adotada e uma quantidade significativa de recursos públicos será poupada.

O processo de resolução de problemas sociais é um desafio intelectual que integra acadêmicos e profissionais em um empreendimento prático-científico. A dimensão científica da Gestão Pública cumpre um papel fundamental nessa relação, pois visa reduzir as incertezas da intervenção pública, permitindo tratar melhor seus riscos e alcançar melhores resultados.

As proposições testadas segundo os protocolos do método científico (integridade, transparência, replicabilidade), oferecem um conhecimento mais seguro sobre a realidade que será objeto da intervenção pública. Isso não significa que as evidências científicas são infalíveis (justamente o contrário), mas que, por levar em consideração os procedimentos compartilhados pela comunidade científica que visam deliberadamente reduzir a incerteza e corrigir os erros, essas evidências nos permitem tratar melhor os riscos da intervenção pública, justificando e elevando a confiança nessas medidas (mesmo em face de eventuais erros e falhas).

A intervenção baseada em evidências estabelece o mecanismo que permite ao gestor público intervir na realidade, com a melhor informação disponível, em busca de uma decisão satisfatória em face dos objetivos públicos. Isso não significa que o conhecimento, produzido segundo os protocolos científicos, seja infalível ou leve sempre à melhor decisão em face do problema, pois, nesse caso, a incerteza inerente à realidade e ao conhecimento estaria simplesmente sendo negligenciada. A questão prática do gestor público é determinar o grau de incerteza aceitável para a intervenção pública, reconhecendo que nunca será possível eliminá-la, embora as evidências científicas contribuam significativamente para reduzi-la. Ao dispor de maior conhecimento, o gestor público reduz a incerteza, permitindo gerir melhor os riscos, o que contribui para elevar as chances de sucesso da intervenção pública (KOGA, 2022).

Uma disciplina cientificamente orientada, como a Gestão Pública, pode alcançar resultados extraordinários na solução dos problemas sociais, se a sua prática for orientada para a redução das incertezas (avaliação *ex ante* das alternativas de intervenção) e para o aprendizado com os erros (avaliação *ex post* da intervenção). Um médico e um curandeiro podem influenciar, ajudar ou prejudicar, no processo de restabelecimento da saúde de um indivíduo, mas a razão pela qual a maioria das pessoas busca tratamento médico especializado é exatamente porque acredita nos resultados da ciência médica moderna, que reduz a incerteza do tratamento, esclarece os mecanismos causais da intervenção (permitindo o aprendizado, mesmo quando não exitosa) e, no seu estágio atual de desenvolvimento, permite alcançar resultados superiores aos antigos rituais de cura. A definição do problema social é de natureza política, mas o esforço de resolução do problema social é cientificamente orientado.

Isso implica que os cientistas e analistas das políticas públicas (*policy analysts*) podem assumir, ao menos, quatro diferentes posturas em relação aos problemas sociais e à política inerente à Gestão Pública. É possível atuar como cientista puro (sem qualquer vinculação com os problemas sociais), como árbitro científico (contribui para a resolução dos problemas sociais, sem tomar partido sobre valores ou alternativas de políticas públicas), como advogado de políticas (utiliza sua pesquisa para advogar em favor de determinadas alternativas de política pública) ou como intermediário

honesto de alternativas (participa do debate sobre as políticas públicas, contribuindo para expandir as alternativas disponíveis) (PILKE, 2007).

Os dois primeiros servem como fonte de informação para a decisão (como pesquisadores de universidades e centros de pesquisa públicos), os dois últimos se engajam diretamente na formulação das alternativas (como membros cientificamente treinados de think tanks, partidos políticos ou até mesmo centros de pesquisa financiados por grupos de interesse). Na prática da Gestão Pública democrática, todos esses tipos, por meio de um debate racional, podem contribuir para a análise e a avaliação das alternativas de intervenção que visam resolver os problemas sociais. Entretanto, é a melhor evidência e interpretação científica que permite contribuir para reduzir a incerteza da intervenção sobre os problemas sociais, maximizando o valor público.

A complexidade dessa relação pode ser entendida a partir de algumas dimensões. Primeiro, a Gestão Pública é tradicionalmente compreendida simultaneamente como arte, ciência e ofício (LYNN, 1996). É arte, pois é atividade criativa; é ciência, pois realiza a análise sistemática de dados e evidências para interpretar e explicar os fatos cientificamente; e é ofício, pois agrega indivíduos dedicados e vocacionados a uma profissão. Assim como na arte, a visão de especialistas determina o que é considerado como as "melhores práticas" da disciplina. O esforço científico, os dados e as teorias de economistas e cientistas sociais e estatísticos informam as decisões da Gestão Pública. A vocação e o comprometimento com o ofício da Gestão Pública exigem uma prática responsável, dedicada a valores elevados (integridade, responsividade, efetividade) em favor da comunidade.

Segundo, a prática da Gestão Pública é um empreendimento científico transdisciplinar. A Gestão Pública não é, de forma isolada, Administração, Ciência Política, Direito, História, Economia, Contabilidade, Ciência Social ou Filosofia, muito embora exista entre, além e através dessas disciplinas. Ao longo da história, a reflexão e a prática sobre a Gestão Pública transitam entre essas disciplinas, ainda que nunca tenha se limitado aos cânones de uma única delas. A Gestão Pública é uma área do conhecimento muito antiga do pensamento ocidental, cuja origem remonta aos antigos filósofos e pensadores políticos que deram início à reflexão

sobre a natureza e as funções do governo, dois séculos antes de Cristo (especialmente Platão e Aristóteles).

Na Idade Moderna, com o desenvolvimento do Estado, a Gestão Pública passa a combinar a função governamental regulatória, por meio da dimensão legal-institucional (vinculada ao Direito Público), à função burocrática, da Administração Pública, por meio da administração das organizações públicas (vinculada à Administração). Este é o período do surgimento do cameralismo na Europa, época em que especialistas eram contratados, principalmente na Alemanha e na Áustria, para atuar no planejamento e na gestão das políticas governamentais. Contemporaneamente, o artigo seminal da Administração Pública, escrito por Woodrow Wilson em 1887, ao defender uma administração científica do governo, antecedeu em mais de vinte anos os princípios da administração científica empresarial de Frederick Taylor, publicado em 1911.

Terceiro, a Gestão Pública é uma disciplina acadêmica de natureza teórica e prática, que integra a perspectiva positiva (descrição e explicação do fenômeno como é) e normativa (prescrição de como intervir no fenômeno tal como deve ser). A perspectiva positiva da Gestão Pública busca aprimorar os métodos e técnicas de pesquisa que permitem gerar observações e evidências que corroboram novas teorias sobre os fenômenos de interesse. Argumentos positivos não envolvem juízo de valor, pois se limitam ao que "é". Por exemplo, uma pesquisa revela que, em média, a elevação de um ano de estudo eleva a renda do trabalhador em 5%. O argumento se baseia na inferência realizada a partir dos dados oficiais do censo, analisados com base em um conjunto de técnicas estatísticas.

A perspectiva normativa da Gestão Pública, por sua vez, aplica o conhecimento científico para tentar resolver o problema social. Argumentos normativos envolvem juízo de valor baseado em critérios de decisão que indicam o que "deve ser". Por exemplo, consultores afirmam, a partir da análise de diversos dados, que o governo deveria investir na expansão de projetos de capacitação dos trabalhadores, por meio de parcerias com a iniciativa privada, para elevar a produtividade e a renda do trabalhador, de forma a dar maior eficiência e efetividade às políticas de emprego e renda. Esse argumento se baseia em modelos e teorias positivas, mas incorpora um juízo de valor baseado em uma avaliação das alternativas de intervenção

a partir dos critérios de eficiência e efetividade, que apontam, a partir das evidências, qual é tecnicamente a alternativa mais adequada, em face de critérios predeterminados (eficiência, efetividade), para resolver o problema social da baixa renda do trabalhador.

Toda política pública é baseada em pressupostos – hipóteses sobre como o mundo funciona e quais as causas do problema social. Por essa razão, a Gestão Pública, que é orientada por evidências, realiza o teste dessas hipóteses subjacentes antes mesmo de desenhar as intervenções públicas (avaliação *ex ante*), ou depois, avaliando periodicamente seus resultados para aprender e aperfeiçoar o modelo de intervenção (avaliação *ex post*) de forma a garantir o cumprimento dos objetivos, fazer melhor uso dos recursos investidos e assegurar impacto efetivo na resolução dos problemas sociais, de forma sustentável.

Quarto, a Gestão Pública também é um empreendimento aplicado porque se dedica concomitantemente ao desenho e à operação das medidas de intervenção. Isso implica não só na formulação das soluções mais adequadas à resolução dos problemas, na decisão da melhor ferramenta de intervenção e na adequação entre objetivos, recursos e capacidades, como também na gestão das atividades de prestação dos serviços, na supervisão dos agentes contratados, na operação dos mecanismos de garantia regulatória e na coordenação dos atores interessados. Os gestores públicos operam em todas as etapas do ciclo das políticas públicas: na agenda, na formulação, na implementação e na avaliação.

A Gestão Pública é uma ciência aplicada (uma prática profissional dedicada à resolução dos problemas sociais e ao desenho de soluções inovadoras que integram um círculo virtuoso entre "fazer" e "aprender") que se propõe a expandir o conhecimento, aumentar as habilidades e reforçar as competências de seus profissionais.

2.4. Política *(politics)*

A Gestão Pública opera politicamente, pois lida com decisões relacionadas a quem recebe "o quê", "quando" e "como" na comunidade política, lidando com forças de cooperação e conflito sobre a melhor forma de alocar socialmente os custos e os benefícios. A habilidade política do gestor público consiste em equilibrar essas forças de cooperação e de conflito, sobre a distribuição dos custos e benefícios sociais, em favor do desenvolvimento,

da resolução dos problemas sociais e do bem-estar da comunidade. Os gestores públicos precisam estar conscientes da política e serem conhecedores de suas instituições, pois a efetividade da gestão depende do entendimento da política, dos processos políticos e da habilidade em operar num contexto político (FREDERICKSON, 1989, p.12).

Isso se dá, primeiro, porque a Gestão Pública é um empreendimento cooperativo. Quem exerce a Gestão Pública trata de resolver coletivamente, por meio da cooperação obtida de forma coercitiva ou voluntária, os problemas sociais. Trata-se de garantir os benefícios da ação coletiva – as iniciativas conjuntas de pessoas e grupos que atuam com o propósito de alcançar objetivos comuns – e mitigar os custos do oportunismo daqueles que desejam se aproveitar desses benefícios comuns sem contribuir para a sua provisão. Um desafio que fica evidente no ramo social da Gestão Pública, onde os agentes responsáveis por desenvolver projetos sociais necessitam de incentivos à cooperação, permitindo o adequado financiamento das ações e a manutenção das atividades. Nesse contexto de cooperação social voluntária, a gestão das redes de cooperação é mais complexa do que na gestão governamental que, em última instância, pode recorrer ao poder coercitivo, via regulação, para impor compulsoriamente a decisão governamental e o seu cumprimento.

Segundo, porque na Gestão Pública é preciso mitigar os conflitos. A Gestão Pública também lida com decisões de natureza distributiva e redistributiva, de soma zero, em que há ganhadores e perdedores, com potencial para gerar disputas e conflitos (como nas decisões sobre a política tributária, a política social de redistribuição de renda ou econômica de isenção fiscal). Inúmeros problemas sociais decorrem da incapacidade de liderança dos gestores públicos, uma limitação que os impede de superar esses conflitos ao não permitir que os envolvidos percebam que a cooperação pode levar todos a uma situação social melhor.

Mesmo em situações de aparente conflito, é preciso considerar que a Gestão Pública geralmente opera em um contexto social de interações repetidas que permitem uma negociação em que perdas de curto prazo podem ser compensadas com ganhos de médio e longo prazo. O gestor público busca criar valor público por meio de acordos mutuamente benéficos, cultivados por meio de interesses e visões de mundo compartilhados, da criação e aprimoramento de economias de escala ou da combinação

de habilidades, experiências, capacidades e projetos complementares (SEBENIUS, 1992). Superar os conflitos políticos de ordem prática é uma necessidade cotidiana da Gestão Pública.

Terceiro, porque a Gestão Pública institui normas, regras e práticas, formais e informais, de interação social. A Gestão Pública opera por meio de instituições que são definidas politicamente. Essas instituições definem como as decisões são tomadas e os recursos alocados na sociedade. Nos regimes democráticos, isso significa também que os gestores estão interligados por meio de arranjos que lhes impõem o dever de assumir a responsabilidade de suas ações e inações perante o Estado. Os problemas sociais são resolvidos em nome da comunidade (*polity*); logo, a Gestão Pública determina como e de que forma essa tarefa será realizada e estará permanentemente submetida a um sistema legítimo de responsabilização (*accountability*). O regime democrático requer que as instituições da Gestão Pública, criadas pelo público e para o público, atuem de forma responsável e prestem contas ao Estado. Por essa razão, as ações governamentais, por exemplo, são desenvolvidas com observância da lei e os seus agentes devem sempre prestar contas aos cidadãos, não só periodicamente, nas eleições, mas permanentemente durante o exercício do governo.

Quarto, porque a política responde à pergunta: o que fazer? A política fixa os objetivos e metas. Já a técnica responde à questão: como fazer? A técnica determina a melhor forma de alcançar esses objetivos. O processo de tomada de decisão pressupõe racionalidade (a adequação de meios a fins). Isso implica não só alinhar a melhor técnica (meio) à decisão política (fim), como também decidir politicamente, estabelecendo objetivos tecnicamente realizáveis, possíveis de serem alcançados em face dos recursos, dos métodos e do contexto no qual se atua. O gestor público precisa aliar à competência técnica a legitimidade política. A habilidade política assegura que a ação será legítima perante a comunidade política, a sociedade civil, o governo e as leis; ao passo que a competência técnica garante a excelência da medida em face de critérios de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade, equidade) e conformidade (ética e legalidade). A técnica e a política são habilidades indissociáveis do gestor público, mesmo que, na prática, sejam exercidas de forma diferente por agentes que atuam como políticos, burocratas, empreendedores sociais etc.

As exigências técnicas e políticas variam conforme as responsabilidades da função exercida pelo gestor público. Cargos de direção exigem maior responsabilidade política do que os cargos técnicos. No setor público, a Gestão Pública é praticada pelos agentes governamentais, políticos e burocráticos. Os agentes políticos dirigem a Administração Pública e são responsabilizados politicamente por suas decisões e resultados, isto é, prestam contas à comunidade política quando ganham ou perdem eleições. Os agentes burocráticos, da alta Administração Pública, ocupam funções demissíveis ad nutum (livre nomeação e exoneração), que equilibram responsabilidades políticas e técnicas, principalmente perante os agentes políticos. Os agentes burocráticos detêm muito menor responsabilidade política, pois são servidores burocráticos estáveis, cuja responsabilidade pelos resultados, alcançados ou não, da Administração Pública é de natureza eminentemente técnica.

O prefeito municipal, o secretário municipal de educação e o diretor da escola municipal são gestores públicos que combinam, em diferentes graus, conhecimento, habilidades, atitudes e valores. Entretanto, é importante observar, que essas dimensões não são substituíveis – cargos de elevada relevância política não prescindem de competência técnica, assim como cargos de elevada especificidade técnica não prescindem de competências políticas. O secretário municipal de educação, nomeado por critérios estritamente políticos, sem dispor de competência técnica, terá menor capacidade de gestão da política municipal de educação e maior será, por incompetência, a sorte de erros que cometerá no planejamento e execução das ações.

Da mesma forma, o diretor da escola municipal, tecnicamente competente, mas sociopoliticamente inábil, dificilmente conseguirá vincular o plano de educação às necessidades de sua comunidade escolar, padecendo assim de toda ordem de conflitos. Na Gestão Pública, as habilidades técnicas e sociopolíticas devem ser combinadas e equilibradas.

Os políticos e os administradores públicos profissionais

Segundo Max Weber (1999 [1919]), é preciso diferenciar entre os políticos e os administradores públicos profissionais. Os políticos profissionais são aqueles indivíduos vocacionados para a direção política do Estado, que se diferenciam entre os que "vivem da política" e os que "vivem para a política". Os políticos profissionais que vivem "da política" não possuem meios de subsistência próprios, além daqueles oriundos da atividade política. A sua atividade pública se caracteriza como um meio para conquistar renda, uma disputa por recursos financeiros e materiais que vão além da defesa de ideais comuns ou da análise racional dos problemas sociais. Entre aqueles que vivem "da política", estão alguns líderes políticos (desprovidos dos meios materiais de subsistência), os dirigentes e membros da estrutura partidária (que disputam cargos públicos), os representantes de grupos de interesse (sindicato, câmara de comércio etc.). Por outro lado, os políticos profissionais que vivem "para a política" são indivíduos financeiramente independentes e sua atividade pública não exige remuneração. Esse tipo de político profissional é motivado pela hora, pelo prestígio, por ideais ou até mesmo pela sensação de poder, mas sua prioridade não é a garantia de sua própria subsistência pelo exercício da atividade política. Assim, entre uma decisão que pode garantir benefícios materiais a si próprio ou promover o bem-estar coletivo, um político profissional orientado "para a política" estará em condição de tomar a decisão com independência.

Os administradores públicos profissionais, por sua vez, são aqueles indivíduos vocacionados para o serviço público, não para a disputa política. O funcionário público autêntico não se dedicará à política. Não cabe ao administrador público lutar de forma apaixonada por seus ideais políticos, nem assumir a responsabilidade pessoal pelos resultados da atuação política. Ao administrador público profissional compete dar cumprimento às leis e às decisões governamentais de forma imparcial e técnica, assim como, ao líder político profissional, compete assumir a responsabilidade pessoal e intransferível pelas decisões governamentais. Para Max Weber, no Governo e na Administração Pública, as dimensões técnicas e políticas não devem se confundir.

Por fim, é preciso esclarecer que, apesar de operar politicamente, a Gestão Pública não é sinônimo de Ciência Política. O objeto da Gestão Pública não é o poder, nem seu propósito é a conquista e a manutenção do poder político. A política é o meio, não o fim da Gestão Pública. Os gestores públicos operam num contexto técnico, visando a resolução de problemas sociais definidos politicamente. Quando a Gestão Pública se torna mero instrumento de poder e influência, descaracteriza seu objeto e propósito, corrompe-se e perde a capacidade de oferecer resultados. É a combinação dessas habilidades, técnicas e políticas, na proporção e no momento adequados, que permite ao gestor alcançar os objetivos públicos.

3. Os pilares da Gestão Pública

Os agentes públicos orientam o seu comportamento por um determinado *ethos* que informa com que propósito a Gestão Pública deve ser praticada. De acordo com esse *ethos*, o gestor público é o agente que, atuando dentro de determinados parâmetros, toma e implementa decisões que almejam atingir critérios satisfatórios de desempenho e asseguram o cumprimento dos princípios e normas de conformidade.

O desempenho lida com a maneira pela qual o agente público contribui para a geração de valor para a comunidade, agindo de forma a empenhar seus melhores esforços para entregar os resultados mais satisfatórios. Nesse sentido, decisões que maximizam critérios de desempenho como eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade e equidade são preferíveis àquelas que geram menor valor público. A conformidade trata do cumprimento dos requisitos éticos e legais necessários à conduta esperada de um gestor público que atua como agente de uma comunidade política. Primeiro, as decisões devem ser corretas, estar em conformidade com princípios como a responsividade (*accountability*), a impessoalidade, a transparência, a participação, a equidade e a promoção do maior bem para o maior número de pessoas. Segundo, as decisões devem ser legais, estar em conformidade com a Constituição, as leis e os regulamentos que autorizam politicamente os gestores públicos a atuar.

As comunidades políticas (as cidades, as regiões, os países, os sistemas de Estados etc.) enfrentam problemas sociais complexos que requerem o aprimoramento de desempenho da Gestão Pública, de forma associada a uma maior conformidade com os princípios éticos e legais que orientam a

sociedade. Por isso, o modelo de Gestão Pública estabelece que a dimensão da conformidade (ética e legal) é fundamental para a Gestão Pública, colocando-a em situação de equivalência com o bom desempenho (a excelência baseada em critérios como eficiência, eficácia, sustentabilidade etc.). Os resultados da Gestão Pública devem refletir o alcance de elevados padrões éticos e legais, contribuindo para fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas (e, inclusive, a legitimidade do governo).

Quadro 6. O modelo de decisão do gestor público

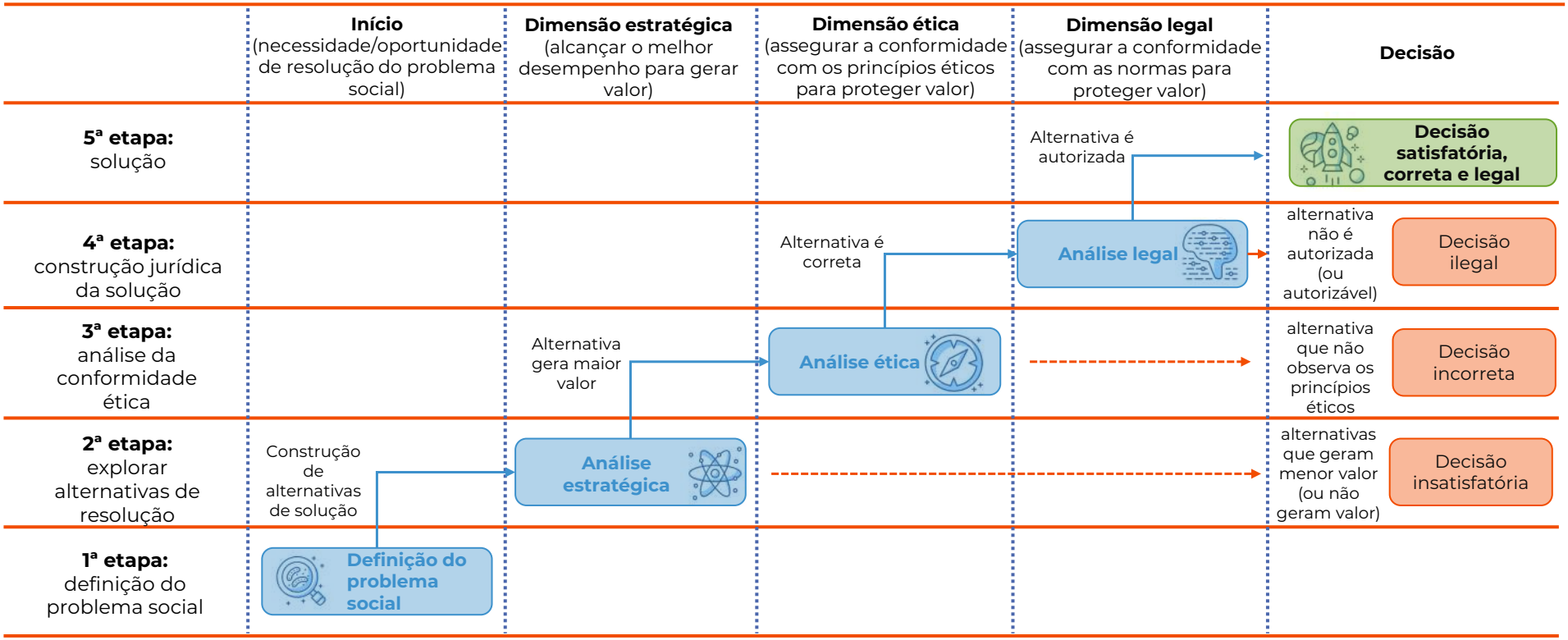
Dimensões	Pilar	Critério	Agir positivo	Agir negativo
Desempenho	Estratégico	Geração de valor público	Satisfatório (gera valor)	Insatisfatório (não gera valor)
Conformidade	Ético	Princípio (preservação de valor)	Correto (observa o princípio ético)	Incorreto (não observa o princípio ético)
	Legal	Lei (preservação de valor)	Legal (autorizado pela lei)	Ilegal (não autorizado pela lei)

Fonte: elaborado pelo autor.

Agir de acordo com o *ethos* da Gestão Pública significa agir com compromisso para com a comunidade política (atuando com honra), maximizando a geração de valor público (pilar estratégico), observando os princípios éticos (pilar ético) e a autorização legal (pilar legal) necessária à preservação do valor público.[6] Na Gestão Pública, é dever do agente atingir esse ponto de convergência para alcançar uma decisão satisfatória, correta e legal para os problemas sociais. Para tanto, o processo decisório do agente da Gestão Pública deve observar um determinado sequenciamento.

06 Esse modelo de decisão, baseado em três pilares, é inspirado na obra de George Siedel (2016).

Figura 6. O modelo de decisão do gestor público



Fonte: elaborada pelo autor.

Primeiro, é preciso considerar se a decisão gera valor para a comunidade (se é uma solução adequada para um problema social). A decisão que não gera valor para a comunidade não deve ser adotada. Segundo, é preciso analisar se a decisão é eticamente justificável com base nos princípios éticos – de natureza racional e universal. A decisão que, mesmo gerando valor público, for eticamente injustificável, não deve ser adotada. Por fim, é também necessário que exista autorização legal para a ação, a vontade política da comunidade, formalmente disposta na legislação. Mesmo a decisão que gera valor público e é eticamente justificada deve observar a existência de uma autorização legal para ser adotada. A decisão que violar determinação legal não deve ser adotada pelo gestor público, governamental ou social. Nesses casos, uma solução possível consiste em pleitear, junto às instâncias políticas competentes, uma alteração legal que autorize a decisão.

1º Pilar: a Gestão Pública como o dever de gerar valor para a comunidade

A Gestão Pública se legitima porque pretende realizar um propósito profissional maior: gerar valor ao resolver os problemas sociais, promovendo as condições que permitem aos seres humanos prosperar e desenvolver suas habilidades individuais em sociedade. O primeiro compromisso do agente da Gestão Pública é gerar valor para a comunidade, contribuindo para resolver os problemas sociais. Esse pilar estratégico, de natureza técnica, é o primeiro filtro no processo de decisão do gestor público. O compromisso desses agentes em oferecer soluções adequadas aos problemas sociais é a essência da profissão. Decisões que não geram valor público – não contribuindo para a resolução dos problemas sociais – não devem ser implementadas pela Gestão Pública. Da mesma forma, decisões que satisfazem melhor os critérios de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade etc.) são preferíveis àquelas que geram menos valor à comunidade.

Se almejamos a melhoria da qualidade da educação (problema social) e os dados de uma pesquisa metodologicamente bem conduzida indicam que a qualificação do professor é o principal fator de impacto na nota do estudante (correspondendo a 40%), quando comparado a outros fatores como o total de horas em sala de aula (20%), a utilização de material didático inovador (20%) ou o aumento das atividades extracurriculares (20%), espera-se que o gestor público decida por alocar o recurso observando essas

proporções e/ou privilegiando os fatores de maior impacto sobre as causas do problema, maximizando a efetividade da intervenção. De acordo com o pilar estratégico, orientado para o desempenho, o gestor público deve identificar a alternativa de intervenção mais satisfatória para resolver o problema social (gerando mais valor), combinando múltiplos critérios de avaliação (eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade etc.).

2º Pilar: a Gestão Pública como o dever de observar os princípios éticos

É preciso reconhecer que a Gestão Pública não é orientada exclusivamente para o desempenho, devendo combinar essa dimensão à conformidade ética e legal. Isso significa submeter as decisões de desempenho satisfatório a controles que visam avaliar sua correção em face de princípios éticos e da legalidade em face das normas legais. Os pilares da conformidade ética e legal são essenciais na prática da Gestão Pública. Sua existência evidencia que a Gestão Pública é uma atividade orientada para o desempenho, mas que também é pautada pelo respeito aos princípios éticos e às decisões políticas consolidadas nas leis de uma determinada comunidade política (visando preservar o valor público).

Se desejamos reduzir a impunidade (problema social), uma proposta de intervenção que autoriza os cidadãos a andarem armados e flexibiliza as normas de legítima defesa talvez fosse uma alternativa de menor custo (comparado ao aparelhamento das forças policiais e fortalecimento das instâncias judiciais) e que permitisse vingança imediata por parte da vítima (reduzindo a sua sensação individual de impunidade em face de um processo judicial). Entretanto, esse é o tratamento que gostaríamos de dispensar a nós mesmos e aos nossos entes mais próximos? Desejaríamos que a vingança privada que gostaríamos de realizar nessas circunstâncias excepcionais fosse uma regra geral na sociedade? Nas circunstâncias em que nós mesmos cometemos um erro, não gostaríamos de gozar do direito do contraditório, da ampla defesa, de um julgamento imparcial e de um tratamento digno (mesmo se fossemos culpados)? De acordo com o pilar ético, orientado para a conformidade, o gestor público deve adotar somente as medidas satisfatórias e corretas (eticamente orientadas); de outra forma, outra medida de intervenção pública, mesmo que seja menos satisfatória (menor desempenho), deve ser preferida. Nesse exemplo, sob o ponto de

vista ético, fica claro que outra medida de intervenção sobre o problema social deve ser adotada pelo gestor público.

Agir em conformidade com os princípios éticos é fundamental para garantir a integridade e a legitimidade da Gestão Pública, assim como a boa reputação e o profissionalismo de seus agentes, que atuam orientados para o bem-estar de toda a sociedade, sem discriminação, privilégios ou violação de prerrogativas fundamentais do ser humano. A ética, independentemente do que nos diz a lei, impõe um limite de consciência a nós mesmos e aos demais integrantes da sociedade, que também deve ser observado universalmente em qualquer medida de intervenção pública. A Gestão Pública é uma disciplina eticamente orientada, pois visa resolver os problemas sociais, legitimados politicamente pela sociedade, sem admitir particularismos de qualquer ordem, assegurando a preservação de valores públicos.

3º Pilar: a Gestão Pública como o dever de observar a autorização legal

Uma vez determinada a solução técnica mais satisfatória ao problema social e sendo essa a decisão correta e eticamente justificável, é necessário considerar ainda se existe autorização legal para a sua adoção. Se a comunidade política, por meio da Constituição ou das leis (aprovadas pelo governo), vetar determinada medida, sua adoção estará inviabilizada até que eventualmente haja a correspondente alteração legal. Uma decisão contrária às leis viola uma decisão política superior da comunidade, expressa na Constituição ou nas normas infraconstitucionais, sendo, portanto, uma decisão ilegal.

É comum ao agente governamental e social, regido pelo direito público e/ou privado, o dever de observar a legalidade de seus atos. O gestor público, assim como todo profissional, assume um compromisso com o respeito à Constituição e às leis da comunidade política. A principal diferença é que, ao agente público governamental, compete não somente observar a legislação, mas também regular, com exclusividade (baseado no monopólio do poder coercitivo), o funcionamento de todos os demais setores do Estado. É competência do agente público governamental regular o Estado, autorizando ou vetando, por meio de atos normativos, as ações necessárias à resolução dos problemas sociais. Por isso, o controle administrativo da legalidade e a regulação são, sob o ponto de vista da gestão pública governamental, aspectos fundamentais da prática da Gestão Pública.

Se visamos aprimorar o gasto governamental (o problema social), por exemplo, poderíamos desenvolver mecanismos economicamente mais eficientes para realizar as compras governamentais, oferecendo maior liberdade ao gestor para realizar uma compra direta de bens e serviços segundo os valores praticados pelo mercado. Uma medida como essa poderia ter grande impacto na redução das despesas e no aumento da agilidade e qualidade dos bens e serviços prestados pela Administração Pública, elevando o desempenho e permitindo ao gestor observar critérios éticos e de responsabilidade socioambiental. Entretanto, a legislação veda esse tipo de contratação, impondo aos gestores públicos governamentais uma série de controles formais que podem resultar em atrasos e na contratação de bens e serviços de baixa qualidade e valor elevado, o que culmina no desperdício de recursos, violando os padrões éticos e de desempenho esperados pela Gestão Pública.

Quadro 7. As principais normas de contratação pública nos países da CPLP

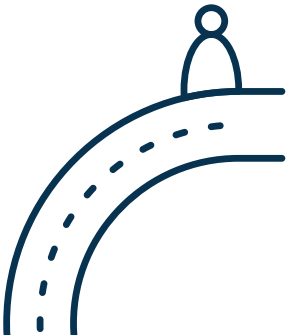
País	Lei
Portugal	Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 111-B/2017)
Brasil	Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº14.133/2021)
Cabo Verde	Código da Contratação Pública (Lei nº 88/VIII/ 2015)
Angola	Lei da Contratação Pública (Lei nº 20/2010)
Moçambique	Regime Jurídico da Contratação Pública (Decreto nº 15/2010)
Guiné-Bissau	Código dos Contratos Públicos (Lei nº 20/2012)
São Tomé e Príncipe	Regulamento de Licitações e Contratações (Lei nº 8/2009)
Timor-Leste	Regime Jurídico dos Contratos Públicos (Decreto-Lei nº 11/2005)

Fonte: Portugal (2017), Cabo Verde (2015), Angola (2010), Moçambique (2010), Brasil (2021), Guiné-Bissau (2012), São Tomé e Príncipe (2009) e Timor-Leste (2005).

O estabelecimento destes controles, por meio da licitação pública, são uma decisão política dos governos, que decidem limitar a discricionariedade do agente governamental, com o propósito de preservar determinado valor considerado politicamente relevante para a comunidade política – nesse caso, a incolumidade da Administração Pública preservada por meio de diversos tipos de controles administrativos impostos às contratações dos órgãos e entidades do setor público.

A conformidade legal sempre deve ser observada, pois é a expressão da vontade política de uma determinada comunidade que atribui ou limita a discricionariedade dos gestores públicos (governamentais e sociais), autorizando, ou não, sua atuação. Entretanto, ao contrário dos princípios éticos, que têm validade universal, as normas legais podem ser reformadas e aprimoradas, são constantemente revisadas de acordo com as necessidades sociais e a evolução da vontade política do Estado, representada por seu governo. No regime democrático, o controle da legalidade é baseado em normas que detêm legitimidade política, pois são voluntariamente aprovadas pelo governo como resultado de um processo de decisão conduzido por representantes eleitos, que observam regras constitucionalmente estabelecidas dentro de um sistema de divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Segundo esse modelo, a decisão do gestor público deve ser satisfatória, correta e legal, com o propósito de criar e preservar valor público. A infração a qualquer um desses pilares prejudica a atuação do gestor público, sob o ponto de vista do desempenho e/ou da conformidade. É quando o gestor público adota uma medida satisfatória, correta e legal que as melhores práticas profissionais são implementadas, permitindo resolver o problema social (criando e preservando valor público). Essa perspectiva está alinhada à concepção de que os gestores públicos são agentes de inovação que buscam descobrir, definir, produzir e preservar valor público, ao invés de simplesmente dar cumprimento a um mandato legal e administrativo; os gestores públicos são agentes estratégicos de inovação, não meros tecnocratas (MOORE, 1995, p. 20).



4. As formas de atuação do gestor público

Atua como gestor público o profissional que exerce as suas atividades, formulando, implementando ou avaliando iniciativas públicas, nacional ou internacionalmente, nos diversos setores do Estado, em favor de uma comunidade política. Não é a natureza jurídica da organização (pública, social ou privada, nacional ou internacional) ou do cargo, função ou emprego que determina a vinculação à Gestão Pública; mas a orientação dos profissionais para essa área de conhecimento científico aplicado, próprio da Gestão Pública (*science*), que associa habilidades técnicas e políticas (*politics*), dedicada à resolução dos problemas sociais (*policy*) de uma determinada comunidade política (*polity*). Esses são os critérios suficientes para determinar à atuação como gestor público.

Quadro 8. As áreas de atuação da Gestão Pública

Atuação	Setor[7]	Gestor	Âmbito	Poder
Vereadores, deputados estaduais e federais e senadores	Público	Político	Nacional	Legislativo
Servidores técnicos, assessores, consultores, analistas ou técnicos legislativos (inclusive servidores técnicos, auditores, conselheiros e ministros dos Tribunais de Contas)	Público	Burocrático	Nacional	Legislativo
Prefeitos municipais, governadores estaduais e Presidente da República	Público	Político	Nacional	Executivo
Secretários municipais e estaduais, ministros de Estado, servidores das carreiras de gestão governamental, assessores, analistas e técnicos-administrativos dos órgãos da Administração Pública direta e indireta (inclusive empresas públicas, autarquias, fundações e agências reguladoras)	Público	Burocrático	Nacional	Executivo

07 Na tradição anglo-saxã, os setores sociais e privado do Estado são compreendidos como um só, contrastando o setor público (governo) com o setor privado (sociedade civil). No Brasil, como a vivência democrática da sociedade civil ainda é recente e o discurso político ainda mantém a concepção de que o setor privado é exclusivamente empresarial/corporativo, distinto das demais organizações da sociedade civil, a obra mantém essa divisão tripartite para garantir maior ressonância ao modelo.

Quadro 8. As áreas de atuação da Gestão Pública

Atuação	Setor	Gestor	Âmbito	Poder
Ativistas sociais vinculados, ou não, a entidades sociais (inclusive religiosas), associações de classe e sindicatos, partidos políticos, *think tanks*, sócios, diretores e empregados de associações, fundações ou entidades paraestatais	Social	Social	Nacional	-
Empreendedores de impacto social, integrantes de cooperativas, empresas de consultoria pública ou consultores particulares, profissionais que atuam nos departamentos de responsabilidade social das empresas, pesquisadores e acadêmicos dedicados ao ensino e à pesquisa em Gestão Pública	Privado	Social	Nacional	-
Representantes eleitos de instâncias internacionais de deliberação política (Parlamento do Mercosul, Parlamento Europeu etc.)	Público	Político	Internacional	Legislativo
Funcionários de instâncias internacionais de deliberação política (sem mandato político executivo ou legislativo)	Público	Burocrático	Internacional	Legislativo
Presidentes, diretores, secretários de organismos internacionais (com mandato político executivo atribuído por instância deliberativa internacional)	Público	Político	Internacional	Executivo
Funcionários de organismos internacionais e integrantes dos serviços diplomático e consular (sem mandato político executivo ou legislativo)	Público	Burocrático	Internacional	Executivo
Ativistas sociais vinculados a entidades sociais (inclusive religiosas), membros de think tanks, sócios, diretores e empregados de associações ou de fundações de atuação internacional	Social	Social	Internacional	-
Consultores internacionais de organismos internacionais (Sistema das Nações Unidas, OEI etc.), profissionais que atuam nos departamentos de responsabilidade social das empresas multinacionais, com atuação transnacional	Privado	Social	Internacional	-

Fonte: elaborado pelo autor.

Nacionalmente, no setor público do Estado, os gestores públicos atuam no Legislativo ou Executivo como gestores governamentais, políticos ou burocráticos. Esses profissionais também são denominados de agentes públicos (políticos ou burocráticos). No âmbito do Poder Legislativo, são gestores públicos governamentais políticos os vereadores, os deputados estaduais e federais e os senadores (responsáveis pela autorização legal das políticas públicas, além da avaliação e controle dos resultados, especialmente por meio do controle do orçamento público). Nesse mesmo âmbito, são gestores públicos governamentais burocráticos os servidores técnicos, assessores, consultores, analistas ou técnicos legislativos (responsáveis por gerenciar essas organizações e preparar estudos, notas técnicas, minutas de proposições, pareceres e relatórios técnicos para os parlamentares e as comissões legislativas). Os servidores técnicos, auditores, conselheiros e ministros dos Tribunais de Contas, atuando como órgão independente de apoio as casas legislativas, exercem atividades de avaliação das políticas públicas e dos programas governamentais, além de auditoria e controle externo das organizações da Administração Pública que são típicas dos gestores públicos governamentais burocráticos.

No âmbito do Poder Executivo, são gestores públicos governamentais políticos os prefeitos municipais, os governadores estaduais e o Presidente da República – responsáveis pela implementação das decisões legislativas, especialmente a regulamentação das normas, a execução orçamentária e a direção e controle das organizações da Administração Pública. Nesse mesmo âmbito, são gestores públicos governamentais burocráticos os secretários municipais e estaduais, os ministros, os assessores, os analistas, os servidores das carreiras de gestão governamental e os técnicos-administrativos da Administração Pública direta (Ministérios, Secretarias, Departamentos) e indireta (Agências, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas) – responsáveis por gerenciar essas organizações, dando cumprimento ao seu propósito, conforme a autorização legislativa e a direção dos gestores públicos governamentais políticos.

No âmbito do Poder Judiciário, existem agentes públicos burocráticos. Além dos administradores públicos, responsáveis pela gestão administrativa dos tribunais, o Poder Judiciário conta com juízes que tomam decisões sobre a adjudicação das normas, assegurando a conformidade dos atos

administrativos ao regime jurídico do Estado.[8] Essa atuação pública dos magistrados visa não só assegurar o fiel cumprimento das leis, como também das decisões de natureza burocrática, devendo observar para tanto as consequências práticas da decisão, conforme estabelece a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

As Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) são uma parte especial do setor público do Estado. Nessa parte do setor público, há agentes administrativos que gerem as organizações militares (planejam, organizam, dirigem e controlam) e oficiais superiores que podem atuar como assessores ou adidos militares (no país ou no exterior), mas os agentes militares atuam exclusivamente na execução da política de defesa nacional (âmbito militar). Nos regimes políticos democráticos, como Brasil e Portugal, as Forças Armadas estão submetidas ao controle civil (Ministério da Defesa) e a política de defesa é debatida, aprovada e avaliada pelo Congresso Nacional. Nesse contexto, militares não reformados não são autorizados a atuar como gestores públicos civis (políticos ou burocráticos), não só para evitar a concentração de poderes civis e militares, prevenindo a autocracia, como também para dar fiel cumprimento ao código de honra militar (fundado no compromisso individual de servir exclusivamente as forças armadas para defender a soberania nacional, abdicando, dessa forma, da ambição pessoal de assumir postos de governo). Os agentes públicos militares do Estado atuam como gestores públicos no âmbito estritamente militar, razão pela qual, em regimes democráticos, os gestores públicos governamentais (civis) dirigem esses agentes e vetam seu ingresso no governo e na Administração Pública.

No setor social do Estado (*nonprofit seeking*), temos como gestores públicos sociais, os ativistas vinculados a entidades da sociedade civil (inclusive religiosas), formais (como organizações sociais) e informais (como movimentos sociais), que desenvolvem atividades de intervenção pública,

08 A adjudicação, realizada pelo Poder Judiciário, não é um fim em si mesma, mas um meio (o controle independentemente instituído para a verificação da conformidade) de um processo decisório mais amplo socialmente legitimado que visa resolver um problema social. Por isso, a decisão judicial deve considerar as consequências da decisão, abstendo-se de interferir de maneira indevida no mérito das decisões dos gestores públicos (causando os efeitos negativos do fenômeno denominado de judicialização das políticas públicas, que elevam as incertezas e os riscos jurídicos da atuação pública, com efeitos negativos sobre o desempenho da Gestão Pública).

inclusive membros de *think tanks* que enfatizam o debate, a conscientização e a formulação de soluções para os problemas sociais, executadas por organizações governamentais ou da própria sociedade civil. Além disso, abarca também os profissionais, sócios, diretores e empregados de associações e fundações privadas ou entidades paraestatais, tais como os serviços sociais autônomos (sistema "S" como Sesi, Senai, Sesc, Senac, Senat, Senar, Sebrae etc.), além das entidades de apoio (fundações, cooperativas e associações), as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público), financiadas com recursos próprios ou governamentais (por contratação ou concessão governamental). Os partidos políticos, por exemplo, são organizações da sociedade civil, pessoas jurídicas de direito privado que empregam profissionais de Gestão Pública porque almejam conquistar o governo, recrutando, selecionando e formando líderes políticos, participando em eleições competitivas, formulando e avaliando políticas públicas, mobilizando e representando os interesses políticos dos movimentos e grupos sociais.

No setor privado do Estado (*profit seeking*), os profissionais da Gestão Pública atuam como empreendedores de negócios de impacto social que transformam problemas sociais em oportunidades de negócio, aliando a geração de renda com o impacto social e de cooperativas que reúnem indivíduos, sob formas de autogestão, para atender às necessidades de mercado (aliadas a uma visão de economia justa e solidária), além de empresas de assessoria e análise e consultores individuais que realizam projetos de formulação, análise e avaliação de políticas públicas. Associam-se a esses, também, os profissionais que atuam nos departamentos de responsabilidade social das empresas, responsáveis por implementar projetos sociais geralmente em parceria com outras organizações sociais ou órgãos governamentais. Além disso, há gestores empresariais que atuam como quase gestores públicos quando suas organizações prestam serviços de interesse público, gerenciando organizações privadas que são meios para finalidades públicas. Por fim, existe ainda uma ampla atuação de profissionais de Gestão Pública no ensino e na pesquisa acadêmica, necessária ao desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias sociais e na formação de novas gerações de profissionais.

Internacionalmente, no setor público governamental, atuam como gestores públicos governamentais burocráticos os diplomatas e os funcionários dos organismos internacionais (Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, Mercosul etc.), responsáveis por dar cumprimento aos acordos e tratados internacionais firmados entre os Estados. Além desses, há os funcionários de instâncias internacionais de deliberação política sem mandato político executivo ou legislativo, como os funcionários, assessores e consultores do Parlamento Europeu. No setor público governamental, atuam como gestores públicos políticos, em órgãos legislativos, os representantes eleitos de instâncias internacionais de deliberação política, como o Parlamento Europeu (o Parlamento do Mercosul etc.) e, em órgão executivos, os agentes eleitos como diretores, presidentes e secretários de organismos internacionais com mandato executivo atribuído por instância deliberativa internacional (o Presidente da Comissão Europeia, o Secretário-Geral das Nações Unidas etc.).

No setor privado internacional, atuam como gestores públicos os consultores de organismos internacionais (Sistema das Nações Unidas, OEI, etc.), profissionais de empresas multinacionais que atuam na resolução de problemas sociais internacionais, inclusive nos departamentos de responsabilidade social das empresas multinacionais (*McKinsey Center for Government, IBM Center for The Business of Government, Coca-Cola Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation* etc.). No setor social internacional, atuam como gestores públicos os diversos ativistas sociais vinculados a entidades sociais (inclusive religiosas), membros de *think tanks*, sócios, diretores e empregados de associações ou fundações de atuação internacional (*Club of Rome, European Council on Foreign Relations, Lions Club International, Greenpeace*, WWF, Médicos sem Fronteiras etc.).

5. Considerações finais

O que é Gestão Pública? Tradicionalmente, a resposta reside no setor público do Estado, na administração das organizações públicas, dirigidas politicamente pelo governo, por meio das leis. No entanto, essa resposta, na prática, mostra-se extremamente limitada.

Primeiro, porque é uma visão centrada em si mesma, nos problemas que gera a si própria, nas amarras legais que deveriam servir, ao invés de limitar, a sua atuação. Ao fixar o problema social como objeto, a resolução

como fim e a cooperação como meio, a Gestão Pública passa a identificar corretamente seu propósito, permitindo avaliar seus resultados e corrigir suas instituições.

Segundo, porque é impossível não reconhecer a existência e a importância de inúmeras organizações não governamentais que atuam na promoção do interesse público (ONGs, igrejas, associações, negócios de impacto social). De forma isolada ou em parceria, indivíduos e organizações (sociais ou empresariais) contribuem cotidianamente para a resolução de problemas sociais, contribuindo também para ampliar a diversidade dessas soluções. Isso implica um desafio teórico e prático. Sob o ponto de vista prático, deixar de lado esse fato da realidade é desprezar uma contribuição fundamental para o desenvolvimento da comunidade política; sob o ponto de vista teórico, significa não conseguir explicar fenômenos que estão claramente relacionados, estabelecendo limites meramente artificiais.

Terceiro, porque é desejável que os diversos setores do Estado cooperem. Ao atribuirmos a responsabilidade pela resolução dos problemas sociais exclusivamente ao governo e à Administração Pública, conferimos a essas instituições expectativas que não poderão ser alcançadas com os recursos humanos, financeiros e materiais geralmente disponibilizados pela comunidade ao setor público do Estado. Além disso, a autoridade regulatória e gerencial atribuída ao governo sempre necessitará, ao menos, de ser democraticamente controlada pela comunidade política. Os resultados da Gestão Pública, baseada na atuação exclusivamente governamental, se mostram recorrentemente inferiores aqueles de uma Gestão Pública colaborativa que permite multiplicar recursos e aproximar as expectativas de governantes e governados.

Quarto, porque é melhor para a reforma institucional, a educação e o treinamento dos gestores públicos, compreender os limites e possibilidades das instituições sociais, governamentais e não governamentais, do que ser refém de um modelo centrado exclusivamente na atuação do setor público governamental. Expandir nosso modelo permite ressignificar os problemas, incorporar novas ferramentas, desenvolver soluções inovadoras. Governar o Estado é um desafio de cooperação que exige mais colaboração, mais liderança e mais competência do gestor público do que a mera administração de organizações públicas. A era dos burocratas está

encerrada (se é que esse ideal realmente existiu); a atual Gestão Pública é assunto para empreendedores públicos.

A Gestão Pública é o relevante esforço de contribuir para resolver nossos problemas sociais e nada mais pode ser tão importante para as sociedades, nem deixar uma marca tão expressiva em sua história. A Gestão Pública é uma atividade profissional verdadeiramente desafiadora!

6. Principais conceitos

Ação coletiva: as iniciativas conjuntas de pessoas e grupos que atuam com o propósito de alcançar objetivos comuns

Agentes (governamentais ou burocráticos): indivíduos que operam, sob direção do governo, em nome do Estado; são políticos quando eleitos para dirigir o governo por um mandato, ou burocráticos quando nomeados para administrar as organizações da Administração Pública

Argumento: o conjunto de enunciados que buscam persuadir os interessados acerca de uma determinada ideia, almejando construir apoio político e gerencial

Comunidade política (*polity*): uma comunidade política, capaz de mobilizar recursos, numa coletividade organizada

Gestão Pública: a área do conhecimento científico aplicado que associa habilidades técnicas e políticas dedicadas à resolução dos problemas sociais de uma determinada comunidade política

Política (*politics*): atividade que determina quem recebe "o quê", "quando" e "como", motivando forças de cooperação e conflito sobre a melhor forma de alocar custos e benefícios

Política pública (*policy*): um conjunto de decisões e ações, tomadas por atores de uma comunidade política, que definem os objetivos e os meios de alcançar resultados, em situações em que as suas decisões e ações podem contribuir para resolver problemas sociais

Problema social: a diferença entre uma situação atual e uma situação desejada reconhecida pela agenda pública (do governo ou da sociedade civil)

Valor público: é o valor social produzido pela resolução dos problemas sociais

7. Endereços eletrônicos de interesse

Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (Anepcp)
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Instituto Europeu de Administração Pública (Ieap)
Associação Internacional de Escolas e Institutos de Administração (Iasia)
Sociedade Americana de Administração Pública (Aspanet)
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)

8. Bibliografia complementar

BARZELAY, Michael. *Public management as a design-oriented professional discipline*. Londres: Edawrd Elgar, 2019.

BILHIM, João. Ciência da administração. Lisboa: Universidade Aberta, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Reforma do estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap, 1998.

CRANTSCHANINOV, Tamara I. *Introdução à Gestão Pública*. São Paulo: Senac, 2020.

COSTIN, Cláudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FARAH, Marta; BARBOZA, Hélio. *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. 2. ed. São Paulo: FGV, 2001.

FILHO, Adayr; HUCK, Yanina. *Manual do administrador público*. Manaus: Valer, 2007.

FLYNN, Norman. *Public sector management*. 5. ed. London: Sage, 2007.

GONÇALVES, Guilherme. *Elaboração e implementação de políticas públicas*. Porto Alegre: Sagah, 2017.

HASSEL, Anke; WEGRICH, Kai. *How to do public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2022.

HUGHES, Owen. *Public management and administration*. 3. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

KETTL, Donald. *The politics of administrative process*. 5. ed. London: Sage. 2012.

MENZEL, Donald; WHITE, Harvey. *The state of public administration*. New York: Routledge, 2015.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão Pública*: Abordagem integrada da administração e do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

MOORE, Mark H. *Creating public value*: strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

PARADO, Salvador. *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant Editorial, 2015.

PROCOPIUK, Mário. *Políticas públicas e fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTOS, Clézio. *Introdução à gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas:* conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage learning, 2013.

SIEDEL, George. *The three pillar model for business decisions: strategy, law, and ethic*. Michigan: Van Rye Publishing, 2016.

SHAFRITZ, Jay; RUSSEL, Edward; BORICK, Christopher. *Introducing public administration*. 6. ed. New York: Pearson Longman. 2009.

TORRES, Marcelo Douglas. *Fundamentos da Administração Pública brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

VRIES, Michiel. *Understanding public administration*. London: Palgrave, 2016.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTOS

Objetivos do capítulo

- Entender como os problemas sociais se relacionam com os dilemas sociais
- Compreender os principais modelos de cooperação e coordenação aplicáveis à Gestão Pública
- Explorar os fundamentos institucionais da prática da Gestão Pública

Conteúdo

Introdução
Os problemas sociais como dilemas sociais
Cooperação: as iniciativas em favor de um propósito comum
Inteligência: as decisões orientadas por modelos
Coordenação: o alinhamento das iniciativas públicas
Capacidades estatais e a inovação pública
As instituições
Estratégias de mudança institucional
Considerações finais
Principais conceitos
Endereços eletrônicos de interesse
Bibliografia complementar

As mudanças climáticas

Os efeitos das mudanças climáticas são cada vez mais presentes na realidade dos cidadãos de todo o mundo. Eventos climáticos radicais como ondas de calor, secas, inundações e furacões vêm ocorrendo com frequência muito superior à observada antes da revolução industrial. É inquestionável que a concentração de gases de efeito estufa (metano, dióxido de carbono e óxido nitroso) vem crescendo na atmosfera e que o aumento médio da temperatura global tem contribuído diretamente para grandes eventos globais como o degelo das calotas polares e a extinção de espécies (morte de corais etc.). Cientistas de todo o mundo, reunidos no Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas – *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ipcc), apresentam evidências que resultam em projeções catastróficas para a manutenção da vida humana no planeta, se nenhuma medida de intervenção pública for adotada (IPCC, 2020).

Para resolver esse problema social global, é necessário promover a ação coletiva; gestores públicos de todo o planeta precisam adotar reformas institucionais que promovam mudanças de comportamento (cooperação), de forma a efetivamente contribuir para resolver o problema (inteligência), alinhando a atuação de inúmeros atores – públicos, sociais e privados (coordenação). A manutenção de uma atmosfera sustentável é um bem comum, do qual todos os habitantes do planeta se beneficiam, mas determinados indivíduos ou organizações podem superexplorar esse bem, causando um prejuízo a todos. Os países e as empresas que não se preocupam com a emissão de gases de efeito estufa, por exemplo, conseguem fabricar produtos mais baratos e dispõem de vantagem no comércio internacional. Esse problema social global é um dilema social em que o interesse individual de países e empresas está em oposição ao interesse coletivo do planeta.

Desde 1972, com a realização da conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano), o desenvolvimento sustentável é tratado como um tema relevante na agenda pública global. A iniciativa de especialistas no Ipcc, criado em 1988, e a realização da Conferência sobre Mudanças Atmosféricas de Toronto de 1988 e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, realizada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o

Desenvolvimento de 1992, serviram para reforçar o entendimento sobre a importância do problema e de suas principais causas, estabelecendo os modelos para a compreensão do fenômeno (as mudanças climáticas são causadas por gases de efeito estufa). Dispondo dessas informações, a Organização das Nações Unidas tem buscado induzir a cooperação dos Estados-membros, por meio da negociação de tratados internacionais, que estabelecem compromissos nacionais de redução de emissão dos gases de efeito estufa que permitam mitigar os riscos das mudanças climáticas. O mais conhecido desses acordos foi assinado em 1997, na cidade de Quioto, no Japão, e propunha um calendário para que países reduzissem a emissão dos gases de efeito estufa em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012 (primeiro período) e 2020 (segundo período). Esse acordo, assinado por 192 Estados, incentiva os países a coordenarem suas ações para promover o uso de fontes de energia renovável, reformar os setores de indústria e transporte e proteger os sumidouros de carbono (como os oceanos e as florestas).

Desde então, inúmeras rodadas de negociação visam monitorar e ampliar o comprometimento dos Estados com as medidas de redução da emissão dos gases de efeito estufa. Entretanto, a falta de um mecanismo efetivo de garantia compromete a cooperação, levando grandes países poluidores, como os Estados Unidos da América, a abandonar as negociações e não ratificar os acordos. Se os Estados não conseguirem coordenar adequadamente suas iniciativas internas e firmar compromissos internacionais críveis, os riscos de a humanidade enfrentar uma catástrofe ambiental, ainda no século XXI, são extremamente altos. Compete aos gestores públicos atuar para evitar esse resultado.

Neste capítulo, vamos conhecer os principais conceitos e modelos de que dispõe a Gestão Pública para atuar em face de problemas sociais cada vez mais urgentes e complexos como as mudanças climáticas.

1. Introdução

A inteligência, a cooperação e a coordenação são três conceitos fundamentais para a Gestão Pública. A cooperação se relaciona com o seu propósito (a resolução dos problemas sociais). A coordenação expressa os meios através dos quais é possível integrar essas iniciativas com propósitos comuns (as ferramentas disponíveis para a resolução dos problemas sociais). A inteligência estabelece a conexão entre meios e fins, por meio de modelos que nos permitem compreender e explicar a realidade, assim como intervir nela de forma lógica.

Como os problemas sociais exigem a cooperação para a sua resolução (finalidade), aplicamos a inteligência (modelos) para formular, decidir, implementar e avaliar racionalmente os instrumentos de coordenação (meios) capazes de gerar maior valor público (combinando o desempenho e a conformidade necessários à resolução desses problemas). Os fundamentos da Gestão Pública correspondem a todo o conteúdo teórico (transdisciplinar e complexo) que integra esses três principais conceitos da disciplina: a cooperação, a inteligência e a coordenação. São conhecimentos que combinam modelos da Ciência Política (instituições), da Economia (processo decisório), da Administração (gestão organizacional), do Direito (regulação), além de muitas outras áreas específicas de conhecimento sobre as políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, energia etc.).

Neste capítulo, serão apresentados os principais conceitos e modelos utilizados pela Gestão Pública. Inicialmente, é explicado por que os problemas sociais são compreendidos como dilemas sociais, detalhando-se as especificidades dos bens privados, coletivos, comuns e públicos envolvidos. Em seguida, são apresentados os conceitos de cooperação, inteligência e coordenação, fundamentais à análise da Gestão Pública. Depois dessa apresentação, serão introduzidos os conceitos de capacidade estatal e de inovação pública, necessários à transformação institucional. Por fim, serão analisadas as principais características das instituições, suas garantias de cumprimento (*enforcement*) e as possíveis estratégias de mudança.

2. Os problemas sociais como dilemas sociais

Os problemas sociais decorrem de dilemas sociais oriundos da produção, uso e gestão de bens privados, coletivos, comuns e públicos. A poluição ambiental, por exemplo, tem como principal causa as externalidades na produção industrial de bens privados e da utilização de automóveis. A pobreza é fortemente influenciada por nossa incapacidade de financiar bens públicos, como uma educação pública de qualidade. A extinção de espécies e o desmatamento aumentam pela inadequada gestão dos bens comuns, como florestas e áreas de proteção ambiental. Logo, para compreender os problemas sociais, é necessário entender sua relação com a produção, o consumo e a gestão dos bens privados, coletivos, comuns e públicos.

A legitimidade da autoridade governamental decorre de sua capacidade de promover o interesse público – o interesse comum dos cidadãos em resolver os problemas sociais. A provisão de bens públicos, a gestão sustentável dos bens comuns e a boa regulação dos bens privados, com o propósito de resolver problemas sociais, são os argumentos fundamentais que sustentam a legitimidade dos governos. As comunidades políticas modernas precisam lidar com desafios complexos que ora são entendidos como sendo de responsabilidade governamental (bens públicos e comuns), ora de responsabilidade individual dos sujeitos diretamente afetados ou envolvidos (bens privados ou coletivos). Esta situação reforça o entendimento de que a Gestão Pública opera em um contexto político. Afinal, de quem é a responsabilidade pela resolução do problema social? Este é um problema de natureza "pública"? A resposta a essas questões será sempre política.

O problema pode não ser reconhecido como público, tanto pela sociedade civil (agenda da sociedade civil) quanto pelo governo (agenda governamental). E, mesmo sendo reconhecido o problema como público, a solução é politicamente orientada por valores, práticas, normas e princípios que podem privilegiar, *a priori*, determinadas “soluções” que não atendem a critérios técnicos que visam atingir o melhor desempenho. Determinar qual o bem necessário à resolução do problema social e a melhor forma de sua provisão é uma das decisões, sob o ponto de vista técnico e político, mais complexas da Gestão Pública – e, por isso, certamente uma das mais importantes.

O problema social da prestação do atendimento de saúde, por exemplo, será resolvido por meio da provisão de um bem público (atendimento

público de saúde) ou do incentivo a provisão de bens privados (atendimento privado de saúde)? A resposta a essa questão é essencialmente política e não existe, *a priori*, uma alternativa cujo desempenho possa se afirmar que seja superior à outra. De que adianta um atendimento público de saúde mal financiado ou gerido? Da mesma forma, de que serve um atendimento privado não competitivo e caro? O valor público aportado, em ambas as circunstâncias, será muito baixo.

Seja pelo caminho da gestão governamental ou da gestão social, a comunidade política precisa encontrar soluções adequadas para os seus problemas sociais, coordenando os diversos setores do Estado, por meio de uma Gestão Pública política e tecnicamente competente, orientada por resultados e avaliada por critérios de desempenho. Por vezes, poderá ser considerada melhor, dependendo do critério de julgamento utilizado para a avaliação, uma solução por meio da oferta de um bem público (patrulha ambiental); outras vezes, a solução poderá residir na regulação de mercados de bens privados (mercado de carbono). A decisão depende fundamentalmente da natureza do problema social e do critério de avaliação do desempenho (apoio social, eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, equidade etc.).

Quando um problema social não pode ser resolvido de forma voluntária, pelos integrantes da sociedade civil, ou a coordenação governamental pode oferecer uma solução melhor, mais eficiente e efetiva, há maiores incentivos para a provisão de bens públicos, ofertados pelo governo. Entretanto, esse mesmo incentivo, na forma de pressão política, também ocorre quando grupos politicamente influentes desejam transferir os custos de ações que irão beneficiá-los em face dos demais cidadãos.

Os bens públicos são não exclusivos e não rivais, pois qualquer indivíduo pode usufruir deles (contribuindo, ou não, para sua produção) e sua utilização não diminui a oferta disponível aos demais. O proprietário do bem público não detém controle sobre a sua utilização, não pode selecionar quem terá, ou não, acesso ao bem. São exemplos de bens públicos: a defesa nacional, o acesso à justiça, as praças e jardins públicos, a iluminação pública, a sinalização náutica do farol etc.

Os bens privados puros são aqueles em que o sujeito detém o direito de propriedade do bem. O controle absoluto sobre uso, gozo e disposição que pertencem exclusivamente ao proprietário. O proprietário pode

excluir os demais de seu uso, e sua oferta também reduz a disponibilidade aos demais. São exemplos de bens privados puros: a propriedade de bens imóveis, os alimentos etc.

Quadro 9. Bens privados, coletivos, comuns e públicos

Rivalidade? (oferta)	**Exclusividade? (consumo)**	
	Sim	**Não**
Sim	Bens privados puros (Automóvel particular)	Recursos comuns (Recursos hídricos)
Não	Bens coletivos de mercado (Clube)	Bens públicos (Defesa nacional)

Fonte: elaborado pelo autor.

A resolução dos problemas sociais nos impõe uma questão fundamental: qual tipo de bem é necessário ou desejável prover para resolver o problema social? A resposta depende de uma decisão política da comunidade. Há custos e benefícios em todas as alternativas. Há diferenças entre comunidades (espaciais) e na mesma comunidade ao longo do tempo (temporais). É uma questão de adequação técnica e política ao problema, à comunidade e ao seu contexto. O que nunca pode deixar de ser considerada é a necessidade da realização de uma avaliação do desempenho, após a implementação de qualquer alternativa, que permita o aprendizado e a necessária correção dos erros.

A resposta da Gestão Pública aos problemas sociais precisa ser pragmática (não ideológica); considerar a dinâmica (não o momento) e agir sobre a causa (não sobre o efeito). Por isso, é necessário conhecer as especificidades dos bens privados, coletivos, comuns e públicos exigidos para resolver os problemas sociais, de forma que seja possível tomar uma decisão tecnicamente mais bem informada e politicamente adequada.

2.1. Bens privados puros e bens coletivos de mercado

Nas economias capitalistas, os bens privados e coletivos são transacionados no mercado, deixando as partes (comprador/vendedor, fornecedor/cliente) livres para fixar seus preços, quantidade e qualidade. A produção para o mercado é de iniciativa privada, geralmente sob regime empresarial, capaz

de mobilizar o capital necessário ao investimento inicial e assumir os riscos econômicos do empreendimento. Assim, segundo Adam Smith (1776), o fundador do pensamento econômico moderno, agindo com liberdade, a especialização aliada com a economia de mercado contribui para elevar a produtividade, gerar riqueza ao empreendedor, incentivar o investimento, promover o crescimento e a prosperidade econômica.

As vantagens de uma economia competitiva de mercado para a produção, distribuição e consumo de bens privados são bem conhecidas pela teoria econômica (eficiência produtiva, distributiva e alocativa, estímulo à produtividade, diversidade de produtos e serviços), permitindo que os gestores públicos utilizem esse modo de governança (mercado) para resolver inúmeros problemas sociais. No entanto, esses benefícios não se materializam se não estiverem associados a políticas econômicas e de regulação adequadas. A regulação econômica é particularmente importante em determinadas circunstâncias (recorrentes na atuação da Gestão Pública), como as externalidades, os serviços de utilidade pública (*utilities*) e as políticas de promoção da equidade.

Primeiro, a regulação é necessária quando houver externalidades: o resultado não intencional, prejudicial (externalidade negativa) ou benéfico (externalidade positiva), imposto a terceiros, resultante de uma atividade voluntária realizada entre agentes econômicos. Por exemplo, a queima do carvão de uma empresa siderúrgica que fornece aço para uma determinada empresa automobilística gera impacto, não intencional, para a população da cidade próxima à empresa siderúrgica, muito embora a relação econômica seja limitada inicialmente às empresas produtora e consumidora. Nesse caso, há uma externalidade negativa (impacto negativo não intencional sobre terceiros) que extrapola a relação de mercado entre as partes que, em sua decisão privada, desprezam o impacto sobre o bem-estar dos moradores da cidade, pois limitam-se a observar o preço (valor do termo de troca), o seu lucro e os efeitos do negócio para si.

Esse é um exemplo de que é preciso regular as relações entre agentes econômicos para internalizar os custos ou benefícios das externalidades decorrentes de uma economia de mercado. Para a situação exemplificada, a estratégia pode ser a taxação e a fixação de subsídios para compensar os efeitos da externalidade, impondo às partes uma taxa pela poluição

ambiental. Outra alternativa consiste em estabelecer direitos de propriedade sobre os bens comuns de terceiros afetados, fixando "diretos de poluição atmosférica" que podem ser negociados. Existe ainda a possibilidade de fixar limites regulatórios e fiscalizar o cumprimento por meio de órgãos governamentais (regulação governamental) ou até mesmo pelo próprio setor privado (autorregulação).

Segundo, os serviços de utilidade pública (*utilities*), como água, luz, gás, espectro de radiofrequência, linhas de transporte público etc., apesar de serem bens privados, têm sua produção, distribuição ou utilização realizadas de forma mais eficiente por um único ou por poucos operadores. Um mercado competitivo não é economicamente viável, ou possível, para o fornecimento desses bens. Nessas circunstâncias, é preciso regular para assegurar o adequado fornecimento desses serviços de interesse público com a melhor qualidade e o menor custo, evitando que as operadoras do serviço explorem economicamente sua posição monopolista, ao mesmo tempo em que incentiva o investimento necessário à manutenção, expansão e aprimoramento do serviço. É isso o que ocorre nos mercados em que as agências reguladoras atuam.

A promoção da equidade de acesso aos bens privados transacionados no mercado não é uma questão solucionada pelo próprio mercado. A exclusão econômica é um problema que impede os indivíduos de adquirirem os bens privados necessários à sobrevivência e ao bem-estar. Para superar essa situação, é necessário instituir políticas governamentais ou sociais de inclusão promovidas fora do mercado, geralmente por meio de políticas de geração e qualificação do emprego, transferência de renda ou renda mínima etc. O mercado atende os indivíduos de acordo com sua capacidade econômica, excluindo aqueles que não podem pagar pelo bem.

Garantir acesso ao mercado, para que todos possam se alimentar e vestir adequadamente, por exemplo, é uma questão social extremamente relevante que justifica políticas governamentais ou ações sociais de promoção da equidade que permitam aos indivíduos, ao menos, o acesso aos mercados de bens essenciais (alimentação, vestuário, transporte, moradia). Ao observar a equidade, o Estado reconhece aos agentes econômicos de mercado a gestão da produção, distribuição e consumo dos

bens privados, sem negligenciar a importância de promover as medidas de acesso e inclusão de todos aos seus benefícios.

Por fim, dentro da categoria dos bens privados existe uma classe especial de bens, denominados de bens meritórios, que, apesar de assumirem as características econômicas de bens privados puros, detêm relevância social, política, cultural ou histórica significativa. Bens como alimentação, educação, habitação, ciência, cultura, saúde e outros assumem tamanha relevância, importância e utilidade social que a regulação especial pelo governo é justificada para não privar nenhum indivíduo de acesso, a despeito de sua capacidade de consumo.

2.2. Bens públicos

O consumo dos bens públicos, ao contrário dos bens privados, não reduz a oferta do bem aos demais (não rival), nem exclui aqueles que não contribuem para a sua produção (não exclusivo). Desta forma, fica atendido, de imediato, o critério da equidade, negligenciado pelo mercado, e mitigado o problema da falta de competitividade típica da prestação dos serviços públicos. Ao invés de limitar o acesso à saúde aos detentores de planos de saúde (saúde privada), franqueia-se o acesso a todos os cidadãos (saúde pública). Ao invés de cobrar tarifa pelo serviço de transporte coletivo, é possível ofertar o serviço de transporte público, de forma gratuita aos usuários, pago pelos impostos cobrados pelo governo.

As vantagens da oferta de bens públicos levam muitos gestores públicos a advogar em favor da resolução dos problemas sociais por meio desse tipo de oferta. Entretanto, é possível deduzir que a oferta de bens públicos é uma questão problemática, pois, além dos recursos do tesouro público serem limitados (em face de uma demanda quase infinita), existirão indivíduos que, embora se beneficiem do consumo, não contribuem – nem desejam contribuir – com a sua produção, agindo de maneira oportunista. Além disso, a centralização da decisão de oferta dos bens públicos, pelo governo ou pela organização da sociedade civil, pode trazer consigo sérios problemas de eficiência (produtiva e alocativa), incentivos à corrupção governamental e ao comportamento irresponsável do usuário (super utilização do serviço).

Por exemplo, os jardins de uma praça municipal são um bem público. Por isso, poucos indivíduos estarão dispostos a assumir ou compartilhar

os custos de sua limpeza, conservação e embelezamento – visto que, oportunisticamente, preferem usufruir de um belo jardim sem contribuir para isso. A solução para esse problema (garantir a contribuição necessária para melhorar a condição social de todos, fornecendo os bens públicos e superando o oportunismo daqueles indivíduos e grupos que desejam se beneficiar sem contribuir) é alcançada por meio da ação coletiva, seja ela induzida de forma compulsória (governamental) ou voluntária (não governamental).

A primeira solução é menos complexa; o governo decide realizar diretamente a oferta do bem público ou indiretamente regulamentar a sua exploração econômica por concessionários, permissionários, autorizatários (na forma de um serviço de interesse público) e impõe, aos contribuintes ou usuários do serviço público, o pagamento de determinada quantia (geralmente na forma de impostos ou taxas) para financiar a produção do bem ou serviço público. Desta forma, fica garantida a sua produção, muito embora a sua qualidade ainda dependa de uma boa regulação e fiscalização dos concessionários, permissionários, autorizatários ou da gestão dos órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, responsáveis pela prestação do serviço público. No exemplo acima, os serviços de limpeza, conservação e embelezamento dos jardins da praça poderiam caber diretamente ao governo municipal e seus órgãos ou poderia haver a sua concessão à iniciativa privada (para a exploração econômica do estacionamento, a realização de eventos, a instalação de restaurante, parque etc.) por uma empresa que, contratualmente, se responsabilizasse por esses investimentos e garantisse o livre acesso da população, oferecendo, em contrapartida, um parque seguro, com belos jardins, limpo e acessível.

A segunda é mais complexa, pois envolve a ação coletiva voluntária dos interessados pela prestação do bem público. Para determinados bens públicos, é possível que haja grupos tão interessados na sua produção que assumam integralmente os seus custos. É possível que haja indivíduos tão comprometidos com determinada causa (objetivo político comum) que consigam liderar e mobilizar um número suficiente de pessoas capazes de contribuir para a produção de um bem público. Empreendedores sociais comprometidos com a comunidade, um forte sistema de crenças e valores comunitários (capital social) ou o interesse em receber outros benefícios que não só o bem público em si mesmo, são fatores que contribuem para

incentivar o engajamento dos indivíduos na produção de bens públicos, mesmo que haja oportunistas.

No exemplo, os serviços de limpeza, conservação e embelezamento dos jardins da praça poderiam ser financiados ou ser realizados diretamente pelos moradores do entorno da praça, que teriam seus imóveis valorizados com a nova condição do local. Um empresário local, ou um grupo deles, poderia "adotar" a praça, como contrapartida pela fidelidade de seus clientes naquela região ou melhoria da sua imagem corporativa. Um grupo conservacionista local, comprometido com a preservação do meio ambiente e a beleza natural, imbuído de valores cívicos e comunitários, também poderia mobilizar seus membros e a comunidade para cuidar daquele bem público, fortalecendo os laços de amizade entre seus integrantes e o sentimento de pertencimento social. As ações de trabalho voluntário e de responsabilidade social corporativa cumprem um papel importante nesta forma de produção de bens públicos.

De toda forma, mesmo superado o desafio da garantia da oferta do bem público de forma coercitiva ou voluntária, ela ainda está subordinada à decisão de uma única organização, geralmente governamental, em que não há competição que permita a diversidade de escolha do usuário (eficiência alocativa) ou o controle da ineficiência burocrática por meio da competição (eficiência produtiva). Isso significa que a transformação da saúde em bem público, por exemplo, submete os usuários aos serviços prestados pela organização governamental, ou entidade da sociedade civil, retirando-lhe ou reduzindo drasticamente sua capacidade de escolha entre diversos fornecedores do bem, diferenciados por sua qualidade e capacidade de atendimento às especificidades dos usuários.

Além disso, a ausência de competição entre fornecedores do bem público pode aumentar o desperdício, distorcer os investimentos, elevar os custos de operação e tornar crescente o peso do financiamento compartilhado por todos os contribuintes, doadores ou voluntários, que utilizam, ou não, os bens públicos. Essas situações de monopólio oferecem incentivos à corrupção, seja para garantir o acesso privilegiado em face de uma oferta insuficiente ou inadequada (violando o princípio da equidade) ou explorar oportunidades econômicas com o desvio de recursos destinados ao financiamento da produção do bem público, gerindo-o de forma imprópria.

Por fim, pode haver uma ausência de responsabilidade para com o uso e o consumo dos bens públicos que, ao não serem percebidos como "pertencentes a alguém", são equivocadamente entendidos como "pertencentes a ninguém". Desta forma, seu desperdício, sua depredação ou seu uso predatório podem ser incentivados por uma falta de sentimento de responsabilidade com o bem público, motivada pela ausência de mecanismos de responsabilização pelo uso inadequado. Isso pode ser facilmente demonstrado pela diferença de comportamento observado entre um consumidor do serviço de tratamento de água que necessita pagar de acordo com o consumo (dispondo de incentivos econômicos para não desperdiçar o recurso) e aquele que tem o serviço de tratamento de água sem qualquer ônus, independentemente do consumo (não dispondo de incentivos econômicos para economizar o recurso). Sob esta perspectiva, há desafios não só com a oferta do bem público, mas também com a forma e o comportamento que assume a sua demanda.

2.3. Bens comuns

Os bens comuns são um tipo especial de bem cuja propriedade é de todos, em comum, sem apropriação privada. A utilização dos bens comuns pertence a cada indivíduo, mas a responsabilidade por sua preservação é da comunidade. A peculiaridade dos bens comuns é que, apesar de não haver restrições de acesso ao consumo do bem (não exclusivo), a sua utilização reduz o estoque disponível aos demais indivíduos (rival). Assim, se houver uma grande demanda, ocorrerá a sua superexploração e a destruição de seus estoques. Geralmente, são considerados bens comuns os recursos naturais, geridos coletivamente, como as reservas de água, as florestas e pastagens, os cardumes de peixe etc.

Atualmente, a gestão dos bens comuns é objeto de grande interesse. O ar que respiramos é um bem comum, partilhado por todos os seres vivos do planeta, bem este que não respeita limites geográficos ou fronteiras políticas. O aumento da concentração de gás carbônico ou a contaminação pelas mais variadas partículas e compostos causa impacto global. Isto significa que as soluções para este tipo de problema social, relacionado aos bens comuns, é ainda mais complexo, pois exige a coordenação entre entidades governamentais e não governamentais, em múltiplos níveis (local, regional,

nacional e internacional). A preservação do bem comum é de interesse público *lato senso*.

Os problemas relacionados aos bens comuns se originam do conflito entre os incentivos privados e os incentivos sociais. Individualmente, há um forte incentivo para utilizar ao máximo os bens comuns (sob pena de outro indivíduo fazer uso e privá-lo do benefício futuramente). Ocorre que, coletivamente, essa lógica gera como resultado a extinção do bem, necessário ao bem-estar da comunidade como um todo. Este tipo de problema decorre de um dilema social em que incentivos individuais estão em conflito com um resultado coletivo esperado distinto. Por exemplo, a pesca predatória que se opõe ao interesse da comunidade em manter a quantidade e a qualidade dos cardumes, garantindo a oferta futura e a sustentabilidade da exploração desse recurso natural.

A superação desse dilema passa pela especificação de direitos de propriedade ou o desenvolvimento de estruturas adequadas de gestão (formais e informais). A primeira estratégia sugere que indivíduos cuidam melhor de recursos que estão sob o seu controle direto – por exemplo, pressupõe que um indivíduo que sobrevive da coleta de castanhas numa floresta irá cuidar melhor das árvores que estão em sua propriedade do que daquelas que são da comunidade. Em geral, os indivíduos racionais não superexploram, extinguem ou devastam recursos de sua propriedade. Por isso, o primeiro tipo de solução consiste em transferir o domínio desses bens da coletividade para os indivíduos, especificando direitos de propriedade.

A segunda estratégia consiste em estabelecer as regras de exploração, monitorar e garantir o seu cumprimento, responsabilizando os agentes oportunistas, de maneira formal (por meio da Constituição, das leis e do sistema administrativo e judiciário) ou informal (das práticas tradicionais da comunidade que são respeitadas por seus membros). O bom desempenho na gestão dos bens comuns pode ocorrer tanto por meio da gestão governamental quanto da gestão social. A instituição de mecanismos de governança compartilhada, entre governo e sociedade civil, é geralmente o caminho a adotado.

Tradicionalmente, inúmeros problemas sociais, decorrentes da produção, distribuição e consumo dos bens privados, públicos e comuns, são entendidos como falhas de mercado ou de governo. As falhas de mercado

ocorrem quando a alocação de bens e serviços, por meio de um mercado livre, resulta em perda de valor econômico para a sociedade. Essas situações decorrem da existência de monopólios, de externalidades, de assimetria de informações, de bens públicos ou anti-rivais. São situações em que os mercados, se não forem regulados, não conseguem alocar os recursos de forma eficiente, legitimando a intervenção governamental (MANKIW; TAYLOR, 2008). Os monopólios (quando existe somente um produtor) e os monopsônios (quando existe somente um comprador) criam distorções que permitem aos atores econômicos abusar de seu poder de mercado para distorcer os preços em seu próprio favor. As externalidades, positivas ou negativas, são o resultado não intencional, prejudicial (externalidade negativa) ou benéfico (externalidade positiva), imposto a terceiros, resultante de uma atividade econômica que não está expressa no preço da transação. A assimetria de informação, a situação em que uma das partes da relação econômica dispõe de informações relevantes sobre a transação que a outra parte ignora, também cria distorções nos preços de uma economia de mercado. Por fim, os mercados também não conseguem precificar, fornecer e distribuir adequadamente os bens públicos (não rivais e não exclusivos) e os bens anti-rivais (cujo valor aumenta com o consumo, como por exemplo as plataformas sociais e de compartilhamento de dados).

Por outro lado, a intervenção governamental que visa corrigir as falhas de mercado também tem potencial para produzir distorções nas quais "o antídoto se torna mais prejudicial do que o veneno". As falhas de governo ocorrem quando o setor público – o governo ou a Administração Pública – intervém, criando uma ineficiência social que não existiria em uma situação de equilíbrio de mercado (MUELLER, 1979). Essas circunstâncias decorrem de problemas regulatórios (incapacidade ou captura regulatória) ou burocráticos (incapacidade de implementar as políticas públicas governamentais). Não há qualquer benefício social em atribuir ao governo a capacidade para tributar e redistribuir a renda (para corrigir as desigualdades sociais de uma economia de mercado), se as leis aprovadas pelos legisladores servirem para proteger seus privilégios sociais e as desigualdades que os perpetuam, assegurando a exploração do capital sobre o trabalho. Da mesma forma, é inócuo aprovar leis que não puderem ter seu cumprimento garantido pela Administração Pública; por exemplo, leis ambientais para multar atividades

poluidoras que não são devidamente aplicadas pelos agentes fiscalizadores. As falhas de governo são amplamente debatidas nos estudos sobre a burocracia, o governo, a corrupção e as suas formas de responsabilização dos agentes públicos (*accountability*) – abordadas nessa obra sob as dimensões do desempenho e da conformidade.

O reconhecimento da existência de falhas de mercado e de governo abre a possibilidade para serem explorados inúmeros arranjos institucionais que combinam elementos das instituições governamentais e da sociedade civil em favor de melhores resultados para a comunidade política (o Estado). Não se trata simplesmente de advogar em favor da falsa dicotomia entre governo e mercado, público ou privado, mas de desenhar e implementar as instituições capazes de oferecer a solução mais satisfatória para os problemas sociais. Esse é o fundamento da atividade profissional do gestor público.

Na prática, isso significa desenhar e implementar sistemas institucionais adequados às peculiaridades dos dilemas sociais, assim como ilustrado por Elinor Ostrom (1990). Em sua obra, a autora demonstra que, em face do problema da superexploração de um bem comum "o pescado", foi desenvolvido um sistema de pescaria rotativa que permitiu acesso equitativo ao recurso natural pelos pescadores e a manutenção dos estoques desse bem, assegurando a sustentabilidade da atividade produtiva. Uma solução puramente governamental poderia ter falhado tanto no desenho (solução menos eficiente ou equitativa) quanto na implementação (na gestão, fiscalização e outras garantias de cumprimento), assim como uma solução essencialmente de mercado poderia levar ao esgotamento do recurso natural e à desigualdade no seu acesso. Esse sistema institucional, formulado e gerido pelas partes interessadas, exemplifica ainda que mecanismos de governança pública que visam gerar valor público não são exclusividade do governo. Existem problemas sociais complexos que "governos sozinhos nunca poderão resolver" (DUROSE; RICHARDSON, 2016, p. 49).

Em suma, mercados e governos são instituições, são modos de coordenação, cujo fundamento e propósito o gestor público precisa compreender. Como a resolução dos problemas sociais exige cooperação social, aplicamos a inteligência para criar, decidir, implementar e avaliar racionalmente os instrumentos de coordenação capazes de oferecer maior valor público; isso significa pensar em alternativas para além da simples dicotomia entre governo ou mercado (público ou privado).

O desafio do gestor público é mais complexo e envolve promover a cooperação e induzir a coordenação de forma inteligente.

3. Cooperação: iniciativas em favor de um propósito comum

O principal desafio da Gestão Pública consiste em induzir a cooperação, a ação coletiva, com propósitos comuns, necessária à resolução dos problemas sociais. Existe energia elétrica em nossas casas, água tratada em nossas torneiras, urbanização nas cidades em que vivemos, segurança pública em nosso bairro, investimentos que geram empregos em nosso país, professores qualificados em nossas escolas porque os indivíduos cooperam, seja individualmente ou por meio de organizações. Os cidadãos, as comunidades, os Estados e a civilização humana prosperam porque os indivíduos trabalham juntos em prol de objetivos comuns de desenvolvimento.

A vida em sociedade, assim como todos os benefícios decorrentes dela, depende de nossa capacidade de cooperar, de resolver nossos problemas e alcançar nossos objetivos comuns. Já faz muito tempo que nossa espécie deixou de depender exclusivamente da família ou de pequenos grupos para sobreviver. Vivemos em sociedades com bilhões de indivíduos, que precisam de alimentação, vestimentas, transporte, educação, diversão; por isso, interagem diariamente, em múltiplos arranjos de cooperação, para realizar seus próprios objetivos e assim, coordenados por arranjos institucionais mais amplos, alcançar objetivos políticos maiores de desenvolvimento. Determinar esses objetivos que darão solução aos problemas sociais, escolher as formas de cooperação mais adequadas e geri-las apropriadamente em busca dos resultados almejados é, em essência, uma habilidade, de natureza técnica e política, indispensável aos gestores públicos.

É a lógica política da cooperação que move a Gestão Pública. Resolver problemas sociais exige disposição e capacidade para promover e gerir a cooperação e desenvolver suas diversas formas, além de garantir e distribuir seus benefícios de forma justa para assegurar que, no futuro, os recursos de cooperação possam ser novamente mobilizados. Para tanto, a confiança é um elemento fundamental. Por exemplo, a confiança de que a empresa de tratamento de água faz um bom trabalho nos libera da preocupação com a purificação da água que consumimos, sobrando tempo e recursos para investirmos em outra atividade e, com o recurso auferido dessa outra atividade, remuneramos a empresa de tratamento de água pelos

serviços prestados. A empresa de tratamento de água confia que será adequadamente remunerada pelos serviços e realiza investimentos que resultam na melhoria contínua do serviço (evitando desperdício, reduzindo os cortes, melhorando a qualidade da água). A confiança é o fundamento da cooperação entre os clientes e a empresa de tratamento de água, assim como em todas as outras relações sociais. Tal como nesse exemplo, quanto maior a confiança, maior o número de clientes e maiores os investimentos, melhorando a condição de todos. Dessa forma, a cooperação social promove um círculo virtuoso.[9]

Segundo Joseph Nye, ex-diretor da Escola de Governo da Universidade de Harvard:

> Se as pessoas acreditarem que o governo é incompetente e não é confiável, então estarão menos dispostas a contribuir com recursos. Sem recursos, o governo não pode atuar bem e se o governo não atuar bem, haverá maior insatisfação e menor confiança (NYR *apud* MULGAN, 2009, p. 66, tradução nossa).

A confiança é um elemento essencial para a cooperação. Onde prospera a confiança e a lógica da cooperação, os problemas sociais são resolvidos mais facilmente, com instrumentos mais adequados, com menor custo e melhores resultados (PUTNAM, 1996). O maior desafio profissional da Gestão Pública é promover a lógica da cooperação, superando a lógica política do conflito, da exploração e do oportunismo.[10] Alcançar essa situação é um desafio complexo para a liderança pública. Afinal, como incentivar a cooperação, inclusive em situações de pouca confiança?

---

09 Por outro lado, se, por exemplo, os clientes não confiam nos serviços prestados ou agem oportunisticamente, deixarão de contratar os serviços da empresa de tratamento ou não irão remunerá-la (farão "gatos" na rede de abastecimento), levando a empresa a reduzir os investimentos e a piorar a qualidade do serviço para todos. Neste caso, os indivíduos que estão cooperando terão cada vez menos incentivos para cooperar e irão procurar serviços alternativos, reduzindo a base de clientes, ou estarão cada vez mais dispostos a não pagar a empresa pelo serviço. Esta situação tende a piorar cada vez mais a condição das partes. É um círculo vicioso.

10 Quando predomina a lógica política do conflito, da exploração e do oportunismo, os indivíduos não estabelecem relações de confiança. A consequência política do oportunismo não se limita ao prejuízo imediato e pontual que causa; essa atitude tem impacto mais profundo na desconfiança que gera entre os demais indivíduos, pois o mau exemplo gera um desincentivo à cooperação.

Oferecer uma resposta a essa importante questão exige observar que a cooperação depende do comportamento individual. Logo, é necessário considerar que os indivíduos irão cooperar, ou não, ponderando seus eventuais custos e benefícios. Os estudantes cooperam, estudando arduamente, porque almejam adquirir uma boa colocação profissional. Os benefícios do esforço individual, se levado a sério, recompensarão as horas de estudo com uma boa colocação profissional e assim a sociedade incorporará um novo membro qualificado/produtivo para a economia. A cooperação é viabilizada pelo comportamento individual do estudante, inserido em um conjunto de normas, regras e práticas sociais que derivam da necessidade de incorporar indivíduos produtivos na economia.

O indivíduo, aliás, nem sempre é consciente de seu papel na estrutura cooperativa, de modo que pode vir a desempenhá-lo buscando solução para questões absolutamente pessoais ou egoístas: alcançar prestígio social, dispor de um elevado salário, realizar o sonho de ser professor, atender aos desígnios de Deus. A cooperação parte de um comportamento individual, baseado numa avaliação pessoal sobre os custos e os benefícios do engajamento em grupos (família, associações, movimentos), organizações (escola, igreja, empresa), comunidades (bairros, cidades, regiões), governos (partidos políticos, órgãos de governo), Estados (países).[11]

A cooperação deriva de um comportamento essencialmente voluntário, pois existe a possibilidade de não cooperação (emigrar do Estado, deixar o partido político, mudar de cidade, trocar de emprego, substituir a escola, converter-se a uma nova fé, não engajar no movimento social, abandonar a vida em sociedade e ir viver como eremita). Diversos incentivos psicológicos, sociais e institucionais são mobilizados para assegurar a cooperação e desencorajar as atitudes não cooperativas; porém, por sempre existir a possibilidade de não cooperação, a responsabilidade pelo engajamento é individual (se decido constituir família, é razoável supor que concorde

11 Por exemplo, estudantes que não reconhecem os benefícios de sua educação não cooperam se não confiam na qualidade do ensino, na capacidade da economia de absorver novos profissionais ou na sua própria capacidade de alcançar seus objetivos pessoais por meio da educação. Para esses estudantes não existe "vantagem", pois os benefícios não compensam os custos; por isso, em geral, abandonam os estudos ou buscam reduzir os custos, agindo de forma desinteressada ou oportunista, não se dedicando ao aprendizado, colando nas provas ou plagiando os trabalhos. Em situações como essa, a qualidade do ensino cai, a produtividade do trabalho é reduzida, o grau de satisfação das pessoas com sua qualidade de vida diminui; enfim, novos problemas sociais aparecem ou se aprofundam.

em respeitar as regras familiares acordadas; se concordo em ser cidadão de determinado Estado, é razoável supor que concorde em respeitar sua Constituição e suas leis).

Integrar a estrutura cooperativa (acordo) e violar os compromissos assumidos não significa não cooperar (o que implicaria não firmar ou se retirar voluntariamente do acordo), mas trair e explorar oportunisticamente esse acordo, caso em que as mais diversas sanções são legitimamente impostas aos oportunistas que traem a confiança das partes. Na gestão governamental, essas sanções são geralmente de natureza cível, administrativa e penal; já na gestão social, essas sanções podem ser civis e administrativas (demissão de um emprego), mas são essencialmente reputacionais e sociais.

O paradoxo da cooperação

Em 1739, o filósofo inglês David Hume apresentou um exemplo simples para descrever um complexo paradoxo de cooperação que se apresenta a todos os indivíduos em sociedade. Segundo o autor, imagine que dois fazendeiros, vizinhos, habitam uma mesma região pantanosa. Se drenarem o local, haverá benefícios comuns como a redução das pestes que atacam a lavoura, a melhoria nas condições de saúde dos moradores etc. Ou seja, se algum fazendeiro drenar o pântano, haverá benefício para ambos; maiores ainda para aquele que não tiver o custo de realizar o trabalho e mesmo assim se beneficiar.

Quadro 10. O paradoxo da cooperação

Decisão do fazendeiro A	**Decisão do fazendeiro B**	
	Drenar o pântano (cooperar)	**Não drenar o pântano (não cooperar)**
Drenar o pântano (cooperar)	(1,1)	(-1,2)
Não drenar o pântano (não cooperar)	(2,-1)	(00)

Fonte: adaptado de Kenneth Shepsle e Mark Boncheck (1996, p. 203).

Supondo que os fazendeiros avaliam que a drenagem do pântano lhes trará 2 utilidades, se o trabalho for realizado sozinho custará 3 utilidades e provavelmente não será realizado. No entanto, se os fazendeiros cooperarem,

o custo da atividade será de apenas 1 utilidade para cada – situação em que a iniciativa seria considerada vantajosa para ambos. No entanto, se algum dos fazendeiros cooperar e o outro não, ele terá 2 utilidades de benefício e 3 de custo, gerando um resultado de -1, enquanto o outro fazendeiro terá 2 utilidades de benefício, sem nenhum custo. Individualmente, esta é considerada a melhor opção por qualquer um dos fazendeiros.

Não drenar o pântano é uma alternativa melhor, independentemente da ação do outro fazendeiro (particularmente se não houver uma relação de confiança entre os vizinhos). Assim, como ambos concluem da mesma forma, a solução, também conhecida como "estratégia dominante" dos fazendeiros, será não cooperar. Nenhum dos vizinhos tem incentivo para cooperar, pois nenhum dos vizinhos quer ser explorado pelo outro. Como resultado, as pestes se proliferam nas fazendas e a condição de vida de ambos permanece ruim. Esta situação é conhecida como dilema da cooperação, pois ambos permanecem com um resultado ruim (0 utilidade), embora pudessem alcançar um resultado melhor cooperando (1 utilidade).

A ilustração de Hume evidencia como um comportamento racional pode resultar num resultado pior para a sociedade e nos deixa perplexos sobre como indivíduos racionais podem ser levados a adotar comportamentos socialmente irracionais.

Com o propósito de promover a cooperação e mitigar os riscos de oportunismo, são postas em prática uma série de estratégias, baseadas em acordos repetitivos (estratégia da reciprocidade), de internalização de valores sociais cooperativos (estratégia social) e no estabelecimento de garantias por uma terceira parte impessoal (estratégia do Estado).

A primeira estratégia, da reciprocidade, enfatiza que muitas das interações sociais são repetitivas, de médio ou longo prazo; logo, seria racional cooperar, com base na reciprocidade e na expectativa de ganhos futuros. A reciprocidade condiciona a cooperação, pois se uma parte deixar de cooperar haverá a possibilidade de retaliar na rodada seguinte. A não cooperação promove uma retaliação imediata da outra parte, até que uma nova ação cooperativa seja iniciada.

A segunda estratégia, de cunho social, dá um passo além nessa relação entre as partes. Segundo esta perspectiva, grupos sociais como a família, a igreja e a escola, entre outros, internalizam valores cooperativos

nos indivíduos. A família educa o indivíduo para ser honesto e repreende ações desonestas (ao menos contra os membros da própria família). A igreja, a escola, o time de futebol e outros grupos agem da mesma forma, estabelecendo valores que precisam ser observados pelos seus membros. Aquele que não cooperar será excluído do grupo e do privilégio do convívio com os demais. Os grupos sociais oferecem incentivos psicológicos, sociais e até financeiros (rede profissional) muito fortes que tendem a ser respeitados pelos indivíduos, com o intuito de manter uma determinada reputação social. Os indivíduos que são considerados oportunistas sofrem com o estigma que limita suas relações sociais, profissionais, amorosas etc.

A terceira estratégia, do Estado, ressalta a importância de uma terceira parte, impessoal, para garantir o cumprimento dos acordos e assegurar a cooperação e seus benefícios. É a estratégia que prevê a instituição do Estado, do governo e de um Poder Judiciário, independente e imparcial, capaz de garantir a Constituição e o cumprimento das leis. Esta é a principal forma pela qual a economia neoclássica entende que os contratos firmados serão respeitados, assegurando os ganhos de uma economia de mercado baseada na livre produção e troca de bens. A garantia da terceira parte torna os contratos críveis, permitindo acordos impessoais entre partes que não se conhecem, não integram os mesmos grupos sociais ou partilham os mesmos valores. Os mecanismos de coerção impostos pelo governo cumprem exatamente com essa função, maximizando os ganhos advindos da cooperação.

Entretanto, é preciso observar que o acesso aos mecanismos de garantia implica em custos, denominados custos de transação (NORTH, 1990). Além disso, o funcionamento desses mecanismos não é livre de erros, omissões ou fraudes. O acesso à justiça é um desafio em todos os Estados. Advogados e custas processuais são caros. Além do mais, os processos judiciais são longos, existe o risco de haver erros, de o mérito ser desconsiderado por questões processuais, de haver corrupção ou fraude. Segundo Cappelletti e Garth (2002), a busca pela justiça, principalmente para as pessoas pobres, tem de enfrentar diversos obstáculos, entre os quais se destacam as custas processuais, os honorários advocatícios, a demora na resolução dos conflitos e a falta de conhecimento sobre como e quando pleitear um direito em juízo (CAPPELLETTI, 2002).

Há custos e riscos não negligenciáveis que são inerentes à utilização desses mecanismos de garantia por uma terceira parte. Mesmo assim, a sua existência e o seu bom funcionamento são considerados fundamentais para a cooperação social, tanto que, geralmente, presume-se que esses mecanismos realizam um processo honesto de conhecimento e execução dos fatos jurídicos, provendo os indivíduos dos incentivos necessários à cooperação.

Esta é a principal justificativa para a existência do Estado: assegurar o cumprimento dos acordos e, assim, garantir os benefícios da cooperação social. Desde Thomas Hobbes, que escreveu o Leviatã, no século XVI, o Estado é justificado por sua capacidade de exercer a coerção social legitimamente necessária para promover a cooperação (necessária a paz social), retirando os indivíduos do estado de natureza para constituir o que viria a ser denominado depois, por John Locke, como a sociedade civil. Do Brasil à China, do Reino Unido à Argentina, todas as comunidades políticas modernas instituiram Estados para assegurar os benefícios da cooperação.

A cooperação dentro das máfias

Vale observar, no entanto, que criminosos também se organizam em grupos, por isso os corruptos, mafiosos e integrantes do crime organizado, conhecedores da necessidade de promover a cooperação intragrupo, impõem códigos de conduta a seus integrantes. Neste caso, os oportunistas, não raro, pagam com a vida por sua conduta desleal para com o grupo (a máfia ou a organização criminosa). Paradoxalmente, esses indivíduos, oportunistas para com a comunidade, tratam de garantir para seu grupo (respeito às regras do grupo) o comportamento que não têm para com os demais membros da comunidade (respeito às regras do Estado).

Outro aspecto importante é a relação entre o poder social, a cooperação e a coordenação. O poder social é a capacidade de A (indivíduo, grupo, organização) modificar ou determinar intencionalmente o comportamento de B (outro indivíduo, grupo, organização). Ou seja, existe poder social quando o comportamento de A causa, induz ou tem a capacidade de determinar o comportamento de B. Logo, o exercício do poder é um importante recurso para promover a cooperação, tanto em sua forma coercitiva quanto voluntária. O exercício do poder social é um recurso importante que pode, inclusive, alterar o equilíbrio não cooperativo descrito no paradoxo da cooperação.

Este recurso, o poder social, pode ser exercido por meio da persuasão, da promessa de recompensa, da manipulação, da ameaça ou da coação. Os primeiros modos de exercício do poder – como a persuasão, a promessa e a manipulação – tendem a ser menos conflituosos, pois não existe uma oposição explícita entre as vontades de A e B. Neste caso, B concordaria voluntariamente em cooperar com A. É o caso, por exemplo, de uma ONG de meio ambiente que mobiliza cidadãos de uma comunidade a contribuir (com recursos financeiros ou trabalho voluntário) para despoluir um rio, persuadindo-os com as vantagens à saúde de um meio ambiente preservado. Por outro lado, quando há o recurso à ameaça ou coação, existe maior risco de conflito e oposição de vontades entre A e B. É a situação em que B só concorda em cooperar com A devido ao apelo coercitivo (ameaça). É o caso, por exemplo, de qualquer regulamentação governamental que impõe o dever de cumprimento (cooperação), sob pena de imposição de sanções aos infratores da norma.

Segundo a tipologia moderna das formas de poder de Norberto Bobbio (1983), os principais meios de que A dispõe para determinar o comportamento de B, podendo assegurar assim a cooperação, são o poder ideológico, econômico e político. O poder ideológico é baseado na capacidade de persuasão e influência das ideias. É largamente utilizado pelos líderes para influenciar a conduta dos consorciados, sendo um meio de poder não coercitivo e disperso na sociedade.

O poder econômico é baseado na propriedade de recursos socialmente escassos. É utilizado para organizar os fatores de produção, determinar o comportamento daqueles que, excluídos da posse desses recursos, necessitam se submeter ao trabalho para adquirir os meios necessários à sobrevivência, ou sancionar civilmente os indivíduos com a perda do direito de propriedade sobre bens ou valores. O poder econômico é um meio relativamente coercitivo (os indivíduos podem escolher o empregador, mas aqueles que necessitam trabalhar não podem deixar de fazê-lo, submetendo-se às condições do mercado de trabalho) e relativamente fragmentado (não pode ser exercido por todos, como o poder ideológico, mas não é restrito a um conjunto pré-determinado de indivíduos ou organizações, como o poder político).

Por fim, o poder político é fundado no exercício da coerção física. É o poder da imposição da vontade por meio da força, uma forma suprema de

exercício do poder. O poder político é o principal meio de poder social do governo do Estado, exercido legitimamente por ele de forma exclusiva. É o poder político, derivado do monopólio legítimo da coerção física exercido pelo Estado, que permite que o governo imponha suas decisões e que a Administração Pública dê cumprimento às leis.

Quadro 11. Relação entre meio de poder e cooperação social

Meio de poder	Forma de cooperação	Principal modo de exercício
Ideológico	Voluntária	Sociedade civil
Econômico	Relativamente coercitiva	De forma combinada
Político	Coercitiva	Governo

Fonte: elaborado pelo autor.

O poder social é um recurso útil a cooperação e a coordenação, exercido tanto pelo governo quanto pela sociedade civil. O governo detém o monopólio sobre o exercício do poder político estatal, porém também faz uso do poder econômico, de forma ampla, e do poder ideológico, de forma mais restrita. A sociedade civil, por sua vez, não dispõe de poder político, mas exerce influência por meio do poder ideológico e também faz uso do poder econômico – de forma extensiva, no setor empresarial, e de forma limitada, no setor social.

Diversos problemas sociais, por exemplo, podem ser resolvidos a partir da mobilização de recursos econômicos, doados pela sociedade civil ou recolhidos por impostos do governo, que permitem a contratação de bens, obras e serviços no mercado (induzindo economicamente indivíduos e organizações a cooperarem para a sua provisão). Por isso, os meios de poder social, se bem empregados, são importantes recursos que podem ser utilizados para a resolução dos problemas sociais. Os recursos de poder são socialmente distribuídos e organizados por meio das instituições sociais, cujo papel e relevância, conforme será discutido mais adiante nesse capítulo, precisam ser adequadamente compreendidos e mobilizados pelo gestor público.

4. Inteligência: as decisões orientadas por modelos

A Gestão Pública é exercida com inteligência, pois utiliza modelos que permitem aliar a capacidade técnica e política para agir racionalmente adequando os meios aos fins. Esse é um processo que combina experiência e criatividade para adquirir conhecimentos, desenvolver habilidades e promover atitudes capazes de compreender e transformar a realidade. Essa forma de atuação inteligente, por meio da qual decidimos e agimos, sendo capazes de executar processos complexos, é orientada por modelos, mais ou menos racionais e lógicos, sobre a realidade.

Os modelos estão por toda a parte em nossa vida e são os responsáveis por nos fazer pensar de forma mais, ou menos, inteligente. Indivíduos orientados por modelos racionais são capazes de eliminar inconsistências lógicas e tomar melhores decisões. O comportamento humano é orientado por modelos aplicados a todas as esferas da vida, sejam elas pessoais ou profissionais. Há modelos sobre todos os fenômenos conhecidos: o amor, a política, a economia, a felicidade, a ética. Criar um modelo é um exercício de humildade porque o fenômeno empírico sempre será mais complexo do que o modelo que visa descrevê-lo, prevê-lo ou explicá-lo. Entretanto, como a realidade é muita complexa, buscamos modelos que simplifiquem a realidade de forma lógica e útil para nós. Desta forma, eles nos ajudam a tomar e entender as decisões, nossas e dos outros, orientando-nos sobre como "pensar inteligentemente".

Segundo Scott Page (2018), os modelos servem para que os indivíduos atuem de maneira mais inteligente, pensem de maneira mais clara, usem e entendam melhor os dados e decidam, elaborem estratégias e projetem cenários futuros. Escolhas aleatórias não são racionais, nem ponderam as consequências lógicas dos resultados, por isso as "decisões inteligentes" são aquelas orientadas por "modelos inteligentes" (um ou vários modelos combinados). Eles nos permitem oferecer clareza ao pensamento, comunicando a nós e aos outros, sobre as razões que motivaram a decisão.

Além disso, é por meio de modelos aplicados à análise de informações que os indivíduos (especialmente os cientistas) conseguem transformar dados em conhecimento, identificando padrões que permitem explicar e prever situações específicas de interesse. Por fim, são os modelos que nos permitem, de fato, decidir sobre projetos e estratégias de intervenção na realidade, de transformação e mudança em favor de objetivos individuais

ou sociais de desenvolvimento (orientando a pesquisa e o conhecimento; identificando, classificando e projetando as formas de intervenção; antecipando suas possíveis consequências; escolhendo, implementando e avaliando as formas de intervenção).

Na Gestão Pública, os modelos permitem simplificar e elucidar nossa compreensão sobre fenômenos políticos complexos, identificar os aspectos importantes das políticas públicas, comunicar os aspectos fundamentais da política, sugerir explicações e prever as possíveis consequências das medidas de intervenção pública (DYE, 2017, p. 10). Para analisar as políticas públicas, por exemplo, foram desenvolvidos modelos como o do processo, o institucional, o racional, o incremental, o de grupos, o de elites, o da escolha pública, o da teoria dos jogos, entre outros.

Com esse propósito, serão apresentados a seguir modelos utilizados pelos gestores públicos para entender, decidir e agir. São cinco modelos oriundos de diversas disciplinas acadêmicas que, de forma transdisciplinar, interagem com o objeto, os atores e os métodos da Gestão Pública. Seguramente, essa seleção não cobre todos os modelos existentes, nem mesmo a totalidade dos modelos mais importantes, mas ilustram bem, assim como ao longo de toda essa obra, a relevância e a aplicação dos modelos para uma atuação inteligente do Gestor Público.

Decisão coletiva

A votação é um mecanismo fundamental nos regimes democráticos, porém não existe sistema eleitoral perfeitamente capaz de agregar as preferências individuais sem risco de "manipulação" da decisão coletiva (ARROW, 1951). A forma mais simples de demonstrar isso é analisar o modelo apresentado no "paradoxo de Condorcet". Num sistema de votação por maioria simples, três gestores públicos ordenam suas preferências de investimento público. Nessa eleição, vence a sugestão de investimento que obtiver maioria simples (nesse exemplo, 2 votos).

Numa rodada de votação que comece com o gestor 1, 2 e depois 3, o resultado da eleição será o seguro-desemprego (primeira opção do gestor 1 é considerada melhor do que o novo parque pelo gestor 3, que não pode ganhar votando no incentivo fiscal).

Quadro 12. Paradoxo de Condorcet

Ordem de preferência	Gestor 1	Gestor 2	Gestor 3
1ª escolha	Seguro desemprego	Novo parque	Incentivo fiscal
2ª escolha	Novo parque	Incentivo fiscal	Seguro desemprego
3ª escolha	Incentivo fiscal	Seguro desemprego	Novo parque

Fonte: elaborado pelo autor.

Contudo, numa rodada de votação que comece com o gestor 2, 3 e depois 1, o resultado da eleição será o novo parque (primeira opção do gestor 2 e considerada melhor do que o incentivo fiscal pelo gestor 1, que não pode ganhar votando no seguro-desemprego). O incentivo fiscal seria o resultado se a eleição observasse a ordem gestor 3, 1 e depois 2. O modelo evidencia que é impossível apontar qual é a alternativa que realmente representa a vontade coletiva dos gestores ou dos eleitores em geral. Essa situação é agravada quando incluímos mais indivíduos e/ou preferências no modelo, demonstrando que a ordem de votação (a regra/a instituição) se torna o critério definidor do resultado, não a vontade coletiva formada a partir da preferência dos indivíduos. Na prática, isso significa que não só as preferências individuais, mas principalmente as regras (a agenda, a ordem, o sistema de votação etc.), são fundamentais na definição dos resultados dos processos de decisão coletiva.

Interação estratégica

Inúmeros modelos pressupõem a interação estratégica – a interdependência das decisões de forma sequencial ou simultânea. Em interações sequenciais, cada indivíduo deve imaginar a resposta futura dos demais, de forma a calcular qual é sua melhor resposta. Nesse caso, a melhor forma de agir é focalizar o destino (objetivo) e estudar o caminho, prevendo os resultados futuros possíveis das decisões individuais, usando essa informação para definir sua melhor escolha inicial. É necessário se colocar na posição dos outros indivíduos e pensar como eles, buscando prever o que fariam ao estudar as interações "de trás para frente" ("se eu fizer isso, o outro fará aquilo; neste

caso, minha resposta será essa e assim sucessivamente"). Dessa maneira, como foi descrito no modelo anterior (decisão coletiva), há situações em que é possível antever determinados resultados antes mesmo da interação iniciar – no momento da definição das regras de decisão.

Entretanto, muitas formas de interação humana não são sequenciais, mas simultâneas, ou combinam elementos das duas formas. Nessas circunstâncias, nenhum indivíduo tem o benefício de observar o comportamento do outro antes de sua própria decisão. Logo, será necessário compreender a lógica por trás do contexto de interação e calcular simultaneamente a melhor decisão. Para resolver essas formas de interação estratégica simultânea, é necessário compreender a ideia de estratégia dominante.[12] A estratégia dominante é a alternativa cujo resultado supera todas as demais, independentemente do que os outros indivíduos decidam (aquela decisão que, uma vez identificada, será tomada pelo indivíduo). Quando aplicamos esse raciocínio a situações de cooperação e conflito do tipo "dilema dos prisioneiros", é fácil perceber por que, nesse contexto, cada indivíduo irá preferir adotar sua estratégia dominante (não cooperar), mesmo podendo se beneficiar mais cooperando (como descrito no paradoxo da cooperação).

Quadro 13. Estratégia dominante

Bloco de governo	**Bloco de oposição**	
	Ação	**Omissão**
Ação	(2,2)	(4,1)
Omissão	(1,4)	(3,3)

Fonte: adaptado de Avinash Dixit e Barry Nalebuff (1994).

Quando o país passa por uma crise e é necessária a aprovação de uma reforma politicamente impopular (reforma fiscal, previdenciária etc.), a melhor alternativa para os partidos do bloco do governo e da oposição é a em que o outro bloco propõe a reforma, assumindo sozinho o ônus político (4,1 ou 1,4). Se ambos cooperarem, o país saíra da crise e todos recebem melhores condições de governabilidade (2,2). Entretanto, a estratégia dominante de

12 Há outras formas de decisão, como a eliminação das estratégias dominadas, a identificação do equilíbrio (equilíbrio de Nash), explorar o comportamento sistemático etc.

ambos os blocos partidários é não cooperar (3,3), razão pela qual a aprovação de reformas de elevado interesse público, mas grande custo político, tende a ser sistematicamente negligenciada pelos políticos.

No entanto, agentes públicos compreendem que levar um país à ruína não é uma decisão politicamente sustentável. Por essa razão, agentes políticos inteligentes adotam movimentos estratégicos e compromissos críveis para superar esse dilema, equilibrando competição e cooperação política. O primeiro visa alterar as decisões dos outros em direção aos seus interesses, limitando sua própria liberdade de ação, equilibrando promessas e ameaças. O segundo visa assegurar a credibilidade das promessas e das ameaças, tornando-as críveis às outras partes. A credibilidade é viabilizada por meio do uso da reputação e dos contratos que transformam promessas em garantias (informando sobre como vai reagir às ações dos outros) e ameaças em avisos (informando aos outros das possíveis consequências de suas ações), com o propósito de promover ou inibir uma decisão (apesar de soar paradoxal para a maioria das pessoas, a reputação é um dos ativos mais importantes para um agente político). Outra forma é limitar a capacidade de desviar de um compromisso, cortando a comunicação, inibindo qualquer possibilidade de recuo e até mesmo deixando o resultado ao acaso. É possível ainda reduzir grandes compromissos em pequenas partes, transformando a possível eventual vantagem de não cumprir um pequeno acordo em uma desvantagem, com a certeza de perder o montante da negociação. Por fim, é possível ainda fazer uso de outros indivíduos que podem ajudar a manter o compromisso, instituindo um negociador com poderes delegados ou atuando em equipe. Na prática, o modelo demonstra que bons negociadores políticos conseguem induzir a cooperação, pois fazem uso, isolada ou combinadamente, dessas estratégias.

Ação coletiva

Os indivíduos que, organizados em grupos, buscam alcançar objetivos políticos comuns (aprovar uma lei, preservar um ecossistema, organizar um protesto, doar para projetos de caridade, integrar um clube) são a base das sociedades democráticas. Entretanto, parece curioso que indivíduos estejam dispostos a assumir os mais variados tipos de custo (tempo, energia, recursos financeiros) para promover benefícios coletivos em nome desses mesmos

objetivos políticos compartilhados. Em geral, esses objetivos da ação coletiva são bens públicos (não rivais e não exclusivos), logo haveria margem para que "caroneiros" simplesmente usufruíssem de seus benefícios sem contribuir para a mobilização. Segundo Mancur Olson (1965), grandes grupos tornam os seus membros anônimos, dificultando a identificação e a sanção dos caroneiros (OLSOM, 1965).

Além disso, à medida que o número de membros aumenta, a percepção de seus membros é a de que a importância de sua contribuição individual se reduz, por não ser mais percebida como essencial ao alcance dos resultados da ação coletiva. Consequentemente, grandes grupos, mesmo compostos por indivíduos que compartilham dos mesmos interesses, veem as dificuldades de mobilização aumentar, permanecendo latentes. Em pequenos grupos, por sua vez, é mais fácil para os membros se conhecerem, o que torna as atividades pessoais e permite identificar e sancionar facilmente os caroneiros. Desta forma, pequenos grupos são privilegiados e conseguem se mobilizar melhor em favor de seus objetivos comuns (o que explica o domínio de pequenos grupos de interesse sobre grandes grupos sociais).

O modelo demonstra, ao contrário do que o senso comum poderia supor, que a mobilização de grupos sociais é algo difícil, especialmente daqueles que envolvem um grande número de indivíduos. Nesses casos, além do resultado da ação coletiva, a oferta de incentivos seletivos de ordem financeira, material, emocional etc., pode ser necessária para manter os membros engajados nas atividades do grupo. Não é raro, por exemplo, que ativistas de uma causa social se tornem amigos e que as reuniões e atos do movimento passem a constituir uma importante atividade social daqueles indivíduos, havendo incentivos de ordem social e emocional para manter a participação nas atividades. Outra forma de superar os desafios de mobilização dos grandes grupos é o empreendedorismo de seus líderes que assumem os custos de organização e supervisão, pois almejam os dividendos políticos de seu engajamento, através de prestígio social ou de votos nas eleições. Muitos políticos começam sua carreira pública ao assumir um papel de liderança nos grupos sociais, dirigindo-os. Por fim, os sistemas de crenças (as ideologias) dos indivíduos podem incentivá-los ao engajamento nos grupos sociais, mesmo que não haja incentivos seletivos ou a supervisão de um líder, quando forem motivados em favor de determinado propósito (como a salvação religiosa) ou porque sentem prazer na própria atividade

(o prazer em ajudar o próximo). As implicações práticas do modelo são evidentes, e os gestores públicos que precisam mobilizar grupos sociais devem estar atentos aos seus desafios para não incorrer na ilusão de que uma "boa causa" será uma condição suficiente para mobilizar o apoio e a contribuição necessária ao alcance dos resultados da ação coletiva.

Renda derivada de privilégios governamentais (*rent-seeking*)

O termo *rent seeking* é utilizado para descrever o comportamento de agentes econômicos que investem recursos com o propósito, de forma legal (pressão política) ou ilegal (suborno), de induzir o governo a criar, aumentar ou proteger as suas vantagens (redistribuindo a riqueza existente), ao invés de investir no aumento de sua eficiência (aumentando a riqueza total) (KRUEGER, 1974). A criação desses privilégios (incentivos, monopólios/oligopólios, restrições de mercado, barreiras competitivas, regulação onerosa etc.) premia os agentes "caçadores de renda", atribuindo-lhes uma vantagem que não contribui para o aumento da riqueza, somente para a sua redistribuição entre grupos. Um exemplo é o investimento realizado por uma determinada indústria para a criação/manutenção de um oligopólio que permite às suas empresas gerar lucro extraordinário, incentivando o investimento nessa atividade de proteção ao invés da busca pela eficiência econômica, prejudicando os demais membros da sociedade que deixam de usufruir de um preço de mercado equivalente ao custo marginal de produção ao elevar o preço e reduzir a quantidade ofertada do bem.

Nesse contexto, as empresas, ao invés de investir na busca pelo lucro, derivado da eficiência econômica (*profit seeking*), investem na busca de privilégios governamentais derivados da captura dos reguladores e da corrupção dos burocratas, desviando recursos que, se fossem produtivos, poderiam ser utilizados para o desenvolvimento de novas tecnologias, o aprimoramento dos métodos produtivos, a aquisição de máquinas e equipamentos ou a remuneração da mão de obra, retardando assim o desenvolvimento econômico e social. Os agentes governamentais e burocráticos, por sua vez, buscam concentrar poder regulatório e disputam essas posições no governo e na Administração Pública, de forma que suas decisões tenham "valor econômico" que justifique a oferta de favores (aumentando seu prestígio e influência política) ou o pagamento

de propinas (aumentando sua riqueza pessoal) – aumentando o tamanho e a ineficiência governamental. Em sociedades em que a busca de renda derivada de privilégios governamentais prevalece sobre a busca de renda econômica resultante do mercado, os profissionais mais competentes serão atraídos para atividades que remuneram melhor, mas que são socialmente improdutivas por só servirem para viabilizar esses privilégios, como as atividades ligadas às "relações governamentais", levando ao declínio econômico e social do país.

Na prática, esse modelo permite não só explicar determinados fenômenos de clientelismo e corrupção, como também alerta o gestor público sobre a necessidade de evitar a criação e a perpetuação de privilégios econômicos governamentais que induzem ao investimento improdutivo e socialmente indesejável.

Dependência da trajetória (*path dependency*)

A história importa! Por isso, é possível compreender melhor os fenômenos da Gestão Pública ao considerar também a sua dimensão temporal. O modelo da dependência da trajetória, proposto por Paul Pierson (2004), permite explicar por que determinados resultados são mais bem compreendidos como efeito do sequenciamento, ocorrido em processos históricos que se reforçam (*positive feedback loop*), do que como efeito de decisões puramente racionais (PIERSON, 2004).

Isso ocorre porque cada decisão, ao longo de uma trajetória histórica, produz consequências que aumentam a atração relativa dessa mesma trajetória para as decisões futuras, gerando retornos crescentes e efeitos acumulativos. Ou seja, uma vez tomada uma decisão, é instituída uma trajetória histórica que gera incentivos para a sua própria manutenção, fazendo com que o custo de mudança dessa trajetória aumente com o passar do tempo. Por exemplo, é mais fácil instituir o regime previdenciário de capitalização no momento de criação do sistema de previdência social. Após o estabelecimento de um regime previdenciário de repartição, os trabalhadores financiarão os atuais aposentados e não terão constituído sua própria poupança previdenciária; logo, quanto mais tempo passar, menor será o interesse de um trabalhador em trocar de sistema (sendo absolutamente inviável aos que já estão aposentados). A mesma lógica se aplica a inúmeras outras políticas em que a passagem do tempo gera retornos crescentes.

Na prática, o modelo explica por que a Gestão Pública, que necessita promover reformas institucionais para gerar e proteger valor público, encontrará uma série de obstáculos à mudança. Da mesma forma, alerta para o fato de que novas decisões irão inaugurar novas trajetórias que, no futuro, podem ser cada vez mais difíceis de serem alteradas, mesmo que seus resultados sejam cada vez mais ineficientes.

5. Coordenação: o alinhamento das iniciativas públicas

A Gestão Pública opera por meio de instituições que visam não só induzir a cooperação, mas também promover a coordenação entre as iniciativas públicas – o ajuste de decisões e ações entre atores interdependentes para alcançar propósitos comuns (KOOP; LODGE, 2014, p. 1313). A coordenação pressupõe o estabelecimento de padrões de interação entre os atores, determinando que o comportamento de cada um depende do comportamento dos demais, de forma a alinhar suas atividades em favor do alcance de melhores resultados públicos. Falhas de coordenação, por exemplo, podem causar não só a sobreposição de iniciativas, como também deixar problemas sociais desassistidos.

A coordenação é fundamental não só dentro de uma agência pública (intraorganizacional) ou entre as agências públicas dirigidas pelo governo (interorganizacional), mas também entre todos os órgãos (públicos e privados) dentro do Estado e até entre Estados (no caso de problemas sociais globais). Nos casos em que a coordenação extrapola os limites do setor público e governamental, são os instrumentos de governança pública que provêm os incentivos necessários para coordenar (ou os arranjos internacionais entre Estados e/ou atores internacionais), por meio da interação entre os múltiplos atores e nas diversas áreas de políticas públicas, as distintas iniciativas de interesse público.

A coordenação busca assegurar que os atores, públicos, sociais ou privados, envolvidos no desenho ou operação das políticas públicas, de forma voluntaria e/ou coercitiva, atuem de forma integrada, de forma a evitar redundâncias, contradições ou sobreposições de atividades. Ao evitar contradições e aumentar a integração e o grau de coerência entre as iniciativas públicas, a coordenação permite maximizar a utilização dos recursos públicos (financeiros, humanos, materiais, políticos etc.), contribuindo para elevar o desempenho da política da Gestão Pública.

Quadro 14. Formas de expressão da coordenação

Negativa: o acordo, mesmo tácito, de que um ator não irá se opor à iniciativa do outro; **Positiva:** o alinhamento da atuação entre atores em favor de resultados comuns.
Processo: iniciativa política ou administrativa para aprimorar a integração; **Resultado:** efeito colaborativo da maior coerência entre as iniciativas..
Vertical: coerência entre níveis de governo (sistema federativo) ou instâncias de governança; **Horizontal:** coerência entre as iniciativas de um mesmo ente governamental ou entre atores públicos e privados de uma mesma comunidade política (município, estado, União).
Política: integração promovida pelos responsáveis pela formulação das políticas (de cima para baixo); **Administrativa:** integração promovida pelos executores das políticas (de baixo para cima).
Dentro: a coerência esperada dentro das próprias organizações ou governos; **Fora:** a coerência esperada pela parceria entre atores públicos e privados.
Objetivos similares: integração entre iniciativas com objetivos similares; **Objetivos complementares:** integração entre iniciativas com objetivos complementares.
Objetivos específicos: integração entre iniciativas em áreas específicas; **Objetivos sistêmicos:** integração entre todas as iniciativas.
Curto prazo: integração entre iniciativas pontuais de curto prazo; **Longo prazo:** integração entre iniciativas de forma permanente ou de longo prazo.

Fonte: adaptado de Guy Peters (2015, p. 9-19).

Segundo Guy Peters (2015), a coordenação pode se expressar de inúmeras formas (PETERS, 2015). Entretanto, sempre será necessário o estabelecimento de alguma forma de padrão, formal ou informal, de institucionalização do comportamento entre os atores. A promoção da coordenação também é um problema de ação coletiva, pois embora a governança pública possa alcançar melhores resultados por meio da coordenação, existem incentivos para que os diversos atores públicos e/ou privados (individuais ou organizacionais) mantenham o *status quo* e não invistam recursos na coordenação de suas atividades.

Por isso, as das principais barreiras à coordenação são a ignorância (a falta de informação e a incapacidade de perceber as vantagens mútuas), o segredo (a tentativa de ocultar as ações para barganhar melhores condições), a aversão ao risco (a inovação exige a assunção de riscos num ambiente dominado por regras que elevam a aversão ao risco dos gestores públicos), a autonomia organizacional (a tentativa de proteger os recursos financeiros, materiais, humanos etc. das organizações, a despeito de sua

contribuição para a geração de valor público), a gestão pública partidarizada (cria governos de coalisão em que as pastas são "independentes"), as crenças dos profissionais (a incompatibilidade de valores e atitudes profissionais entre os atores), o tempo e a confiança (a falta de tempo para que os atores desenvolvam uma relação de confiança) (PETERS, 2015, p. 27-40).

Segundo Charles Lindblom (1977), há três arranjos institucionais para induzir a coordenação e lidar com os problemas sociais: a hierarquia (governo), a competição (mercado) e as redes (comunidade). A hierarquia é o modo de coordenação social baseada na autoridade e no controle centralizado. O mercado é o modo baseado na competição de preços. A rede é o modo baseado na confiança e na colaboração estabelecida entre parceiros de uma determinada comunidade. Atualmente, esses arranjos de coordenação são também conhecidos como modos de governança, ou seja, instituições que servem para estruturar os processos de direção e controle de qualquer tipo de sistema, território, organização etc.

Quadro 15. Tipologia dos modos de governança

	Hierarquias	**Mercados**	**Redes**
Governança	autoridade	preços	confiança
Relação entre membros	emprego	contrato	troca de recursos
Grau de dependência entre membros	dependente	independente	interdependente
Meios de resolução de conflito e coordenação	regras e comandos	barganha	diplomacia
Cultura	subordinação	competição	reciprocidade

Fonte: adaptado de Mark Bevir (2012, p. 17).

As hierarquias são organizadas racionalmente, por meio da lei, de forma que uma autoridade central é capaz de subordinar unidades para desempenhar funções especializadas. A unidade inferior presta contas à unidade imediatamente superior em uma cadeia de comando e controle direto. As unidades que integram as hierarquias operam de forma especializada, cabendo às unidades superiores realizar a sua coordenação por meio do estabelecimento de decisões e regras que fluem de cima para baixo. O nível estratégico, superior, estabelece as políticas e estratégias de coordenação; o nível tático, intermediário, traduz essas estratégias e políticas em diretrizes; o nível operacional, inferior, realiza os comandos superiores na prática cotidiana. A subordinação é direta e os comandos fluem por meio de linhas de autoridade claras e formalmente estabelecidas que facilitam a supervisão e o controle. Essa autoridade formal é exercida de maneira impessoal. As interações profissionais e a obediência às decisões são baseadas na posição dos indivíduos na estrutura hierárquica. As decisões superiores devem ser obedecidas em razão da posição formal do membro da organização, um processo garantido por meio de regras abstratas que definem a sua posição dentro da estrutura hierárquica. Por essa razão, as hierarquias operam melhor quando existe um propósito organizacional bem estabelecido, dividindo operações complexas em funções formalmente atribuídas a unidades especializadas e subordinadas a uma unidade de comando centralizada.

Os mercados são um modo de coordenação social em que bens são transacionados de forma voluntária, baseada num sistema de preços. Os vendedores ofertam os bens no mercado e os compradores os adquirem. Os vendedores estabelecem a oferta e os compradores a demanda dos bens. A interação entre oferta e demanda resulta num preço de mercado para cada tipo de bem transacionado. Quando a oferta total de um bem é igual à demanda total desse mesmo bem, o mercado está em equilíbrio – situação em que o preço expressa uma condição em que a oferta do vendedor e a demanda do comprador são equiparadas.

O sistema de trocas de mercado permite a coordenação social por meio de um sistema em que indivíduos dispersos, sem qualquer vínculo pessoal, interagem entre si. Esse sistema de preços permite aos indivíduos, atuando de forma independente e impessoal, adquirir informação sobre a oferta e a demanda de um determinado bem, ajustando o comportamento

individual de produção e consumo às situações de mercado. Quem produz mais de um bem, em um momento de excedente na oferta ou de redução do consumo, é sancionado (com a redução do preço), assim como quem consome mais de um bem com escassez de oferta ou elevação da demanda (com o aumento do preço). Esse mecanismo de controle de preços funciona como substituto (ou complemento) para o controle burocrático e formal do modo de governança hierárquico.

As redes, por sua vez, operam a coordenação social por meio da interação contínua entre múltiplos atores que transacionam recursos de forma autônoma, mas interdependente. As redes são um modo de governança baseada na confiança entre parceiros que instituem vínculos para o benefício mútuo, compartilhando recursos de forma contínua. Os parceiros de uma rede aprendem a cooperar devido ao benefício extraído de interações repetidamente vantajosas para ambos. Assim, a cada nova rodada de interação, é mais fácil para os parceiros, estabelecendo uma relação de confiança, cooperarem para a realização de uma determinada vantagem mútua. Com o tempo, as relações de confiança solidificam as interações em redes de colaboração. Esse modo de governança é mais igualitário e cooperativo do que os mercados e as hierarquias, pois as redes substituem: 1) as relações competitivas de mercado por um sistema de confiança e colaboração; e 2) as cadeias de comando e controle formal e hierárquico por estruturas flexíveis, informais e horizontais de interação e interdependência. Em rede, os atores cooperam em favor de benefícios mútuos, compartilhando voluntariamente seus recursos. Esse modo de governança permite coordenar os atores em favor de objetivos comuns que transcendem os interesses individuais ou organizacionais imediatos. A coordenação não deriva de uma unidade central de comando (hierarquia), nem de um sistema de preços competitivos (mercado), mas do compartilhamento de recursos orientados para a realização de propósitos comuns. Atuando dessa forma, as redes podem inovar, adaptar e aprender mais rapidamente, sem desconsiderar os princípios e propósitos comuns que orientam a interação dos atores.

É importante observar que todos esses arranjos de coordenação (modos de governança) apresentam vantagens e desvantagens, razão pela qual, geralmente, esses tipos ideais são combinados para maximizar o desempenho e a conformidade em favor dos objetivos públicos. Hierarquias

tendem à burocratização, a se tornar sistemas rígidos e ineficientes que, de forma irresponsiva ao público externo da organização (clientes ou cidadãos), passam a centrar-se em seus próprios processos internos. Mercados apresentam limitações que impactam negativamente no sistema de preços, como os monopólios (controle da oferta de um bem por um ou poucos vendedores que operam em cartel), as externalidades (efeito indireto das trocas sobre terceiros), os custos de transação (informação, negociação e garantia dos contratos) que precisam ser devidamente regulados para a efetiva realização dos benefícios de um sistema competitivo de trocas. Redes carecem de estabilidade e de mecanismos efetivos de sanção ao oportunismo (vínculos contratuais ou de autoridade formal), dificultam o processo de responsabilização ao tornar menos transparente a responsabilidade de cada ator e também podem contribuir para a rigidez, inibindo a inovação e a adaptação, em razão da interdependência complexa estabelecida entre múltiplos parceiros.

Por isso, as decisões sobre o modo, ou a combinação de modos, de governança mais adequado depende das características e do propósito dos próprios sistemas de geração de valor público.

6. As capacidades estatais e a inovação pública

As capacidades estatais são o conjunto de recursos e habilidades que os atores, as organizações e a sociedade dispõem para resolver os problemas sociais (WUA; RAMESH; HOWLETT, 2015). Essas capacidades são entendidas sob o ponto de vista dos insumos (como dispor de uma burocracia profissional), dos processos (como adaptar as atividades aos objetivos públicos), do conteúdo dos objetivos públicos (como ajustar os objetivos públicos as necessidades) ou do alcance dos objetivos públicos (como efetivar os objetivos propostos) (CINGOLANI, 2020).

Diversas organizações governamentais falham na tentativa de inovar, mesmo dispondo de recursos materiais e financeiros, porque não dispõem das capacidades para tomar e implementar as suas decisões (OECD, 2006; 2020; 2022). Sob o ponto de vista de suas capacidades, os governos podem ser frágeis, em desenvolvimento ou desenvolvidos. Governos frágeis não dispõem de capacidade coercitiva para fazer cumprir suas decisões. Governos em desenvolvimento apresentam determinadas fragilidades para fazer cumprir a lei de maneira impessoal, de cobrar os impostos e de gerir

as organizações públicas. Governos desenvolvidos enfrentam desafios para aprimorar as capacidades de prestação dos serviços de interesse público (*delivery capacity*), de regulação social (*regulatory capacity*), de coordenação social (*coordination capacity*) e de análise e decisão (*analytical capacity*). A capacidade de entrega representa a competência para prestar efetivamente os serviços de interesse público. A capacidade de analisar expressa a aptidão para governar orientado por evidências e conhecimento. A capacidade de regular significa a competência para decidir sobre as regras e fazê-las cumprir. A capacidade de coordenar implica na disposição para alinhar os interesses de múltiplos atores em favor de resultados comuns (LODGE; WEGRICH, 2014).

De acordo com a OCDE (2006), são frágeis os Estados em que existe a combinação de exposição ao risco e uma capacidade insuficiente de enfrentamento das comunidades para gerenciar, absorver ou mitigar esses riscos; a fragilidade pode levar a resultados negativos, incluindo violência, colapso de instituições, deslocamento, crises humanitárias ou outras emergências (OCDE, 2006). As avaliações periódicas da OCDE levam em consideração cinco dimensões: econômica (riscos relacionados à gestão micro e macroeconômica, ao capital humano, à desigualdade de crescimento etc.), ambiental (riscos climáticos, ambientais e sanitários etc.), segurança (riscos de exposição dos cidadãos a violência social e política, etc.), política (riscos de corrupção, opressão, falta de transparência, baixa inclusividade política etc.), social (riscos à coesão e à igualdade social, elevação das clivagens sociais etc.).

Entre os membros da CPLP, Moçambique, Guiné-Bissau, Angola e Timor Leste figuram entre os países com as mais severas fragilidades estatais. Nesses países, a construção das capacidades estatais ainda é um desafio público fundamental. Brasil, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, por sua vez, ainda são Estados em desenvolvimento, que enfrentam dificuldades para fazer cumprir a lei de maneira impessoal, cobrar os impostos e/ou gerir as organizações públicas. Entre os membros da CPLP, somente Portugal, integrante da OCDE e da União Europeia, demonstra capacidade estatal plena para combinar os múltiplos atores e recursos necessários ao desenvolvimento pleno das medidas de inovação pública (OCDE, 2022).

6.1. Inovação pública

O gestor público é um agente de inovação social, responsável por criar e implementar soluções para os problemas sociais. As inovações públicas ocorrem pela criação ou reforma das instituições (normas, organizações, processos etc.), representando uma descontinuidade com o passado (OSBORNE; BROWN, 2005). Essa transformação pode ocorrer no tipo de serviço público prestado, no processo de produção e distribuição (inovações gerenciais ou tecnológicas), na estrutura de governança que dá suporte à intervenção pública (regulação) e no conhecimento aplicado pela Gestão Pública em qualquer das outras dimensões. Como a inovação pública é uma resposta a um problema social específico, não pode ser entendida de forma absoluta – válida para qualquer local, tempo ou comunidade. O valor da inovação pública é relativo ao problema social ao qual está relacionado.

As inovações se justificam porque contribuem para a geração de valor público. No entanto, na prática, nem toda inovação pública implica melhorias. Em ambientes estáveis, em que as atividades atendem às necessidades das partes interessadas, a inovação pode não ser necessária, pois não implica na geração de qualquer valor. Da mesma forma, melhorias podem ocorrer de forma incremental, focadas em pequenos ajustes que não implicam nenhum tipo de descontinuidade. Por outro lado, pode ocorrer uma inovação que não resulte em melhoria. Inovações podem simplesmente falhar ou levar muito tempo para produzir os resultados esperados. Nosso foco são as inovações que podem levar a melhorias, contribuindo para gerar valor público (HARTLEY, 2005).

Quadro 16. Inovação e melhoria no setor público

Melhoria	**Inovação**	
	Baixa	**Alta**
Baixa	Sem melhoria e inovação	Inovação sem melhoria
Alta	Melhoria sem inovação	Inovação e melhoria

Fonte: Jean Hartley (2005, p. 31).

As mudanças institucionais que derivam da inovação pública ocorrem nas regras (Constituição, leis, normas formais e informais) e/ou nas organizações (as organizações públicas, sociais ou privadas).

6.1.1. As organizações como fonte de inovação

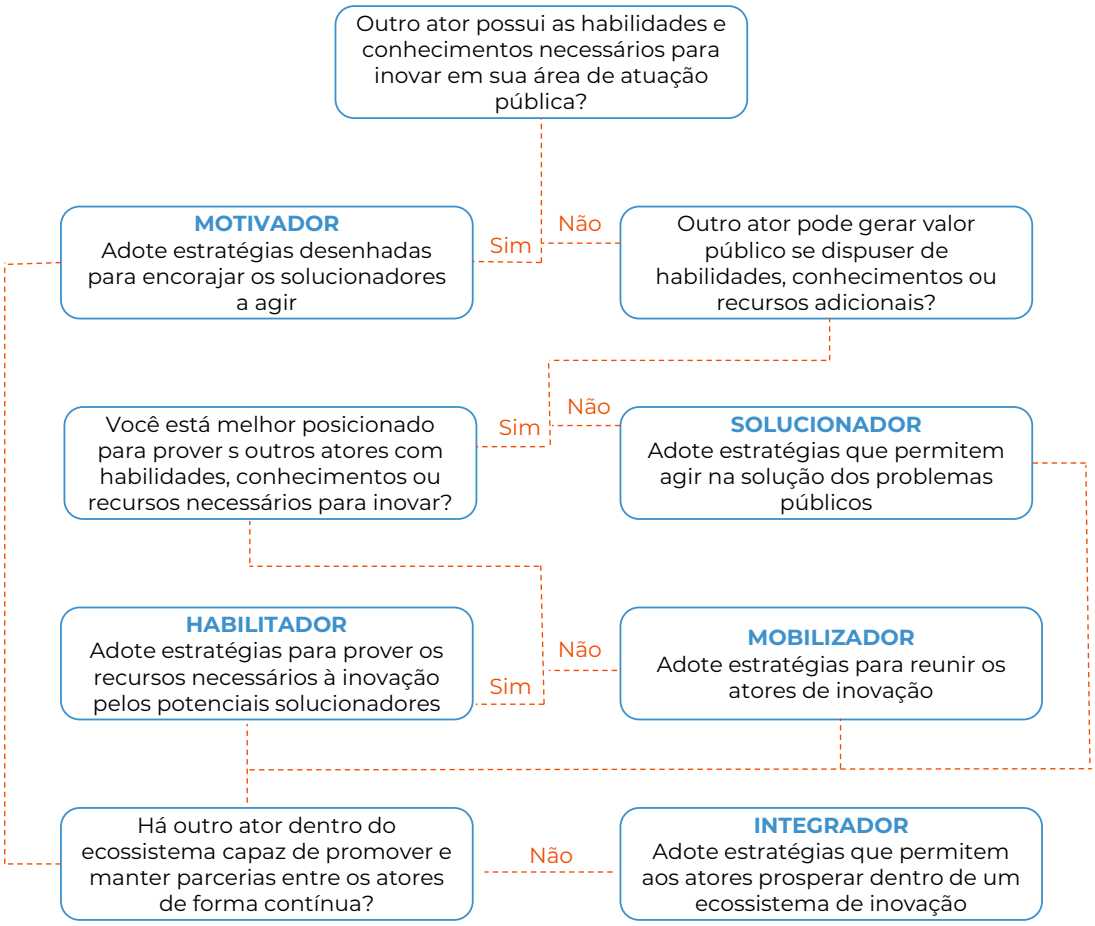
Sob o ponto de vista das organizações, é possível identificar cinco papéis institucionais que podem ser adotados para promover a inovação pública: solucionador, habilitador, mobilizador, motivador e integrador (HOLDEN e outros, 2017). Os solucionadores desenvolvem as soluções inovadoras. As organizações habilitadoras fornecem as ferramentas e os recursos facilitadores da inovação. As motivadoras criam os incentivos para estimular a inovação. As mobilizadoras reúnem os vários atores do processo de inovação. As integradoras estabelecem ou sustentam o ecossistema necessário à inovação. As organizações sociais precisam compreender seu papel dentro do ecossistema de inovação pública, de forma a reforçar suas capacidades e assim contribuir para a resolução dos problemas sociais.

A capacidade de promover a mudança organizacional é um desafio central para a criação de um ecossistema de inovação pública. Para que isso ocorra dentro das organizações públicas, é importante elevar o desempenho (superando a oferta de serviços por uma visão de promoção de impacto social); atrair e colaborar com as partes interessadas, dentro e fora das organizações; estabelecer uma estratégia, fixando resultados, prioridades e os meios para alcançá-los; adotar uma abordagem integrada para a gestão de recursos, processos e pessoas; e adotar um comportamento de líder responsável pelo resultado, evitando assumir a postura de um burocrata (OSTROFF, 2006).

A mudança organizacional pode ser orientada segundo inúmeros pressupostos. Há mudanças baseadas em modelos gerenciais, culturais, políticos, de aprendizado etc. (MORGAN, 1986). Uma perspectiva gerencial compreende a organização como uma máquina na qual os dirigentes definem as metas e os prazos, de cima para baixo, os especialistas estabelecem as técnicas, e o treinamento é garantia da mudança de comportamento. Sob uma perspectiva política, a mudança é conduzida por líderes que detêm a capacidade para negociar e formar novas coalisões que alteraram a forma de alocação dos recursos, definindo novos ganhadores e perdedores dentro da organização. Sob o ponto de vista cultural, a organização é um sistema de normas, crenças e valores que se reforçam e definem as prioridades, as atitudes e os comportamento esperados; a mudança é realizada por líderes capazes de operar mudanças dentro desse sistema, transformando a cultura organizacional. Sob o ponto de vista do aprendizado, as organizações são

como organismos adaptativos que aprendem constantemente a partir de ciclos de pesquisa, análise, debate, colaboração, decisão e treinamento que respondem a desafios do ambiente (CAMERON, 2012).

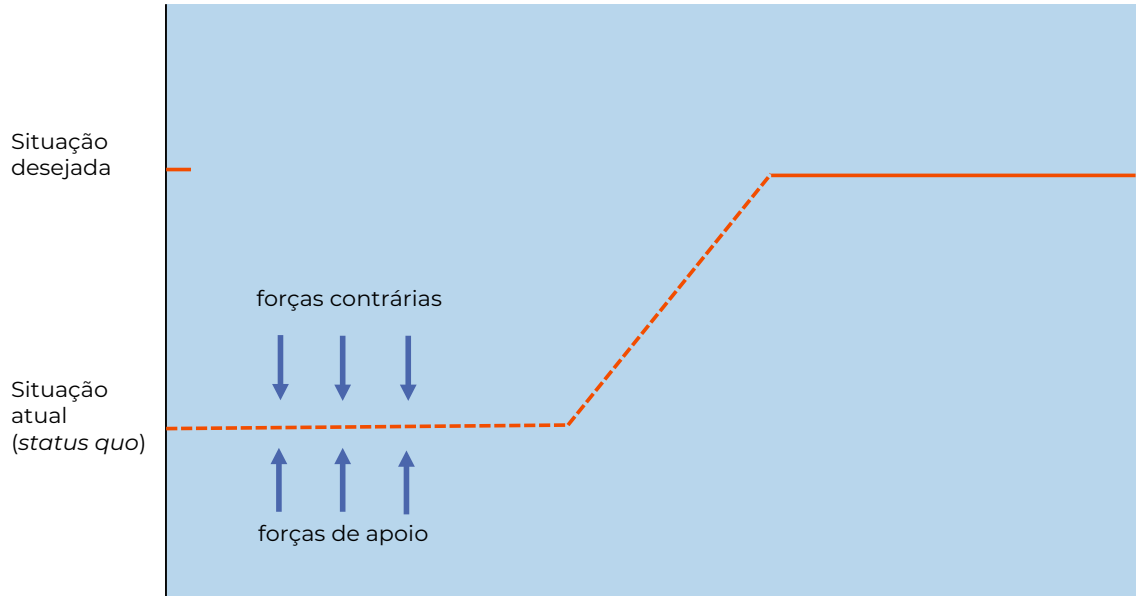
Figura 7. . Árvore de decisão das iniciativas de inovação



Fonte: adaptado de Alan Holden e outros (2017).

A partir de modelos de mudança como esses, líderes transformam as organizações, adaptando-as aos diversos papeis que contribuem para promover um ecossistema favorável à inovação pública. Esse esforço de mudança é geralmente compreendido em três fases: descongelar, transformar e recongelar (LEWIN, 1951). Na primeira fase (descongelar), os líderes estabelecem a necessidade da mudança do status quo, aumentam as forças em seu favor e reduzem as resistências contrárias; na segunda fase (transformar), são realizadas as mudanças necessárias por meio da participação e do envolvimento das partes interessadas; na terceira fase (recongelar), as mudanças são estabilizadas dentro de um novo quadro de referência institucional que recompensa os novos resultados esperados.

Figura 8. . A mudança do *status quo*



Fonte: adaptado de Stephen Robbins e Timothy Judge (2009, p. 660).

Este modelo foi aperfeiçoado por John Kotter (1995), que detalhou as oito etapas de um modelo linear para a mudança organizacional. As primeiras três etapas visam criar um clima favorável a mudança e consistem na criação da urgência, da coalisão e o desenvolvimento da visão e da estratégia. As três etapas seguintes buscam engajar toda organização por meio da comunicação da visão, do empoderamento da ação e da conquista de vitórias rápidas. As últimas etapas buscam garantir a mudança por meio de conquistas que favorecem a direção das mudanças e a sua permanência. Essa última etapa é conhecida como o processo de institucionalização.

6.1.2. As regras como fonte de inovação

Sob o ponto de vista das regras, a inovação pública deriva de um processo de institucionalização de uma decisão. Segundo Shaheen Mozaffar e Andreas Schedler (2002), a institucionalização das decisões, traduzidas em normas, necessitam alinhar as regras de decisão (*rule making*), às de implementação (*rule implementation*) e de adjudicação e garantia (*rule adjudication*) (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002).

As regras de decisão (*rule making*) envolvem a tradução de uma decisão política em uma norma que irá compor o arranjo institucional. São as decisões políticas que estabelecem os objetivos a serem alcançados (soluções institucionais), relacionando ações a problemas sociais. As

normas institucionalizam decisões que distribuem recursos, atribuem direitos de propriedade, asseguram autoridade e moldam a jurisdição. Essas regras definem a agenda das políticas (os problemas a serem, ou não, tratados), a sua formulação (a qualidade das decisões/soluções propostas aos problemas) e o arcabouço institucional (o contexto institucional em que as organizações operam).

Há problemas sociais que persistem porque as regras são inadequadas, baseadas numa compreensão equivocada sobre as causas dos problemas sociais, formuladas com desconhecimento técnico, recursos insuficientes ou porque indivíduos ou grupos, responsáveis pelo processo decisório, não têm compromisso com a solução do problema, mas com a obtenção de vantagens pessoais, buscando manter uma situação de *status quo* ou realizar reformas que lhes são pessoalmente vantajosas.

Como o propósito é a resolução do problema social, é preciso escolher adequadamente as regras de implementação, considerando as evidências disponíveis sobre os efeitos e as possíveis causas do problema. Além disso, é necessário sinergia entre as regras, uma coordenação que permita combinar incentivos entre a nova regra e o arranjo preexistente. Cada nova regra irá compor mais um nó na "rede institucional" que será observada, em seu conjunto, por indivíduos e organizações. Nós fracos fragilizam essa rede, tornando-a cada vez mais ineficiente. Ou seja, reduzem a qualidade institucional, distorcendo a estrutura de incentivos dos indivíduos e das organizações.

As regras de implementação (*rule implementation*) tratam da forma como as decisões serão cumpridas por indivíduos e organizações. Definidos os objetivos, as regras de implementação definem a melhor forma de alcançá-los, a estratégia e as ferramentas de gestão que serão utilizadas. São as regras de implementação que põem em funcionamento a estrutura de incentivos, positivos e negativos, que orientam o comportamento dos indivíduos e organizações. Essas regras definem a estrutura de incentivos necessária à persecução dos objetivos, as ferramentas de gestão pública necessárias à implementação e os mecanismos de monitoramento e avaliação que permitem o aprendizado e a correção dos erros. Muitos problemas sociais derivam de dificuldades de implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Há uma injustificada despreocupação com as decisões e práticas de implementação, responsáveis por transformar decisões e objetivos

abstratos em realidade concreta, por meio de ações que mobilizam indivíduos e organizações. As regras de implementação são tecnicamente complexas porque determinam incentivos e estabelecem procedimentos de adequação entre meios e fins, racionalizando a utilização dos recursos, garantindo o cumprimento das metas e objetivos, corrigindo erros por meio do constante aprendizado. Para tanto, não existe só uma ferramenta de implementação, mas inúmeras.

As regras de adjudicação (*rule adjudication*) estabelecem as garantias para o cumprimento das normas e os mecanismos de resolução de eventuais conflitos entre as partes. A efetividade das instituições depende de decisões acertadas sobre os procedimentos de resolução dos eventuais conflitos entre as partes que precisam observar a regra. Outro dado importante é que não se pode presumir que a criação e a utilização dos mecanismos de garantia são isentos de custo ou risco.

Atribuir exclusivamente aos tribunais a competência para dirimir conflitos, processar e julgar as infrações pode ser ineficiente devido à precariedade e aos custos dos mecanismos de monitoramento dos desvios (a necessidade de acionar órgãos administrativos ou a polícia judiciária), à morosidade judicial (a prestação jurisdicional pode não acontecer no prazo necessário) ou, ainda, ao risco de uma decisão adversa (as decisões estão sujeitas à interpretação, à artimanhas processuais ou à corrupção).

Por isso, o desenho institucional ganha qualidade com a adoção de mecanismos alternativos, de baixo custo e maior efetividade, que contribuam para garantir o cumprimento das decisões. Desta necessidade, de assegurar maior eficiência e confiabilidade das instituições, que decorre o crescente incentivo ao desenvolvimento dos mecanismos de negociação direta, de mediação, conciliação e arbitragem e de controle social e autorregulação.

Quadro 16. Exemplos de meios de resolução extrajudicial de conflitos na CPLP

País	Exemplos
Portugal	Centros de Arbitragem Permanentes / Tribunais Arbitrais / Sistemas Públicos de Mediação (Lei de Arbitragem Voluntária)
Brasil	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (Lei da Arbitragem)[13]
Cabo Verde	Casas do Direito (Lei da Arbitragem)
Angola	Centro de Resolução Extrajudicial de Litígios – Lei da Arbitragem Voluntária (LAV)
Moçambique	Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação (CACM) e Lei de Arbitragem, Conciliação e Mediação (LACM)
Guiné-Bissau	Lei da Arbitragem Voluntária
São Tomé e Príncipe	Centro de Arbitragem (Lei de Arbitragem Voluntária)

Fonte: adaptado de Miguel de Abreu e outros (2008).

A institucionalização, de acordo com Kenneth Shepsle e Mark Boncheck (1996), consiste no estabelecimento de procedimentos regulares, tais como a promoção da especialização, a fixação de jurisdição e o incentivo à delegação e ao monitoramento. O estabelecimento de rotinas e procedimentos é responsável por favorecer a divisão do trabalho e os ganhos advindos da especialização. A divisão do trabalho e a especialização são institucionalizadas por meio da jurisdição que organiza as atividades em diferentes lócus de competência, atribuindo-lhes autoridade para exercer determinadas atividades. Por fim, para assegurar a coordenação entre as jurisdições e prevenir desvios, são estabelecidos os respectivos mecanismos de monitoramento.

13 No Brasil, o Código de Processo Civil traz em seu Art. 3º, parágrafo 3º, que "A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial".

7. As instituições

As instituições criam os incentivos que moldam as interações humanas, são o repositório de autoridade e recurso que fixam as regras da interação social. As instituições são responsáveis por garantir a solidariedade ao longo do tempo e do espaço (GIDDENS, 1984). São as regras, formais ou informais, criadas pela comunidade política para promover os incentivos necessários à resolução de seus problemas sociais relevantes, especialmente aqueles de natureza permanente ou recorrente, orientando a ação individual e coletiva. As instituições permeiam as relações sociais e são tão importantes que podem inclusive definir ou limitar o conjunto de preferências individuais (hábitos, gostos, desejos dos indivíduos).

De acordo com William Scott (2008), as instituições são sistemas simbólicos, comportamentais e materiais que abarcam elementos regulatórios, normativos e culturais-cognitivos, aliando atividades e recursos, para prover estabilidade e sentido as interações sociais. Sob a dimensão cultural-cognitiva, as instituições são responsáveis por atribuir significado ao comportamento e se expressam como crenças comuns que permitem compartilhar sentidos e lógicas de ação. Sob a dimensão normativa, as instituições são responsáveis por prescrever as normas da interação social, definindo os papeis, os fins e os meios legítimos para realizar os valores sociais – estabelecendo como é socialmente esperado que os atores se comportem. Por fim, sob a dimensão regulatória, as instituições cumprem a função instrumental de estabelecer as normas formais que devem ser observadas por indivíduos e organizações.

As instituições são fundamentais, pois cumprem a função de induzir a ação dos atores (indivíduos ou organizações) e alinhar as expectativas sociais, organizando os recursos, oferecendo os incentivos (positivos ou negativos) necessários à cooperação. Por exemplo, a Constituição e as leis estipulam normas de conduta social que geram incentivos positivos e negativos, cuja garantia de cumprimento decorre essencialmente dos órgãos do Poder Judiciário e do sistema de justiça (como a Polícia e o Ministério Público). Governos e empresas são organizações, públicas e privadas, criadas e autorizadas a operar pela Constituição e por leis regulamentadoras, que remuneram indivíduos por seu trabalho, necessário para produzir e gerir bens públicos e privados. As regras de etiqueta informam sobre como os indivíduos devem se portar nas refeições, ao encontrar um amigo no passeio público

e a importância de ser pontual nos compromissos. As instituições orientam os atores sobre como agir e incentivam determinados comportamentos em detrimento de outros, reduzindo a incerteza e estabelecendo uma estrutura estável de interação social.

Desta forma, as instituições funcionam como as regras de um jogo, no qual os indivíduos e as organizações são os jogadores. Esses atores buscam oportunidades institucionais para "vencer o jogo", combinando suas habilidades e estratégias para alcançar seus objetivos (NORTH, 1990). As organizações, que são grupos de indivíduos ligados organizacionalmente por um propósito comum, atuam dessa forma. Escolas são criadas para oferecer soluções aos problemas da educação; hospitais para os da saúde; empresas para produzir os bens privados transacionados no mercado; governos para prover bens públicos à comunidade. Indivíduos e organizações, motivados pela vontade de prosperar, buscam oportunidades dentro do arranjo institucional (econômicas, políticas, sociais). A responsabilidade por atuar, organizar e coordenar adequadamente os incentivos desse arranjo, que cumpre um papel fundamental na resolução dos problemas sociais, é dos gestores públicos.

As instituições definem padrões (normas) que nos informam sobre o que desejamos alcançar, qual o tipo de comportamento esperado e o que fazer quando houver uma diferença entre o comportamento esperado e o observado. Essas normas são afirmações explícitas que orientam a conduta e requerem um certo grau de generalidade para serem aplicadas a um amplo conjunto de sujeitos (indivíduos ou organizações). A concepção moderna de Estado de direito está fundada no pressuposto da prevalência do governo das leis e não do governo dos homens – garantindo o controle da autoridade e o abuso do poder.

As normas têm ainda um forte caráter político, pois alocam benefícios e custos entre as partes que integram uma determinada comunidade, determinando o que é ou não socialmente valorizado – estabelecendo os objetivos e as formas de agir para alcançar esses objetivos. Por isso, as instituições não devem ser entendidas como prescrições politicamente neutras. As instituições são formas de fomentar a cooperação, assim como instrumentos de coerção e redistribuição (MOE, 1990). Cabe ao gestor público assegurar que as instituições cumpram seus propósitos públicos, reformando – as quando necessário à resolução dos problemas sociais.

Mapa cultural

As diferenças culturais são um dos principais fatores de complexidade institucional. Não são somente as leis que diferenciam os países e regiões, mas também os valores. Diferentes visões de mundo complexificam os esforços de cooperação e podem induzir os gestores a erro. Modelos simplistas e baseados em estereótipos culturais são a causa de muitas dificuldades de comunicação e negociação.

Quadro 18. Dimensões culturais

Comunicação	
Contexto reduzido: favorece a linguagem simples, precisa, clara e direta (mensagem interpretada literalmente)	**Contexto ampliado:** favorece a linguagem complexa, com nuances e camadas (mensagem aberta à interpretação)
Avaliação	
Direta: críticas construtivas são francamente oferecidas de forma direta	**Indireta:** críticas construtivas são subentendidas e oferecidas de forma indireta
Persuasão	
Princípios: privilegia uma lógica dedutiva e holística (princípios antecedem a aplicação)	**Aplicação:** privilegia uma lógica indutiva e específica (aplicação antecede os princípios)
Liderança	
Igualitário: menor deferência às figuras de autoridade (familiar, social, política etc.)	**Hierárquico:** maior deferência às figuras de autoridade (familiar, social, política etc.)
Decisão	
Consensual: decisões são acordadas entre os interessados	**Imposta:** decisões são impostas pela autoridade
Confiança	
Baseada na tarefa: confiança mútua e respeito são conquistados pelo trabalho	**Baseada na relação:** confiança é resultante de conexão pessoal e afetiva
Discordância	
Confronta: é tolerante ao confronto e à discordância aberta	**Não confronta:** não tolera o confronto e a discordância aberta
Agendamento	
Estrito: adere de forma estrita ao cronograma acordado	**Flexível:** admite que o cronograma é um acordo flexível

Fonte: adaptado de Erin Meyer (2014).

Para nos ajudar a identificar e lidar melhor com as principais diferenças culturais que impactam na gestão das organizações (públicas e privadas), Erin Meyer (2014, p. 119-123) propôs uma tipologia baseada em oito dimensões, independentes entre si, que representam comportamentos de gestão em que as lacunas culturais são mais comuns. Não há perspectiva certa ou errada, esses comportamentos são admitidos, ou não, dentro das comunidades culturais nas quais as organizações estão inseridas.

7.1. O processo de institucionalização

Os indivíduos institucionalizam soluções para os seus problemas, criando organizações e regras que lidam com eles de forma sistemática, evitando dispender esforços para resolver cada um desses problemas isolada e repetidamente. As soluções são transformadas em normas que geram os incentivos necessários à ação dos atores individuais e coletivos (organizações). As organizações exploram as oportunidades geradas por essas regras, agregando recursos e autoridade para agir. A interação entre essas instituições e organizações constitui o arranjo institucional.

A adoção desses critérios e a busca por melhores resultados regulatórios fazem com que os gestores avaliem, para cada caso, se é melhor a regulação adotar a forma de regras ou princípios. As regras estabelecem prescrições específicas (por exemplo, estabelece o limite máximo de velocidade na rodovia em 80km/h ou especifica as regras de procedimento que professores e alunos devem adotar na escola). Os princípios definem padrões abertos que buscam orientar o comportamento em determinado sentido (por exemplo, exige prudência do motorista que dirige na rodovia ou estabelece que professores e alunos devem promover um ambiente de respeito mútuo na escola). No primeiro caso (regra) é fácil observar o cumprimento, mas a mera observância formal da regra pode prejudicar o atingimento do objetivo regulatório (por exemplo, dirigir de forma prudente ao longo de toda a rodovia, não somente nos pontos de fiscalização). No segundo caso (princípio) será difícil determinar o critério de cumprimento, mas fácil identificar uma eventual fuga do direcionamento regulatório.

O debate sobre a qualidade dos padrões regulatórios culminou na identificação de três estratégias para o estabelecimento de padrões regulatórios: tecnológico, de desempenho ou de gestão. O padrão tecnológico é a forma clássica de regulação, baseada na "prescrição de uma determinada

solução ao problema" – especificando a tecnologia, o comportamento ou procedimento, que deve ser adotado. O padrão de desempenho é aquele que permite aos agentes regulados decidirem sobre a melhor forma de alcançar os objetivos regulatórios estipulados.

O padrão gerencial, por sua vez, estabelece que os agentes regulados são capazes de diagnosticar e tratar suas vulnerabilidades, consideradas as prioridades regulatórias, a partir de seus próprios sistemas gerenciais especializados (LODGE; WEGRICH, 2012a). Todos esses padrões apresentam vantagens e desafios.

Quadro 19. Exemplos de padrão regulatório

Padrão	Exemplo (aquisição de insumos para hospital público)	Desafios
tecnológico	definir em lei todos os procedimentos licitatórios a serem observados para a aquisição dos insumos (qualquer violação de procedimento é sancionada)	mesmo observando todo o procedimento licitatório, o preço final pode ser superior, ou a qualidade dos insumos inferior aos de mercado
desempenho	definir em contrato de gestão os padrões de desempenho esperados do hospital (todo os resultados esperados são monitorados, e o desempenho insatisfatório é sancionado)	a definição dos resultados esperados e o seu monitoramento podem ser falhos, ou choques externos podem prejudicar de forma inesperada o desempenho
gerencial	são confiados ao hospital os recursos necessários à aquisição dos insumos (os padrões são fixados e justificados pelo próprio hospital que prestará contas periodicamente ao poder público)	exige maior capacidade especializada do poder público para avaliar os padrões específicos de cada hospital (seus procedimentos, metas, controles etc.)

Fonte: elaborado pelo autor.

Como o gestor público opera cotidianamente no estabelecimento de padrões que induzem a cooperação e a coordenação, de forma racional e lógica, para promover os resultados necessários à resolução dos problemas sociais (a criação de valor público), saber analisar e avaliar sua adequação e aprimorar o seu desenho, por meio de iniciativas inovadoras, é uma habilidade essencial para a prática da Gestão Pública. Por essa razão, com o propósito de alcançar melhores soluções aos problemas sociais, aprimorando a qualidade institucional, os gestores precisam observar as melhores práticas de institucionalização.

Segundo, Luís Carlos Bresser-Pereira (1998) e Carolyn Hill e Laurence Lynn (2009), a institucionalização e as reformas institucionais devem observar, concomitantemente, três dimensões: a estrutural (legal), a gerencial (habilidades técnicas, de empreendedorismo e liderança) e a cultural (valores, princípios e motivação pessoal). Na prática, isso significa que é necessário alinhar as normas, a cultura e as práticas de gestão, por meio de instituições formais (como regras e processos) e informais (como práticas e valores). Reformar a lei e os regulamentos sem que haja uma mudança nos processos de gestão e eventualmente uma formação adequada das partes interessadas promove a inefetividade da decisão. Da mesma forma, todo o treinamento técnico pode ser prejudicado se não for acompanhado de mudanças nos valores e crenças dos agentes responsáveis por dar-lhe cumprimento. Soluções institucionais de melhor qualidade alinham normas às práticas e valores.

Por exemplo, a introdução de novas práticas gerenciais, como os contratos de gestão, exige, além de previsão legal, o treinamento técnico de agentes para desenhar adequadamente os contratos, monitorar o cumprimento e avaliar os resultados, dentro de uma nova concepção valorativa sobre a Gestão Pública, baseada na autonomia dos agentes e focada no alcance dos resultados, ao invés da ênfase no controle e no processo. Ao negligenciar qualquer uma dessas dimensões (formais e informais) a solução institucional se inviabiliza.

Quatro concepções sobre a Gestão Pública

A cultura são os valores compartilhados que legitimam as práticas sociais. Na Gestão Pública, essa dimensão cultural se expressa por meio dos valores associados ao entendimento sobre como devemos estruturar a prestação dos serviços de interesse público. Essas diferentes concepções formam um quadro de referência cultural a partir do qual se opera nas instituições. A partir de uma perspectiva cultural, é possível identificar quatro concepções culturais predominantes, de acordo com as respostas oferecidas a duas perguntas: quem sou eu? O que devo fazer? A primeira pergunta resulta na identidade, forte ou fraca, do indivíduo ao grupo. A segunda pergunta esclarece sobre a liberdade do indivíduo para decidir (WILDAVSKY, 1987).

A primeira dimensão (grupo) representa o grau em que a escolha individual é limitada pelas decisões de grupo, vinculando o indivíduo aquela

coletividade (por exemplo, uma vida dentro de uma comunidade dinástica é determinada pelas decisões de grupo). Essa dimensão debate se devemos organizar os serviços de interesse público de forma coletiva ou individual.

A segunda dimensão (rede) expressa o grau em que nossa vida é limitada por regras e convenções que reduzem a margem individual de discricionariedade (por exemplo, as regras que restringem a escolha de nomes em determinados países). Essa dimensão debate em que medida é possível e/ou desejável operarmos rotineiramente pelas regras ou admitirmos exceções caso a caso. Segundo Hood (1998), a combinação dessas dimensões permite identificar quatro concepções que determinam as variadas crenças e atitudes sobre o que é concebido como o bom governo, a justiça social, a culpa e o culpado pelas falhas da Gestão Pública.

Quadro 20. Quatro concepções sobre a Gestão Pública

Rede	**Grupos**	
	Baixo	**Alto**
Baixo	**Concepção Fatalista** Baixa cooperação, limitada por regras	**Concepção Hierárquica** Coesão social, limitada por regras
Alta	**Concepção Individualista** Atomização, barganha e negociação	**Concepção Igualitária** Elevada participação, decisões estão em debate

Fonte: adaptado de Hood (1998, p. 9).

A perspectiva hierárquica da organização tende a atribuir as necessidades coletivas, uma importância maior do que aos interesses individuais, estabelecendo estruturas diferenciadas e sistemas de regras coerentes que privilegiam decisões de cima para baixo (*top-down*). Segundo essa concepção, o baixo desempenho organizacional é o resultado da desconformidade com as regras, da falta de autoridade e de conhecimento.

A perspectiva individualista da organização enfatiza a maximização do interesse individual, desta forma, as instituições são desenhadas para criar estruturas de incentivos (prêmios e sanções individuais) e favorecer o controle por meio da competição – o mercado é entendido como tendo potencial de gerar melhores resultados do que as estruturas hierárquicas. Segundo essa concepção, o baixo desempenho é o resultado de informações, incentivos

e recompensas equivocados. A perspectiva igualitária da organização privilegia uma visão horizontal da gestão, baseada na coprodução de serviços e na participação na formulação e avaliação das políticas. As instituições são criadas para incentivar a responsabilização recíproca, pelos próprios pares. Segundo essa concepção, o baixo desempenho é causado pelo abuso sistemático do poder pelos próprios agentes, prejudicando a cooperação entre as partes interessadas. A perspectiva fatalista da organização entende que os gestores e os cidadãos estão individualmente sujeitos a um conjunto de regras externas, dificilmente alteradas por sua própria vontade. Segundo essa concepção, esses agentes são vítimas das circunstâncias e o baixo desempenho deriva da incapacidade de transformar o estado geral das coisas, resultando fatalmente na situação de baixo desempenho.

Os adeptos de cada uma dessas concepções culturais compartilham de uma mesma visão de mundo, estabelecendo relações de apoio e estruturando as organizações públicas de acordo com seu próprio conjunto de valores. Essas concepções se mantêm coerentes em oposição as demais, em face das ideias compartilhadas pelos seus adeptos e das estruturas correspondentes que são criadas, promovendo uma base culturalmente viável para o exercício da Gestão Pública.

7.2. As garantias de cumprimento (*enforcement*)

As garantias de cumprimento (*enforcement*) são parte essencial do bom funcionamento das instituições, prevenindo a violação das regras, fixando e assegurando a execução de eventuais sanções. Regras desprovidas de garantias de cumprimento são "letra morta", não têm valor, porque são facilmente negligenciadas.[14] Essa dimensão estabelece que a efetividade das instituições depende do estabelecimento de garantias de cumprimento e de monitoramento das regras que visam garantir a mudança esperada de comportamento (LODGE; WEGRICH, 2012). Expressões como "lei para inglês ver", "jeitinho brasileiro" e a "lei que não pega" são comuns para descrever uma instituição ou todo um arranjo institucional que carece de garantias de cumprimento (*enforcement*).

14 Segundo Kelsen (1986), pode se considerar a sanção uma complementação da norma, haja vista que independentemente da natureza desta última, deve impor a conduta desejada (o dever ser), enquanto uma ordem jurídica positiva deve garantir a existência de uma sanção em caso de ocorrer o descumprimento (ordem moral positiva). Há, assim, uma dualidade de imposições.

Inúmeras intervenções públicas (instituições) não funcionam porque não são respeitadas. Inúmeras soluções institucionais mal implementadas não cumprem sua função porque, geralmente, carecem de garantias de cumprimento. Mais do que o estabelecimento de sanções, trata-se da ausência de mecanismos que promovam o cumprimento integral da regra. A qualidade institucional está diretamente ligada à capacidade de fazer cumprir e gerar comprometimento com as instituições, seja por meio de mecanismos formais, como sanções legais e o sistema judicial, ou informais, como a educação, os valores sociais ou os incentivos psicológicos (sentimento de honra, honestidade, compromisso pessoal).

Em geral, esses mecanismos de garantia (*enforcement*) são classificados como de dissuasão ou de persuasão. Os mecanismos de dissuasão são fundados no cálculo individual de custo-benefício que orienta os gestores públicos a reforçar os custos do descumprimento, por meio do incremento das ações de monitoramento e de responsabilização e sanção dos transgressores. Os mecanismos de persuasão, por outro lado, buscam convencer os indivíduos sobre a importância ou a relevância de observar as instituições. Por um lado, a estratégia de dissuasão pressupõe que os indivíduos e as organizações calculam os benefícios e os custos do não cumprimento. Nesse cálculo, os agentes irão considerar os benefícios do não cumprimento, descontados os custos, considerando a probabilidade de detecção, o grau da sanção e a probabilidade de sua real imposição.

Além disso, os agentes também irão observar se os demais agentes estão cumprindo a regra. Se não estiverem, seus incentivos para cumprir serão menores, pois arcarão com os custos do cumprimento, tendo seu próprio benefício reduzido em comparação com os demais. Consequentemente, o não cumprimento das regras leva à recomendação do aumento da sanção, que deve ser acompanhada de mecanismos efetivos de detecção e responsabilização para que a dissuasão seja crível. No entanto, essa abordagem desconsidera tanto os elevados custos de imposição das sanções (monitoramento, denúncia ou aplicação fundamentada da sanção, processo recursal e decisão final, execução final da sanção), quanto os esforços feitos de boa-vontade, por parte daqueles que desejam cumprir as regras, mas que as desconhecem ou não têm orientação suficiente para isso. Regulados que são punidos quando agindo

de boa-fé perdem a confiança nas instituições (tornam-se cínicos), o que prejudica o cumprimento voluntário.

Por outro lado, a estratégia de persuasão pressupõe que o cumprimento não deriva de um cálculo racional, baseado na coerção, mas está imerso em questões práticas, como falta de recursos e até mesmo ignorância, que dificultam a cooperação voluntária. Por isso, os adeptos dessa estratégia acreditam que é melhor atuar na prevenção do descumprimento do que na punição dos transgressores e na eventual reparação dos danos. Dessa forma, as ferramentas de informação, aconselhamento e mediação cumprem um papel primordial, deixando as medidas de sanção em segundo plano. No entanto, essa abordagem desconsidera que existem regulados que realmente agem de forma oportunista, buscando oportunidades para explorar o interesse público. Regulados que não são sancionados, quando agem de má-fé, também minam a confiança da sociedade nas instituições.

As duas dimensões do *enforcement*

Tradicionalmente, a literatura sobre as garantias de cumprimento (*enforcement*) foi dominada pelo debate entre aqueles que defendiam estratégias de dissuasão ou de persuasão. Quando analisadas isoladamente, a estratégia de persuasão parece oferecer uma resposta mais adequada quando os agentes demonstram maior consciência social (havendo vontade de cumprir), ao passo que a estratégia de dissuasão parece funcionar melhor quando os agentes demonstram maior conhecimento sobre requisitos regulatórios.

Quadro 21. As duas dimensões da garantia de cumprimento (*enforcement*)

Nível de conhecimento sobre os requisitos regulatórios	**Vontade de cumprir**	
	Baixa	**Alta**
Alto	**Cálculo amoral** Bem informados, não dispostos a cumprir	**Tentativas honestas** Bem informados, dispostos a cumprir
Baixo	**Objetores por princípios** Pouco informados, mas dispostos a cumprir	**Organizacionalmente incompetentes** Pouco informados, mas dispostos a cumprir

Fonte: adaptado de Martin Lodge e Kai Wegrich (2012, p. 80).

Assim, desconsiderando a situação em que os agentes realizam "tentativas honestas" de cumprimento, dispondo de informação e vontade de cumprir, é razoável supor que a estratégia de dissuasão será ótima quando houver um "cálculo amoral" (bem-informado, mas não disposto a cumprir), da mesma forma que a estratégia de persuasão será ótima quando houver um agente organizacionalmente incompetente (pouco informado, mas disposto a cumprir). Ambas terão dificuldade quando os agentes foram "objetores por princípios", sendo pouco informados e não dispostos a cumprir.

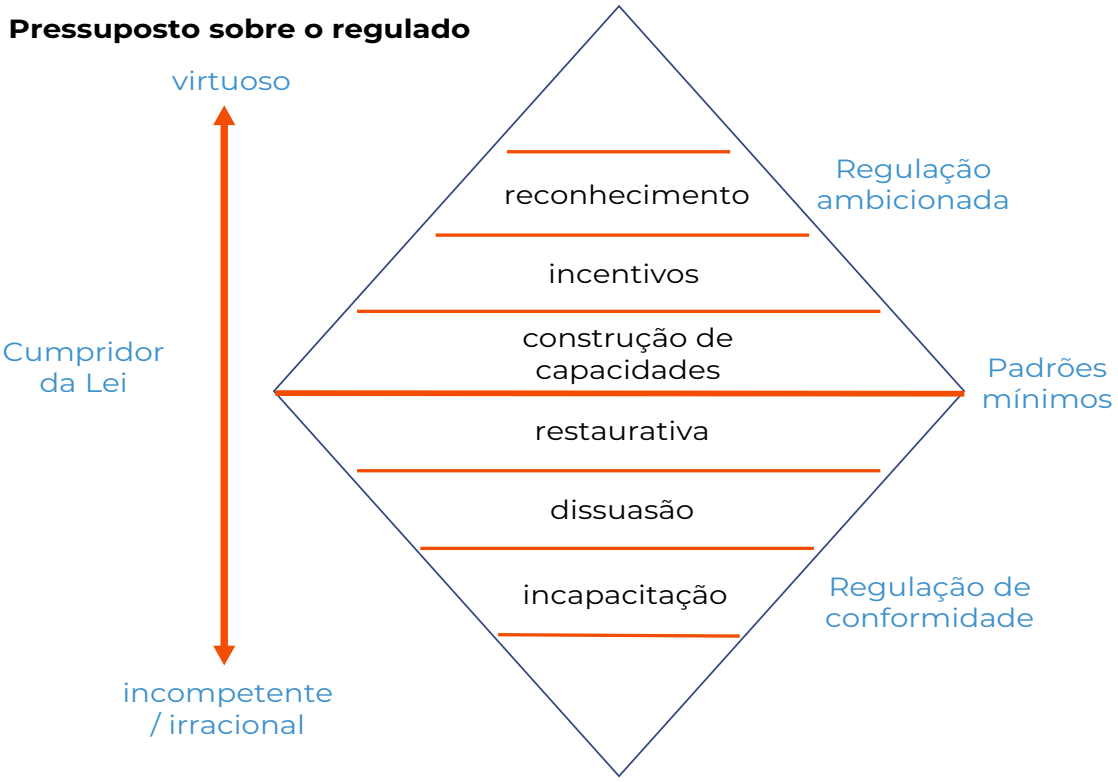
O modelo evidencia que é preciso considerar se os agentes desejam cumprir as normas e se são conhecedores dela. Desta forma, os mecanismos de garantia devem ser desenhados observando as características e prováveis respostas dos agentes regulados. Caso contrário, a adoção de mecanismos de garantia equivocados poderá resultar na inefetividade da instituição.

Gradualmente, a aparente dicotomia entre as estratégias de persuasão e dissuasão foi sendo superada por uma estratégia de regulação responsável em que o grau de adoção dos mecanismos de garantias depende dos resultados da própria interação entre reguladores/regulados. Na prática, isso implica na adoção de uma escala gradativa de mecanismos de garantia que iniciam encorajando o cumprimento voluntário (disseminando informações, prestando orientações, notificando eventuais descumprimentos), mas logo passam a impor sanções progressivamente mais severas em caso de descumprimento (sanções administrativas, civis e/ou penais). A regulação responsiva busca adotar medidas que permitam punir aqueles que descumprem e encorajar aqueles que cumprem voluntariamente.

A regulação responsável estabelece que as medidas de garantia devem refletir o resultado da interação entre reguladores e regulados, combinando medidas progressivas de persuasão e dissuasão – conforme a interação progride, permitindo a escalada ou desescalada das medidas (AYRES; BRAITHWAITE, 1992). O comportamento cooperativo dos regulados, quando demonstrando honesto comprometimento com o cumprimento das regras e vontade de corrigir os desvios, é recompensado com o comportamento não intrusivo e coercitivo das autoridades regulatórias. Além disso, a ameaça crível de uma escalada de sanções que pode resultar em uma sanção severa (como a incapacitação do agente, por meio da revogação da licença

de funcionamento) serve como incentivo para a manutenção de uma estratégia colaborativa voluntária por parte do regulado.

Figura 9. O diamante regulatório



Fonte: adaptado de Jonathan Kolieb (2015, p. 150).

A regulação responsiva estabelece que as medidas de garantia devem refletir o resultado da interação entre reguladores e regulados, combinando medidas progressivas de persuasão e dissuasão – conforme a interação progride, permitindo a escalada ou desescalada das medidas (AYRES; BRAITHWAITE, 1992). O comportamento cooperativo dos regulados, quando demonstrando honesto comprometimento com o cumprimento das regras e vontade de corrigir os desvios, é recompensado com o comportamento não intrusivo e coercitivo das autoridades regulatórias. Além disso, a ameaça crível de uma escalada de sanções que pode resultar em uma sanção severa (como a incapacitação do agente, por meio da revogação da licença de funcionamento) serve como incentivo para a manutenção de uma estratégia colaborativa voluntária por parte do regulado. O recurso fundamental da regulação responsável é a crença dos regulados de que haverá uma escalada, crível e inexorável, das sanções.

No primeiro nível, as medidas de persuasão buscam efetivar uma justiça restaurativa, pressupondo a boa vontade do regulado em cumprir as regras. As principais medidas adotadas são o aconselhamento, a instrução, o aviso e o acordo negociado de metas de cumprimento. No segundo nível, as medidas de dissuasão buscam elevar os custos do não cumprimento, reduzindo os seus benefícios, pressupondo a realização de um cálculo racional pelo agente regulado. As principais medidas adotadas são a sanção administrativa (restrições ou proibições), civil (multas) e/ou penal (restrição de liberdade) aplicáveis ao caso. No terceiro nível, as medidas de incapacitação buscam proibir a atuação do regulado, encerrando suas atividades, por concluir que o regulado é incompetente para executá-las. A principal medida adotada é a revogação da licença de operação ou funcionamento (AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

A regulação responsável é uma estratégia que visa não só adotar a medida menos gravosa primeiro, tornando o sistema de garantias mais legítimo perante os regulados, mas também tornar as medidas mais econômicas. A regulação responsável informa racionalmente os regulados que, a menos que executem fielmente o plano de ação acordado com o regulador (persuasão), prevendo inclusive o reconhecimento e a execução de sua própria responsabilização quando necessário, eles sofrerão uma sanção extremamente rígida (dissuasão), de acordo com a escala prevista, tornando mais fácil ao regulador impor as sanções mais pesadas pela infração. A escala informa ao agente racional que é do seu próprio interesse adimplir as obrigações assumidas.

No entanto, ao longo do tempo, limitações da regulação responsiva foram abrindo espaço para o desenvolvimento de outras estratégias regulatórias. A primeira dessas estratégias é a regulação baseada em riscos (*risk-based regulation*), que privilegia a execução das medidas de cumprimento para aqueles objetivos regulatórios mais importantes. A partir de uma análise sobre a probabilidade de ocorrência e impacto das atividades para os objetivos regulatórios, são estipulados controles (mecanismos de garantia) para aqueles pontos de maior risco regulatório. Dessa forma, é possível não só dar maior transparência ao processo, como também avaliar de forma científica os custos e benefícios envolvidos nas atividades de garantia, em face dos objetivos regulatórios. Por outro lado, essa estratégia demanda uma grande quantidade de informação sobre o regulado e uma sofisticada

capacidade regulatória do regulador. Além disso, é possível que uma grande quantidade de atividades consideradas de "baixo risco" seja deixada de lado, causando um prejuízo decorrente da sua acumulação.

A segunda estratégia é denominada de regulação inteligente (*smart regulation*), baseada na atuação flexível e inovadora de controle social que busca envolver outros agentes garantidores como corporações e organizações da sociedade civil (terceira parte), além dos órgãos governamentais. A regulação responsável é orientada para um modo de governança hierárquico que desconsidera o atual contexto de integração entre os setores público e privado do Estado. Os órgãos públicos não são os únicos reguladores, nem os únicos responsáveis pelas garantias de cumprimentos. A regulação inteligente reconhece que é possível melhorar a eficiência regulatória das formas convencionais de regulação governamental, pois existem inúmeras formas regulatórias e uma pluralidade de atores da sociedade civil que influenciam no comportamento dos agentes regulados, como: os padrões internacionais, as cadeias produtivas, os mercados financeiros e seguradores, as associações industriais, os sistemas internos de controle etc.

Como os regulados geralmente detêm mais recursos (financeiros, materiais, informacionais, humanos etc.) que o poder público, o papel mais adequado para o governo é o de criar as condições para que outros atores assumam a maior parte dos custos de garantia, incentivando a adoção de certificações, seguros e outros mecanismos de controle empresarial, corporativo ou social. A regulação inteligente funciona bem quando agentes de mercado ou da sociedade civil podem agir como garantidores, para fazer cumprir os objetivos regulatórios de forma mais efetiva, legítima e econômica do que o governo (GUNNINGHAM; GRABOSKY, 1998). Em Portugal, por exemplo, os contratos de obras públicas são segurados contra um eventual inadimplemento das empreiteiras (atraso, aumento de preço, baixa qualidade da obra etc.). Nesse modelo, denominado seguro-garantia por desempenho (*performance bond*), seguradoras ou instituições financeiras oferecem garantias financeiras ao poder público de que as obrigações serão adimplidas, sendo remunerados para avaliar e assumir esse risco. Dessa forma, uma terceira parte (seguradoras) é incentivada a supervisionar com atenção o fiel cumprimento dos contratos públicos.

A terceira estratégia de regulação é denominada de meta-regulação (*meta-regulation*) e atribui ao governo a função de gerenciar os riscos

do sistema de gestão de riscos dos agentes regulados. Segundo essa perspectiva, o papel do regulador não consiste em executar as funções que garantem o cumprimento, mas auditar e avaliar os sistemas de controle dos regulados (a liderança, a equipe e os procedimentos), estimulando a adoção de sistemas de autorregulação. A meta-regulação reconhece que, em determinadas circunstâncias, a melhor forma de alcançar os objetivos regulatórios é por meio dos próprios agentes regulados que dominam o conhecimento e detêm os recursos necessários para a execução das atividades, sob a supervisão do regulador. O regulador é um acreditador do sistema de garantias acordado com o próprio agente regulado e as demais partes interessadas; ele e os demais interessados inspecionam o cumprimento do plano acordado e proposto pelo regulado. A meta-regulação funciona bem em face de objetivos regulatórios complexos, que envolvem atividades e conhecimentos sofisticados que precisam ser levados a público para um acompanhamento adequado. No Brasil, por exemplo, a Lei Anticorrupção (Lei nº12.846/2013) instituiu um sistema no qual as próprias empresas passam a ser incentivadas a elaborar e implementar seus planos de integridade, que serão avaliados pelos órgãos de controle governamental em caso de ocorrência de infração à lei (empresas com programas efetivos de integridade podem ter sanções reduzidas). A Lei Anticorrupção não detalha como as empresas devem estruturar seus programas de integridade, deixando sob responsabilidade das empresas definir e implementar as medidas adequadas às suas atividades.

Nenhuma estratégia regulatória é perfeita ou aplicável em qualquer contexto. É importante conhecer a motivação, o contexto e o histórico da interação entre reguladores e regulados para estabelecer qual é a melhor estratégia regulatória aplicável em cada caso. Se o objetivo regulatório é fazer cumprir o "espírito da norma", mais do que a "letra da lei", é importante selecionar com atenção os mecanismos de garantia que serão responsáveis.

8. Estratégias de mudança institucional

A reforma institucional é um tema central para a Gestão Pública; porém, limitações materiais, informacionais, cognitivas, políticas, comportamentais devem ser consideradas e restringem a capacidade de reforma. Na prática, essa complexidade acaba oferecendo poucas oportunidades para a inovação e a mudança institucional, geralmente realizadas de forma incremental

(reformas que promovem pequenas mudanças graduais na direção desejada) ou decorrentes de raras janelas de oportunidade (conjuntura incomum, favorável ou de crise, que permite reformas radicais).

Os problemas sociais, como as políticas públicas, são dinâmicos. Isso significa que as políticas públicas podem mudar (caso haja retornos negativos) ou permanecer estáveis (caso haja retorno positivos). As mudanças incrementais ocorrem quando há ajustes graduais e marginais que combinam maior tempo com pequenas alterações. As mudanças radicais, não incrementais, envolvem disrupturas que desafiam a ordem preestabelecida na qual as políticas públicas estavam baseadas, combinando alterações significativas em um curto período de tempo.

Barreiras à implementação das mudanças institucionais

Existem duas categorias amplas de vieses que geram empecilho às mudanças institucionais: a) os vieses cognitivos: os atalhos mentais, não intencionais, que podem distorcer a avaliação das alternativas, quando há a necessidade de tomar decisões importantes, pouco frequentes, e elevada incerteza; e, b) os problemas de agência: quando os tomadores de decisão agem motivados pelo interesse próprio ou de sua clientela político-eleitoral imediata, desprezando valores éticos universalistas (o bem-estar comum) (BATTAGLIO e outros, 2018). Na categoria de vieses cognitivos estão os:

1) Vieses de estabilidade (*status quo*), que criam uma tendência de inércia na presença de incerteza (incrementalismo/dependência da trajetória):

1.1. Aversão à perda: sentir as perdas mais intensamente do que os ganhos de mesmo valor, levando a maior aversão ao risco do que um cálculo racional sugeriria;

1.2. Falácia dos custos irrecuperáveis: presta atenção aos custos históricos que não são recuperáveis ao considerar os cursos futuros de ação;

1.3. Ancoragem: significa preder-se a um valor inicial, levando a ajustes insuficientes das estimativas subsequentes (fortalecido por compromissos eleitorais ou mentalidades legalistas);

2. Vieses de reconhecimento identificam padrões onde não existem, por exemplo:

2.1. Viés de confirmação: ponderação excessiva de evidências consistentes com uma crença favorável, subponderação das evidências contra uma crença favorecida ou falha na busca imparcial de evidências; isto inclui recall seletivo e avaliação tendenciosa de evidências;

2.2. Efeito halo: tendência para impressões positivas (ou negativas) de uma pessoa, organização ou serviço em uma área para positivamente (ou negativamente) influenciar opiniões ou sentimentos em outras áreas;

2.3. Viés de atribuição: erros sistemáticos cometidos quando as pessoas tentam encontrar razões para comportamentos ou resultados, tanto positivos quanto negativos;

2.4. Viés de sobrevivência (ou sobrevivência): concentrar-se em itens que passaram por algum processo de seleção e ignorar aqueles que não funcionaram, normalmente por causa de sua falta de visibilidade;

2.5. Falsas analogias (isomorfismo mimético): contando com comparações com situações que não são diretamente comparáveis; isto inclui a gestão por exemplo, ou seja, generalização com base em exemplos recentes ou memoráveis;

2.6. Poder de contar histórias: tendência a acreditar mais facilmente em um conjunto de fatos quando são apresentados como parte de uma história coerente;

2.7. Tendência do campeão: tendência de avaliar positivamente uma alternativa com base na trajetória pessoal de "sucesso" da pessoa que sustenta o argumento ou quando o proponente é um associado de confiança pessoal.

3. Os vieses de ação induzem a ação de forma mais imprudente e menos racional, por exemplo:

3.1. Excesso de confiança: superestimar o nível de habilidade pessoal em relação aos demais, superestimando a capacidade de afetar os resultados futuros, assumindo o crédito pelos resultados passados e negligenciando as chances de mudança;

3.2. Otimismo excessivo: tendência a adotar uma atitude super otimista sobre o resultado das ações planejadas, superestimando a

probabilidade de eventos positivos e subestimando a probabilidade de eventos negativos;

3.3. Negligência dos concorrentes: a tendência de planejar sem levar em consideração as respostas competitivas, como se alguém estivesse jogando tênis contra uma parede ao invés de contra um oponente que oferece uma resposta estratégica.

4. Vieses sociais emergem da preferência pelo consenso sobre conflito, por exemplo:

4.1. Pensamento de grupo (ou "efeito bandwagon" ou "instinto de pastoreio"): desejo de se conformar com o comportamento e as opiniões dos outros, sem o custo de uma avaliação realista de cursos alternativos de ação;

4.2. Manejo de girassol: tendência dos grupos se alinharem com as opiniões de seus líderes, explícitas ou presumidas.

5. Vieses de interesse surgem na presença de conflitos de incentivos, incluindo os incentivos não monetários ou puramente emocionais, por exemplo:

5.1. Percepção desalinhada dos objetivos organizacionais: divergências (geralmente não ditas) sobre a hierarquia ou peso relativo de objetivos perseguidos pela organização e sobre as compensações entre eles;

5.2. Apegos inadequados: apego emocional de indivíduos a pessoas ou elementos da organização (como legados de programas), criando um desalinhamento de interesses;

5.3. Favoritismo dentro do grupo: os indivíduos tendem a buscar resultados favoráveis a si mesmo, sua unidade ou seu eleitorado, às custas dos interesses do público em geral.

Na categoria dos **problemas de agência**, estão as barreiras do tipo:

1. "O jogo curto": as motivações dos indivíduos não estão alinhadas com os da organização como um todo. Logo, os gestores, ao almejar outro posto e priorizar a própria carreira e rede particular de contatos, não têm qualquer comprometimento com os resultados de longo prazo da Gestão Pública.

2. "É do meu jeito ou o problema é seu": servidores públicos de carreira detêm conhecimento específico que pode limitar os tomadores de decisão a aceitarem sua versão dos fatos e as suas recomendações.

Por isso, é comum que os servidores públicos de carreira detenham mais informação e conhecimento do que os ministros que os permitam agir em favor de seus próprios interesses corporativos ou limitando os mecanismos de responsabilização e avaliação de desempenho.

3. "Elevar a resistência": indivíduos costumam ter atitudes diferentes em relação ao risco do que a sua organização. Consequentemente, os gestores não se comprometem com metas arriscadas (e às vezes necessárias) em que não exista certeza de cumprimento ou possibilidade de fuga das responsabilidades (como ameaça ao orçamento destinado à agência pública).

4. "Eu sou meus números": as partes interessadas não podem observar diretamente a qualidade do esforço ou mensurar inequivocamente todos os resultados públicos. Portanto, como os gestores são avaliados pelos números, não pela qualidade do tempo trabalhado, dedicam-se somente a atingir as metas e nada mais. Além disso, os gestores podem manobrar para garantir o cumprimento só formal das metas de desempenho.

Superar essas barreiras é uma habilidade essencial para o gestor público, que deverá utilizar técnicas específicas para tratar cada tipo de barreira. Os vieses da estabilidade (*status quo*) podem ser superados por meio do uso sistemático das técnicas de gestão estratégica, os vieses da ação por meio de análise de riscos, os vieses sociais por meio de um processo decisório racional e baseado em evidências (ao invés de consenso político) e os vieses do reconhecimento e do interesse, que são mais difíceis de tratar, devem ser objeto de constante monitoramento. Para realizar mudanças efetivas, os gestores públicos devem: a) deixar de buscar somente a concordância para debater pluralmente alternativas reais de mudança; b) deixar de "tentar agradar a todos" para "ter a coragem de priorizar as ações e fazer a coisa certa"; c) evitar a inércia orçamentária para destinar os recursos para as ações prioritárias; d) realizar iniciativas para reduzir resistências e adotar uma gestão por desempenho; e, e) escapar da armadilha do planejamento irrealizável de longo prazo para a realização imediata dos primeiros passos da mudança (CRAMER e outros, 2019).

Como as instituições são, por definição, estáveis, é preciso compreender em que circunstâncias o gestor público consegue reformá-las. O primeiro tipo de fator é exógeno (ocorre de fora para dentro das instituições): são as crises e oportunidades que permitem a mudança, em momentos de conjuntura crítica, em que ocorre a alteração na estrutura de incentivo dos agentes em razão de fatores externos. Por exemplo, uma crise fiscal altera a disposição da sociedade e dos políticos para reformar o sistema tributário nacional. O segundo tipo de fator é endógeno (ocorre em razão do caráter distributivo das instituições): são as variações e mudanças incrementais decorrentes de pequenos ajustes acumulativos e alterações na interpretação ou cumprimento das instituições. Os indivíduos que interpretam, implementam e fazem cumprir as instituições podem transformar a maneira como os recursos são alocados institucionalmente.

De acordo com James Mahoney e Kathless Thelen (2010), é possível identificar quatro estratégias de mudança institucional endógena que promovem as condições para o surgimento de diferentes agentes de transformação:

- o deslocamento (*displacement*), que incentiva a ação dos insurrectos;
- a estratificação (*layering*), que incentiva os subversivos;
- a acumulação (*drift*), que incentiva os simbiontes; e,
- a conversão (*conversion*), que incentiva os oportunistas.

Essas categorias são resultado da combinação entre o nível de discricionariedade da instituição e a capacidade de haver veto à mudança no contexto político. O deslocamento visa a substituição das regras existentes por novas, incentivando a atuação dos insurrectos que se opõem ao status quo e se mobilizam para eliminar as instituições existentes. A estratificação visa introduzir novas instituições sob as instituições já existentes, incentivando os subversivos que, dentro do arranjo institucional vigente, aguardam uma oportunidade para promover um ajuste incremental que contribui para alterar, de forma cumulativa, os resultados institucionais.

Quadro 22. Fontes de mudança institucional

Características do contexto político	Características das instituições-alvo	
	Baixo nível de discricionariedade	**Elevado nível de discricionariedade**
Forte possibilidade de veto	**Estratificação** (Subversivos)	**Acumulação** (Simbiontes)
Fraca possibilidade de veto	**Deslocamento** (Insurrectos)	**Conversão** (Oportunistas)

Fonte: adaptado de James Mahoney e Kathless Thelen (2010, p. 28).

A acumulação visa modificar o impacto de uma instituição existente ao transformar o ambiente, essa estratégia incentiva os simbiontes que exploram as vantagens derivadas da capacidade limitada de fazer cumprir a instituição, alterando o seu sentido prático. A conversão visa alterar o cumprimento das instituições existentes ao ressignificá-las estrategicamente; essa estratégia incentiva os oportunistas a explorarem as ambiguidades de interpretação e implementação para ressignificarem as instituições, dando-lhes sentido diferente do original. Essas estratégias evidenciam algumas das formas por meio das quais é possível transformar as instituições endogenamente, permitindo superar a situação de estabilidade que geralmente caracteriza os arranjos institucionais.

Mesmo não havendo janelas de oportunidade (ou outro choque de fenômenos exógenos), é possível que o gestor público adote alguma dessas estratégias para mudar, na prática, o sentido prático das instituições. Reformar as instituições não significa somente mudar a lei (sob perspectiva estritamente jurídica), mas todo o seu entorno, relativo à interpretação e aplicação. Por isso, a inovação institucional não é somente o resultado de uma mudança legal, mas principalmente gerencial e cultural.

A reforma institucional, necessária à inovação pública, está no centro da atividade do Gestor Público governamental ou social. Entretanto, naquelas reformas dirigidas pelo governo, sejam elas radicais ou incrementais, é necessário ainda mitigar adequadamente o risco político de uma intervenção abusiva, exercida de maneira *ad hoc*, que viola direitos de propriedade, exerce mal as prerrogativas administrativas (decorrentes da imperatividades dos atos administrativos), ou decorre de um Poder Judiciário frágil, carente de imparcialidade, independência e autonomia para dar cumprimento à Constituição, às leis e aos contratos.

Por isso, as garantias de cumprimento e os mecanismos de resolução de conflito devem ser particularmente observados em face do próprio governo. Aliás, esse é um dos fundamentos do Estado de Direito (fundado no direito constitucional e administrativo que visa proteger o cidadão do eventual abuso governamental). O governo precisa observar as instituições que limitam o seu poder, em especial a Constituição, as leis e os contratos aos quais voluntariamente se vinculou, conforme os princípios do Estado de Direito.

O risco político na gestão governamental

O risco político é a capacidade que uma determinada ação governamental tem de afetar negativamente indivíduos e organizações que, de alguma forma, se relacionam com o próprio governo. Investidores nacionais e internacionais, por exemplo, avaliam os riscos de expropriação de ativos, de parcialidade judicial, de corrupção, de incertezas políticas, de quebra de contrato, antes de realizarem o investimento desejado. Se os riscos forem consideramos muito altos, os investimentos não são realizados e o Estado perde oportunidades de promover o seu desenvolvimento.

O mesmo ocorre com indivíduos e organizações, nacionais e internacionais, que cogitam atuar em parceria com o governo. Se o governo, por exemplo, tem um histórico de atrasos, de calote ou de corrupção junto aos credores, haverá poucos fornecedores dispostos a vender produtos ou serviços, reduzindo a oferta e elevando o preço, prejudicando todo o Estado. Se o governo firma convênios que não executa, estabelece redes em que não atua e faz promessas que não cumpre, agindo de forma parcial ou pouco confiável, os agentes possivelmente interessados em uma parceria não realizarão nenhum acordo com ele e os prejuízos serão partilhados por todos os integrantes do Estado.

Por isso, é fundamental garantir a eficiência, a autonomia e a independência do sistema judiciário, além de preservar a integridade de todo o governo, garantir o cumprimento dos contratos, atuar com excelência na gestão das redes de parceria e cumprir os acordos políticos firmados. Quando o governo não cumpre suas obrigações, não há cooperação possível em todo o Estado. Não existe boa governança pública sem a instituição adequada de controles que permitam gerir o risco político inerente a atuação dos governos.

9. Considerações finais

Os problemas sociais, objetos da Gestão Pública, são o resultado de dilemas sociais decorrentes da forma pela qual produzimos, distribuímos e consumimos bens privados, públicos e comuns. Superar esses dilemas demanda um esforço de inovação pública para fomentar a cooperação, assegurar a coordenação e agir com inteligência para reformar as instituições sociais. A qualidade institucional decorre de um equilíbrio complexo e em constante transformação. Por essa razão, a Gestão Pública comprometida com a resolução dos problemas sociais não se limita ao setor público, nem aos instrumentos de governo direto (as organizações da Administração Pública), tampouco pode permitir que o governo viole as garantias que sustentam as redes de cooperação indispensáveis ao desempenho de suas atividades, balizadas pelo estabelecimento de parcerias entre os diversos setores do Estado – a marca de nascença da nova governança pública.

10. Principais conceitos

Arranjo institucional: conjunto de regras e organizações

Bens comuns: um tipo especial de bem cuja propriedade é de todos, em comum, sem apropriação privada

Bens meritórios: bens privados cuja importância social é tamanha que justifica a intervenção governamental para garantir o seu acesso universal

Bens privados: são bens rivais e exclusivos

Bens públicos: são bens não rivais e não exclusivos

Coordenação: alinhamento de decisões e ações entre atores interdependentes

Cooperação: atuação de atores, individuais ou coletivos, que visam alcançar propósitos comuns

Dilema social: situação em que existe um conflito entre o interesse individual e o interesse coletivo

Estratégia dominante: é aquela alternativa cujo resultado supera todas as demais, independentemente do que os outros indivíduos decidirem (é a decisão que, se for percebida, será tomada pelo indivíduo racional)

Externalidades: o resultado não intencional, prejudicial ou benéfico, que uma atividade pode produzir sobre terceiros

Falhas de governo: distorções que a intervenção governamental produz na economia

Falhas de mercado: situação em que a alocação de bens e serviços, por meio de um mercado livre, resulta em perda de valor econômico para a sociedade
Garantias de cumprimento (*enforcement*): mecanismos que visam garantir o cumprimento de decisões, regras, leis, instituições
Modelo: simplificação da realidade útil para decidir e agir
Inovação: criação ou reforma de instituições sociais que produzem uma descontinuidade com o passado para criar uma nova e melhor forma de produzir, entregar ou usar produtos ou serviços.
Inteligência: capacidade de decidir e agir conforme modelos racionais
Instituição: repositório de autoridade e recurso que fixa as regras da ação social (incentivos, normas e organizações que moldam a interação humana)
Poder social: a capacidade de A (indivíduo, grupo, organização) modificar ou determinar intencionalmente o comportamento de B (outro indivíduo, grupo, organização)
Racionalidade: a capacidade de adequar os meios aos fins
Serviço público: o bem ou serviço cuja oferta é politicamente atribuída ao setor público por ser considerado de importância fundamental para o Estado
Sociedade civil: é o conjunto de cidadãos vinculados por interesses comuns. Contemporaneamente, é compreendida como os indivíduos e as organizações que agem de forma independente do governo
***Status quo*:** o estado atual das coisas. Tem um importante significado político de manter a situação como se encontra

11. Endereços eletrônicos de interesse

Centro Nacional de Inovação do Setor Público da Dinamarca
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)
Mohammed Bin Rashid Centre for Government Innovation
Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)
Observatory of Public Sector Innovation (OCDE/OPSI)

12. Bibliografia complementar

DIXIT, Avinash; NALEBUFF, Barry. *Pensando estrategicamente*: a vantagem competitiva nos negócios, na política e no dia a dia. São Paulo: Atlas, 1994.

KASSER, Joseph. Systems *Thinker's toolbox*: tools for managing complexity. New York: CRC Press, 2019.

LEDBURY, Mark; MILLER, Nigel; LEE, Amy; FAIRMAN, Tessa; CLIFTON, Carla. *Understanding policy options*. London: Home Office, 2006.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor*: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEYER, Erin. *Navigating the cultural minefield*. Harvard Business Review 119, 2014.

MUELLER, Dennis. *Public choice III*. New York: Cambridge University Press, 2003.

PAGE. Scott. *The model thinker*: what you need to know to make data work for you. New York: Basic Books, 2018.

PETERS, Guy. *Pursuing horizontal management*: the politics of public sector coordination. University Press of Kansas, 2015.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHECK, Mark. *Analyzing politics*: rationality, behavior, and institutions. New York: W.W. Norton & Co, 1996.

WIND, Yoram; CROOK, Colin; GUNTHER, Robert. *A força dos modelos mentais*: transforme o negócio da sua vida e a vida do seu negócio. São Paulo: Bookman, 2005.

CAPÍTULO 3
ESTADO

Objetivos do capítulo

- Entender o que é o Estado
- Compreender as formas de Estado
- Explorar os setores do Estado

Conteúdo

Introdução
O Estado
Formas de Estado
Os setores do Estado
O sistema de estados e os problemas sociais globais
Principais conceitos
Endereços eletrônicos de interesse
Bibliografia complementar

União Europeia

Durante séculos os povos que habitam o continente europeu viveram em guerra. Nesse período, a sobrevivência dos europeus dependia de sua capacidade de mobilização para a defesa e a conquista de territórios. Os Estados europeus surgiram como organizações capazes de realizar a guerra, sendo esta financiadas por meio de tributos cobrados compulsoriamente por governos essencialmente responsáveis pela segurança dos cidadãos.

Este modelo de Estados europeus soberanos, absolutos e imperialistas, perdurou até a Segunda Guerra Mundial. Nesse momento, frente às barbáries da guerra e à ameaça da completa aniquilação que resultaria de um novo conflito entre potências nucleares, foi proposta uma solução política cooperativa, que serviria à pacificação definitiva do continente europeu por meio de uma confederação: a União Europeia.

A integração foi resultado de uma lenta construção política e econômica que teve início na década de 1950, sob a liderança do ministro de negócios estrangeiros da França, Robert Schuman. A proposta inicial consistia em combinar as produções de aço e carvão da França e da Alemanha sob uma autoridade superior comum. Esses insumos estratégicos eram essenciais para a produção de material bélico, logo a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Ação, em 1952, pelo Tratado de Paris, contribuiria diretamente para a manutenção da paz no continente. Em 1958, por meio do Tratado de Roma, os seis países integrantes dessa comunidade fundaram a Comunidade Econômica Europeia, que continuou crescendo e, em 1992, foi transformada em União Europeia por meio do Tratado da União Europeia (TEU), assinado em Maastricht. Em 2002, o Tratado de Lisboa reorganizou a confederação.

Desta forma, orientados por um propósito político de pacificação e econômico de desenvolvimento, durante os últimos 70 anos, os Estados europeus foram se integrando econômica, política, social e culturalmente. Atualmente, a União Europeia integra 28 Estados-membros, dispõe de moeda única (Euro), capital (Bruxelas) e uma estrutura governamental completa (Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça da União Europeia e Comissão Europeia, além de diversos outros órgãos). Na União Europeia vivem mais de 500 milhões de cidadãos, que detêm aproximadamente 20% do Produto Interno Bruto mundial. O lema da União Europeia é “unidos na diversidade”. Nesse capítulo, vamos analisar as principais características do Estado, a comunidade política mais importante da atualidade.

1. Introdução

A Gestão Pública é orientada para a resolução de problemas sociais que ocorrem em determinada comunidade política (*polity*), entre as quais a mais importante, atualmente, é denominada Estado. Apesar de haver muitos problemas sociais globais (como a poluição do meio ambiente) ou locais (como a má prestação de serviços públicos básicos), são os Estados que detêm a soberania política e possuem a capacidade de mobilizar grandes quantidades de recursos para resolvê-los. O Estado é a principal comunidade política moderna e, por isso, é o principal lócus de atuação dos gestores públicos.

Neste capítulo, serão apresentados o conceito e os principais elementos constituintes do Estado e da nação, com ênfase nas características fundamentais do Estado de Direito e da cidadania moderna. Além disso, será apresentada a tipologia clássica das formas de Estado (unitário, federativo e confederativo) e a concepção de setores do Estado (público, privado e social). Na parte final do capítulo, serão descritas as origens do sistema internacional de Estados.

2. O Estado

O Estado é a mais importante instituição política moderna.[15] Com a criação do Estado, sob o comando de um poder centralizado, como ocorreu no final da Idade Média, teve fim a era de múltiplos poderes dispersos pelo território. O tempo em que diversos suseranos (senhores) exerciam poder sobre os vassalos deu lugar à era em que um só soberano (o governante) governa os súditos (os governados).[16] Este fato ocorreu ao longo de um processo histórico que varia de região para região, mas que foi marcado, na maior parte das vezes, por guerras e movimentos de conquista e de independência celebrados anualmente nos calendários nacionais.

15 O Estado é grafado sempre com letra inicial maiúscula, diferenciando-o dos "estados", unidades políticas autônomas dos Estados cuja forma é federativa.

16 O Estado não se confunde com a *polis* grega, a *res publica* romana, ou o *foedus* medieval. Além disso, sob uma perspectiva geográfica mais ampla, são notáveis as formas de organização da comunidade que conseguiram desenvolver outros povos e civilizações americanos e africanos. Maias, Incas e Astecas, por exemplo, mesmo sem se organizarem na forma de Estados, conseguiram construir e sustentar impérios, inclusive com o uso organizado da violência.

O “Estado”, também denominado de “Estado-nação”, é a comunidade política – sujeitos com interesses políticos comuns (*polities*) – em que as atividades de mando, assimetricamente fundadas no poder político (no uso da força física legítima), são um meio para alcançar os mais diversos fins, como a manutenção de uma identidade cultural compartilhada ou o alcance de propósitos comuns de desenvolvimento econômico e social. Os Estados são as nações politicamente organizadas. A nação, como agrupamento de pessoas com traços culturais comuns, pode existir sem o Estado, assim como pode existir Estado com mais de uma nação (Estados plurinacionais), mas o Estado sempre será a organização política de uma sociedade que reside em determinado território, com autoridade política própria, sob regras comuns que permitam sua convivência.

Segundo seu principal teórico, Max Weber, o Estado é o agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 1999). No Direito internacional, a Convenção de Montevidéu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, assinada em 26 de dezembro de 1933, define o Estado como pessoa de Direito Internacional que deve reunir os seguintes requisitos: população permanente; território determinado; governo próprio; e capacidade de firmar acordo com os demais Estados.

O Estado é uma instituição abstrata que representa politicamente o território e a população, sua expressão geográfica e humana, não admitindo qualquer desafio interno ao exercício do domínio político. O Estado é soberano, não reconhece qualquer poder superior em seu território, nem admite interferência de outros Estados em seus assuntos internos, razão pela qual detém o monopólio dos instrumentos de coerção física em determinado território (prisão e medidas de restrição de liberdade, aplicação de sanções judiciais, uso da força policial, inclusive pena de morte). Quando exercidas, essas medidas extremas são realizadas “em nome do Estado”, como expressão de sua autoridade.

Em sua organização política interna, o Estado é composto por uma série de instituições (organizações e regras) formais e informais, entre as quais se destacam: sob o ponto de vista formal, a Constituição e as leis, o governo, as corporações e as forças armadas; e, sob o ponto de vista informal, a cultura, as

famílias, os diversos grupos sociais, os símbolos nacionais e a língua. O Estado é o arranjo que integra permanentemente todos esses elementos, formais e informais, essenciais ao convívio social de uma determinada comunidade política. O Estado somos todos nós, nosso território e nossas instituições.

Constituição

A Constituição expressa o acordo que fundamenta a organização do Estado. É a instituição que garante as liberdades fundamentais dos indivíduos e define as estruturas de governo do Estado, estabelecendo as condições de sua legitimidade. A Constituição expressa os princípios que ocupam o vértice do sistema normativo estatal, define os princípios políticos e estabelece a estrutura, os poderes e os direitos dos cidadãos e do governo. O termo Constituição se aplica a qualquer sistema legal que atenda esses requisitos, codificada, ou não, como um documento escrito.

Em razão de sua natureza fundamental, as Constituições são sistemas legais, geralmente rígidos, em que existe a necessidade de procedimentos especiais de reforma e maiorias políticas expressivas para deliberação. Desta forma, as normas constitucionais refletem decisões políticas mais amplas e que permitem proteger melhor o interesse das minorias.

A legitimidade do Estado moderno deriva da referência explícita às Constituições modernas, ao afirmar que “todo o poder emana do povo”. A autoridade pública do Estado e de seus representantes governamentais deriva do povo que soberanamente instituiu essa comunidade política.

O Estado é uma comunidade política (*polity*), um grupo de indivíduos que convive sob uma mesma estrutura de governança pública e compartilha a mesma condição como cidadão. Por outro lado, a comunidade cultural é um grupo de indivíduos que compartilha de uma mesma cultura e constrói sua identidade a partir de uma história, língua e tradições comuns. Assim, mesmo reconhecendo que são comunidades diferentes, um aspecto fundamental do Estado moderno é a sua dimensão nacional.

Quadro 23. Fonte da legitimidade do Estado e da Constituição nos países da CPLP

País	Artigo da Constituição
Portugal	Art. 3º. (1) A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição. (2) O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática
Brasil	Art. 1º. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição
Cabo Verde	Art. 3º. 1.A soberania pertence ao povo, que a exerce pelas formas e nos termos previstos na Constituição. (2) O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática, devendo respeitar e fazer respeitar as leis
Angola	Art. 3º (1). A soberania, una e indivisível, pertence ao povo, que a exerce através do sufrágio universal, livre, igual, direto, secreto e periódico, do referendo e das demais formas estabelecidas pela Constituição, nomeadamente para a escolha dos seus representantes
Moçambique	Art. 2º (1). 1. A soberania reside no povo. (2) O povo moçambicano exerce a soberania segundo as formas fixadas na Constituição. (3) O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade
Guiné-Bissau	Art. 2º (1). A soberania nacional da República da Guiné-Bissau reside no povo. (2) O povo exerce o poder político di-retamente ou através dos órgãos de poder eleitos democraticamente
São Tomé e Príncipe	Art. 6º (2). O poder político pertence ao povo, que o exerce através de sufrágio universal, igual, direto e secreto nos termos da Constituição
Timor-Leste	Art. 2º. A soberania reside no povo, que a exerce nos termos da Constituição

Fonte: Portugal (1976), Cabo Verde (1980), Angola (2010), Moçambique (1992), Guiné-Bissau (1984), São Tomé e Príncipe (2003), Brasil (1988) e Timor-Leste (2002).

O Estado é uma comunidade política (*polity*), um grupo de indivíduos que convive sob uma mesma estrutura de governança pública e compartilha a mesma condição de cidadão. Por outro lado, a comunidade cultural é um grupo de indivíduos que compartilha de um mesmo cnjunto de valores e constrói sua identidade a partir de uma história, língua e tradições comuns. Assim, mesmo reconhecendo que são comunidades diferentes, um aspecto fundamental do Estado moderno é a sua dimensão nacional.

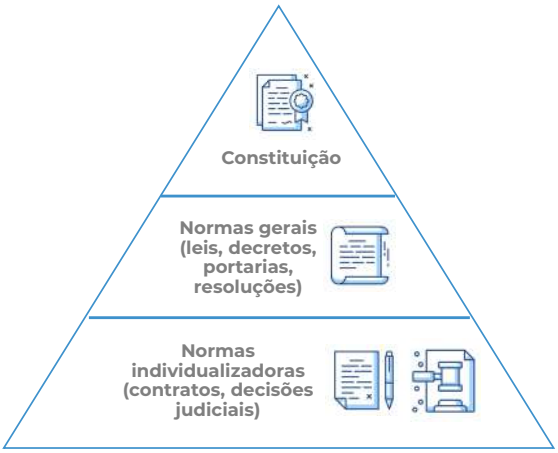
Há comunidades políticas que detêm uma identidade nacional comum que existe há milhares de anos, como os chineses, os noruegueses, os iranianos etc. São populações que compartilham história, cultura, linguagem e até mesmo determinadas características físicas comuns. Outros países, como Portugal, surgiram mais recentemente, quando um senso comum de identidade nacional foi sendo construído a partir de um esforço do próprio Estado para consolidar um sentimento de pertencimento a partir da história, da língua e dos costumes de um mesmo povo, a partir de então denominado de português. Essa não é a mesma realidade de países como o Brasil, em que diferentes povos (americanos, africanos, europeus, asiáticos etc.), de origens e tradições diversas, passaram a conviver dentro de uma mesma comunidade política. Entretanto, essa multiplicidade de origens nacionais não é um fator prejudicial à constituição das comunidades políticas modernas, pelo contrário.

O Estado é constituído a partir de uma aspiração comum voltada para o futuro. Assim, a despeito de sua origem etimológica (*nasci*: nascer), o termo Estado-nação está orientado à construção de um sentimento de solidariedade nacional compartilhado. Isso significa promover uma identificação em larga escala com determinados valores políticos e o comprometimento dos indivíduos com interesses sociais comuns sobre o futuro, garantindo assim que os cidadãos partilhem de um amplo senso de pertencimento e confiança mútua nas instituições públicas, solidariedade social e, quando for possível, orgulho de suas tradições históricas. A dimensão nacional do Estado moderno, mais do que uma questão de origem ou etnia, vinculada ao passado, é um compromisso, socialmente construído, de sujeitos pertencentes a uma comunidade política que, por gerações, decide conviver e partilhar valores sobre sua história e seu destino comum (ANDERSON, 1983).

Ao longo de seu desenvolvimento histórico, o Estado moderno fez uso de inúmeros instrumentos para promover a organização política da sociedade, entre os quais se destacam: (a) a coerção, o uso da repressão policial e militar para garantir a ordem pública e a autoridade do governo; (b) a justiça, as normas jurídicas de caráter vinculante, válidas em todo o território, obrigatório para todos os habitantes; (c) a gestão, a tributação, a organização e a execução de serviços, por meio de um corpo administrativo, que permitem financiar e garantir o cumprimento das decisões governamentais; e (d) a educação, a disseminação da língua e da cultura nacional, baseada nas origens, nos costumes e nas tradições, fundamentais para a construção de uma identidade comum.

Apesar de não ser o seu único instrumento, o principal poder do Estado é a sua capacidade coercitiva de organizar a comunidade política. É a soberania investida no Estado que garante seu poder de criar e aplicar compulsória e coercitivamente as leis. O Estado estabelece que a lei é a expressão maior de sua vontade, a legítima representante da soberania popular. Por isso, a lei é utilizada, entre outras finalidades, para: 1) reprimir comportamentos antissociais; 2) alocar socialmente os direitos de propriedade, e 3) decidir sobre as políticas públicas, regulando-as, criando e modificando o governo, os órgãos da Administração e suas operações. A lei é a materialização do interesse público. Assim, na cúpula da ordem jurídica estatal, encontra-se a Constituição, escrita ou não, ápice de uma estrutura hierarquizada que serve para dar unidade e coerência aos vários instrumentos legais e órgãos derivados do moderno Estado de Direito.

Figura 11. Hierarquia das normas



Fonte: adaptado de Hans Kelsen (1987).

A Constituição é o vértice do sistema jurídico do Estado, responsável por conferir validade às demais normas e a todos os poderes estatais. Segundo essa concepção jurídica, denominada de positivismo, a Constituição é a norma superior do ordenamento jurídico, o fundamento supremo de validade de toda a ordem jurídica estatal (KELSEN, 1987). A história demonstra que os Estados buscam objetivos políticos diversos; por isso, não é possível definir o Estado por seu objetivo. Há Estados que definem politicamente que ao governo compete unicamente a manutenção da paz, da ordem jurídica e da estabilidade social (Estados liberais). Outros Estados estabelecem que ao governo também compete fomentar as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento econômico e social (Estados de bem-estar social). Por isso, a única condição realmente suficiente para a caracterização de um Estado é a de que, sob determinado território, tenha-se formado um poder capaz de tomar decisões e torná-las legítimas e efetivas para a maioria de seus habitantes.

Essa questão, sobre o uso da força e do poder como último recurso do Estado (extrema ratio), suscita a discussão fundamental sobre os limites e as garantias do uso do poder político. Afinal, como regular e gerir o poder político, coercitivo, do Estado? Este tema permeia a história do pensamento político que, desde os antigos, se debruça sobre a importante questão de como limitar o poder de governo do Estado, evitando a tirania dos governantes e o abuso despótico de seus instrumentos de poder. Para que o Estado atue com legitimidade no exercício da soberania, é preciso que não ultrapasse os limites dos direitos individuais e coletivos, sendo necessário haver a limitação de seus próprios poderes.

A concepção moderna de Estado de Direito contribui para resolver essa questão ao afirmar que até o poder do Estado deve ser limitado, através de normas que permitam reconhecer a ilegitimidade de determinadas condutas. Assim, mesmo que validadas por lei, determinadas ações são anuláveis por meio de processos previstos na Constituição (o mandado de segurança é um exemplo disso). O Estado de Direito introduz o princípio da igualdade formal e estabelece a neutralidade estatal em face de diferenças religiosas, políticas ou de condição socioeconômica dos indivíduos. Desta forma, garante a primazia do domínio impessoal das leis, em face do governo pessoal exercido pelos homens.

Nos países da CPLP, é possível observar inúmeras diferenças entre os Estados, ligadas não somente ao tamanho do território e da população. É possível identificar também diferenças quanto à extensão e ao número de liberdades e garantias asseguradas no texto constitucional. Angola, por exemplo, dispõe do texto constitucional mais amplo e que prevê o maior número de direitos; por outro lado, São Tomé e Príncipe dispõe da Constituição mais sucinta, e por fim, Guiné-Bissau foi o país que constitucionalizou menos direitos.

Quadro 24. Características dos Estados da Comunidade de Países de Língua Portuguesa

Denominação oficial	Independência	Território	População	Constituições	Escopo*	Número de Direitos*
República Portuguesa	5 de outubro de 1143	92 256 km²	10.281.760	1822, 1826, 1838, 1911, 1933, 1976	0,76	87
República Federativa do Brasil	7 de setembro de 1822	8 515 767 049 km²	207.750.291	1824, 1981, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988	0,7	79
República da Guiné-Bissau	24 de setembro de 1973	36 125 km²	1.874.310	1973, 1980, 1984	0,57	47
República de Moçambique	25 de junho de 1975	801 590 km²	29.495.960	1975, 1990, 2004, 2018	0,73	64
República de Cabo Verde	5 de julho de 1975	4 033 km²	543.770	1980, 1992	0,76	87
República Democrática de São Tomé e Príncipe	12 de julho de 1975	1 001 km²	211.030	1975	0,51	62
República de Angola	11 de novembro de 1975	1 246 700 km²	30.809.760	1975, 1992, 2010	0,8	80
República Democrática de Timor-Leste	28 de novembro de 1975	15 007 km²	1.267.970	2002	0,64	67

* informações do Projeto de Comparação de Constituições (CCP, 2022).
Fonte: elaborado pelo autor.

2.1. A cidadania

A concepção moderna de cidadania parte de um conjunto de deveres, direitos e garantias que regulam as relações entre o Estado e a sua população, os cidadãos. A lei é fundamental para o estabelecimento dos direitos e deveres da cidadania. A afirmação "todos são iguais perante a lei" é frequente nas Constituições que estabelecem direitos e obrigações comuns aos cidadãos. Desta forma, por meio da lei, os cidadãos desfrutam dos mesmos direitos, tornando-se formalmente iguais entre si e em sua relação com o Estado.

Quadro 25. O princípio da igualdade nos países da CPLP

País	Artigo da Constituição
Portugal	Art. 13. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei
Brasil	Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
Cabo Verde	Art. 23. Todos os cidadãos têm igual dignidade social e são iguais perante a lei, ninguém podendo ser privilegiado, beneficiado ou prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de raça, sexo, ascendência, língua, origem, religião, condições sociais e económicas ou convicções políticas ou ideológicas
Angola	Art. 23. Todos são iguais perante a Constituição e a lei
Moçambique	Art. 35. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, es-tado civil dos pais, profissão ou opção política
Guiné-Bissau	Art. 24. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, sem distinção de raça, sexo, nível social, intelectual ou cultural, crença religiosa ou convicção filosófica
São Tomé e Príncipe	Art. 15. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, sem distinção de origem social, raça, sexo, tendência política, crença religiosa ou convicção filosófica
Timor-Leste	Art. 16. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres

Fonte: Portugal (1976), Cabo Verde (1980), Angola (2010), Moçambique (1992), Guiné-Bissau (1984), São Tomé e Príncipe (2003), Brasil (1988) e Timor-Leste (2002).

Cada Estado estabelece as regras para aquisição e usufruto da cidadania em seu território. Há Estados que consideram a cidadania como um atributo de todos aqueles que nascem no seu território (*jus soli* – direito do solo) ou somente para aqueles que, independentemente de terem nascido ou não no território, são filhos de cidadãos (*jus sanguinis* – direito do sangue). Por exemplo, Angola, Brasil, Guiné Bissau, Moçambique e Timor-Leste adotam o princípio básico de aquisição da cidadania pelo nascimento no país (*jus soli*). Em Cabo Verde e Portugal, a principal forma de aquisição da cidadania é a descendência (*jus sanguinis*), na qual os filhos de pais caboverdianos ou portugueses são cidadãos.

A história da construção da cidadania é o resultado de um processo de evolução dos direitos individuais perante o Estado. Sua origem remonta à concepção de um direito natural, inerente a qualquer ser humano, superior à lei positiva (formalizada e imposta pelo Estado). Segundo essa concepção do Direito, todos os indivíduos são detentores de garantias fundamentais. Desta forma, por exemplo, mesmo que um americano ou um africano nativo não fosse um súdito europeu cristão da coroa portuguesa, durante o período colonial, se a lei natural fosse observada, seria reconhecido a esses indivíduos direitos fundamentais como a vida e a liberdade. Sob a lei natural, não há justificativa possível para a escravidão.

O direito natural está na essência da concepção liberal de que os indivíduos, porque dispõem de direitos inalienáveis que antecedem a criação do Estado, podem voluntariamente instituir a sociedade civil e o governo para expandir seus direitos e garantir o bem-estar social (LOCKE, 2019). Essa concepção está presente em histórias antigas como Antígona, em documentos medievais como a Carta Magna de 1215 e em leis modernas como a Declaração Inglesa de Direitos de 1689, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a Declaração Americana de Direitos incorporada à Constituição Americana em 1791.

A partir do século XX, a maioria das Constituições passou a reconhecer as garantias e liberdade fundamentais. A concepção de que os indivíduos detêm direitos e liberdades inerentes à condição humana, que antecedem a fundação do próprio Estado, é antiga e está na base da moderna ideia dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

Aprovada em 26 de agosto de 1789, na primeira fase da Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é um dos mais importantes documentos políticos da humanidade, pois define os direitos individuais e coletivos de todos os seres humanos, de forma universal. São direitos válidos e exigíveis a qualquer tempo e em qualquer lugar, pois derivam da própria condição de ser humano.

Art.1.º Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.

Art. 2.º A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Art. 3.º O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo, pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.

Art. 4.º A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei.

Art. 5.º A lei proíbe senão as ações nocivas à sociedade. Tudo que não é vedado pela lei não pode ser obstado e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordene.

Art. 6.º A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

Art. 7.º Ninguém pode ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela lei e de acordo com as formas por esta prescritas. Os que solicitam, expedem, executam ou mandam executar ordens arbitrárias devem ser punidos; mas qualquer cidadão convocado ou detido em virtude da lei deve obedecer imediatamente, caso contrário torna-se culpado de resistência.

Art. 8.º A lei apenas deve estabelecer regras estritas e evidentemente necessárias e ninguém pode ser punido senão por força de uma lei estabelecida e promulgada antes do delito e legalmente aplicada.
Art. 9.º Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela lei.
Art. 10.º Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei.
Art. 11.º A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.
Art. 12.º A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.
Art. 13.º Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração, é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.
Art. 14.º Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.
Art. 15.º A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.
Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição.
Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização (FRANÇA, 2022 [1789]).

Segundo Thomas Marshall (1965), o processo histórico de construção da cidadania ocorreu ao longo de três fases: primeiro, o elemento civil no século XVIII (os direitos de liberdade individual, como a liberdade de ir e vir, de expressão, de pensamento, de propriedade, de contrato, de acesso à justiça); segundo, o elemento político no século XIX (os direitos de participação política no exercício do poder político); e, por fim, o elemento social no século XX (os direitos de subsistência, de seguridade social, de previdência, de identidade) (MARSHALL, 1965). No século XX, após os horrores da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, o interesse mundial pela garantia dos direitos do homem e do cidadão foi renovado. É nesse período que as principais instituições de proteção dos direitos humanos são instituídas.

2.2. Os Direitos Humanos e os Direitos Fundamentais

Os Direitos Humanos são aqueles direitos inerentes a todo ser humano. O conceito de Direitos Humanos reconhece que cada indivíduo pode desfrutar de seus direitos sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza. Algumas das características mais importantes dos Direitos Humanos são: fundados sobre o respeito pela dignidade e o valor de cada pessoa; universais, portanto aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas; inalienáveis, e ninguém pode ser privado de seus direitos (eles só podem ser limitados em situações específicas, como restrição de liberdade após julgamento que observa o devido processo legal); indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, já que é insuficiente respeitar alguns direitos e outros não. Todos eles devem, portanto, ser vistos como de igual importância, sendo igualmente essencial respeitar a dignidade e o valor de cada pessoa (ONU, 2020). Em suma, os Direitos Humanos são as liberdades e garantias inerentes à própria condição humana.

Por isso, as leis do Estado devem observar os Direitos Humanos. Isso implica não só reconhecer os direitos dos próprios cidadãos do Estado, mas também de todos os demais indivíduos sob a sua jurisdição (em seu território). A cidadania não pode ser confundida com os Direitos Humanos, pois os Direitos Humanos são inerentes a todos os seres humanos independentemente de seu Estado de origem e se aplicam, inclusive, aos apátridas (indivíduos que não são titulares de nenhuma nacionalidade, pois

não são considerados cidadãos por nenhum Estado). Os Direitos Humanos formalizados na Constituição e nas leis do Estado, assegurados aos cidadãos e aos demais indivíduos em seu próprio território, são denominados Direitos Fundamentais. Ou seja, os Direitos Fundamentais são os Direitos Humanos positivados, definidos nas leis do Estado.

Esses direitos são tradicionalmente classificados como liberdades (direitos negativos) ou garantias (direitos positivos). Os direitos negativos impõem um dever de não fazer algo, exigem a limitação do Estado e restringem a ação do governo, de corporações, de outros indivíduos. Por exemplo, a liberdade de expressão exige que o governo se abstenha de proibir a manifestação de opiniões políticas (especialmente dos adversários eleitorais) ou de restringir o trabalho da imprensa (especialmente quando denuncia o governo). Os direitos positivos, por outro lado, impõem um dever de fazer algo, neste caso exigindo que o governo adote uma política pública ou que uma corporação ou indivíduo atue de determinada forma. Por exemplo, o direito a um meio ambiente saudável exige a adoção de uma série de políticas de preservação e proteção ambiental que impõem deveres ao governo, às organizações e aos cidadãos. Esses direitos também implicam deveres de respeitar, proteger ou realizar. Os deveres de respeitar são liberdades observadas ao abster-se de fazer algo (como o dever de abster-se de censurar). Os deveres de proteger são garantias de que o Estado irá tomar medidas para impedir terceiros de prejudicar o gozo de um direito individual (como o dever de proteger o meio ambiente). Os deveres de realizar são as garantias de que o Estado irá tomar medidas para fazer cumprir o direito individual (como o dever de prestar informações).

Os Direitos Humanos e Fundamentais não são idênticos em todos os tratados e Constituições, porém é possível observar uma convergência ao redor de seis categorias amplas de liberdades e garantias:

- direitos de proteção pessoal, como o direito à vida e as garantias contra a tortura e a violência;
- liberdades individuais que reconhecem uma esfera de autonomia individual perante o Estado, como as liberdades de expressão, consciência, movimento, associação, propriedade e privacidade – liberdades indispensáveis à existência de uma sociedade livre e plural;
- direitos políticos necessários para participar (votar e ser votado em eleições livres e justas) e controlar o exercício do governo do Estado;

- garantias de bem-estar que visam reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida (alimentação, saúde, educação, habitação, emprego, segurança social);
- direito de tratamento igualitário e não discriminatório que estabelece uma igualdade formal, baseada nas leis, entre cidadãos (embora admita a desigualdade material) e veda qualquer forma de discriminação;
- devido processo legal, ampla defesa e imparcialidade da justiça necessária para a efetiva aplicação das leis e garantia dos direitos e liberdades.

Quadro 26. Direitos fundamentais e cláusulas pétreas na Constituição dos países da CPLP

País	Direitos fundamentais	Cláusulas pétreas
Portugal	Parte I	artigo 288
Brasil	Título II	artigo 60, § 4º
Cabo Verde	Parte II	artigo 285
Angola	Título I	artigo 236
Moçambique	Título III	artigo 296
Guiné-Bissau	Título II	artigo 130
São Tomé e Príncipe	Parte II	artigo 154
Timor-Leste	Parte II	artigo 156

Fonte: elaborado pelo autor.

Os Direitos Humanos, assim como os Direitos Fundamentais, constituem uma classe especial de direitos reconhecidos pelo Estado. Em diversos países (como em todos os da CPLP), os direitos fundamentais são considerados cláusulas pétreas da Constituição – ou seja, não podem ser revogados, nem mesmo por emenda constitucional. No entanto, existem algumas limitações. A primeira é a possibilidade de conflito entre esses direitos. Por exemplo, a liberdade de expressão de um jornalista pode conflitar com o direito à privacidade de um político. Situações como essas são resolvidas pelos tribunais, que podem decidir ao estabelecer hierarquias entre direitos (garantindo sempre o direito à privacidade em caso de conflito com a liberdade de expressão) ou conciliar ambos, preservando e limitando

todos os direitos envolvidos (regulando em que medida determinadas circunstâncias e informações de uma personalidade pública podem ser divulgadas e comentadas). A segunda são as limitações derivadas da proteção ao interesse público. Por exemplo, durante a pandemia da Covid-19, alguns países impuseram algumas restrições à liberdade dos cidadãos para preservar os sistemas de saúde e assegurar o atendimento médico aos cidadãos, objetivando preservar a vida. Isso não implicou na retirada do direito, mas numa limitação legal e proporcional, neste caso também temporária, do pleno exercício da liberdade de movimento dos indivíduos para assegurar o bem-estar de toda a sociedade. A terceira limitação possível são as exceções. Por exemplo, a pena de morte prevista para determinados crimes cometidos em período de guerra declarada (como traição ou deserção).

Em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), codificada e aplicada aos Estados membros em tratados como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – Pidcp (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Pidesc (1966) e outros. Esse momento deu um forte impulso ao desenvolvimento de mecanismos de proteção aos Direitos Humanos. Atualmente, existem dezoito tratados internacionais de Direitos Humanos aprovados pela Organização das Nações Unidas. Esse arranjo é denominado de sistema global de direitos humanos.

Ao sistema global agregam-se os sistemas regionais, existentes na América, na Europa e na África. Cada sistema regional conta com um tratado e uma organização específica para processar possíveis violações, como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) (aprovado pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos assinada em 1950), a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (aprovada pela Convenção Americana de Direitos Humanos assinada em 1969) e a Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) (aprovada pela Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos assinada em 1981).

Quadro 27. Tratados de Direitos Humanos nos países da CPLP

País	Ratificação do PIDCP	Ratificação do Pidesc	Ratificação do Estatuto de Roma	Tratados globais ratificados	Sistema Regional	Ratificação do sistema regional
Portugal	1978	1978	2002	17	TEDH	1978
Brasil	1992	1992	2002	16	CIDH	1992
Cabo Verde	1993	1993	2011	15	CADHP	1987
Angola	1992	1992	não ratificou	13	CADHP	1990
Moçambique	1993	não ratificou	não ratificou	13	CADHP	1989
Guiné-Bissau	2010	1992	não ratificou	14	CADHP	1985
São Tomé e Príncipe	2017	2017	não ratificou	11	CADHP	1986
Timor-Leste	2003	2003	2002	11	#	#

Fonte: UNHR (2019); ACHPR (2019).

Os Estados signatários devem observar os direitos previstos nesses tratados internacionais para todos os indivíduos dentro de sua jurisdição (território). O Estado que viola os Direitos Humanos age contrário às suas obrigações internacionais e pode sofrer sanções. Da mesma forma, indivíduos que integram esses Estados também podem cometer crimes sancionados pelo Tribunal Penal Internacional (TPI), aprovado pelo Estatuto de Roma e responsável por julgar indivíduos acusados de cometer crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Esse tribunal contribui para prevenir a ocorrência de violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, além de coibir ameaças contra a paz e a segurança internacional. Ou seja, o Direito Internacional prevê que não somente os Estados, mas também determinados indivíduos que ocupam cargos de elevada relevância política e militar, podem ser sancionados por violações dos Direitos Humanos.

As sanções previstas contra aqueles que cometem violações aos direitos, liberdades e garantias são previstos na própria Constituição e legislação nacional. Determinados recursos judiciais, denominados de remédios constitucionais, como o Mandado de Segurança, a Ação de Inconstitucionalidade, o *Habeas Corpus* e outros, foram instituídos para

assegurar o respeito aos direitos e às garantias fundamentais inerentes aos cidadãos em face do governo do Estado. Assim, como os tratados de Direitos Humanos que são assinados e ratificados passam a ser incorporados à legislação nacional, o próprio recurso judicial se tornou o principal instrumento de garantia do cumprimento dos Direitos Humanos e das liberdades e garantias fundamentais.

Entretanto, essa não é a única forma de garantia. A vinculação dos Estados a diversos tratados internacionais de Direitos Humanos também os submeteu à jurisdição de cortes e tribunais internacionais especializados, como a Corte Europeia de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, que julgam violações e estabelecem sanções (como a tomada de providências e o pagamento de compensações às vítimas por parte dos Estados). Por fim, diversas instituições, como a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, apesar de não julgarem ou condenarem Estados que violam Direitos Humanos, contribuem para monitorar ocorrências, identificar violações e dar publicidade dentro de um fórum global de grande repercussão.

É preciso observar que os Direitos Humanos nem sempre têm uma conotação política positiva. Em geral, essas críticas são exceções em que a observância dos Direitos Humanos pode resultar em situações sub-ótimas, não democráticas ou paroquiais (AROSEMENA, 2017). Não é difícil imaginar uma circunstância em que preservar uma garantia ou liberdade individual pode resultar numa situação sub-ótima para a sociedade. Por exemplo, é possível que a adoção da pena de morte ou a escravidão dos devedores gere um incentivo social mais poderoso para coibir crimes violentos ou impedir o calote; contudo, o propósito da sociedade não é a máxima eficiência social. Todos os indivíduos, mesmo os devedores ou condenados por crime hediondo, têm direito à vida, à liberdade e à propriedade; por isso, em circunstâncias normais, as sociedades proíbem a pena de morte, qualquer limitação à liberdade (escravidão) e o confisco dos bens. No entanto, a própria sociedade também regula situações excepcionais que autorizam a pena de morte de um soldado (na circunstância excepcional de uma guerra), a perda temporária da liberdade de um criminoso (após um julgamento imparcial), ou a penhora dos bens de um devedor inadimplente (mediante apresentação de um título judicial ou extrajudicial).

Os Direitos Humanos também recebem críticas porque podem limitar as decisões democráticas de uma maioria política. Até mesmo leis populares, aprovadas com grande maioria parlamentar, serão revogadas pelos tribunais quando violarem os direitos e as liberdades das minorias. Por um lado, os Direitos Humanos impõem um limite às maiorias democráticas; por outro, protegem todos os indivíduos de violações contra seus direitos e liberdades fundamentais. Por isso, mesmo num Estado em que 99% da população seja católica, não poderá vigorar uma lei que proíba a prática ou persiga os praticantes de outras religiões (exceto para os grupos religiosos fanáticos que pregam a violência e a eliminação das demais crenças religiosas, pois nesse caso a lei serviria ao propósito de proteger o direito fundamental a liberdade religiosa). A mesma lógica protetiva é aplicada aos partidos políticos que podem organizar-se livremente (vedada a existência daqueles que atacam as liberdades e garantias fundamentais, almejando acabar com o pluralismo político, tal como os partidos políticos de ideologia totalitária).

Por fim, é preciso reconhecer que a noção de Direitos Humanos floresceu dentro da cultura política ocidental. Outras tradições políticas podem ter dificuldade em reconhecer determinados direitos e garantias, como a igualdade entre homens e mulheres, a liberdade de expressão etc. Por exemplo, os descendentes de portugueses não vivenciaram a liberdade de expressão da mesma forma que os ingleses. Os integrantes das comunidades originárias americanas e africanas não vivenciaram a igualdade de gênero da mesma forma, pois existem comportamentos diferentes entre as comunidades. Atualmente, os Estados Unidos da América admitem a pena de morte, enquanto todos os países de língua portuguesa já aboliram essa prática. Em todos os Estados, existem tradições paroquiais que, na prática, ainda limitam o pleno exercício dos Direitos Humanos.

Os povos não partilharam do mesmo processo de construção histórica, dos mesmos valores políticos originários; porém, o processo de construção dos Estados nacionais e de sua integração global aprofunda um processo de convivência e adaptação que promove o respeito e a diversidade, tal como expressa a noção de Direitos Humanos. Partilhar de toda essa diversidade, que é desejável, não pode servir para restringir a aplicação dos Direitos Humanos e Fundamentais, pois é legítimo o argumento de que qualquer indivíduo, independentemente de sua cultura ou tradição, tenha seus direitos

e liberdades fundamentais respeitados. Por isso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aceita por todos os países membros das Nações Unidas, denomina-se universal e não europeia ou africana, católica ou islâmica, dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

3. Formas de Estado

O Estado pode assumir a forma unitária ou federativa. No Estado unitário, não existem entidades autônomas no âmbito do Estado. As competências são concentradas no governo central. Esta é a forma mais antiga e tradicional de organização do Estado. A origem deste tipo de organização estatal remonta ao final de Idade Média, com a unificação dos territórios europeus em razão das guerras motivadas pelo espírito de conquista, entre os quais se destacam as vitórias de Dom Afonso Henriques, que em 1139 fundou o Reino de Portugal, considerado o primeiro Estado moderno.

O mais forte movimento de unificação dos Estados nacionais ocorreu na Europa durante os séculos XIX e XX, a partir da fragmentação dos Impérios austro-húngaro, otomano, inglês, francês e espanhol, e da centralização de territórios politicamente fragmentados, como a Itália e a Alemanha. A partir do modelo unitário francês, instituído com a Revolução Francesa e disseminado durante as Guerras Napoleônicas, que se caracterizava pela unidade e indivisibilidade do Estado, foi possível instituir um controle nacional único em áreas como a educação e a assistência social, fundamentais para a construção de uma identidade nacional comum.

O Estado federativo contrasta com a concepção unitária, pois, nessa forma de Estado, existem entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio, assegurando constitucionalmente determinada parcela de autonomia de natureza política, fiscal, administrativa etc. Nesse modelo, existe uma forma de compartilhamento de competências entre a União, que é detentora da soberania e representante do Estado, e os demais entes federativos, que são detentores de parcela de competências, constitucionalmente estabelecidas para dar maior autonomia aos territórios que integram o Estado, de acordo com o princípio da subsidiariedade.[17]

17 Esse princípio deriva da doutrina social católica que estabelece que as decisões devam ser tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos e pelo nível superior, quando o nível inferior não for capaz de realizar a função.

Os Estados Unidos da América e a Confederação Suíça são os Estados federativos mais antigos. Em 1789, os Estados Unidos da América inauguraram uma nova forma de organização do Estado, instituindo, por primeira vez, a forma federativa. Em 1291, a Suíça já havia instituído uma forma de confederação que, em 1848, se transformaria na atual Confederação Helvética – a despeito da nomenclatura, trata-se de uma federação. Os Estados federais são muito diversos e podem dispor de dois ou mais níveis de governo, não subordinados entre si, que combinam regras compartilhadas e instituições de autonomia regional dentro de uma única estrutura política estatal. Em Estados federais, existe um sistema de competências compartilhadas em que não há subordinação entre os entes federativos. Essas competências federativas de cada nível de governo estão dispostas expressamente na Constituição.

A federação não se confunde com a confederação e a aliança. A confederação é um grupo de Estados soberanos e independentes que decidem delegar poderes em temas específicos a um governo central. Uma confederação tem um governo central limitado, com poderes restritos de atuação. As alianças são coalisões de Estados que concordam em cooperar num determinado evento como a guerra ou outra crise específica. Uma aliança geralmente é firmada por meio de um tratado, mas também pode ser tácita ou informal. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é um exemplo de aliança na área militar.

Quadro 28. Formas de Estado e seus exemplos

Forma	Exemplos
Unitário	Portugal, Angola, Cabo Verde, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste (China, Nova Zelândia, França, Japão)
Federativo	Brasil (Estados Unidos, Rússia, Argentina, Índia, Alemanha, Suíça, Austrália)
Confederação	União Europeia

Fonte: elaborado pelo autor.

É importante ressaltar que esta classificação não captura a complexidade institucional presente na organização dos Estados nacionais modernos. Ao invés de adotar uma classificação dicotômica (unitário-federativo), é mais realista assumir que existe uma grande diversidade institucional, formando um contínuo no qual temos a forma unitária e federativa pura entre os

extremos. Na prática, os Estados estão posicionados entre um extremo e outro da linha. Por exemplo, a Espanha é um Estado unitário que reconhece autonomias territoriais, assim como o Reino Unido. Estados unitários se diferenciam de acordo com seu grau de regionalização e descentralização.

A governança territorial do Estado é um tema complexo. O desafio de equilibrar as competências entre os entes subnacionais é causa de muitos conflitos políticos e é um aspecto essencial no desenho das políticas públicas, com amplos efeitos sobre os resultados e a qualidade dos serviços de interesse público prestados aos cidadãos. Em geral, o debate estabelece uma divisão entre os que defendem que somente o governo central pode alcançar maior eficiência e efetividade, promovendo políticas de equalização e redistribuição, e aqueles que argumentam que a autonomia local é necessária para assegurar a prestação de contas e a responsividade dos entes subnacionais, cabendo ao cidadão escolher em qual ente subnacional residir a partir de seu julgamento sobre a qualidade dos serviços de interesse público prestados (conhecida como teoria do federalismo fiscal). No primeiro modelo, as autoridades locais funcionam como implementadoras das políticas públicas formuladas pelo governo central; no segundo, as autoridades locais também são responsáveis por tomar as decisões, de acordo com as necessidades e as preferências da sua própria comunidade.

Nos países da CPLP, o Brasil é o único Estado federativo. No Brasil, o Estado é composto por três entes federativos autônomos: a União, os estados e os municípios. Nos demais países, o governo é unitário, embora descentralizado em entidades regionais e locais que não dispõem de autonomia constitucional.

Quadro 29. Formas de Estado nos países da CPLP

País	Forma de Estado	Entidades regionais	Entidades locais
Portugal	Unitário (confederação)	8 regiões administrativas	308 municípios
Brasil	Federativo	26 estados e 1 distrito federal	5.568 municípios
Cabo Verde	Unitário	8 regiões e 1 setor autônomo	37 sectores
Angola	Unitário	11 províncias	154 distritos
Moçambique	Unitário	22 conselhos	32 freguesias

Quadro 29. Formas de Estado nos países da CPLP

País	Forma de Estado	Entidades regionais	Entidades locais
Guiné-Bissau	Unitário	-	7 distritos
São Tomé e Príncipe	Unitário	18 províncias	164 municípios (518 comunas)
Timor-Leste	Unitário	13 distritos	67 subdistritos (498 sucos)

Fonte: elaborado pelo autor.

4. Os setores do Estado

O governo e a sociedade civil são partes do Estado. O Estado não se limita ao setor público, governamental, nem está em oposição à sociedade civil. É composto por cidadãos e por organizações privadas e sociais, além dos órgãos governamentais. Por isso, afirmar que o "Estado" é ineficiente não é apropriado, se o propósito for dizer que o "setor público, governamental" é ineficiente. Estado e governo são instituições distintas.

A sociedade civil, instituição distinta do governo, é formada por cidadãos, organizações não governamentais e demais instituições sociais que manifestam a vontade dos cidadãos, tanto na esfera privada quanto na social. É a soma das instituições, organizações e indivíduos que se reúnem voluntariamente para fazer avançar interesses comuns (ANHEIER, 2005). Ao governo, cabe a função de regular a sociedade civil e dirigir as instituições políticas do Estado, assim como o dever de prestar contas e responder pelos resultados de sua ação, ou inação, perante a sociedade civil. Tanto a sociedade civil, quanto o governo, são instituições que integram o Estado.

Estas instituições, civis e públicas, são também compreendidas na forma de setores do Estado: público, privado e social (terceiro setor). O primeiro setor, público, abarca as instituições responsáveis pela direção política do Estado, o governo e órgãos da Administração Pública, a quem compete a legislação, a jurisdição, a polícia, a ação militar; o segundo setor, privado, integra as organizações que investem na oferta de bens e serviços para o mercado, com o propósito de produzir riquezas; o terceiro setor, social, envolve as instituições sociais que mobilizam os cidadãos em favor de causas comuns, geralmente de forma voluntária, sem o propósito de auferir renda ou lucro (organizações não governamentais, movimentos sociais, entidades ambientais etc).

A coordenação desses diferentes setores do Estado cumpre uma importante função para a resolução dos problemas sociais. Por esta razão, a antiga concepção de governo vem sendo substituída pela moderna concepção de governança pública, que promove a cooperação entre os diversos setores, compartilhando as responsabilidades e os benefícios do desenvolvimento estatal. Essa governança colaborativa estrutura arranjos que interligam as capacidades de todos os setores do Estado, criando uma força multiplicadora que permite compartilhar decisões e recursos e alcançar objetivos comuns de desenvolvimento (DOHAHUE; ZECKHAUSER, 2011).

A Gestão Pública opera em todos os setores do Estado, não é uma atividade exclusiva do setor público (governamental). Esse entendimento é possível porque os serviços de interesse público, necessários ao desenvolvimento da comunidade política, detêm um caráter coletivo que visa contribuir para resolver os problemas sociais de natureza pública – não porque são fornecidos pelo setor público do Estado.

4.1. Setor privado do Estado (*for-profit corporation*)

> [...] a economia de livre mercado não pode ser justificada por ser boa para os negócios privados, mas somente por ser boa para a sociedade (DRUCKER,1954, p. 41, tradução nossa).

Em sistemas econômicos capitalistas, o Estado reconhece a existência da propriedade privada, autoriza o funcionamento de empresas e corporações e fomenta a expansão das transações econômicas que constituem a essência do setor privado, também denominado de setor produtivo do Estado. Nas economias de mercado, o setor privado é o espaço responsável pela geração de riquezas. É onde ocorrem as principais atividades econômicas relacionadas à produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Nesse contexto, o setor público, governamental, não participa diretamente das atividades produtivas, deixadas a cargo da iniciativa privada. Nesse modelo econômico, o setor público depende de recursos para o financiamento de suas atividades, por meio da cobrança de tributos que incidem sobre as atividades produtoras de riqueza.

O setor público do Estado reconhece a propriedade privada e garante o funcionamento autônomo dos mecanismos de mercado, tais como a livre concorrência, a propriedade privada e o investimento privado. Desta

forma, sem concorrer com os custos do investimento ou os riscos do empreendimento, compete ao governo regular e fiscalizar os mercados e seus agentes, em favor do interesse público, extraindo parcela da riqueza produzida pelo setor produtivo para financiar suas próprias atividades, como a produção de bens públicos e as demais atividades essenciais ao interesse do Estado.

Os setores público e privado são financeiramente interdependentes, pois quanto maior o investimento privado, maiores são as receitas do governo advindas dos impostos. De acordo com essa lógica tradicional, a utilização de uma economia de mercado, para promover uma produção e alocação mais eficiente dos recursos sociais, permite acumular riquezas que serão, em parte, por meio da tributação e das políticas públicas, redistribuídas pelo governo. Por isso, o setor público dispõe de fortes incentivos para oferecer um ambiente regulatório atrativo que promova o investimento e a expansão econômica privada (O'CONNOR, 1973).

No entanto, a história da promoção do interesse público direto, por meio de empreendimentos privados, é antiga e remonta ao sistema romano de coleta de impostos (delegado a particulares), na Idade Antiga; o uso de soldados mercenários, no período medieval; a operação das companhias privadas de comércio das Índias (Britânica e Holandesa) que, na Idade Moderna, agiram como agentes da expansão colonial. Na América, o processo de interiorização nos Estados Unidos (marcha para o oeste) e no Brasil (bandeirismo) foi executado por agentes privados. Em face das complexidades das sociedades modernas, esse processo de colaboração entre público e privado foi expandido e adaptado. Por exemplo, a guerra moderna utiliza um número crescente de mercenários, apoiados por um sofisticado complexo econômico-científico-militar privado, cujo exemplo norte-americano é o mais relevante. Mais do que nunca, a política de defesa integra os interesses do setor público e privado para algo muito maior e mais complexo do que a simples contratação de serviços (SCAHILL, 2007).

Há tempos se reconhece que as decisões privadas têm caráter eminentemente social e público (LINDBLOM, 1977). No século XXI, o desenvolvimento da economia do conhecimento (*knowledge economy*), de multidões (*crowed economy*) e compartilhada (*plataform economy*), cuja natureza da propriedade é privada, mas orientada para a produção de valor de uso comum, ilustra bem a profunda interligação entre as decisões

privadas de investimento e a geração de valor público. Isso significa não somente promover as empresas socialmente responsáveis (que pagam os impostos, respeitam os direitos dos empregados, investidores, clientes e fornecedores, agem de forma socialmente transparente e responsiva, protegem o meio ambiente, investem em negócios socialmente justos buscando integração às comunidades em que opera), mas reconhecer que um número cada vez maior de empreendimentos, por pressão dos consumidores, investidores ou demais partes interessadas, passaram a adotar modelos de negócio com propósito público, priorizando o impacto social (HM GOVERNMENT, 2018, p. 91-92).

Negócios orientados por propósitos públicos vêm sendo incentivados em todo o mundo como forma de fortalecer a governança pública do Estado. Há um número crescente de iniciativas públicas que: 1) estabelecem parceria com empreendimentos privados; 2) empresas que contribuem para o alcance de objetivos públicos e de inovação que são financiadas direta ou indiretamente pelas compras governamentais; 3) setores industriais que são regulados pelo governo com o propósito de corrigir externalidades e elevar o bem-estar social; 4) linhas privadas de financiamento que destinam um volume crescente de recursos financeiros para empreendimentos de propósito público; 5) além das mais diversas políticas de responsabilidade social empresarial. Medidas como essas contribuem direta e indiretamente para a geração de valor público e são objeto de interesse crescente da Gestão Pública.

4.2. Setor social do Estado (*nonprofit corporation*)

O terceiro setor, social, não tem a finalidade de produzir riquezas, pois é composto pelas demais entidades da sociedade civil, com fins públicos e não lucrativos, sustentados pela participação voluntária, em âmbito não governamental, de cidadãos e organizações civis. O setor social pode assumir muitas formas e denominações: terceiro setor, paraestatal, setor não lucrativo, setor voluntário, organizações não governamentais, setor filantrópico, associações civis, fundações, caridade, economia social ou solidária etc.

O terceiro setor, especificamente, compreende as organizações que possuem personalidade jurídica de Direito Privado e que colaboram com o governo, desenvolvendo atividades de interesse público, contando com

financiamento e regulação específica. Tal setor promove a participação de organizações sociais em assuntos de interesse público e, por isso, goza de privilégios legais (como isenção de tributos e vantagem em licitações). São exemplos de organizações do terceiro setor: os serviços sociais autônomos; as entidades de apoio (Associações, Cooperativas, Fundações Privadas), organizações sociais (OSs), organizações sociais de interesse público (Oscips) e organizações não governamentais (ONGs) atuando em prol do bem comum e da cidadania sem finalidade lucrativa.

As organizações do setor social do Estado geralmente assumem a forma jurídica de associações (indivíduos que, na forma de pessoa jurídica de direito privado, se organizam para fins não econômicos, constituídos por meio de um Estatuto Social, para atuar em áreas como assistência social, meio ambiente, educação, saúde) ou fundações (entidades de direito privado, constituídas por bens ou direitos, voltadas para finalidades filantrópicas que decidem investir os seus recursos na geração de impacto social).[18] Ao contrário das demais organizações do setor social (*nonprofit*), as fundações são financiadoras e doadoras de recursos, ao passo que as demais organizações do setor social do Estado (ONGs, OSs etc.) estão em constante busca por recursos para financiar suas atividades.

Essas organizações privadas são criadas para promover o interesse público, devendo atuar de forma altruísta, exclusiva, direta e oportuna (ANHEIER, 2005, p. 45); por isso, seus membros não são autorizados a receber qualquer remuneração na forma de lucro por suas atividades, e os salários e benefícios de seus funcionários devem ser definidos em valores razoáveis. Além disso, as organizações devem perseguir os propósitos públicos definidos legalmente, atuando de maneira direta dentro de um determinado período de tempo (um ano fiscal). Essas organizações não são remuneradas pela venda de bens ou serviço ao mercado (empresas), ou pela cobrança de impostos (governo), mas pela doação e contribuição de seus membros, associados e apoiadores.

18 Nos Estados Unidos, devido ao regime tributário privilegiado, as fundações devem investir, anualmente, pelo menos 5% de seus recursos em atividades filantrópicas, sob pena de perder seus privilégios tributários. Ao contrário das primeiras fundações modernas (como a Rockefeller Foundation) que buscam perdurar ao longo do tempo, a maioria das fundações atuais (Bill & Melinda Foundation) busca gerar o maior impacto social possível, efetivamente gastando seus recursos no processo de resolução dos problemas sociais (por exemplo, erradicação da pólio no continente africano).

De acordo com as Nações Unidas (2002, p.16), as organizações não governamentais são voluntárias, privadas, institucionalizadas e dirigidas autonomamente (UNSD, 2002). Em razão de suas características específicas, as leis de inúmeros países democráticos garantem às organizações sociais um tratamento diferenciado que assegura, além de uma regulação especial, a redução de impostos, regras diferenciadas de contratação pública, a participação no processo decisório governamental, entre outras medidas.

O desenvolvimento do setor social do Estado está ligado à história da ascensão da sociedade civil. Essa sociedade, de natureza eminentemente política, é o espaço formado por uma comunidade de cidadãos vinculados por interesses comuns. Contemporaneamente, é compreendida como os indivíduos e as organizações que agem de forma independente do governo e do mercado, manifestando diretamente o interesse dos cidadãos do Estado. O setor social do Estado é uma esfera de cooperação social voluntária, em que os cidadãos e suas organizações se relacionam livremente, na promoção de valores e objetivos comuns, sem a coordenação do governo (hierarquia) ou do mercado (competição). Uma sociedade civil forte permite controlar o domínio exercido pelo governo e pelas empresas, contribuindo para promover os valores da liberdade, da solidariedade e da justiça social.

O fundamento da sociedade civil não é o poder político (governo) ou o poder econômico (mercado), mas a confiança estabelecida entre os cidadãos. Essa confiança é o fundamento das instituições sociais (inclusive a base das economias de mercado e das democracias modernas) necessárias ao adequado funcionamento da Gestão Pública. A sociedade civil é composta por infraestruturas associativas voluntárias, sustentadas por normas de reciprocidade, confiança e civismo. Esses valores constituem o que se denomina de “capital social”, as ligações de mútua confiança que os indivíduos estabelecem em sociedade (COLEMAN, 1990). Por isso, o setor social é reconhecidamente um espaço privilegiado de organização das iniciativas de ação coletiva que contribuem para a criação de valor público.

Quadro 30. Índice Global de Solidariedade (*World Giving Index* – 2019)

País	Global		Ajuda a estranhos		Doação de dinheiro		Tempo de voluntariado	
	Posição	%	Posição	%	Posição	%	Posição	%
Portugal	74	28%	63	46%	67	22%	84	15%
Brasil	88	25%	82	42%	85	20%	90	14%

Fonte: Charities Aid Foundation (2020).

Este setor do Estado está diretamente relacionado ao investimento, ao empreendedorismo e à economia social (ANHEIER, 2005). O investimento social é uma contribuição privada realizada para o benefício público, incluindo ações de engajamento cívico, voluntariado, doações, movimentos sociais, associações voluntárias, filantropia e caridade, com a finalidade de produzir externalidades sociais positivas com base em valores compartilhados. São investimentos realizados sem a intenção de promover o retorno econômico do capital (lucro), mas com a expectativa de produzir impacto social. O empreendedorismo social é o esforço individual de inovação que visa criar valor público por meio da adoção de novas formas de compreender e fazer as coisas para gerar impacto social. Os empreendedores sociais são "indivíduos que desenvolvem soluções economicamente sustentáveis para os problemas sociais" (TRACEY; PHILLIPS, 2007, p. 264). Por fim, a economia social defende que as cooperativas e os empreendimentos da economia solidária permitem aos trabalhadores vivenciar uma forma de vida mais independente e livre, em que a lógica do interesse individual é substituída pela lógica da justiça na distribuição da riqueza social. Nesses empreendimentos, o processo decisório e a distribuição da renda derivam da participação no trabalho, ao invés do investimento do capital, como ocorre nos empreendimentos privados tradicionais (*for profit*).

Modelo 4C das relações entre o governo e o terceiro setor

Há uma tendência mundial de aumento das relações entre os setores público e social. Entretanto, essas relações podem assumir diferentes configurações dependendo dos meios (estratégias) e fins (objetivos) pretendidos pelo governo e pelas organizações não governamentais. Segundo Adil Najam (2000), é possível presumir que governo e organizações não governamentais

buscam: (1) objetivos comuns, por meio de estratégias similares – cooperação; (2) objetivos diferentes, por meio de estratégias distintas – confrontação; (3) objetivos semelhantes, mas por meio de estratégias distintas - complementariedade; e (4) objetivos diferentes, por meio de estratégias semelhantes – cooptação.

Quadro 31. Os quatro C's das relações entre organizações público-privadas

Estratégias	**Objetivos**	
	Similares	**Distintos**
Similares	Cooperação	Cooptação
Distintas	Complementariedade	Confrontação

Fonte: Adil Najam (2000, p. 383).

Considerando que o modelo se aplica a todas as organizações sociais, é possível determinar que, em situações de cooperação, colaboração ou coprodução, governo e organizações sociais compartilham objetivos e estratégias. Entretanto, como os recursos governamentais são geralmente maiores, é possível que uma colaboração absolutamente simétrica não seja possível, transformando as organizações sociais em agencias implementadoras da vontade governamental. Essa distinção entre cooperação e colaboração não fica evidente no modelo, mas também deve ser considerada como um fator importante na relação entre governo e organizações sociais. Em sentido oposto, a confrontação ocorre quando ambos os atores se opõem aos objetivos e às estratégias da outra parte. Essa categoria abarca as ações de oposição e confronto que as organizações sociais adotam para impedir a aprovação ou a implementação, ou ainda pleitear reformas, de políticas contrárias aos seus interesses.

Outra forma de relacionamento ocorre quando esses atores compartilham os mesmos objetivos, mas adotam estratégias distintas, numa situação em que existe complementariedades. Nessa categoria, o governo e as organizações sociais buscam estabelecer parcerias e acordos em que cada parte almeja, por diferentes meios, alcançar determinado fins compartilhados. Como os governos dispõem de responsabilidades políticas cada vez maiores, buscam coordenar esforços com as organizações sociais para garantir maior eficiência e efetividade na prestação dos serviços de interesse público.

Por fim, é possível que esses atores decidam por estratégias semelhantes, mas busquem objetivos distintos. Nesse caso, haverá uma tentativa de catálise ou cooptação em que uma das partes (geralmente o governo, por dispor de maior quantidade de recursos disponíveis) buscará influenciar o propósito da outra parte, de acordo com sua agenda de interesses.

A relação entre o governo e as organizações sociais é uma realidade complexa que envolve inúmeros fatores, mas analisar as semelhanças e diferenças entre as estratégias e os objetivos dessas partes contribui para compreender melhor esses arranjos típicos da Gestão Pública do século XXI.

5. O sistema de Estados e os problemas sociais globais

Sob a perspectiva das relações internacionais, o sistema moderno de Estados nasceu em 1648 com os Tratados de Westfália, que estabeleceu os princípios que caracterizam o Estado nacional moderno: a soberania, a igualdade jurídica, a territorialidade e a não intervenção.[19] Esse momento marca o modo pelo qual opera o sistema internacional, anárquico, em que não existe qualquer outro poder superior aos próprios Estados. A partir de então, se reconhece que o ambiente político internacional é composto por uma pluralidade de Estados que, por compartilhar as mesmas características, são iguais entre si, além de absolutamente responsáveis por sua própria segurança interna e externa.[20]

No sistema internacional, os Estados se relacionam fundamentalmente de duas formas: o conflito e a cooperação. As principais formas de expressão estatal nesse meio são o uso da força militar, a persuasão diplomática e a criação de estruturas internacionais de governança. Nesse sistema de natureza competitiva, cabe a cada Estado se proteger por suas próprias forças, buscando sobreviver como entidade soberana. Nestas circunstâncias competitivas, desenvolveu-se a concepção realista clássica do equilíbrio

19 Atualmente, são considerados como princípios básicos nas relações estatais: o princípio da igualdade soberana; o princípio do consentimento; o princípio da reciprocidade; o princípio da não interferência em assuntos domésticos; o princípio da territorialidade; o princípio da igualdade do poder de voto nas organizações internacionais; o princípio da imunidade dos chefes de Estado, diplomatas, navios de guerra; e o princípio da imunidade da jurisdição de cortes estrangeiras (HAW, 2014).

20 Os organismos internacionais, como as Nações Unidas (ONU), não são superiores aos Estados. Estes organismos internacionais são constituídos voluntariamente pelos Estados para promover seus próprios interesses, em favor da paz, da estabilidade e da segurança, da cooperação internacional e do desenvolvimento econômico.

de poder, na busca de uma estabilidade entre as forças estatais, que visa impedir que um único Estado se torne forte o suficiente para impor a sua vontade unilateralmente sobre os demais. Outra perspectiva, segundo a teoria liberal, defende a sobreposição de uma estrutura supranacional na forma de um direito internacional cosmopolita e de instituições multilaterais que visam à segurança coletiva, em detrimento da autoproteção.

Entre um extremo e outro, realista e liberal, o processo de globalização promoveu um aumento significativo das conexões e trocas entre os Estados, tornando-os social, econômica, política e culturalmente interdependentes. A visão tradicional de Estados nacionais, constituídos por comunidades, economias e soberanias nacionais autossuficientes, perdeu relevância teórica e empírica, pois mesmo que ainda seja possível observar pontualmente esse tipo de expressão de soberania no eventual descumprimento de alguma regra ou acordo internacional, em geral firmado por grandes potências que percebem seu interesse nacional ameaçado, esse comportamento unilateral não é comumente observado nas relações internacionais contemporâneas.

Com a globalização, ocorre um processo de transformação do papel do Estado que passa: a) a integrar múltiplas estruturas de governança internacionais (ao invés de adotar um sistema governamental único e centralizado); b) a constituir comunidades de cidadãos de diversas culturas (ao invés de promover o nacionalismo, baseado numa identidade nacional única); c) a fomentar a interdependência das cadeias produtivas (ao invés de incentivar a autossuficiência econômica); d) a admitir formas de regulação supranacional (ao invés de coibir qualquer intervenção que limite a soberania estatal) (SORENSEN, 2008, p. 455). Atualmente, o melhor exemplo dessa forma de integração é a União Europeia, mas outras iniciativas como o Mercosul, na América do Sul, e a União Africana, no continente africano, também visam a fomentar esse tipo de integração ampla entre os Estados.

Esse processo de cooperação e coordenação internacional é aprofundado com o reconhecimento dos problemas sociais globais, cujas causas e efeitos extrapolam as fronteiras dos Estados nacionais (NAGEL, 1991; KAUL, 2019). Aquecimento global, pandemias, terrorismo, poluição atmosférica, migração forçada e tráfico internacional de pessoas são alguns exemplos de problemas sociais globais. Esses problemas não são somente internacionais, no sentido governamental, mas transnacionais, no sentido de envolver todos os setores dos Estados (público, social e privado)

(STONE, 2020, p. 2). A resolução dos problemas sociais globais passa pela institucionalização de complexos arranjos de governança global (público e privada, transnacional) que passam a ressignificar o conceito de soberania estatal e a voltar-se para a criação de valor público em escala global (KUO, 2019; GEUIJEN e outros, 2017). Dessa forma, a Gestão Pública, exercida dentro da comunidade política internacional, passa a implementar políticas públicas transnacionais, formulada para responder aos problemas sociais globais. Um grande exemplo disso é a cooperação científica internacional, com o apoio e a participação de organizações públicas e privadas, para o desenvolvimento e distribuição de vacinas contra a Covid-19.

6. Principais conceitos

Autonomia: conjunto das competências constitucionais típicas de um Estado federado

Cidadão: sujeitos pertencentes a um determinado Estado, detentores de direitos e obrigações

Constituição: conjunto de instituições que garante as liberdades fundamentais dos indivíduos e organiza as estruturas de governo do Estado, estabelecendo as condições para sua legitimação

Confederação: um grupo de Estados soberanos que decidem delegar poderes em temas específicos a um governo central

Estado: comunidade política que concentra, no governo, o uso legítimo da força, regulado por um conjunto de instituições, em determinado território

Estado de Direito: dever de todos, inclusive do governo, de observar as leis

Direitos Humanos: garantias universais de todo e qualquer indivíduo, cidadão ou não do Estado

Direitos Fundamentais: os Direitos Humanos positivados na Constituição

Federação: Estado que reconhece autonomia a unidades federadas

Nação: comunidade política que compartilha valores sobre sua história e seu destino comum

Sistema de Estados: atual sistema internacional, anárquico, em que não existe qualquer outro poder superior aos próprios Estados

7. Endereços eletrônicos de interesse

Banco Mundial
Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR)
Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)
Comparative Constitutional Project (CPP)
Corte Europeia de Direitos Humanos (ECHR)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Mercado Comum do Sul (Mercosul)
Nações Unidas – Direitos Humanos
União Europeia

8. Bibliografia complementar

EDWARDS, Michael. *The oxford handbook of civil society*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

KOOIMAN, Jan. *Modern governance*: new government – society interactions. London: Sage, 1993.

LEIBFRIED, Stephan; ZÜRN, Michael. *Transformations of the State?* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

POWELL, Walter; BROMLEY, Patricia. *The nonprofit sector*: a research handbook. Stanford University Press, 2020.

RISSE, Thomas. *Governance without a State?* policies and politics in areas of limited statehood. New York: Columbia University Press, 2011.

TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: EDUSP, 1996.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Estado, Governo e Administração Pública*. Série Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

WEBER, Max. *Ciência e política*: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1999.

CAPÍTULO 4
GOVERNO

Objetivos do capítulo

- Entender o que é o governo
- Compreender as formas, sistemas e regimes de governo
- Analisar os principais elementos da governabilidade, do orçamento público e do risco de captura governamental

Conteúdo

Introdução
Separação dos poderes: o constitucionalismo moderno
Formas de governo: monarquia e república
Sistemas de governo
Regimes de governo
Governabilidade
O orçamento público
O fundamento coercitivo e o risco de captura governamental
A desobediência civil e o direito de revolução
Considerações finais
Principais conceitos
Endereços eletrônicos de interesse
Bibliografia complementar

Governo digital (*e-government*)

A República da Estônia é um exemplo de Administração Pública do século XXI. Este pequeno país báltico, com um milhão e trezentos mil habitantes, independente da União Soviética em 1991, decidiu se transformar, integrando os setores governamental, empresarial e social num projeto comum de construção de uma sociedade civil digital, denominada *e-estonia*. Este projeto teve início em 1997, com a instituição de um governo digital em que 99% dos serviços estão disponíveis de forma eletrônica, sem a necessidade de o cidadão comparecer aos órgãos públicos. Dessa forma, os serviços de segurança, transporte, saúde e educação tornaram-se muito mais eficientes.

Avaliações indicam que o serviço policial tenha se tornado cinquenta vezes mais eficiente e que os serviços de saúde tenham poupado bilhões de euros ao tornar as medidas preventivas mais eficazes. Todos os processos que tramitam no âmbito governamental são digitais. O sistema de *e-tax*, por exemplo, permite a cidadãos e empresas declarar e recolher os impostos de forma simples e rápida, sem burocracia, em aproximadamente cinco minutos. O sistema de *e-voting* permite a consulta eleitoral dos cidadãos de forma segura e econômica, em qualquer lugar do mundo. O sistema de *e-residency* permite a qualquer pessoa receber uma identificação digital na Estônia, acessar os serviços públicos, abrir um negócio e operar legalmente de qualquer parte do planeta, atraindo investimentos ao país. Essas iniciativas favorecem o desenvolvimento de uma economia em tempo real em que transações digitais entre governo, cidadãos e empresas ocorrem instantaneamente, reduzindo drasticamente os custos de operação e elevando os benefícios para todos os setores do Estado.

Tudo isso foi possível porque o governo da Estônia instituiu uma identidade digital única para os cidadãos, a *digital ID*. Nesse cartão, com chip, está associada uma senha eletrônica que permite ao cidadão realizar transações legalmente reconhecidas pelo Estado, tais como assinar contratos e documentos, declarar impostos e até votar nas eleições. Além disso, o governo coordena uma base única de dados, o *x-road*, que integra, autêntica e fornece acesso às informações relativas a aproximadamente mil e duzentos serviços eletrônicos disponíveis no Estado, prestados diretamente por mais de 900 instituições dos setores público, social e privado. A Estônia optou por um modelo em que órgãos governamentais e não governamentais podem

desenvolver aplicativos cívicos com as mesmas facilidades; por isso, estima-se que mais de 52 mil organizações utilizem indiretamente os serviços dessa base de dados. A política de governança eletrônica da Estônia é considerada uma decisão estratégica do governo para aumentar a competitividade internacional do país, implementar um sistema livre de complicações burocráticas desnecessárias, promover o desenvolvimento e elevar o bem-estar geral dos cidadãos.

Neste capítulo, iremos analisar as características do governo, a principal instituição estabelecida com o intuito de promover a coordenação e a cooperação social, sendo responsável pela direção política do Estado.

1. Introdução

O governo do Estado é uma instituição política relevante na coordenação e na cooperação social. Apesar de não ser a única instituição com essa finalidade, a importância do governo é percebida na vida cotidiana da maioria dos cidadãos. O governo representa o Estado, decide sobre a regulação social (econômica, política, social), sobre a forma de prestação dos serviços públicos e sobre seu financiamento (tributação).

Por isso, compreender as características do governo é fundamental para a atuação do gestor público. Neste capítulo, serão apresentadas a definição e as características do governo, com ênfase nos principais elementos do constitucionalismo moderno e da governabilidade. Em seguida, serão analisadas as tipologias de governo (forma, sistema e regime) e as concepções modernas de desobediência civil e de direito de revolução.

2. O governo

O governo exerce a direção política do Estado. É a organização autorizada pela Constituição a decidir sobre e a orientar o cumprimento das leis, responsável pelo exercício da autoridade estatal. Trata-se do órgão de Estado encarregado de legislar, de dar cumprimento às leis e de dirimir os conflitos conforme os dispositivos legais. O governo é titular transitório do poder permanente de que dispõe o Estado. Os Estados são permanentes, e os governos, sempre temporários. A própria palavra governo é de origem grega (*kubernao*) e designa a parte superior do leme utilizado para dirigir as embarcações. A origem etimológica do termo nos remete a direção – nesse caso, à noção de direção política do Estado.

O governo é exercido por meio da política, e a política é a prática da decisão coletiva, dedicada à promoção da cooperação e à resolução de conflitos. A política é responsável por estabelecer as instituições que organizam o convívio social, regular o processo decisório e distribuir os recursos de poder em sociedade. Governar é dirigir politicamente o Estado.

Governo

O governo foi explicado por Platão, em sua obra República (IV a.c.), por meio da alegoria do navio. Assim, por analogia, se a polis, o equivalente moderno do Estado, fosse um navio (composto por estrutura, tripulação e passageiros), o governo significaria o capitão e o timão da embarcação. O governante é o comandante do navio, responsável por fixar a rota, determinar os procedimentos de navegação e organizar a tripulação e os passageiros, com a finalidade de garantir uma jornada segura, resistindo às intempéries do ambiente, ao saque de outros navios e ao risco constante de motim. A alegoria fica ainda mais rica quando compreendemos que, para os antigos gregos, a política era representada por Bóreas, o deus do vento norte, símbolo da principal força responsável por impulsionar os antigos navios gregos.

É importante observar que o relato platônico apresenta uma visão antidemocrática, pois defende que o governo compete ao "verdadeiro" capitão (o filósofo), único capaz de levar em conta as estações, o estado do tempo, o movimento dos astros e outras coisas mais para conduzir adequadamente a embarcação (488a – 489a). Na alegoria platônica, um navio democrático não tem capitão e quem maneja a embarcação não tem nenhum conhecimento do ofício, todos ali comem e bebem, pois se regem pelo prazer (do corpo) e não pelo saber (da alma). Segundo Platão, em uma embarcação como essa, os filósofos são inúteis e o navio certamente afundaria, mas os filósofos não são responsáveis por isso, já que o natural seria que os homens que têm necessidade de governo fossem em busca de quem tem capacidade para constituí-lo (489b-c).

O governo é o núcleo decisório do Estado, responsável por determinar os principais objetivos, políticas e diretrizes da ação estatal. Como o Estado é uma instituição abstrata, compete ao governo, enquanto entidade concreta, representá-lo politicamente. O meio do governo é a política, mas seu principal instrumento é lato sensu a lei – a materialização do poder político que estabelece decisões vinculantes e aplicáveis a todos. São responsáveis pelo exercício do governo aqueles sujeitos que estão imbuídos constitucionalmente pela direção do Estado, por meio da decisão, implementação e julgamento das leis, exercendo as funções estatais relacionadas à soberania.

Como o governo é uma organização que concentra o poder político, desde a antiguidade, os pensadores refletem sobre uma forma de instituir um bom governo, moderado e virtuoso, sem permitir que se torne tirânico ou despótico. Todos os arranjos governamentais existentes buscam oferecer uma resposta satisfatória a esse problema político fundamental: como instituir um governo virtuoso para o Estado?

As respostas são diversas, pois são diversas as combinações existentes e possíveis entre os poderes, as formas, os sistemas e os regimes de governo. No entanto, todas elas se legitimam ao afirmar que visam promover o governo virtuoso (capaz de preservar a sociedade da tirania). Desde os antigos, as sociedades políticas desenvolvem mecanismos de "freios e contrapesos", de governo misto, de separação dos poderes, para evitar o exercício do governo tirânico e autoritário, almejando o governo moderado e virtuoso.

Governo tirânico

O governo tirânico é o governo ilegítimo, exercido com poder ilimitado. O termo "tirania" tem um significado político pejorativo, pois implica opressão, crueldade e abuso de poder. Assim, embora um tirano possa ser popular – como foi o tirano grego Pisístrato, adorado pelo povo em razão da reforma agrária e dos subsídios que fornecia aos pobres –, seu governo não observa os limites impostos pela lei, usufrui dos bens públicos como se fossem privados, não admite opiniões políticas contrárias, conquista e mantém o poder de forma fraudulenta, cruel ou abusiva.

Na política moderna, o governo tirânico é comparado ao absolutismo, ao despotismo, à ditadura, ao governo democrático demagógico ou populista.

São regimes de governo que podem ascender ao poder por meio de golpes, revoluções ou eleições democráticas, dividindo a sociedade e instigando o conflito político para ascenderem e se perpetuarem no poder. Uma vez no governo, os tiranos revogam as leis em vigor, criando novas de acordo com sua conveniência, com o objetivo de perpetuar a si próprios, sua dinastia ou seu grupo político no poder. Para tanto, restringe liberdades, ameaça opositores, concentra poderes e abusa dos recursos públicos do Estado.

O excesso de governo (tirania) é um problema tão grave quanto a falta de um (anarquia). Há falta de governo naquelas partes do Estado em que o poder público, mesmo que temporariamente, não dispõe de recursos ou condições de garantir o cumprimento das leis e das decisões políticas (RISSE, 2011, p. 4-5). Essa capacidade de governo, manifestada pelo controle de todo o território, de todos os assuntos públicos e de toda a população, garantida em última instância pelo uso legítimo da força física, é necessária para que seja possível assegurar o controle político do Estado.

Esses limites à capacidade de governo são evidentes, por exemplo, nas regiões dominadas pelo tráfico de drogas ou milícias em cidades como o Rio de Janeiro (Brasil) ou Luanda (Angola), em que o governo, mesmo por curto período, não consegue dar cumprimento às suas decisões ou prestar serviços públicos essenciais, como justiça e segurança. Há exemplos de limitação temporária da capacidade de governo tanto em países em desenvolvimento quanto em países desenvolvidos (por exemplo, a cidade americana de Nova Orleans logo após a passagem do furacão Katrina). Ao não dispor de capacidade, o governo falha em exercer suas atribuições como estrutura de governança pública do Estado, responsável por prover a autoridade legal e as estruturas administrativas necessárias à implementação das decisões políticas e à provisão dos bens comuns.

De acordo com a Rede Integrada de Pesquisa em Conflitos Societais (INSCR), a fragilidade governamental está associada à sua capacidade de gerenciar conflitos, elaborar e implementar políticas públicas, fornecer serviços essenciais, manter a coerência, coesão e qualidade de vida, responder efetivamente aos desafios e às crises e sustentar o desenvolvimento (QOC, 2020). O indicador de fragilidade governamental produzido pelo Fundo para a Paz (FFP, 2020), a partir de um amplo conjunto de indicadores econômicos, políticos e sociais, permite comparar a situação de inúmeros países.

Quadro 32. Fragilidade governamental nos países da CPLP

País	Indicador de fragilidade (0-120)	Trajetória (últimos 10 anos)
Portugal	23,5	melhora
Brasil	73	piora
Cabo Verde	64,8	melhora
Angola	92,9	estável
Moçambique	91,7	piora
Guiné-Bissau	87,3	estável
São Tomé e Príncipe	70,3	melhora
Timor-Leste	82,7	melhora

Fonte: Fundo para a Paz (2020).

Entre os membros da CPLP, os dados sobre a fragilidade governamental do Fundo para a Paz e da OCDE posicionam os países de maneira muito semelhante. Portugal se destaca por ter um governo capaz de atuar sobre os problemas sociais, ao passo que os demais países dessa organização são classificados como frágeis ou extremamente frágeis, caso da Guiné-Bissau e de Moçambique.

3. A separação dos poderes e o constitucionalismo

O primeiro e mais importante mecanismo para assegurar o exercício do bom governo é o estabelecimento e o respeito a uma Constituição. A tirania prevê, em qualquer uma de suas formas, a concentração do poder; o constitucionalismo, ao contrário, prevê que esse exercício seja limitado, compartilhado e responsável. O constitucionalismo é a forma como desenhamos as instituições de governo do Estado para garantir a liberdade e os direitos dos cidadãos, impedindo-os de serem violados. É tanto a divisão do governo que visa limitar o arbítrio do poder (separação dos poderes), quanto o governo das leis (não dos homens) que visa assegurar as liberdades e garantias dos cidadãos. Esse governo constitucional se denomina Estado de Direito.

Na Idade Antiga, Aristóteles e Políbio já defendiam a necessidade de instituir um governo misto que separasse os poderes de governo, tradicionalmente concentrados no rei, distribuindo-os entre diversos órgãos. Modernamente, Montesquieu (1748) apresentou uma teoria de

governo em que diversos órgãos, em um sistema de freios e contrapesos, realizam um equilíbrio constitucional capaz de prevenir a consolidação de um poder absoluto. Segundo Immanuel Kant (1797), os poderes devem ser autônomos e independentes, exercidos por pessoas distintas, coordenados e reciprocamente subordinados. Esta concepção de governo, com poderes balanceados, foi reconhecida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que afirma:

> Art. 16.° A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem *estabelecida à separação dos poderes* não tem Constituição (FRANÇA, 2022, grifo nosso).

Esta concepção chegou à era moderna na forma de teorias que defendem a separação de poderes (princípio de trias política), instituindo freios e contrapesos entre os órgãos de governo (*checks and balances*) que estão na essência dos sistemas políticos ocidentais. Segundo essa concepção, é preciso repartir as competências de governo entre órgãos com poderes para decidir sobre as leis (Poder Legislativo), implementar as leis (Poder Executivo) e julgar e dirimir os conflitos com base nas leis (Poder Judiciário). Assim, estes poderes de governo, ao serem divididos e disporem de mecanismos de autocontrole (freios e contrapesos), atuariam harmonicamente, controlando-se mutuamente.

O constitucionalismo é um mecanismo que garante a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos em face da interferência do Estado. Ao reconhecer uma esfera de autonomia individual, o Estado de Direito busca evitar os abusos sobre os direitos individuais, garantindo a liberdade no exercício dos direitos civis e políticos. Sob esta perspectiva, a atuação governamental está limitada pela lei e não pode violar os direitos e as garantias subjetivas dos governados. Conforme Benjamin Constant de Rebecque (1970 [1818], p. 9, grifo nosso):

> Numa sociedade fundada na soberania do povo, é evidente que nenhum indivíduo, classe nenhuma, tem o direito a submeter o resto à sua vontade particular; mas *é falso que a sociedade, no seu conjunto, possua sobre os membros uma soberania sem limites.*

Todo o governo constitucional é um governo limitado. A Constituição é anterior e superior ao governo e limita sua atuação. Quando violada

a Constituição, o governo se torna tirânico, arbitrário e ilegítimo. É na Constituição que estão insculpidos os direitos fundamentais que devem ser observados dentro do Estado, tanto pelo governo quanto pelos cidadãos. Além disso, é importante observar que o que torna o Estado de Direito eficaz – a supremacia da Constituição e das leis –, é a existência de um Poder Judiciário independente e autônomo, capaz de dirimir os conflitos, zelar pela justiça e pelo respeito às normas fundamentais.

A separação de poderes e o governo limitado são garantias constitucionais distintas. A separação de poderes estipula os procedimentos legítimos de expressão do poder político da maioria, mas, se observado isoladamente, permite que, se houver concordância política entre os poderes políticos, a vontade da maioria legislativa se torne onipotente (sem leis que a possam limitar). O governo limitado estabelece que, mesmo quando houver concordância política entre os poderes, há de se observar a Constituição e os direitos fundamentais dispostos em lei, garantidos por meio de um órgão estatal, não político, que detém a competência de julgar e garantir o cumprimento conforme a Constituição, inclusive para declarar nulas e sem efeito as leis julgadas inconstitucionais. É por meio dessas instituições que o poder político do governo é limitado. A soberania do Estado, exercida pelo governo, não é ilimitada e deve observar a divisão de poderes e os limites legais dispostos na Constituição. Esta é a condição fundamental, indispensável à prevenção do despotismo e da tirania.

De acordo com o Projeto de Comparação Constitucional, é possível identificar diferenças significativas entre as competências atribuídas a cada um dos poderes nos países da CPLP. A respeito do Poder Executivo, Angola e Moçambique atribuem maiores competências constitucionais ao chefe de governo do que Guiné-Bissau e Timor-Leste. Sobre o Poder Legislativo, a Constituição atribui um número maior de competências a esse poder no Brasil e em Cabo Verde e menor em Angola e Moçambique. Por fim, a independência judicial dispõe de maiores garantias no Brasil e menores na Guiné-Bissau.

Quadro 33. A separação dos poderes entre os países da CPLP

País	Poder Executivo (0-7)	Poder Legislativo (0-1)	Independência Judicial (0-6)
Portugal	5	0,29	1
Brasil	5	0,48	5
Cabo Verde	5	0,43	1
Angola	3	0,33	0
Moçambique	7	0,14	2
Guiné-Bissau	7	0,19	2
São Tomé e Príncipe	5	0,38	1
Timor-Leste	3	0,33	2

Fonte: Comparative Constitutions Project (2020).

4. Formas de governo: monarquia e república

A forma de governo se refere ao modo como ocorre a instituição e a transmissão do governo e a sua relação com os governados. Ou seja, a forma de governo está relacionada com a origem do poder dos governantes. As formas de governo buscam estabelecer uma relação de legitimidade do governo com a comunidade política. A adoção da forma monárquica ou republicana ocorre em razão das características históricas de cada Estado. Esse processo é fortemente influenciado pela cultura política, pela tradição de governo e pela trajetória histórica.

4.1. Monarquia

A monarquia é o governo estável, reconhecido pela população, de uma única pessoa, com características de perpetuidade e irrevocabilidade que tem fim por abdicação voluntária. Na tradição monárquica europeia, o rei é investido no governo por direito de nascimento e a transmissão ocorre por sucessão hereditária, devido a atributos pessoais do rei e de sua família. O governo monárquico é legitimado pelo consenso depositado na realeza, expresso na fidelidade dos súditos, responsável pelo processo formador do sentimento de unidade nacional da maioria dos Estados europeus. Na monarquia, a obediência ao governo decorre da tradição histórica e do sentimento de honra dos súditos para com a realeza.

Esta forma monárquica prevaleceu na Europa durante séculos e se caracterizou por negar o acesso ao poder político àqueles que não houvessem nascido com os privilégios hereditários para governar. Há uma diferença pessoal, de caráter permanente, entre governantes e governados, entre reis e súditos. Essa diferença fundamental é expressa na monarquia pelo privilégio real de fazer a lei, conforme sua vontade soberana, e de não se submeter a ela. Na origem dessa tradição monárquica, a lei se aplica aos súditos, pois a vontade do rei está acima da lei.

No início da história monárquica, existia o absolutismo monárquico, em que a vontade do rei era absoluta e soberana dentro do Estado. Nesse período, os Estados não detinham uma Constituição, pois os reis não se subordinavam a limites constitucionais. Com o passar dos anos, a maior parte das monarquias passaram a ser constitucionais, o monarca deixou de ser uma figura acima do Estado (monarquia absolutista) e se tornou um representante da unidade nacional e da personalidade do Estado, submetido à Constituição (monarquia constitucional). Os poderes legislativo e executivo do governo, que tradicionalmente pertenciam aos monarcas, são transferidos definitivamente ao Parlamento, restando aos reis às funções cerimoniais e de ratificação das decisões tomadas por esse órgão colegiado.

Nas monarquias constitucionais, até mesmo o rei se submete à Constituição e às leis que expressam a vontade popular – aproximando, assim, a monarquia constitucional à forma republicana de governo. São exemplos de monarquias absolutistas o Vaticano, a Arábia Saudita e o Catar, e de monarquias constitucionais o Reino Unido, a Espanha, o Japão e a Noruega.

Império

O império é um governo, não necessariamente monárquico, no qual vários povos, culturalmente distintos, estão submetidos a um Estado que não reconhece fronteiras nacionais ou que busca constantemente expandi-las. A diversidade cultural e a flexibilidade territorial são marcas próprias dos impérios. São imperiais os Estados compostos por várias nações étnicas ou que influem sobre a soberania de outros Estados, exercendo um poder hegemônico sobre uma ampla área de influência econômica, política, militar, cultural.

4.2. República

Na forma republicana de governo, todos os cidadãos são iguais perante a lei; isto é, não existe diferença inerente entre os governantes e os governados. Na República, não se admite privilégios, pois os governantes – cidadãos que ocupam temporariamente os cargos de governo – são iguais aos governados e devem igualmente observar as leis do Estado. Nessa forma, todos os cidadãos podem ascender ao governo. Na República, a lei expressa a vontade do Estado, da res publica, não a vontade do governante (a vontade da realeza).

Conforme Cícero (51 a.c.), pensador político romano, a República almeja o interesse comum, em conformidade com uma lei comum aplicável a todos. Para Cícero, a República significa a reunião de pessoas que formam uma comunidade, partilhando interesses comuns, submetendo-se a regras de Direito aplicáveis a todos. Os antigos gregos denominavam de Politeia esta forma de governo virtuoso, em que cidadãos politicamente ativos agem voltados à persecução do bem comum. Na Politeia, os cidadãos constituem uma organização política baseada nas virtudes cívicas dos que integram a cidade (a *polis* grega), em prol do alcance de seus interesses coletivos. Esta é a forma como a comunidade política é dirigida, sob um conjunto formal e informal de regras que constituem a politeia.

O cidadão republicano põe o interesse do Estado acima do interesse particular, pois reconhece a importância de observar a Constituição do Estado que é consentida por todos (*iuris consensus*). Afinal, a pluralidade de homens que vive em sociedade, estando entre si numa relação de influência e dependência recíproca, necessita de uma Constituição que os una, para partilharem o que é de Direito. O cidadão republicano reconhece, em relação aos demais concidadãos, sua condição de igualdade perante a lei. A lei é observada por todos, pois é a expressão da vontade popular, também comum a todos. Na República, não é o medo da repressão do Estado que leva os cidadãos a obedecerem às leis, mas o sentimento de pertencimento à comunidade republicana (*communio*).

A República é uma forma de governo que exige cidadãos engajados e que participam do governo, que observam seus deveres para com a comunidade política e baseiam sua conduta pública nas virtudes cívicas exigidas dos cidadãos. Os valores cívicos são fundamentais na República, pois a proteção da *res publica* depende do consentimento e do compromisso

dos cidadãos para com a comunidade política. A proteção do interesse e dos bens públicos não é mais de responsabilidade da realeza, mas dos cidadãos que compõem o Estado.

A Monarquia, constituída pelos súditos de uma realeza, é fundada nos privilégios de nascimento e de classe social. A República, constituída unicamente por cidadãos, não admite quaisquer privilégios. Essa é a essência do sentimento que inspira o cidadão republicano que consente, por meio da lei, sobre o poder de governar o Estado (*res publica*).

Hoje, todos os Estados que integram a CPLP assumem a forma republicana. No entanto, nem todos esses países nasceram republicanos, pois Portugal foi uma monarquia entre 1143 e 1910, e o Brasil, entre 1822 e 1889. Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste são republicanos desde a declaração da independência.

5. Sistemas de governo

O sistema de governo se refere ao modo como os poderes de governo se relacionam. Estes sistemas diferem de acordo com a relação e a distribuição de funções entre os Poderes Legislativo e Executivo. Os sistemas de governo estão vinculados à necessidade de estabelecer uma relação de coordenação entre os poderes legislativo e executivo do governo.

5.1. Presidencialismo

No presidencialismo, inaugurado com a independência dos Estados Unidos da América (1776 [1789]), existe uma separação rígida entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Neste sistema de governo, o Presidente acumula as funções de chefe de Estado e chefe de governo. O Presidente representa o Estado e dirige o governo.

O Presidente é escolhido diretamente pelos eleitores, durante o processo eleitoral regular, para um mandato fixo. O princípio que rege o sistema presidencialista é aquele que investe todo o poder executivo em um único agente político eleito para um mandato fixo; logo, o Presidente atua de forma politicamente independente do Poder Legislativo. O Presidente dirige e organiza a Administração Pública – a máquina administrativa do Estado. No âmbito do Poder Executivo, as decisões políticas do Presidente prevalecem, não havendo a necessidade de consulta ou aprovação de seus ministros, que cumprem uma função consultiva e executora.

No Presidencialismo, o Presidente detém não só a competência de propor projetos de lei – algumas vezes de forma exclusiva –, mas também o poder de veto sobre as leis aprovadas no Parlamento. Esta é uma competência muito importante, pois exige que o Parlamento leve em consideração a vontade política do Presidente quando exercer as competências legislativas, muito embora uma maioria legislativa qualificada possa eventualmente derrubar um veto presidencial.

Além disso, o Presidente pode nomear e exonerar livremente os ministros de Estado, sem depender de autorização legislativa. Os ministros não detêm nenhuma parcela de autonomia política perante o Presidente, nem são membros do Poder Legislativo. Ou seja, no presidencialismo o poder executivo é unipessoal. A exceção está nos cargos de livre indicação do Presidente, mas que dependem de aprovação do Parlamento (no Brasil, por exemplo, isso ocorre para as indicações ao cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, a corte constitucional brasileira).

Durante as eleições, o Presidente apresenta seu próprio Plano de Governo, independentemente dos parlamentares, e após eleito poderá cumpri-lo ou não, dependendo exclusivamente de suas competências políticas e administrativas. Neste sentido, a plataforma e a vontade política do Presidente (Poder Executivo) podem ser diametralmente opostas à vontade política da maioria dos parlamentares (Poder Legislativo).

No Presidencialismo, o Presidente (Poder Executivo) não é escolhido pelo Parlamento (Poder Legislativo), nem cabe ao primeiro dissolver o segundo, caso não haja uma maioria política. O mandato do Presidente é fixo, tem prazo pré-determinado. O impeachment, processo pelo qual o Parlamento cassa o mandato do Presidente, é considerado uma excepcionalidade e só pode ocorrer em circunstâncias legais muito particulares (violação da Constituição ou cometimento de crime). No Presidencialismo, o exercício da presidência não depende da confiança do Poder Legislativo.

O primeiro país presidencialista foi os Estados Unidos. Hoje adotam o sistema presidencialista a maioria dos países da América Latina, como o Brasil, a Argentina e o México; alguns países da África, como Angola, Sudão, Chade, Nigéria; do Oriente Médio, como Irã, Iraque, Afeganistão; e do Sudeste Asiático, como Indonésia e Filipinas. Entre os países da CPLP, Angola, Brasil e Moçambique adotam o sistema presidencialista.

Presidencialismo de coalizão

Em razão da lógica de estrita separação de poderes, o sistema presidencialista de governo complexifica o desafio político da construção de maiorias parlamentares. Por serem eleitos e atuarem de forma politicamente independente, os Poderes Legislativo e Executivo podem almejar objetivos políticos distintos para o Estado, o que pode gerar muita instabilidade política. Nesse sistema, as crises podem não só paralisar o funcionamento do governo, como também ameaçar o mandato do Presidente da República. Afinal, por meio de um processo de *impeachment*, um Presidente, desprovido de apoio congressual, pode ter seu mandato cassado, observadas algumas condições legais (como o cometimento de um crime de responsabilidade).

Assim, para poder governar em sistemas pluripartidários, são adotadas práticas típicas de um presidencialismo de coalizão, baseadas na distribuição de cargos dentro da estrutura governamental. Como no sistema presidencialista todo o poder decisório sobre as políticas públicas e sua responsabilidade política compete exclusivamente ao Presidente, que detém um mandato fixo, é possível dispor livremente dos ministérios e cargos públicos para negociar a formação de uma coalizão governamental de apoio. Em alguns casos, ministérios inteiros são loteados politicamente entre os partidos políticos, de acordo com o tamanho de sua bancada no Parlamento.

Essa prática serve ao propósito de garantir apoio político ao Presidente, não por meio de uma coalizão de projetos políticos, mas da cooptação política do Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, por meio da distribuição de recursos (cargos e vantagens) da estrutura governamental. O resultado é geralmente desastroso para a Gestão Pública. Há um forte incentivo à corrupção e ao clientelismo, à infidelidade partidária e à distorção dos resultados eleitorais (reduzindo a *accountability*), pois o eleitor não consegue prever o comportamento do governante eleito e de sua coalizão, nem responsabilizar adequadamente os partidos políticos por sua atuação. Afinal, após eleitos, os parlamentares estarão à disposição para negociar a troca de apoio político por cargos e favores públicos.

5.2. Parlamentarismo

Neste sistema, há uma delegação de poderes da maioria parlamentar (Poder Legislativo) para o gabinete de ministros (Poder Executivo). É a maioria parlamentar que decide sobre a ascensão, permanência e demissão do chefe de governo. Ou seja, os Poderes Executivo e Legislativo estão interligados, não há uma rígida separação de poderes. Além disso, o Primeiro-Ministro não detém um mandato fixo, seu mandato depende da confiança do Parlamento, que é renovado por meio de eleições periódicas. Na prática, isso significa que o gabinete pode ser destituído a qualquer momento ou governar por muito mais tempo do que um único mandato presidencial.

No Parlamentarismo, existe uma clara distinção entre o chefe de Estado e o chefe de governo. O chefe de Estado, que pode ser um Rei (Monarquia) ou um Presidente (República), representa a soberania do país, exercendo geralmente funções cerimoniais e simbólicas. A principal distinção é que, na forma republicana de governo, o Presidente é eleito diretamente pela população. O chefe de governo (Primeiro-Ministro ou Chanceler), por sua vez, é escolhido pelo Parlamento (não é eleito diretamente). A escolha ocorre pela maioria parlamentar, a convite do chefe de Estado ao representante da maioria ou diretamente por votação no Parlamento.

O governo de gabinete é a forma tradicional pela qual o sistema parlamentarista exerce o governo. É o gabinete que discute e decide coletivamente os assuntos mais importantes. O Primeiro-Ministro funciona como o secretário, o presidente de um conselho, não como seu chefe. É o primeiro, entre iguais (*primus inter pares*). Nesse sistema de governo, os poderes do gabinete estão dispersos entre os indivíduos que compõem o colegiado. Esse é modelo do governo ministerial. Os governos detêm inúmeras competências, não sendo possível, nem desejável, levar à deliberação do gabinete todos os assuntos dos Ministérios. Por essa razão, as decisões ministeriais acabam sendo geralmente objeto de simples ratificação pelo gabinete, dando amplos poderes aos ministros nos assuntos relacionados às suas pastas. Na prática, somente em assuntos que interferem em outras pastas, de natureza intersetorial, transversal, é que um acordo político mais amplo será exigido no âmbito do gabinete. Por esta razão, os ministros guardarão respeito às decisões dos colegas, evitando inclusive emitir opiniões contrárias a temas que não estão sob sua responsabilidade. É observada uma regra informal de não intervenção. Essa prática de respeito

mútuo auxilia os ministros a aprovarem suas próprias ações no gabinete. Cada ministro responde pelas decisões e resultados de sua pasta, da qual depende a sua própria carreira política.

Isto significa que, no governo ministerial do gabinete, ocorre uma distribuição de poderes para formular e implementar as políticas públicas. É uma gestão governamental compartilhada entre partidos de uma mesma coalizão. Geralmente, os aliados do gabinete acordam linhas gerais de atuação política para o Estado, negociadas durante a constituição do gabinete. Depois, cada partido político da coalizão passa a implementar sua própria política pública setorial, sem exercer influência direta nos ministérios de seus aliados.

Neste cenário, o papel do Primeiro-Ministro, além de representar o governo, é afiançar o acordo político da coalizão, garantindo a coordenação necessária à execução da agenda governamental. Ao Primeiro-Ministro compete expressar a vontade da maioria parlamentar, de forma a evitar a formação de uma nova maioria contra o gabinete, seja por meio de um voto de censura (votação que pede a demissão do gabinete) ou da não aprovação da moção de confiança (necessária à aprovação de determinados projetos de lei, como o orçamento). A dinâmica política presidencialista e parlamentarista é diversa. Os sistemas de governo não são iguais, não deixam de evoluir com o tempo, nem deixam de responder ao contexto político. Por isso, dentro de cada um desses tipos ideais de sistema não só ocorrem diferentes práticas, como existe um sistema de governo intermediário, denominado semipresidencialismo.

Quadro 34. Sistemas de governo

<table>
<tr><th rowspan="2">Origem do apoio do chefe de governo?</th><th colspan="2">Mandato fixo?</th></tr>
<tr><th>Sim</th><th>Não</th></tr>
<tr><td>Eleitores</td><td>Presidencialismo (Estado Unidos)</td><td>Parlamentarismo com eleição do Primeiro-Ministro (Israel)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Parlamento</td><td colspan="2">Semipresidencialismo (França)</td></tr>
<tr><td>Governo de diretório (Suíça)</td><td>Parlamentarismo (Reino Unido)</td></tr>
</table>

Fonte: adaptado de Wolfgang Müller (2008, p. 144).

No semipresidencialismo, existe uma combinação entre os sistemas presidencialista e parlamentarista. Há, como no Parlamentarismo, uma diferenciação entre o chefe de Estado e o chefe de governo, mas, embora exista um Primeiro-Ministro, o Presidente não exerce funções meramente simbólicas, vinculadas à representação do Estado. No semipresidencialismo, o Poder Executivo do governo é compartilhado entre o Presidente, o Primeiro-Ministro e o gabinete.

Os sistemas semipresidencialistas são muito variados e o Presidente pode, dependendo do Estado, acumular diversas funções governamentais práticas, como dirigir a política externa, chefiar as forças armadas, nomear funcionários, vetar leis etc. Além disso, o Presidente detém uma importante prerrogativa, que é o poder para dissolver o Parlamento – algo que não ocorre no sistema parlamentarista ou presidencialista. São exemplos de sistemas de governo semipresidencialista Portugal, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

O maior exemplo parlamentarista é o Reino Unido. Da mesma forma, os países da *commomwelth* também adotam, em sua maioria, o sistema parlamentarista (Austrália, África do Sul, Canadá, Índia, Nova Zelândia). Além destes, há também a maioria dos países da Europa, como Alemanha, Itália, Grécia, Dinamarca, Holanda, Suécia, Noruega; e da Ásia, como Japão, Paquistão, Tailândia.

6. Regimes de governo

O regime de governo se refere ao conjunto de instituições, formais e informais, por meio das quais o governo se organiza para interagir com a sociedade. Os regimes se diferenciam de acordo com as práticas estabelecidas para o acesso e o exercício do governo. Assim como as formas de governo, os regimes de governo estão relacionados ao estabelecimento de uma relação de legitimidade do governo com a comunidade política.

6.1. Autocracia

Os regimes autocráticos prevaleceram durante o processo de formação dos Estados modernos, na forma de monarquias absolutistas. Esses regimes de natureza monárquica e autoritária eram baseados em formas tradicionais de transmissão hereditária do poder pessoal do governante, limitado somente por costumes e tradições. Ao longo do tempo, esse

modelo autocrático evoluiu para outras formas de ditaduras, pessoais ou organizacionais (BROOKER, 2008).

Os regimes autocráticos pessoais se subdividem entre monarquias hereditárias absolutistas, líderes militares ou partidários que são ditadores, e presidentes autoritários ou populistas. O primeiro tipo é composto por monarcas governantes absolutistas que exercem o poder como ditadores, diferentemente dos monarcas reinantes constitucionais que desempenham funções cerimoniais como chefes de Estado. Esse modelo autocrático prevalece em países como Arábia Saudita e Omã. O segundo tipo é formado por líderes militares ou partidários que ascendem ao poder atuando como agentes dessas organizações, mas que, com o passar do tempo, adquirem autonomia e as convertem em instrumento de poder pessoal. Esse modelo autocrático prevaleceu na Alemanha Nazista (Adolf Hitler), na União Soviética (Joseph Stalin), em Cuba (Fidel Castro) e na China (Mao Tsé-tung).

O terceiro tipo é representado por presidentes autoritários que governam por toda a vida em Repúblicas presidencialistas, como em Portugal (Salazarismo entre 1933 e 1968) e no Zimbábue (Robert Mugabe), por presidentes populistas que abusam do poder para permanecer no cargo e realizam autogolpes de Estado, como no Brasil (Getulismo de 1930 a 1945), ou que transformam o eleitor em instrumento de governo pessoal por meio de sucessivas reeleições, como na Venezuela (Chavismo de 1999 a 2013).

Os regimes autocráticos organizacionais podem ser militares ou de partido único. Nos militares, o governo pode ser exercido diretamente ou de forma dissimulada. No primeiro caso, ocorre a formação de uma junta militar que exercerá o governo supremo, inclusive a indicação do presidente e dos ministros de Estado, como ocorreu durante a ditadura militar brasileira (entre 1964 e 1985). No segundo caso, o governo é exercido por um governante civil sustentado e dirigido politicamente por militares, de forma indireta, como ocorre na Guiné Bissau desde a reabertura política de 1994. Nos regimes autocráticos de partido único, o poder é conquistado eleitoralmente ou por meios revolucionários que suprimem os demais partidos ou os transformam em partidos satélites, extinguindo a competição partidária, como em Angola (Movimento Popular de Libertação de Angola, entre 1975 e 1991) e Moçambique (Frente de Libertação de Moçambique, entre 1976 e 1992).

Quadro 35. Tipos de regime autoritário

Governo pessoal			Governo organizacional (militar ou partido único)			
			Militares		Partido único	
Monarquias governantes	Líderes militares ou partidários	Presidentes monárquicos ou populistas	Governo Direto	Governo Indireto	Orientação ideológica	Orientação por políticas

Fonte: adaptado de Paul Brooker (2008, p. 109).

Os regimes autocráticos podem ser autoritários ou totalitários. São autoritários os regimes que limitam o pluralismo político e abusam do poder de controle social, porém exercem um controle ideológico menos elaborado e utilizam o poder de forma arbitrária, ainda que não ilimitada. No autoritarismo, geralmente há violações isoladas de direitos e garantias e um sistema político limitado é tolerado. O governo autoritário exerce o controle sobre a sociedade civil e não está submetido a mecanismos imparciais de responsabilização política. Há manipulação da legislação, abuso dos recursos do Estado, coação, violência e perseguição da oposição política. São exemplos de regimes autoritários o período do Estado Novo no Brasil (1937 a 1945) e Portugal (1933 a 1974). Em diferentes graus, os regimes autoritários:

a. violam as liberdades e garantias fundamentais;
b. extinguem ou limitam a participação e/ou a contestação política;
c. reduzem a independência ou cooptam os poderes legislativo e judiciário;
d. revogam ou restringem os mecanismos de prestação de contas e responsabilização dos governantes.

São totalitários os regimes que exigem o comprometimento total com o regime político, estabelecem um culto à personalidade do líder e buscam regular todos os aspectos da vida dos indivíduos. No totalitarismo, o domínio político é baseado na doutrinação ideológica, na disseminação do terror e do medo e no controle policial do governo sobre a população, com uso extensivo da polícia política, secreta e dos serviços de inteligência. Os regimes totalitários aprofundam todas as características do autoritarismo, buscando mobilizar politicamente a população e controlar "corações e mentes". São considerados totalitários o regime nazista alemão, o fascista italiano e os comunistas soviético e norte-coreano. Os regimes totalitários, além de adotar as práticas autoritárias, também:

a. buscam exercer o controle ideológico absoluto sobre toda a população;
b. fazem uso sistemático da violência (pena de morte, assassinatos, expurgos) para eliminar todos os opositores políticos.

Os regimes autocráticos assumem formas e adotam políticas muito diversas. Podem ser de direita (nazistas, fascistas) ou de esquerda (socialistas, comunistas), pregar políticas nacionalistas de fechamento da economia (União Soviética) ou internacionalistas de abertura da economia (ditadura militar do Chile), proibir as eleições (ditadura militar da Argentina) ou realizar eleições semicompetitivas (ditadura militar do Brasil). São regimes que buscam se legitimar por razões religiosas (como na República Islâmica do Irã), ideológicas (como na República Socialista de Cuba) ou democráticas populistas (como na República Bolivariana da Venezuela).

6.2. Democracia

Os regimes democráticos são os que prevalecem no século XXI. Atualmente, são governos representativos, em que a legitimidade do poder deriva dos processos de representação política, de contínua prestação de contas e responsabilização dos agentes que atuam em seu nome (*accountability*). Nas democracias, o governo dirige os recursos do Estado de forma a atender aos interesses da comunidade política, assumindo a responsabilidade pelos resultados perante a sociedade. Sob o ponto de vista procedimental, a democracia é um método de deliberação política que realiza o bem comum por meio de um processo eleitoral amplo, permitindo ao próprio povo escolher os indivíduos que serão investidos do poder público para levar a cabo essa vontade (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

Esse regime nasceu na cidade-estado de Atenas, na Grécia Antiga, quando Clístenes, levando adiante as ideias de Sólon, promoveu reformas democráticas, pondo fim à tirania, instituindo uma democracia direta em que o governo passa a ser dirigido por uma assembleia composta por todos os cidadãos atenienses (Eclésia) e os cargos públicos são ocupados, por tempo determinado, mediante sorteio. Embora a parcela de cidadãos atenienses fosse muito restrita, aqueles que fossem considerados como tais, votavam e eram elegíveis aos cargos públicos (isonomia); além disso, podiam manifestar livremente suas opiniões políticas (isegoria). Os cidadãos atenienses eram livres porque sua cidade não estava submetida

a outro poder (gozava de soberania) e porque não estavam sujeitos às leis impostas por outra pessoa, se não a assembleia da qual todos os cidadãos fazem parte (integravam uma democracia direta). Os cidadãos atenienses controlavam diretamente o processo político e estavam envolvidos em todos os assuntos públicos.

Nesse regime democrático grego, a valorização da participação política era tamanha que, se o cidadão se ocupasse unicamente dos assuntos privados, sem se dedicar aos assuntos de ordem pública, era chamado de idiótes – termo que dá origem à moderna palavra "idiota". No entanto, ao contrário dos regimes democráticos modernos, o benefício da cidadania não era reconhecido a todos na antiguidade. A cidadania era vinculada à propriedade e à obrigação de lutar nas guerras; por isso, excluía mulheres, escravos e estrangeiros. Os antigos não entendiam a cidadania como um direito que o governo reconhece a todos aqueles que são filhos de cidadãos (jus sanguinis) ou que nasceram no território do Estado (*jus soli*); a cidadania era a condição atribuída aos indivíduos que garantiam, com a vida e a propriedade, a independência da pólis (a cidade-Estado grega).

O regime democrático renasceu inspirado pelos valores liberais do século XVII e XVIII, na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos da América. As democracias liberais modernas são indiretas, representativas, baseadas em eleições, regidas por Constituições e operacionalizadas em órgãos parlamentares. O regime democrático atual, denominado de poliárquico, é definido por eleições livres e competitivas, pela inclusão política (sufrágio universal), pela liberdade de organização política (pluralidade partidária), pelo direito de oposição ao governo (respeito às minorias políticas), pelo respeito às leis de um Estado de Direito e pela existência de mecanismos de responsividade governamental (*accountability*) (DAHL, 1971).

A democracia representativa liberal é caracterizada por um conjunto de direitos e garantias que permitem aos cidadãos decidir livremente se desejam agir politicamente, por meio do respeito às liberdades e garantias constitucionalmente asseguradas num Estado Democrático e de Direito.

Dois conceitos de liberdade

Os antigos concebiam a liberdade como "liberdade positiva", ou a capacidade e os recursos para cumprir suas próprias potencialidades, controlar e determinar suas próprias ações e seu destino. Na política, isso implica na capacidade dos cidadãos de participar de seu governo e de ter seus interesses e preocupações reconhecidos como legítimos e postos em prática pelo Estado. O Estado funciona bem quando cada membro cumpre com seus deveres, colaborando com seu funcionamento e respeitando o limite de sua liberdade de autodomínio. É a "liberdade para" realizar algo (BERLIN, 1981).

Os modernos, por sua vez, concebem a liberdade como uma "liberdade negativa" ou o desejo de não interferência. Isso significa que o indivíduo é (ou deve ser) deixado para fazer, ou ser, o que ele é capaz de fazer ou ser, sem interferência das outras pessoas. É a liberdade garantida constitucionalmente nas sociedades liberal-democráticas que se opõem aos argumentos a favor de qualquer tipo de intervenção paternalista ou moralista do Estado. Por isso, deve existir uma reserva de liberdade privada do indivíduo que será intransponível, para os demais cidadãos e para o próprio governo do Estado. Essa é a "liberdade de" autodeterminação.

Estas duas formas de liberdades estão em conflito, mas podem coexistir em harmonia nos regimes democráticos constitucionais. É preciso estabelecer um equilíbrio que permita desenvolver democraticamente as potencialidades individuais e coletivas, garantindo a proteção de uma esfera imprescindível de liberdades individuais. No Estado Democrático de Direito, esse equilíbrio é alcançado quando o governo democrático atua para que os problemas sociais de Estado sejam resolvidos com respeito às liberdades e garantias individuais.

O regime democrático é sustentado por um equilíbrio entre a dimensão popular e a dimensão constitucional. A primeira vincula o regime ao interesse e à participação dos cidadãos (*demos*); a segunda, aos requisitos constitucionais que impõem limites ao governo e garante os direitos, liberdades e garantias individuais e coletivos necessários ao seu exercício. Nesse regime, o democrático, o exercício das liberdades constitucionais precede a própria democracia, pois a legitimidade do poder flui dos cidadãos para o governo que os representa (MÉNY; SUREL, 2002).

De forma diversa, em uma democracia não constitucional, o regime será manipulado pelos próprios governantes, que utilizam as eleições somente para se perpetuarem no poder, sustentados pela utilização pessoal e irresponsável dos recursos do Estado. Sem o respeito aos direitos fundamentais, mesmo o governo democrático não é agente do Estado, mas seu único controlador. A eleição democrática funcionará somente como instrumento formal de legitimação do governo. Por isso, nas democracias avançadas, o reconhecimento e o exercício das liberdades civis de forma substantiva, na vivência e na prática política do Estado, com a proteção das liberdades e garantias individuais e coletivas e o exercício de um governo limitado, antecedem a instituição de um regime democrático – o direito político de participação dos cidadãos na formação e exercício do governo.

Antes de serem formados governos democráticos, é necessário que os valores democráticos, baseados no respeito às liberdades e garantias fundamentais, residam na consciência dos membros da sociedade civil. Esta é a razão pela qual a mera existência de eleições, partidos, Parlamento ou Constituição, não são condições suficientes para a democracia. Ao inverter essa lógica, os governantes instrumentalizam os procedimentos democráticos para o exercício autoritário da dominação política, de forma a se perpetuarem no poder, espoliando os recursos do Estado, tal como faziam os antigos tiranos e os modernos autocratas.

Em todas as Constituições dos países que integram a CPLP, existe a menção formal ao regime democrático de governo. Entretanto, somente Portugal, Cabo Verde, Timor-Leste e Brasil são comumente classificados como democráticos. Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau são considerados regimes autoritários. O funcionamento precário do governo, a baixa participação política e a ausência de uma cultura política democrática são os principais fatores antidemocráticos entre os regimes classificados como autoritários ou de democracia imperfeita na CPLP.

Quadro 36. Índice de democracia nos países da CPLP

		Classificação	Pontução	Pluralismo eleitoral	Funciona-mento do Governo	Participação política	Cultura	Liberdades civis
+ democrático	**Democracia plena**	Democracia plena	8.03	9.58	7.86	6.11	7.50	9.12
	Cabo Verde	Democracia imperfeita	7.78	9.17	7.36	6.67	6.88	8.82
	Timor-Leste	Democracia imperfeita	7.19	9.58	6.29	5.56	6.88	7.65
	Brasil	Democracia imperfeita	6.86	9.58	5.36	6.11	5.00	8.24
	Angola	Autoritário	3.72	2.25	2.86	5.56	5.00	2.94
	Moçambique	Autoritário	3.65	2.58	2.14	5.00	5.00	3.53
	São Tomé e Príncipe	Autoritário	2.63	4.92	0.00	2.78	3.13	2.35
+autoritário	**Guiné-Bissau**	Autoritário	2.63	4.92	0.00	2.78	3.13	2.35

Fonte: The Economist – Intelligence Unit (2019).

7. Governabilidade

Ao estabelecer a separação dos poderes, com o propósito de evitar a tirania, o Estado Democrático de Direito também impõe um novo desafio ao governo: coordenar seus poderes autônomos e independentes em favor de um projeto político comum de desenvolvimento. Além disso, a forma, o sistema e o regime de governo devem promover canais políticos legítimos entre a sociedade e o governo. Na linguagem da Ciência Política moderna, isso significa que o governo deve dispor de um importante atributo: a governabilidade.

A governabilidade é a capacidade política para governar derivada da relação de legitimidade do governo com a população e da relação de coordenação entre os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). A governabilidade se refere à legitimidade do governo e à capacidade de seus dirigentes de contar com o apoio político necessário para governar. Na prática, isto implica na formação de maiorias políticas estáveis que permitam governar com apoio social. O desafio da governabilidade é um desafio político, estritamente governamental, de conciliar diversos interesses em favor de um projeto compartilhado de Estado. É materializado na capacidade de articular alianças e coalizões políticas entre diferentes grupos que dão apoio ao governo. A governabilidade trata das condições de exercício do poder em um dado sistema político para alcançar a estabilidade e a legitimidade necessária ao exercício do governo.

A governabilidade não é uma questão exclusiva dos regimes democráticos, onde o tema da legitimidade é fundamental; é um desafio para qualquer forma, sistema ou regime de governo, inclusive para regimes autoritários, que também necessitam assegurar um grau mínimo de autoridade e legitimidade para o exercício da direção política do Estado. A governabilidade é um atributo essencial para a sustentação e a sobrevivência política de qualquer governo. É a energia que torna o governo capaz, ou não, de dirigir politicamente o Estado. Não se trata de governar bem ou mal, com ou sem virtude, mas de ser capaz de governar. É a exigência da governabilidade que impõe o desafio de formar alianças e coalizões capazes de viabilizar o apoio necessário à execução dos projetos políticos (sejam eles virtuosos ou não).

Não se trata somente de alcançar o poder (ganhar uma eleição, por exemplo), mas garantir que haja apoio político para o exercício do governo

(na forma de maiorias parlamentares nas democracias representativas modernas). A governabilidade é a primeira preocupação dos governantes. Planos, políticas e ações são desenhados para conquistar e manter o apoio político daqueles que exercem o governo (governante) e daqueles que almejam o governo (candidatos a governante), levando em consideração as regras formais e informais dos sistemas políticos do Estado. Nas democracias modernas, os sistemas políticos são compostos, pelo sistema de governo (modo como os poderes de governo se relacionam entre si), sistema eleitoral (regras eleitorais de acesso ao governo) e sistema partidário (organização dos partidos políticos legitimados a disputar e a exercer o governo).

Os sistemas eleitorais podem assumir a forma majoritária ou proporcional ou adotar uma combinação entre essas formas. Na forma majoritária, é eleito o candidato que receber mais votos que os demais (majoritário simples) ou que receber mais da metade dos votos (majoritário absoluto). Na forma proporcional, são eleitos os candidatos de um partido de acordo com a proporção de votos de cada partido na eleição. Essa proporção é definida pelo coeficiente eleitoral cujo valor, diferente em cada eleição, é o resultado do número total de votos válidos da eleição (todos os votos menos os votos brancos e nulos) dividido pelo número total de vagas disponíveis no Parlamento. Logo, por exemplo, se houver um milhão de votos válidos e dez vagas numa determinada eleição, o coeficiente eleitoral será de cem mil votos. Isso significa que, a cada cem mil votos, o partido político terá direito a uma vaga no Parlamento (eventuais restos também são distribuídos proporcionalmente). Desta forma, se um partido recebe votos suficientes para ocupar, por exemplo, três cadeiras no parlamento, essas vagas poderão ser ocupadas: 1) pelos três candidatos pré-determinados pela lista partidária (sistema proporcional de lista fechada), ou 2) pelos três candidatos mais votados do partido (sistema proporcional de lista aberta). Em sistemas de lista fechada, os eleitores só podem votar nos partidos (a ordem dos candidatos na lista não pode ser alterada), e nos sistemas de lista aberta é facultado ao eleitor votar no candidato (voto nominal que contribui para ordenar a lista partidária) ou no partido (voto em legenda em que se abstém de decidir sobre a ordem da lista).

Os sistemas partidários são tradicionalmente classificados em unipartidários, bipartidários ou pluripartidários. Nos sistemas unipartidários, é legalmente autorizado o funcionamento de um único partido político

ou um único partido político, de fato, exerce legalmente o poder político, monopolizando-o. Esse sistema partidário vigorou, por exemplo, durante o período compreendido entre 1976 e 1992 em Moçambique, sob a direção da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), e durante o período de 1975 e 1991 em Angola, durante o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Nos sistemas bipartidários, apenas dois partidos políticos exercem e alternam-se no governo, legalmente ou de fato. Esse sistema partidário vigorou, por exemplo, no Brasil, entre os anos de 1966 e 1979, quando o regime autoritário só permitia a existência de dois partidos políticos, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Por fim, existem os sistemas partidários pluripartidários, nos quais três ou mais partidos são autorizados a funcionar e disputar o poder em condições de igualdade. Atualmente, esta é a configuração partidária de todos os países da CPLP.

Quadro 37. Sistemas eleitoral e partidário nos países da CPLP

País	Sistema eleitoral	Sistema partidário	Partidos no Congresso (última eleição)
Portugal	Proporcional (lista fechada)	Pluripartidário	8
Brasil	Proporcional (lista aberta)	Pluripartidário	25
Cabo Verde	Proporcional (lista fechada)	Pluripartidário	6
Angola	Proporcional (lista fechada)	Pluripartidário	3
Moçambique	Proporcional (lista fechada)	Bipartidário	2
Guiné-Bissau	Proporcional (lista fechada)	Pluripartidário	4
São Tomé e Príncipe	Proporcional (lista fechada)	Pluripartidário	8
Timor-Leste	Proporcional (lista fechada)	Pluripartidário	4

Fonte: elaborado pelo autor.

A governabilidade é um fenômeno dinâmico que decorre da habilidade política do governante, mas também da configuração dos sistemas políticos e da cultura política do Estado. Não existe uma determinada configuração institucional que garanta a governabilidade em toda e qualquer circunstância. Mesmo assim, a Ciência Política comparada demonstra que instituições – formais e informais – tendem a incentivar a formação de maiorias políticas, e a governabilidade mais do que outras. Por exemplo, sistema eleitorais majoritários, mais que os proporcionais; sistemas bipartidários ou multipartidários pouco fragmentados, mais que os multipartidários fragmentados; sistemas de governo parlamentaristas (ou semipresidencialistas), mais que os sistemas de governo presidencialistas. Da mesma forma, uma cultura política cívica, onde há capital social (confiança interpessoal), promove relações políticas mais estáveis, compromissos com planos e políticas de desenvolvimento comuns de longo prazo que agregam amplo apoio político ao governo e contribuem para o desenvolvimento social.

Em suma, as habilidades pessoais de liderança dos governantes, as regras formais de acesso e exercício do governo e a cultura política da sociedade são elementos fundamentais para explicar por que determinados governos são mais capazes e estáveis do que outros. A arte de governar é, em grande medida, a capacidade política de construir e manter a governabilidade. É dessa forma que o processo decisório governamental observa os interesses dos diversos setores do Estado para garantir que as decisões atendam aos interesses comuns. A governabilidade é um valioso ativo para o governo. Por isso, o constitucionalismo e as diferentes formas, sistemas e regimes sempre buscam assegurar, mesmo que por caminhos institucionais distintos, os mecanismos necessários à governabilidade.

9. O orçamento público

As leis são o principal instrumento de governo e, entre elas, as leis orçamentárias ocupam uma posição de particular destaque. Nesse contexto, o orçamento público é um documento legal que detém múltiplos significados (WILDAVSKY, 1964). Primeiro, o orçamento é um contrato, um acordo renovado periodicamente, entre os cidadãos e o governo que define quantos recursos serão extraídos da sociedade (receitas) para financiar as atividades governamentais (despesas).

Na Idade Moderna, o orçamento público nasceu como a principal ferramenta de controle do Parlamento sobre o rei, dos nobres sobre a realeza. Esse documento serve, nas formas constitucionais de governo, para renovar periodicamente o controle dos cidadãos sobre os governantes, representando um dos pilares fundamentais do Estado de Direito. O orçamento, assim como as eleições, é um instrumento político que serve como meio de renovação da confiança dos cidadãos em seu governo.

Segundo, o orçamento é um documento que expressa as expectativas e as preferências políticas dos atores sociais. Desta forma, em sociedades orientadas por valores liberais (como os Estados Unidos e o Reino Unido), é esperado que o valor das receitas e despesas governamentais seja menor em relação ao valor total das riquezas nacionais, em comparação às sociedades orientadas por valores sociais-democráticos (Finlândia, Dinamarca), em que essa proporção deve ser maior. É o orçamento que define o "tamanho do governo", em relação aos outros setores do Estado.

Além disso, o orçamento expressa formalmente as preferências políticas da comunidade política, pois é nesse documento que serão especificadas a origem dos recursos que irão financiar as atividades do governo e a sua destinação na forma de políticas públicas. É no orçamento que serão formalizadas as principais decisões sobre como e quanto cada ator social ganha ou perde com a intervenção governamental. O orçamento define se as políticas públicas terão caráter distributivo ou redistributivo, se a arrecadação será baseada num sistema progressivo (paga mais impostos quem dispõe proporcionalmente de maior renda ou capital) ou regressivo (paga mais imposto quem dispões proporcionalmente de menor renda ou capital) etc. As prioridades políticas, em termos de políticas públicas governamentais, são definidas no orçamento público. É nesse documento que estão as respostas para a importante questão: quais são, de fato, as prioridades governamentais?

Tipos de políticas públicas

Theodore Lowi (1964) e James Q. Wilson (1995) criaram duas tipologias que auxiliam a descrever e classificar os diferentes tipos de políticas públicas. A tipologia de Lowi (1964) classifica as políticas públicas em quatro categorias: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. As políticas distributivas são aquelas que distribuem os recursos governamentais para grupos particulares (como os subsídios); as redistributivas modificam a distribuição dos recursos existentes entre os grupos sociais (como a política de reforma agrária); as regulatórias especificam as condições e os padrões esperados de comportamento para os indivíduos e as organizações (como a política de proteção do consumidor); e as constitutivas criam ou modificam as instituições públicas (como o regimento interno do Parlamento).

A tipologia de Wilson (1995) classifica as políticas públicas segundo a medida pela qual os custos e os benefícios são difusos ou concentrados. Essa combinação permite identificar quatro tipos de políticas públicas com implicações políticas distintas.

Quadro 38. Tipos de política

Custos	**Benefícios**	
	concentrado	**difuso**
concentrado	Políticas de grupos de interesse	Políticas empreendedoras
difuso	Políticas clientelísticas	Políticas majoritárias

Fonte: adaptado de James Wilson (1995).

As políticas majoritárias enfrentam baixa resistência, pois os custos e os benefícios são difusos entre os membros da sociedade (por exemplo, destinar recursos públicos do tesouro para financiar a educação básica gratuita). A resistência também tende a ser menor quando as políticas são clientelistas, pois os custos são difusos e os benefícios concentrados (por exemplo, destinar recursos públicos do tesouro para financiar uma política de incentivo fiscal a empresas exportadoras). Essa situação não ocorre quando os custos e os benefícios são difusos, levando a um conflito entre grupos de interesses vinculados aos ganhadores e perdedores da política (por exemplo, sobretaxar os agroexportadores para financiar os pequenos

produtores rurais). O mesmo ocorre quando políticas empreendedoras buscam impor custos de forma concentrada e distribuir benefícios de forma difusa (por exemplo, criar um imposto sobre grandes fortunas para financiar uma política de renda mínima). Essa classificação permite compreender por que os governos preferem adotar políticas majoritárias ou clientelísticas, que geram menor resistência e maior benefício político, em detrimento de políticas empreendedoras ou de grupos de interesse, que geram maior resistência e menor benefício político.

Entretanto, muitos problemas sociais exigem a adoção de políticas empreendedoras, ou de grupos de interesse, que os governantes têm menor interesse pessoal de aprovar (como políticas de eliminação da pobreza e da fome e de prestação de serviços de interesse público de qualidade). Na prática, essa tipologia explica por que determinadas políticas públicas são adotadas, enquanto outras, a despeito de sua relevância social, permanecem negligenciadas (ARNOLD, 1990).

Terceiro, o orçamento é instrumento de coordenação. A distribuição de recursos, por meio do orçamento público, permite não só a coordenação entre os órgãos públicos (do governo e da Administração Pública), mas também entre esses e as demais organizações sociais e privadas do Estado. O orçamento público aloca recursos financeiros que permitem alinhar a atuação das organizações públicas, sociais e privadas aos objetivos governamentais. Isso permite ao governo induzir essas organizações a alcançarem determinados resultados de interesse público, alinharem seu comportamento aos padrões desejáveis, ou até mesmo se organizarem ou reorganizarem em novos modos de cooperação. O orçamento público, por exemplo, pode gerar incentivos para que diferentes ministérios ou secretarias atuem de forma coordenada, elevando a coesão e superando a fragmentação e as diferenças organizacionais inerentes às organizações públicas (PETERS, 2015).

As principais fases do orçamento público são a formulação, a autorização, a execução e a avaliação. Na primeira fase, o Poder Executivo prepara a proposta de orçamento. Essa proposta descreve a previsão de receita e despesas, relacionando as políticas públicas (meio) com os objetivos governamentais (fim), indicando assim as prioridades governamentais.

Na segunda fase, o Poder Legislativo analisa a proposta orçamentária, realizando os ajustes que considerar necessários para atender aos objetivos públicos sob o ponto de vista político de todos os atores representados no Parlamento. Essa etapa de autorização legislativa é a mais importante do orçamento público, evidenciando o caráter técnico-político do documento e o fato de que a lei orçamentária é uma expressão dos interesses de todos os poderes de governo, não somente do Executivo. Nessa fase, é permitida a participação do cidadão nos debates, inclusive para sugerir alterações.

Na terceira fase, o Executivo dá cumprimento ao orçamento público aprovado, realizando as receitas e despesas previstas, conforme as disposições legais. Orçamentos do tipo autorizativos não exigem que o Executivo realize toda a despesa autorizada, ao passo que os orçamentos do tipo impositivo exigem que toda a despesa autorizada seja realizada. A execução orçamentária é monitorada pelo Legislativo, pelos órgãos de controle (interno e externo) e pelos cidadãos. Por fim, na fase de avaliação, não só a conformidade das atividades de execução orçamentária, mas principalmente os resultados e impactos dos investimentos governamentais são avaliados, permitindo aprender e corrigir os problemas para o próximo ciclo orçamentário.

O orçamento público é um documento legal que pode assumir diversas formas. As duas principais são o orçamento tradicional, um documento contábil em que consta a fixação da receita e da despesa autorizada, e o orçamento programa, que adota uma organização programática, articulando orçamento e planejamento. Essas formas podem combinar estratégias mais racionais (partindo do zero a cada novo ciclo orçamentário) ou incrementais (realizando ajustes a partir da proposta orçamentária do ciclo anterior) de formulação. Tradicionalmente, o orçamento dos períodos anteriores servia de base para a formulação do posterior, ajustando-se de forma marginal às necessidades. Essa estratégia incrementalista é alterada com a adoção de estratégias, como o orçamento base-zero, que propõe a análise, a revisão e a avaliação de todas as receitas e despesas propostas a cada ciclo orçamentário, e o orçamento participativo, que incorpora a participação social no processo decisório sobre os programas que devem ser implementados pelo governo, impedindo-o de simplesmente ser replicado do ano anterior.

Em governos democráticos, o orçamento é disponibilizado de forma ampla e acessível aos cidadãos, permitindo que compreendam seu

conteúdo e possam intervir nas decisões orçamentárias. Com esse propósito, diversos países passaram a divulgar orçamentos cidadãos em que uma versão simplificada do orçamento público é divulgada para o público geral. Atitudes como essa aumentam a transparência governamental e contribuem para aumentar a legitimidade das decisões orçamentárias.

10. O fundamento coercitivo e o risco de captura governamental

Sob a perspectiva da gestão governamental, o processo decisório exige uma atenção especial, pois a política pública governamental é fundada tradicionalmente numa ação coercitiva, que é capaz de limitar a liberdade individual de forma ética ou legalmente injustificável. Neste caso, cabe sempre o questionamento: é legal ou correto impor aos demais membros da comunidade uma determinada decisão? A maioria das pessoas, por exemplo, talvez não concorde, mesmo que legalmente autorizada, em se ver obrigada a obedecer aos valores morais impostos por um grupo social do qual não faz parte (a doutrina de uma religião sobre as demais, as ideologias políticas de um partido político sobre os demais etc.).

Nas democracias, os indivíduos respeitam a diversidade de valores, pois esperam ver suas próprias crenças respeitadas, orientados por uma concepção ética baseada no respeito ao princípio da igualdade. Isso não significa que concordem, apoiem, promovam ou sejam obrigados a se comportar de maneira diversa daquela que escolheram viver de acordo com seus próprios costumes, mas que devam agir com respeito aos costumes alheios, para ter os próprios legitimamente protegidos e respeitados por todo o Estado.

Como todo cidadão é uma minoria em alguma dimensão social (racial, socioeconômica, geográfica, política, etária, educacional, gênero etc.), a melhor garantia de que todos terão sua própria condição, costumes, hábitos e valores respeitados consiste em respeitar a condição, costumes, hábitos e valores dos demais. O reconhecimento legislativo às diferenças de crença moral, de comportamento e das garantias fundamentais, além de promover um processo de tomada de decisão governamental eticamente orientado, é a melhor proteção de que dispõe os cidadãos, num regime democrático, para segurar o livre exercício de seus próprios valores e virtudes, em face de uma intervenção injustificada do governo.

Diferenças políticas e ideológicas que movem a competição política no âmbito do Estado refletem diferentes concepções sobre o *ethos* da Gestão Pública. O debate político é proveitoso para a Gestão Pública quando as partes reconhecem seus diferentes pontos de vista – baseados em diferentes pressupostos estratégicos, éticos e legais – e buscam reconciliar essas diferenças por meio de propostas aceitáveis às partes envolvidas, visando ao fortalecimento das instituições sociais, em especial aquelas que integram as estruturas de cooperação voluntária do Estado. A cooperação social, necessária ao alcance dos objetivos da Gestão Pública, é fundada no compartilhamento de um *ethos* que busca promover melhores resultados, preferencialmente por meio da resolução voluntária dos conflitos políticos (evitando impor coercitivamente as medidas necessárias à cooperação).

O regime democrático moderno, de caráter pluralista, que estabelece o respeito à diversidade e às minorias como princípio ético fundamental do governo do Estado, está diretamente vinculado a esse contexto. Por isso, a Gestão Social ocupa um espaço significativo na prática da Gestão Pública dos regimes democráticos de governo – quando o pluralismo incentiva a cooperação social ao atribuir liberdade para os cidadãos se organizarem, criarem e apoiarem as políticas públicas que desejarem, de forma voluntária, de acordo com suas próprias concepções de desenvolvimento social. A razão disso é que o pluralismo busca resolver o conflito político reconhecendo a diversidade e garantindo a liberdade de organização necessária à cooperação voluntária.

Por esta razão, a resolução dos conflitos políticos por meio de políticas públicas governamentais, de natureza coercitiva, exige do agente governamental uma atenção ainda maior às dimensões que compõem o *ethos* da Gestão Pública. A resolução dos problemas sociais depende da capacidade dos agentes de decidirem sobre os conflitos políticos de forma estratégica, ética e legal, para desenvolver estruturas de cooperação e coordenação efetivamente capazes de resolver os problemas sociais – preferencialmente institucionalizadas de forma voluntária pelos membros da comunidade política. De outro modo, o governo perde a legitimidade necessária a governabilidade.

11. A desobediência civil e o direito de revolução

Os governos constitucionais são uma conquista da sociedade civil. O constitucionalismo estabelece os direitos e deveres do governo e dos cidadãos e tem como propósito prevenir a tirania. No entanto, é possível que um governo constitucional, organizado sob qualquer forma, sistema ou regime, inclusive o democrático, atue de forma tirânica, opressora, injusta, ilegítima ou irresponsável quando não presta contas de suas ações e não se dedica ao interesse público e à resolução dos problemas sociais da comunidade. Nessas circunstâncias excepcionais, não previstas nas constituições, a desobediência civil e a revolução são maneiras pelas quais a sociedade civil pode recobrar a soberania política para protestar pacificamente ou substituir violentamente o governo.

Segundo os teóricos da desobediência civil, o Estado controlado por um governo tirânico se torna instrumento de injustiça quando os cidadãos concordam, passivos, com as suas ações. Os cidadãos que não se opõem à tirania a legitimam e concordam com ela (THOREAU, 1997). Essas ideias influenciam pensadores e ativistas políticos como Emmeline Pankhurst (lutou pelo sufrágio feminino), Mahatma Gandhi (lutou pela independência da Índia), Nelson Mandela (lutou pela igualdade racial) e Martin Luther King (lutou pelos direitos civis americanos). A desobediência civil é uma ação pacífica que apela à consciência, em favor de um contrato social justo entre o Estado e os cidadãos, exigindo mudança nas instituições sociais dirigidas pelo governo (RAWLS, 1971).

A revolução, por outro lado, é a oposição violenta mais radical existente contra um governo tirânico. Nestas circunstâncias, o objetivo revolucionário busca substituir completamente o governo, empregando, inclusive, a força, se necessário. Os seres humanos detêm direitos fundamentais que devem ser preservados pela comunidade política que o Estado representa, assegurados por meio da Constituição e das leis, aprovadas pelo governo com o consentimento do povo. Se o governo age de forma tirânica contra os cidadãos desse Estado, é direito destes revogar o privilégio do governo e instituir outro em seu lugar (LOCKE, 1998).

Essas ideias influenciaram pensadores e ativistas políticos da revolução francesa, da revolução americana, das revoluções independentistas latino-americanas e do processo de descolonização na África e Ásia.

Mahatma Gandhi (*Satyagraha*)

Na Índia da primeira metade do século XX, Mohandas Gandhi, conhecido como *Mahatma* ("grande alma"), aplicou uma filosofia política e moral que permitiu liberar o país da opressão colonial britânico. A solução ficou conhecida como *Satyagraha* (aderência à verdade), uma ética radical de não violência e desobediência civil adotada por Gandhi e seus seguidores.

Segundo Gandhi, suportar o sofrimento de um tratamento abusivo, perpetrado por outro indivíduo ou pelo governo, era um meio para um fim político e espiritual que permitiria a cooperação. O exemplo funcionaria tanto para os amigos quanto para os inimigos políticos. Segundo essa perspectiva, a opressão revelada pela desobediência civil pacífica se torna de tal forma vergonhosa que até os opositores passam também a fazer a coisa certa.

Um dos momentos mais importantes de sua campanha de mobilização política foi quando, em 1930, com a imposição do imposto britânico sobre o sal (à época indispensável à conservação dos alimentos), Gandhi mobilizou milhares de indianos em uma marcha através do país em direção ao mar. Chegando ao litoral, num ato de desobediência civil, Gandhi coleta o sal depositado na praia, violando a lei do governo britânico e sendo imediatamente preso. Sua ação deu imensa visibilidade à causa indiana, desmoralizou o governo britânico e permitiu, anos depois, libertar a Índia do jugo colonial.

Em última instância (casos extremos), será a ameaça da desobediência civil e da revolução que deporá os governos de inspiração ou prática tirânica, submetendo-os ao controle da sociedade civil. Compete à Constituição institucionalizar os meios legítimos e legais de controle da sociedade civil sobre o governo, estipulando seus procedimentos, os direitos e deveres dos cidadãos, em favor do exercício de um governo virtuoso; porém, sempre que a Constituição e as leis forem usadas contra os interesses da sociedade civil, é direito fundamental dos cidadãos recobrar a soberania política para exercer o direito de oposição pacífica (desobediência civil) ou violenta (revolução) em face de um governo tirânico.

12. Principais conceitos

Autocracia: regime político em que a legitimidade do poder político deriva da dominação exercida pela coerção física, pelos costumes tradicionais ou a imposição de uma ideologia que não admite oposição

Democracia: regime político responsivo, em que a legitimidade do poder político deriva do respeito às garantias fundamentais (assegurando o direito das minorias e o exercício da oposição) e de um processo contínuo de responsabilização, tanto na constituição, quanto no exercício do governo

Governo: o exercício da direção política do Estado

Governabilidade: a capacidade política de governar

Império: governo no qual vários povos, culturalmente distintos, estão submetidos a um Estado que não reconhece fronteiras nacionais ou que busca constantemente expandi-las

Monarquia: forma de governo baseada na transmissão hereditária do governo (o exercício do governo é um privilégio hereditário)

Parlamentarismo: sistema de governo em que os poderes legislativo e executivo estão politicamente interligados e o poder executivo é constituído a partir do poder legislativo

Presidencialismo: sistema de governo em que o poder executivo é constituído de forma independente e existe uma rígida separação entre os poderes legislativo e executivo

Poliarquia: regimes democráticos em que há livre competição político-eleitoral e respeito aos direitos de participação e contestação

República: forma de governo em que qualquer cidadão pode ascender ao governo, eliminando qualquer forma de privilégio no exercício deste

Separação dos poderes: mecanismo institucional que visa compartilhar os poderes do governo, limitando seu exercício com o propósito de coibir a tirania

Sistema político: arranjo institucional composto pelo sistema de governo, partidário e eleitoral

Sistema político: agregação do sistema de governo, partidário e eleitoral

Tirania: governo exercido de forma ilimitada

13. Endereços eletrônicos de interesse

Angola

Parlamento Nacional
Poder Executivo
Tribunal Constitucional
Tribunal de Contas

Brasil

Câmara dos Deputados
Congresso Nacional
Ministério Público Federal
Presidência da República
Senado Federal
Supremo Tribunal Federal
Tribunal de Contas da União

Cabo Verde

Assembleia Nacional
Poder Executivo
Ministério Público
Tribunal de Contas
Tribunal Constitucional

Moçambique

Assembleia da República
Conselho Constitucional
Procuradoria-Geral da República
Poder Executivo
Tribunal Administrativo

Guiné-Bissau

Assembleia Nacional Popular
Poder Executivo
Tribunal de Contas

Portugal

Assembleia da República
Ministério Público
Poder Executivo
Tribunal de Contas
Tribunal Constitucional

São Tomé e Príncipe

Assembleia Nacional
Presidência da República
Tribunal Constitucional

Timor-Leste

Poder Executivo
Parlamento
Tribunais
Ministério Público

14. Bibliografia complementar

BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

DAHL, Robert. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

COLINO, César; GÓMEZ, José Antonio; PARADO, Salvador. *Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant Editorial, 2013.

WILSON, James.Q. Bureaucracy: *What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

CAPÍTULO 5

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Objetivos do capítulo

- Entender o que é a Administração Pública
- Compreender os fundamentos do regime jurídico da Administração Pública
- Explorar os modelos de Administração Pública

Conteúdo

Introdução
O conceito de Administração Pública
A estrutura organizacional
O regime jurídico da Administração Pública
As funções administrativas
Os modelos de Administração Pública
    Patrimonialismo
    Burocracia
    Gerencialismo
    Nova Governança Pública
Considerações finais
Principais conceitos
Endereços eletrônicos de interesse
Bibliografia complementar

Cidades inteligentes

Cidades inteligentes são espaços urbanos que unem o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação à gestão urbana e à ação social orientada por dados, empregando a internet das coisas – IoT (objetos com capacidades comunicacionais avançadas), *big data* (processamento e análise de grandes quantidades de informação) e governança algorítmica (planejamento e gestão urbana baseada em algoritmos) para aprimorar as condições de vida dos habitantes, promover uma economia criativa e também aperfeiçoar a sustentabilidade, tornando esses centros econômica e socialmente mais eficientes e mais agradáveis para se viver.

As cidades inteligentes possibilitam o compartilhamento de informações públicas e privadas, o que permite aos cidadãos e ao governo utilizá-las de forma inteligente para aprimorar as condições de vida e atender às necessidades da sociedade civil e do governo. As cidades inteligentes atuam no aperfeiçoamento de diversas políticas públicas relacionadas à mobilidade urbana, atendimento ao cidadão, saúde pública, educação, gestão de recursos naturais, segurança, economia e empreendedorismo, além do planejamento e da gestão governamental.

Em todo o mundo, a governança pública local está passando por uma transformação radical com a integração de plataformas típicas da nova economia colaborativa e da informação. O processo de implementação das cidades inteligentes ilustra como modelos baseados na nova governança pública estão transformando a realidade social no início do século XXI.

Neste capítulo, iremos analisar as características da Administração Pública e as organizações responsáveis por implementar as decisões governamentais no contexto da nova governança pública.

1. Introdução

As organizações que compõem a Administração Pública do Estado são responsáveis por dar cumprimento às decisões governamentais. É a Administração Pública que implementa os programas governamentais e que avalia seus resultados e seu impacto, monitorando e corrigindo a sua execução. É por meio da operação dos órgãos da Administração Pública, a direta e a indireta, que as decisões governamentais ganham vida e se tornam – ou não – uma realidade.

É a organização da Administração Pública que estabelece a forma como a Gestão Pública, governamental, irá alcançar seus resultados. É ela a responsável por definir como os recursos humanos, materiais e financeiros serão organizados para dar cumprimento às decisões governamentais. Os integrantes da Administração Pública são os agentes burocráticos do Estado. Os servidores públicos são aqueles que se dedicam profissionalmente a fazer cumprir as leis e as decisões governamentais. A Administração Pública é o ambiente onde as organizações públicas atuam.

Neste capítulo, serão apresentados o conceito de Administração Pública e suas principais características, sob o ponto de vista jurídico (regime jurídico da Administração Pública) e gerencial (funções administrativas). Em seguida, serão detalhadas as características legais, gerenciais e culturais dos modelos de Administração Pública (patrimonialista, burocrático, gerencial e nova governança pública).

2. O conceito de Administração Pública

A Administração Pública é tradicionalmente compreendida sob o ponto de vista da Administração e do do Direito. Sob a perspectiva administrativa, a Administração Pública é o ramo da Administração dedicado à gestão das organizações da Administração Pública, direta e indireta. Sob a perspectiva jurídica, a Administração Pública tem dois sentidos:

- **subjetivo/formal/orgânico:** o conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criados para realizar a função administrativa do setor público, cujas atividades são desempenhadas por seus agentes;
- **objetivo/material/funcional:** as atividades necessárias à prestação dos serviços públicos em geral, ou seja, a função administrativa propriamente dita.

Entretanto, existem inúmeras definições para a Administração Pública. Em comum, essas definições convergem em afirmar que a Administração Pública abarca todas as estruturas, recursos, órgãos, agentes e atividades que estão à disposição do governo para a realização de seus objetivos políticos. Por isso, conforme Carolyn Hill e Laurence Lynn (2009, p. 10), a Administração Pública é definida como o processo que garante a alocação e uso dos recursos disponibilizados ao governo, para que sejam direcionados

ao alcance dos objetivos definidos em políticas governamentais legalmente estabelecidas (HILL; LYNN, 2009, p. 10).

A Administração Pública é uma estrutura permanente do Estado, dirigida pelo governo. É a estrutura por meio da qual o Estado dispõe diretamente da capacidade e dos recursos para realizar a prestação dos serviços públicos necessários à resolução dos problemas sociais. Como a Administração Pública é o ramo da Administração dedicada às organizações públicas, seu objetivo é a excelência, a utilização mais eficaz, eficiente, equitativa e efetiva dos recursos disponíveis no setor público para fazer cumprir as leis e prestar os serviços públicos.

Quadro 39. Características da Administração Pública

Função **Qual é sua função?**	**Implementar** – compete aos agentes e órgãos da Administração Pública implementar as políticas públicas e dar cumprimento às leis e às decisões políticas emanadas do governo.
Natureza **Qual é sua natureza?**	**Permanente** – abarca os agentes, as funções e os órgãos permanentes do Estado. Em sua maioria, os agentes da Administração Pública ingressam por concurso público e dispõem de carreiras estáveis que perpassam vários governos.
Responsabilidade **Qual o tipo de responsabilidade a que se submete?**	**Técnica** – os agentes da Administração Pública respondem pela qualidade técnica e pela execução das políticas públicas, dos programas governamentais e dos serviços públicos. Os atos administrativos devem observar a lei e a boa técnica.
Atuação **Como deve atuar politicamente?**	**Neutra** – não compete ao administrador público praticar atos políticos ou de governo. No exercício da função, os agentes burocráticos devem ser politicamente neutros e tratar os cidadãos com imparcialidade e boa-fé.
Instrumentos **Que instrumentos utiliza?**	**Gerenciais** – os agentes da Administração Pública estão organizados hierarquicamente e utilizam os instrumentos gerenciais para planejar, organizar, dirigir e controlar as organizações públicas.
Prestação de Contas **Quais são os sistemas de controle?**	**Múltipla** - os agentes da Administração Pública estão subordinados a múltiplos sistemas de controle (jurídico, administrativo, profissional), hierarquicamente es-truturados, que atuam concomitantemente e são realizados por múltiplos órgãos (controle interno, externo, judicial etc.).
Sanção **Quais são as principais sanções aplicáveis?**	**Administrativa** – no exercício da função, os agentes da Administração Pública estão submetidos principalmente às sanções administrativas (aplicadas administrati-vamente ou judicialmente). Também podem sofrer sanções civis e criminais, aplicadas judicialmente em casos específicos.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.1. A administração das organizações públicas e a administração das organizações empresariais

Tecnicamente, a Administração das organizações públicas e privadas certamente apresentam pontos de convergência. As organizações públicas, sociais e empresariais utilizam técnicas administrativas de planejamento, organização, direção e controle, de gestão de recursos humanos (motivação e avaliação), de gestão financeira, de tecnologia da informação e outras, que são semelhantes. Como evidencia os modelos contemporâneos, não somente essas ferramentas da Administração se aproximam como devem buscar descentralizar a autoridade, manter o foco no cidadão/cliente, mensurar o desempenho, priorizar a direção estratégica da organização, buscar resultados ao invés de produtos e utilizar mecanismos de mercado ao invés de regulamentação burocrática. Não é sem razão que a Administração Empresarial e a Administração Pública são vistas como dois ramos da mesma ciência administrativa.

No entanto, algumas peculiaridades precisam ser observadas, porque o contexto do setor público é distinto daquele do setor empresarial e social do Estado. Quatro fatores são primordiais para essa diferença: as forças políticas que criam as organizações públicas, a forma distinta de gestão dos recursos humanos, o contexto legal da Administração Pública e a existência de falhas de mercado. O primeiro fator esclarece que a racionalidade por trás da criação das organizações públicas é política (não somente econômica/técnica). O segundo estabelece que os agentes públicos burocráticos, os servidores públicos, são organizados em carreiras estáveis, profissionais e politicamente neutras, motivados por incentivos que superam a remuneração salarial (ethos da Administração Pública). O terceiro informa que as organizações públicas são dirigidas e operadas de acordo com o princípio da legalidade (devem dispor de autorização legal prévia). Por fim, o quarto explicita que as organizações públicas são geralmente criadas para prover bens públicos, corrigir externalidades ou garantir a equidade na distribuição de bens e serviços.

As organizações privadas são orientadas para o lucro, operando sob o critério da eficiência, dirigidas pelas decisões individuais e voluntárias de consumo típicas do mercado. Por outro lado, as organizações públicas são orientadas pela execução da lei, operando sob múltiplos critérios de avaliação (eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, equidade) e dirigidas

por decisões governamentais de cumprimento compulsório, geralmente gozando de exclusividade na prestação dos serviços públicos.

Além disso, é possível destacar algumas peculiaridades inerentes à prática profissional do administrador público. Primeiro, os administradores públicos se deparam cotidianamente com problemas cujas causas ou soluções estão fora dos limites da autoridade formal de um determinado ente governamental, exigindo a promoção de redes de cooperação voluntária, social ou intergovernamental. Segundo, os administradores públicos estão sujeitos a forte pressão política para atender a indivíduos ou grupos, direta ou indiretamente, relacionados à sua área de atuação, geralmente agindo como mediador do conflito entre os diversos interesses em disputa. Terceiro, os administradores públicos assumem a responsabilidade de prestar contas por seus agentes, subordinados ou contratados, cuja autoridade, formal ou informal, pode ser mal definida ou inexistente. Quarto, os administradores públicos são constantemente surpreendidos por informações e críticas sobre os serviços prestados por meio de denúncias da imprensa, do controle legislativo, de investigações dos órgãos do controle interno e externo.

Quinto, os administradores públicos operam em contexto de grande responsabilidade e incerteza, o que os obriga a agir mesmo com informações incompletas sobre ameaças, vulnerabilidades ou possibilidade de paralisação das operações. Sexto, os administradores públicos estabelecem padrões de valor e crença, próprios da burocracia pública, que podem se tornar disfuncionais e dificultar as mudanças e a inovação. Sétimo, os administradores públicos sofrem com o desafio de mudanças bruscas na legislação, que refletem constantes alterações nos objetivos políticos definidos pelo governo. É um fato que as organizações públicas e empresariais servem a diferentes interesses dentro do Estado. Essas organizações mobilizam habilidades e valores para alcançar os objetivos relativos a agendas que são peculiares aos seus respectivos setores.

Entretanto, a troca de conhecimento e aprendizado entre setores (público-social-privado), para aprimorar as práticas administrativas, é extremamente útil e não deve ser rejeitada por razões ideológicas. É o critério da utilidade da ferramenta gerencial (pública, social ou empresarial), frente ao alcance dos resultados e o atendimento aos critérios de avaliação de desempenho, que deve orientar as decisões do administrador público no gerenciamento de desafios particulares ao setor público.

No mesmo sentido, é importante não perder de vista que a qualidade da gestão governamental e o correspondente apoio político do governo depende dos resultados alcançados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. A gestão governamental é responsável por determinar se haverá a oferta: 1) direta de bens e serviços públicos, realizada pelas organizações públicas e seus agentes burocráticos, ou 2) indireta, quando prestada pelas organizações sociais ou empresariais, seja pela contratação de bens e serviços fornecidos pelo mercado ou em razão de sua regulação. De uma forma ou de outra, é a busca pela excelência e pelo bom desempenho que irão determinar essas decisões, necessárias à efetiva resolução dos problemas sociais da comunidade, à manutenção da legitimidade governamental e às eventuais vitórias eleitorais almejadas pelos governantes.

3. A estrutura organizacional

A Administração Pública é regulada pelo Direito Constitucional e Administrativo e compreende a criação de órgãos e entidades, a atribuição de competências administrativas e a criação e extinção de cargos e funções por meio de lei (sujeita à aprovação pelo Poder Legislativo). A direção administrativa da Administração Pública compete ao chefe do Poder Executivo (Presidente da República ou Primeiro-Ministro), auxiliado pelos Ministros de Estado.

3.1. A administração pública direta, a indireta e o terceiro setor

A estrutura da Administração Pública assume tradicionalmente a forma de entidades da administração pública direta, indireta e do terceiro setor. Estas organizações são o objeto da Administração Pública, que é exercida de forma centralizada ou descentralizada. A forma centralizada corresponde principalmente à administração direta e ocorre quando as atribuições administrativas são executadas diretamente pelos órgãos governamentais, admitindo a maneira concentrada ou desconcentrada. A desconcentração ocorre quando a mesma pessoa jurídica distribui e reparte competências entre órgãos despersonalizados, sem quebra da hierarquia. É uma simples divisão das funções públicas entre órgãos subordinados, que preserva a centralização administrativa.

A forma descentralizada corresponde principalmente à administração indireta e ao terceiro setor e ocorre quando as atribuições são executadas por uma pessoa jurídica diferente. A descentralização ocorre quando se atribui personalidade jurídica a uma nova entidade ou se transfere a execução para que o órgão preste serviços de interesse público. Essas novas entidades não permanecem subordinadas, são autônomas e agem em seu nome pela outorga dos serviços (transferência de competências governamentais e da execução) ou pela delegação da execução (transferência da execução mediante contrato ou ato unilateral). É uma transferência de competências para outra entidade, com personalidade jurídica própria, de Direito Público ou Privado, inclusive entes subnacionais (estados e municípios).

Quadro 40. Formas de descentralização administrativa

Política	Competências próprias	Constituição	Para estados e municípios
Administrativa	Competências do poder central	Outorga (por lei)	Transfere competência e execução (cria nova entidade)
		Delegação (por lei, por contrato ou ato administrativo)	Transfere execução (não cria no-va entidade)

Fonte: Augustinho Paludo (2013, p. 28).

A administração direta é composta pelos órgãos subordinados ao governo, dos três poderes, sem personalidade jurídica própria, que pertencem diretamente ao governo (central ou aos entes federativos). As organizações da administração direta são despersonalizadas, a ação de seus agentes é imputada diretamente à entidade estatal correspondente. São exemplos de órgãos da administração direta: os ministérios, as secretarias, os órgãos do Poder Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, os conselhos de políticas públicas etc.

A administração indireta é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria, de Direito Público ou Privado, com autonomia por outorga de serviço ou delegação de execução. Em regra geral, são autarquias ou fundações, quando prestam serviço público ou de interesse público, e empresas públicas ou sociedade de economia mista, quando exploram atividade econômica. São exemplos de órgãos da

administração indireta: as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as agências reguladoras, as agências executivas, os consórcios públicos.

O terceiro setor, também denominado de paraestatal, compreende as organizações que possuem personalidade jurídica de Direito Privado que colaboram com o governo, desenvolvendo atividades de interesse público e contando com financiamento e regulação específica. O terceiro setor é um espaço público, não governamental, em que ocorre a participação de organizações sociais em assuntos de interesse público, por exemplo: os serviços sociais autônomos, entidades de apoio (Fundações Privadas, Cooperativas, Associações), organizações sociais (OSs), organizações sociais de interesse público (Oscips) e organizações não governamentais (ONGs) atuando em prol do bem comum e da cidadania sem finalidades lucrativas.

A Administração Pública tem por objeto a gestão das organizações públicas (administração direta ou indireta) ou das organizações sociais de interesse público (terceiro setor). Trata-se, portanto, de um empreendimento essencialmente administrativo e jurídico, voltado ao atendimento das necessidades do setor público do Estado.

4. O regime jurídico da Administração Pública

Em sua manifestação jurídica, a atuação do governo e da Administração Pública é limitada pelo Estado de Direito, que impõe ao setor público o dever de respeitar os limites do regime jurídico administrativo para assegurar, concomitantemente, o exercício das liberdades individuais e estabelecer as regras de responsabilidade patrimonial do poder público.

O regime jurídico administrativo observa três níveis de realização: o constitucional, o legal e o infralegal. A Constituição estabelece as principais normas que orientam a Administração Pública. São esses dispositivos que fixam os parâmetros de todo o regime jurídico administrativo, inclusive os princípios administrativos, a organização administrativa, o processo administrativo, entre outros. A partir dessas orientações gerais do nível constitucional, o nível legal se ocupa de normatizar, por meio do processo legislativo, as decisões dos representantes democraticamente eleitos para o Parlamento, sobre os mais variados temas do Direito Administrativo: as leis sobre as licitações, os contratos, os concursos, o orçamento etc. A produção das leis é parte essencial do processo decisório governamental, realizada

pelo Poder Legislativo, que só é limitada pelos parâmetros estabelecidos pela Constituição.

Por fim, o nível infralegal, responsável pela regulamentação das leis, ocupa cada vez maior importância no regime jurídico administrativo, mesmo estando sujeita aos parâmetros constitucionais e legais, pois sua edição mais célere e detalhada tende a responder melhor às demandas sociais. Em geral, o poder discricionário, atribuído por lei, pelo Poder Legislativo, permite aos órgãos do Poder Executivo, da Administração Pública direta e indireta, oferecer respostas mais adequadas aos problemas sociais por meio de atos decisórios infralegais diversos. Observando a separação dos poderes, os atos típicos de governo são de natureza legislativa (leis), executiva (atos administrativos) ou judicial (sentenças e acórdãos).

Os atos típicos dos órgãos que integram a Administração Pública, geralmente subordinados ao Poder Executivo, são os atos administrativos. Os atos administrativos, regidos pelo regime jurídico administrativo, são a expressão da atuação decisória e executória que emana dos órgãos da Administração Pública do Estado. Os atos administrativos assumem a forma de atos normativos (estabelecem comando para a aplicação da lei – como Decretos e Regulamentos), ordinatórios (disciplinam o funcionamento das organizações – como despachos e ofícios), negociais (realizam negócios jurídicos com particulares – como licenças, homologação e permissão), enunciativos (certificam determinado fato – como pareceres e certidões) ou punitivos (impõem sanção – como advertência e suspensão).

Os atos administrativos são: a) considerado verdadeiros (presunção de legitimidade); b) de cumprimento obrigatório (imperativos); c) autorizam a aplicação de sanção unilateral em caso de descumprimento (coercibilidade); d) sendo executados sem a necessidade de autorização prévia de outras instâncias (autoexecutoriedade); e, e) específicos para cada situação concreta (tipicidade).

Atos administrativos

Um ato administrativo válido deve observar os requisitos da competência, finalidade, forma, motivo e objeto. A competência exige que o ato administrativo seja praticado por um agente público que detenha a respectiva autoridade legal (o ministro de Estado não dispõe de autoridade legal para editar um Decreto, por exemplo). O requisito da finalidade estabelece que todo ato administrativo deve existir para dar cumprimento ao interesse público, conforme disposto na Constituição, nas leis e nos princípios da Administração Pública (o ato administrativo do chefe que remove um servidor por perseguição política é praticado com desvio de finalidade, por exemplo). O requisito da forma estabelece que todo ato administrativo é formal e deve respeitar o formato legal estabelecido; a contratação pública não ocorre de maneira informal, como ocorre entre particulares, pois exige um contrato formal que resulta de um processo que observa determinadas regras e procedimentos. A motivação exige que o ato administrativo seja justificado de acordo com as situações de fato e de direito que levaram à sua prática (como a concessão de aposentadoria compulsória, motivada pelo atingimento da idade do agente público). Por fim, o objeto estabelece como requisito a existência de conteúdo que leve a determinada decisão, ação ou modificação fática (o ato de aplicar uma multa tem como objeto efetivar uma punição). O Estado atribui prerrogativas aos seus agentes para perseguir o interesse público, com o objetivo de realizar os direitos fundamentais e promover a vontade política expressa nas leis, limitando seus poderes de atuação administrativa a essa finalidade, conforme disciplinam as normas do regime jurídico administrativo.

4.1. Os princípios da Administração Pública

O regime jurídico administrativo está organizado em axiomas, princípios e regras. Em alguns países, como o Brasil, o regime jurídico administrativo adota axiomas que prevalecem sobre os princípios e regras. São os pressupostos de todo o regime jurídico administrativo, expresso por meio de formulações gerais como a supremacia do interesse público sobre o interesse privado (as prerrogativas públicas prevalecem sobre outros interesses) ou a indisponibilidade do interesse público (os agentes públicos usam suas prerrogativas de forma a cumprir fielmente a sua finalidade pública, não sendo permitido aos agentes dispor do interesse público conforme a sua

própria vontade). Entretanto, são os princípios que geralmente constituem os elementos legais fundamentais da Administração Pública.

Os princípios são as proposições gerais que dão coesão e lógica ao regime jurídico administrativo. Esses princípios cumprem um papel fundamental, pois servem de parâmetro para a intepretação de todas as normas administrativas e permitem deduzir as soluções adequadas para questões não tratadas expressamente. Assim, como não existe hierarquia entre os princípios, as decisões discricionárias dos gestores públicos devem sempre buscar realizar e conciliar a aplicação de todos os princípios concomitantemente. Além disso, a fundamentação das decisões administrativas, conforme esses princípios administrativos, permite oferecer soluções inovadoras para os problemas sociais e superar eventuais lacunas nas regras administrativas existentes.

Quadro 41. Princípios administrativos constitucionais nos países da CPLP

País	Artigo	Princípios
Portugal	266	igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé
Brasil	37	legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência
Cabo Verde	236	justiça, da transparência, da imparcialidade e da boa-fé e pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos
Angola	198	igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público
Moçambique	249	da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça
Guiné-Bissau	249	da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça
São Tomé e Príncipe	135	interesse público, respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e instituições constitucionais
Timor-Leste	137	prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais

Fonte: Portugal (1976), Moçambique (1992), Brasil (1988), Cabo Verde (1980), Angola (2010), Moçambique (1992), Guiné-Bissau (1984), Timor-Leste (2002) e São Tomé e Príncipe (2003).

Os princípios administrativos têm origem constitucional, expressa (origem constitucional) ou implícita (origem jurisprudencial). Todos os países da CPLP, exceto Guiné-Bissau, estabelecem os princípios administrativos expressamente na Constituição.

Os princípios da legalidade, da responsabilização, do respeito aos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais é uma decorrência dos limites impostos pelo Estado de Direito. A reserva legal é um direito fundamental previsto na Constituição de todos os países da CPLP. As Constituições reiteram a aplicabilidade dessa concepção de legalidade à Administração Pública, reforçando a ideia de que a atividade governamental que impõe conduta positiva ou negativa aos cidadãos exige previsão legal. Essa concepção de legalidade, como reserva legal, não é sinônimo da concepção restrita de legalidade de que "a Administração Pública só pode agir se e quando a lei autorizar", pois os órgãos da Administração Pública são dotados de competência genérica para desenvolver suas atividades, não sendo necessário aprovar lei específica para cada ato ou atividade a ser desenvolvida – exceto aquelas que impuserem aos cidadãos a obrigação de fazer ou deixar de fazer algo. A lei é necessária para criar entidades ou órgãos públicos, obrigar o particular a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, e adotar medidas que a Constituição exija para a aprovação de lei específica; porém, não é necessária para tudo aquilo que a Administração Pública já dispõe de competência genérica, e o agente público já é o responsável por executar.

Os princípios de igualdade, justiça e impessoalidade estabelecem: 1) o dever de isonomia da Administração Pública; 2) o dever de conformidade com o interesse público; 3) a imputação dos atos praticados pelos agentes públicos às respectivas pessoas jurídicas. Observar o princípio da impessoalidade significa não conferir tratamento diferenciado entre os cidadãos – tanto em benefício, quanto em prejuízo. Os agentes do Estado não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em razão de raça, língua, gênero, convicções políticas ou religiosas, situação socioeconômica etc. A adoção de procedimentos administrativos como o concurso público para o provimento de cargos e a licitação para contratação de obras e serviços está diretamente relacionada à isonomia. Além disso, a promoção da impessoalidade na Administração Pública também implica na efetiva persecução de sua finalidade pública (a resolução do problema social), ao invés de praticar atos de favorecimento pessoal ou perseguição política.

Ou seja, os atos administrativos devem estar em conformidade com uma finalidade pública legítima. Por fim, o princípio da impessoalidade retira dos agentes públicos a responsabilidade pessoal, perante terceiros, pelos atos que são praticados em nome do Estado. No exercício da função pública, os atos administrativos praticados pelos agentes públicos são de responsabilidade do órgão em que o agente está lotado (a pessoa jurídica), permitida posteriormente a ação de regresso da Administração Pública em face do agente, pelos prejuízos e danos que der causa.

Os princípios da boa-fé, moralidade, ética, probidade administrativa e respeito ao patrimônio público implicam no dever de atuar segundo padrões éticos, de probidade, decoro e boa-fé. Esse conjunto de princípios são a expressão jurídica da concepção de que não basta um ato administrativo ser legal (dispor de autorização legal), mas que também deve ser legítimo (ser correto). Os atos da Administração Pública devem ser legais e legítimos, pautados por uma conduta proba, decorosa e de boa-fé, eticamente orientada para a realização do interesse público. Agir com probidade significa agir de forma íntegra e honesta, colocando o interesse público acima do interesse pessoal ou particular, observando os princípios que orientam a Administração Pública. Agir com decoro é atuar com honra e dignidade na Administração Pública, acatando as normas que visam promover a sua finalidade pública. Por fim, agir de boa-fé significa atuar com boa intenção, sem malícia, atendendo às expectativas dos membros do Estado que depositam sua confiança nos agentes públicos.

O princípio da publicidade corresponde ao dever de dar transparência aos atos administrativos, para que os cidadãos possam realizar o controle sobre as atividades do governo e da administração pública. O sigilo é sempre a exceção e somente poderá ser justificado, por lei, quando ameaçar a segurança do Estado ou violar a intimidade do cidadão. A publicidade administrativa não se limita ao mero dever de publicação dos atos administrativos, pois tem significado de transparência. A transparência ativa significa o dever de a Administração Pública adotar uma postura proativa na divulgação de dados e informações de interesse público, sem a necessidade de qualquer solicitação. A transparência passiva significa a obrigação de a Administração Pública fornecer todos os dados e informações que estão sob sua guarda aos interessados, quando houver solicitação (sem a necessidade de o cidadão apresentar qualquer justificativa para o pedido). O respeito ao princípio da

publicidade é um pré-requisito fundamental para a existência de um regime político democrático, em que a sociedade civil pode efetivamente controlar a atividade governamental.

Os princípios da persecução do interesse público, da eficiência e da desburocratização estabelecem que a Administração Pública deve buscar a excelência na resolução dos problemas sociais, por meio da observância de critérios como a eficácia, a eficiência e a efetividade. Na prática, isso significa que os atos administrativos não devem somente ser legais e legítimos, mas também oferecer a solução mais satisfatória para os problemas sociais. Os atos administrativos devem resultar em medidas eficazes (alcançar os resultados propostos), eficientes (atingir a melhor relação custo/benefício) e efetivas (gerar impacto significativo sobre as causas do problema social), promovendo, dessa forma, o interesse público.

Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade servem para controlar a discricionariedade administrativa do agente público, ao estipular a necessidade de adequação entre meios e fins. O ato administrativo desarrazoado é arbitrário e absurdo, pois extrapola os limites da autorização legal. Por exemplo, viola a razoabilidade administrativa sancionar um servidor que faltou um dia ao trabalho, sem nunca haver cometido falta anterior, com a suspensão (a advertência seria a medida mais razoável). Em geral, a proporcionalidade significa a aplicação da razoabilidade nos casos em que o agente público deve utilizar o recurso coercitivo do Estado (a força física). O ato desproporcional é abusivo ao impor medida desnecessária à finalidade pública almejada. É desproporcional, por exemplo, o uso da força física policial contra uma manifestação pacífica que ocupa um parque público.

Outros princípios, implícitos, não estão expressos na Constituição, mas gozam da mesma importância normativa. Entre esses princípios implícitos, destacam-se a segurança jurídica, a continuidade do serviço público e a motivação, dispostos na legislação infraconstitucional ou na jurisprudência dos países.

O princípio da segurança jurídica impede que a lei retroaja para afetar direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Esse princípio estabelece um limite para a Administração Pública, ao revogar e anular seus próprios atos, e para o Governo, ao legislar, impedindo que as relações jurídicas possam ser revistas indefinidamente, mesmo quando eivadas de ilegalidade. Para tanto, as normas infraconstitucionais definiram o prazo

decadencial de cinco anos para que a Administração Pública anule atos administrativos eivados de ilegalidade, assim como para o cidadão impugnar ato administrativo que considere ilegalmente prejudicial – salvo comprovada má-fé. O princípio da continuidade do serviço público reconhece o dever de o setor público prestar os serviços públicos necessários ao Estado, sem interrupção. Em razão da natureza indispensável dos serviços públicos (como policiamento, transporte, combate a incêndios, atendimento de saúde etc.), sua prestação deve ser contínua, não sendo autorizada a sua paralisação em razão de greves, problemas de contratação etc.

O princípio da motivação estabelece que os atos administrativos devem ser justificados, explicitando a razão, a finalidade almejada e a fundamentação legal da decisão. A única exceção é a exoneração de ocupante de cargo comissionado que não exige qualquer justificativa para o afastamento. Para os demais atos administrativos, especialmente aqueles que importem em alteração nos direitos e liberdades individuais, a motivação é um pré-requisito para o controle judicial – um preceito básico do Estado de Direito. Os atos administrativos discricionários estão vinculados às circunstâncias de fato e de direito que os motivaram, sendo nulo o ato em que os motivos não existirem ou não forem válidos (denominada "teoria dos motivos determinantes").

A violação de qualquer um dos princípios da Administração Pública enseja a anulação do ato administrativo, de ofício, pelo próprio órgão, ou judicialmente, pelos tribunais. Além disso, o agente público que pratica ato administrativo contrário aos princípios da Administração Pública incorre em crime, previsto nos Códigos Penais e na legislação de referência, estando sujeito a sanções de natureza civil (ressarcimento integral do dano e multa civil), administrativa (perda da função pública e proibição de contratar com o poder público), política (suspensão dos direitos políticos) e penal (por prevaricação, corrupção passiva, advocacia administrativa etc.). Sob a perspectiva jurídica, os princípios da Administração Pública são considerados os pilares do Regime Jurídico Administrativo que orienta a decisão sobre todos os atos administrativos do governo e da Administração Pública.

5. As funções administrativas

A Administração Pública apresenta ainda uma dimensão organizacional que é central para seu desempenho. A dimensão administrativa lida com as quatro funções gerenciais típicas das organizações: planejar, organizar, dirigir e controlar.

Figura 12. As funções administrativas

Fonte: elaborada pelo autor.

É sobre essas funções que a Administração, de organizações empresariais, sociais e públicas, compartilha técnicas para aprimorar o desempenho e a conformidade. Há especificidades administrativas que são próprias do setor público, como o processo de orçamentação, de compras públicas, de tomada de decisão; porém, o aperfeiçoamento de inúmeros processos e atividades gerenciais tem muito a ganhar com o aprendizado e o compartilhamento de técnicas administrativas (como a adoção de modelos e programas de qualidade).

O desempenho da Administração Pública depende dos administradores públicos, os agentes burocráticos do Estado. Os servidores públicos são a essência das organizações públicas que integram a Administração Pública do Estado. A boa qualidade do serviço público depende do recrutamento, treinamento, qualificação, motivação e iniciativa de agentes burocráticos dedicados a dar cumprimento às leis e a prestar contas de suas ações a um governo democrático.

Para o Estado, a relevância da Administração Pública civil, tipicamente burocrática, reside na observância de quatro princípios gerais. Primeiro, a contratação, o recrutamento e a ascensão funcional baseada no mérito. Segundo, a remuneração de acordo com o cargo, não com as características pessoais do ocupante. Terceiro, a estabilidade como meio de proteção contra a interferência política e a garantia de seu compromisso para com a lei do Estado. Quarto, a obrigação de prestar contas e se responsabilizar tecnicamente pelos resultados alcançados (*accountability*).

O primeiro princípio está diretamente vinculado ao procedimento administrativo do concurso público, que visa instituir um sistema baseado no mérito (*merit system*) em oposição às práticas patrimonialistas, baseadas no clientelismo, do sistema de patronagem (*spoil system*). O concurso público valoriza a competência, o talento e o esforço individual, oportunizando as mesmas condições de acesso aos cargos e empregos públicos entre todos os cidadãos, desprezando vinculações políticas ou econômicas e relações pessoais ou familiares que criam privilégios e favoritismos.

O segundo princípio está relacionado ao sistema de carreira e remuneração da Administração Pública e visa reforçar o sistema meritocrático (*merit system*). Após o ingresso, o servidor público passa a integrar uma carreira, com sistema de remuneração próprio (na forma de vencimento ou subsídio), cuja progressão depende do desempenho individual, e não das relações políticas ou pessoais. Escolas de governo são criadas para apoiar a capacitação permanente dos servidores, promovendo o seu treinamento. Além disso, todos os ocupantes de cargos e funções públicas passam por avaliações periódicas de desempenho que podem levar, inclusive, à perda do cargo efetivo, por insuficiência de desempenho, garantindo assim uma elevada produtividade na Administração Pública.

O terceiro princípio assegura a independência técnica do servidor público perante a influência política desmesurada daqueles que desejam usar a Administração Pública e seus recursos a favor do interesse político ou econômico, pessoal ou partidário do governante. O servidor público é administrativamente subordinado ao governo, por meio da lei (que materializa a decisão política do governo em nome do Estado), não sendo admitida qualquer ingerência de ordem técnica em razão de interferência política dos governantes. A independência técnico-funcional do servidor é requisito fundamental para a promoção do interesse público, assegurada

por meio da estabilidade funcional, que só deve ser mitigada por avaliação de desempenho que comprove insuficiência técnica do servidor, isenta de qualquer critério pessoal ou político.

O quarto princípio é uma decorrência lógica dos demais, pois, uma vez assegurado o mérito no recrutamento e progressão e a independência técnica, é dever do servidor público, que gere os recursos do Estado, agir de forma transparente, prestar contas e ser responsabilizado por suas decisões e ações técnicas, no exercício do cumprimento da lei. Independência sem responsabilidade é causa de baixa produtividade, burocratismos e alijamento entre o serviço público e a solução dos problemas sociais, pois destrói os incentivos necessários à promoção da profissionalização e ao exercício da gestão e da liderança (capaz de efetivamente motivar, premiar ou sancionar adequadamente os servidores públicos com base em seu desempenho).

Atualmente, a Administração Pública busca associar a esses princípios gerais uma gestão de recursos humanos – descrição dos cargos, recrutamento, treinamento e desenvolvimento – baseada em competências. Isso significa desenvolver um conjunto de habilidades, comportamentos, atitudes e conhecimentos alinhados com a estratégia das organizações públicas. A Administração Pública desenvolve seus modelos de competência, alinhadas ao seu planejamento, com o objetivo de produzir maior valor nas organizações pública, por meio da atração, retenção, desenvolvimento e administração do desempenho de pessoas qualificadas, motivadas, integradas e produtivas.

6. Os modelos de Administração Pública

6.1. Patrimonialismo

O primeiro modelo de Administração Pública a surgir é conhecido como patrimonialismo. No patrimonialismo, não há distinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado do governante. Na prática, isso significa que o governante pode dispor livremente do patrimônio público, como se fosse seu próprio patrimônio, sem a necessidade de prestar contas à sociedade. O objeto da gestão patrimonialista é o interesse do próprio governante, que se utiliza da estrutura governamental. Essa prática é favorecida pelo servilismo, que é uma expressão cultural típica da tradição clientelista da política luso-brasileira, refletindo-se no comportamento daqueles que são subservientes aos governantes em troca de privilégios econômicos e sociais.

No modelo patrimonialista, a Administração Pública está submetida ao crivo da lealdade pessoal ao governante. A ocupação dos cargos públicos é baseada na confiança pessoal do governante. Os cargos são de livre nomeação e exoneração. Além disso, as organizações públicas não são estruturadas com a finalidade de cumprir com o seu propósito, mas de garantir o acesso aos recursos públicos, às posições de privilégio e de poder pessoal dos nomeados.

O fundamento do modelo patrimonialista é a troca de favores, entre governantes e governados, para assegurar a manutenção do governante no poder. Essa é a lógica do clientelismo político que transforma cidadãos do Estado em sujeitos dependentes do acesso aos recursos públicos administrados em favor do interesse privado dos governantes. O acesso aos recursos públicos é controlado pelos governantes de forma a privilegiar seus amigos, parentes e apoiadores políticos em detrimento do resto da comunidade política (favoritismo). É uma administração paternalista, orientada por práticas políticas personalistas como o coronelismo, o mandonismo, o caciquismo e o nepotismo.

A Administração Pública patrimonialista é motivada pelo interesse pessoal do governante que utiliza os recursos públicos para garantir seu domínio político. Por isso, a Administração Pública e seus agentes atuam arbitrariamente, motivados por uma lógica particularista. A nomeação para ocupar um cargo público é considerado um privilégio pessoal, sem qualquer vinculação com o mérito ou a capacidade profissional. Não há qualquer sentimento de dever ou responsabilidade para com a comunidade política. O agente público patrimonialista só responde pela confiança pessoal depositada nele pelo governante. O respeito às leis e aos procedimentos, assim como o alcance dos resultados, não são considerados critérios relevantes de desempenho.

Na época do surgimento e desenvolvimento dos Estados modernos europeus, entre os séculos XV e XIX, o modelo patrimonialista foi a solução institucional encontrada para permitir ao governo garantir os privilégios da nobreza e dominar grandes territórios em um sistema político e econômico colonial, de exploração, em que geralmente não havia condições técnicas, de transporte e comunicação, para o exercício de uma Administração Pública bem estruturada. A partir do século XX, o modelo patrimonialista se torna política, econômica e socialmente ultrapassado nos países desenvolvidos, que

passam a adotar o regime político democrático (fundado na responsividade dos agentes governamentais), economias de mercado (baseado na competitividade e eficiência) e sociedades de espírito republicano que repudiam os privilégios sociais.

Este período de transformação da Administração Pública tem início no final do século XIX, quando as iniciativas de profissionalização burocrática passam a se destacar na Europa e nos Estados Unidos. Neste período, o modelo burocrático weberiano – enquanto estrutura baseada na lei e na racionalidade administrativa – passou a ser compreendido como o único capaz de gerir adequadamente a nova economia industrial capitalista. A indústria moderna havia construído seu poder com base na competência técnico-administrativa; cabia à Administração Pública do Estado acompanhar essa evolução e incorporá-la às suas práticas, respondendo às demandas de uma sociedade urbana e industrial emergente.

Quadro 42. Quadro resumo do modelo patrimonialista

Dimensão	Princípios
Institucional	Formalismo personalista. Excesso de normas particularistas, que servem aos interesses privados (políticos e econômicos) dos agentes públicos (políticos e burocráticos).
Gerencial	Ausência de racionalidade gerencial (planejamento/controle). Decisões baseadas no interesse e na confiança pessoal. O Estado é gerido como o patrimônio pessoal do governante.
Cultural	Personalismo. Paternalismo. Coronelismo. Favoritismo. Particularismo. Lealdade pessoal. Nepotismo. Sabujice.

Fonte: elaborado pelo autor.

6.2. Burocracia

O modelo burocrático é teorizado por Max Weber, a partir da idealização das organizações que integravam a burocracia prussiana do final do século XIX, muito embora traços de suas origens possam ser identificados na administração do Antigo Egito e do Império Chinês. O modelo weberiano de burocracia é um tipo ideal de organização, orientado segundo uma lógica racional de adequação de meios a fins, baseada na impessoalidade, na profissionalização e no formalismo. A burocracia é um modelo de organização racional, que busca garantir a excelência administrativa de organizações privadas, sociais ou públicas. O objeto da gestão burocrática

é o interesse público equiparado ao interesse da estrutura governamental do Estado, materializado na lei.

O modelo burocrático estabelece uma separação entre decisão e execução, entre governo e Administração Pública, entre técnica e política. Ao agente burocrático da Administração Pública do Estado, compete executar a decisão segundo a melhor técnica. Por isso, a seleção dos burocratas é meritocrática, realizada de forma impessoal, por meio de concurso público. Após a aprovação, o burocrata passa a integrar uma carreira, cuja progressão depende do mérito, aferido geralmente pela constante capacitação (treinamento) e pelo tempo de ingresso na Administração Pública (senioridade). A carreira burocrática garante a estabilidade para que o agente não esteja submetido às pressões políticas, assegurando-lhe a responsabilização exclusivamente por critérios técnicos e legais. A exoneração do cargo público depende da demonstração, por meio de processo administrativo, de infração à boa técnica ou à lei. Pressupõe-se que a burocracia é politicamente neutra e serve lealmente aos diversos governos que se sucedem ao longo do tempo. Além disso, a filiação ou atitude política, quando exercida na esfera privada ou social dos agentes burocráticos, não é um tema relevante para a Administração.

O modelo burocrático é racional, pois cria organizações com propósitos organizacionais bem definidos (jurisdição administrativa) que operam por meio de departamentos especializados (divisão do trabalho), coordenados segundo uma estrutura hierárquica-formal, em que há normas e regulamentos, rotinas e procedimentos bem definidos. A operação e estruturação das organizações burocráticas observam os princípios do planejamento e da organização, assegurando assim que essas organizações sejam meios adequados estruturados racionalmente para alcançar as finalidades públicas. A organização que opera burocraticamente é previsível e opera com prazos e resultados predeterminados.

O modelo burocrático estabelece uma rígida separação entre o patrimônio público e privado, entre o interesse público (do Estado) e o interesse pessoal dos agentes públicos (políticos ou burocráticos). Os agentes burocráticos detêm autoridade e competência (jurisdição) hierarquicamente organizadas para que a cadeia de comando seja evidente, permitindo a direção, a responsabilização e o controle inequívocos. Com o mesmo propósito, as comunicações assumem um caráter formal para que exista o

registro das informações (memorandos, ofícios e cartas permitem rastrear a origem, o destino e o prazo de emissão das ordens). O rígido controle das operações visa assegurar o alcance dos resultados, a correção dos desvios e a responsabilização de eventuais condutas inapropriadas dos agentes burocráticos. A impessoalidade do procedimento burocrático e de seus controles, baseados no caráter legal das normas, põe fim ao particularismo, à pessoalidade e ao clientelismo. Diferentes agentes burocráticos, quando confrontados com a mesma situação, tomarão a mesma decisão, de acordo com as normas, os procedimentos e o treinamento recebido.

A racionalidade burocrática é substantiva e formal. É substantiva porque almeja cumprir os resultados, alcançar os objetivos, ajustando a configuração das organizações (meios) aos seus propósitos (fins); é formal porque está baseada em regras, abstratas e formais, que permitem prever os resultados. O modelo burocrático agrega a lógica da racionalidade substantiva e formal. Como consequência, o modelo apresenta vantagens, como o caráter racional das decisões, o sistema meritocrático de gestão dos recursos humanos, a impessoalidade da atuação, o rigor e a competência técnicos e a previsibilidade dos resultados.

Ocorre que, na prática, o modelo burocrático apresentou ineficiências quando confrontado com a complexidade, a diversidade e as particularidades dos casos observados no dia a dia das organizações do setor público. A burocracia se tornou sinônimo de burocratização (apego exagerado às normas e procedimentos, formalismo exagerado, resistência às mudanças, despreocupação com a demanda do cidadão), ineficiência e desperdício de recursos. A implementação da burocracia se mostrou sujeita a grandes desafios e o modelo se tornou conhecido por suas disfunções.

A reinvenção do modelo burocrático governamental decorreu de uma reflexão sobre os seus principais problemas e possíveis medidas práticas de reforma. Essas medidas partiram do entendimento de que o setor público do Estado deve: 1) atender e ser responsivo perante as necessidades e expectativas dos cidadãos; 2) orientar a organização burocrática para agir com eficiência administrativa e competência técnica; 3) promover a capacidade de inovação na Administração Pública.

Quadro 43. Características, *rationale* e efeitos adversos da burocracia

Característica da burocracia	Lógica/Princípio	Efeito adverso
Hierarquia formal	Clareza de responsabilidades	Dirigentes desconsideram informações relevantes dos subordinados. Conflito entre unidades
Estrita divisão de tarefas e autoridade baseada na descrição detalhada de competências do cargo	Transparência sobre direitos e deveres	Compartimentalização gera alienação sobre o propósito organizacional
A execução de tarefas baseadas em documentos escritos	Prevenção de arbitrariedades	Conformidade com regras e procedimentos se torna objetivo em si, não o meio para alcançar os objetivos
O recrutamento basea-do em exames formais e carreiras baseadas na experiência administrativa	Emprego de profissionais técnicos qualificados	Perda e limitação de perfis profissionais di-versos, com capacidades importantes para a administração
A separação entre funcionário individual e tarefa	Resultado impessoal observa a regra, não as preferências do agente burocrático	Descomprometimento individual e limitação à prestação de contas à sociedade (*accountability*)
A insignificância do burocrata em relação à tarefa	Neutralidade e lealdade do burocrata (o interes-se pessoal é irrelevante)	Sentimento de indiferença do agente burocrático
A remuneração por salário fixo independente do desempenho	Segurança para o burocrata agir com independência	Redução dos incentivos para trabalhar
A função como meta por si própria (não como meio para o ganho pessoal)	Prevenção do abuso da função para o benefício privado	Elevação do desempenho profissional não é reconhecida

Fonte: adaptado de Michiel Vries (2016, p. 96).

As reformas que se seguiram buscaram adequar a estrutura burocrática governamental a essas necessidades, reinventando o governo, a partir da incorporação de práticas exitosas da administração social e empresarial. No entanto, ao contrário da ruptura patrimonialista-burocrático, a transformação burocrático-gerencial-pós-gerencial se assemelha a uma construção que passa a incorporar novos princípios e práticas àqueles preexistentes.

Quadro 44. Quadro resumo do modelo burocrático

Dimensão	Princípios
Institucional	Normas impessoais, legais e formais. Separação rígida entre governo (decisão política) e Administração Pública (execução técnica)
Gerencial	Adoção de procedimentos racionais de administração (planejamento, organização, direção e controle). Recrutamento e treinamento profissional dos burocratas. Separação rígida entre propriedade pública e privada. Prestação de contas (formal, do procedimento). Ênfase nos procedimentos e rotinas.
Cultural	Meritocracia. Impessoalidade. Racionalidade. Profissionalismo. Excelência. Autoridade é formal e hierarquicamente estabelecida. Responsabilização formal. O cidadão é o administrado. Os agentes públicos devem ser motivados pelos valores do serviço público (argumento normativo – "como dever ser")

Fonte: elaborado pelo autor.

6.3. Gerencialismo

A partir da década de 60, um novo contexto mundial de crise fiscal do setor público, crescente competição internacional (globalização) e crise de governabilidade se impuseram sobre os países ocidentais, até então governados a partir de uma perspectiva intervencionista (keynesianismo), de Estados de bem-estar social, administrados segundo o modelo burocrático. O objeto da gestão burocrático-gerencial continua sendo o interesse público – equiparado ao interesse do cidadão, contribuinte e cliente da estrutura governamental –, que exige do governo um melhor desempenho. No entanto, transformar a Administração Pública em uma instituição mais eficiente e capaz de alcançar resultados se tornou um desafio essencial para o desenvolvimento do Estado.

> A Administração Pública gerencial emerge na metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p. 21).

Esta onda de reformas assumiu diversas características e denominações (gerencialismo, nova gestão pública, reinventando o governo). Não é, ao contrário da burocracia, um modelo único, de princípios e práticas. O que une as reformas gerencialistas é a tentativa de superar as limitações do modelo burocrático, sem abandonar seus princípios fundamentais (racionalidade, impessoalidade, profissionalismo). É um avanço em favor de uma Administração Pública mais eficiente e centrada no resultado; aliás, mais disposta a oferecer flexibilidade nos instrumentos legais e organizacionais, além de autonomia ao agente burocrático. No gerencialismo, os mecanismos de controle deixam de enfatizar os processos para priorizar os resultados.

O gerencialismo nasce como uma tentativa de corrigir os erros de funcionamento do modelo burocrático. É nesse período que os governos começam a incorporar novas ferramentas de Administração, orientadas para ganhos de eficiência, eficácia e efetividade. É definitivamente reconhecido que o interesse público não equivale ao interesse do setor público (governo e Administração Pública), expresso na lei, mas ao interesse da coletividade, da comunidade política e suas necessidades. Por essa razão, uma nova lógica de interação entre os setores do Estado (público, social e privado) passa a ser privilegiada para alcançar os objetivos políticos de desenvolvimento.

É sob a perspectiva gerencialista que a antiga Administração Pública (administração das organizações do setor público) se transforma na Gestão Pública (orientada à resolução dos problemas sociais). É uma forma de expandir a atuação governamental na prestação de serviços de interesse público que permitem à burocracia governamental assumir um tamanho menor, sendo mais barata e efetiva ao mesmo tempo que eleva sua capacidade de responder aos desafios de uma sociedade democrática (que impõe a responsabilização dos agentes públicos), globalizada (sujeita à competição global) e inserida numa economia de mercado.

Os movimentos de reforma gerencialista, como a “Nova Gestão Pública” e a “reinvenção do governo”, defendem que o governo deve “conduzir o barco ao invés de remar”, sendo preciso “deixar os gestores gerirem”. Seus princípios advogam a flexibilização, o incentivo ao bom desempenho do agente público e a responsabilização pelo resultado.

Princípios da "reinvenção do governo"

1. Ênfase nos resultados e no desempenho, ao invés de nos processos e atividades;
2. Simplificação das regras e empoderamento dos administradores para disporem de maior poder discricionário;
3. Descentralização das escolhas para as agências e empregados da "linha de frente";
4. Indução da competição, quase mercados, para assegurar melhores serviços a baixo custo;
5. Busca prevenir e antecipar a resolução dos problemas, ao invés de corrigi-los posteriormente;
6. Foco nas necessidades dos cidadãos, ao invés de nas necessidades da burocracia;
7. Empoderamento dos cidadãos para que tomem decisões e ações;
8. Busca contínua da inovação e do aprimoramento da qualidade (JOHNSON, 2009, p. 120-121).

Não se trata de reduzir o tamanho do Estado, mas tornar o seu governo e Administração mais capazes a partir de uma nova concepção estratégica. Às vésperas das primeiras reformas gerenciais na Inglaterra e nos Estados Unidos, os governos estavam endividados, gerindo organizações burocráticas ineficientes, perdendo a legitimidade política. Os governos haviam esgotado os seus recursos e reduzido a sua capacidade de ação. As reformas buscavam recuperar a capacidade do governo de coordenar o Estado, de atuar como o seu principal instrumento de desenvolvimento.

Com foco na qualidade e no resultado, a gestão governamental buscava afastar de si a produção direta de bens e serviços para ampliar sua atuação na contratação e na fiscalização dos serviços de interesse público. O governo priorizava a formulação e avaliação, deixando a execução e operação para a iniciativa privada (setor privado) e as organizações do terceiro setor (setor social/público não estatal). Essa transformação no papel do governo do Estado ocorreu, segundo Fernando Luiz Abrucio (1997), em três estágios cumulativos, tipicamente classificados como gerencialismo puro (*managerialism*), consumerismo (*consumerism*) e serviço público orientado para o cidadão (*public service orientation*).

O gerencialismo puro buscou responder à crise fiscal, focando na redução dos custos operacionais, na redução do quadro de pessoal, no aumento da produtividade e na definição de objetivos e responsabilidades organizacionais. Este estágio enfatiza os critérios da economia e da eficiência (produtiva, distributiva e alocativa) ao enfatizar o papel de contribuinte do cidadão. Como contribuinte, o cidadão deseja pagar menos impostos. Por isso, são postas em prática ações de privatização, corte de pessoal e terceirização, que visam reduzir os gastos públicos (viabilizando cortes de impostos). São adotados instrumentos gerenciais inspirados na administração corporativa, como a administração por objetivos e a avaliação de desempenho. Desta forma, o governo busca reduzir a dívida pública e recuperar a sua capacidade de investimento. Ocorre que prestar "um" serviço público é diferente de prestar "um bom" serviço público. A redução linear dos gastos demostrou ter impacto na qualidade do serviço público. Além disso, essas medidas têm um conteúdo político muito negativo que é explorado politicamente, reduzindo a disposição dos governantes para sustentar as medidas de reforma gerencial pura a médio e longo prazo.

O consumerismo surge como resposta aos desafios do gerencialismo puro, trazendo ao centro da reforma o tema da qualidade. O cidadão não é só um contribuinte, é também um cliente do serviço público. Este estágio do gerencialismo privilegia o critério da efetividade e da qualidade. Cumpre ao governo e à Administração Pública o dever de prestar um bom serviço público que satisfaça o cidadão/cliente. Por isso, são postas em prática medidas de descentralização (permitindo maior controle dos clientes) e promoção da competição entre órgãos públicos e privados que prestam serviços de interesse público por meio de contratos de gestão (incentivando a criação de mercados ou quase mercados). O principal instrumento adotado é o da contratualização, que visa substituir o monopólio governamental da prestação de serviços públicos pela pluralidade contratual de agentes prestadores do serviço público, submetidos à competição entre prestadores de serviço e às cláusulas de desempenho, qualidade e avaliação. Desta forma, o governo incentiva a qualidade pela competição, deixando, sempre que possível, o cidadão livre para escolher o agente prestador do serviço público.

Ocorre que nem sempre é possível, ou desejável, a competição entre agentes prestadores do serviço público. É possível que se crie um círculo vicioso de premiação, concentrando a utilização dos recursos públicos,

"super" utilizando alguns agentes e "sub" utilizando outros (se os recursos de investimento forem direcionados somente para as melhores escolas, as piores não terão chance de melhorar, por exemplo). Por vezes, simplesmente não é possível escolher porque há limitações geográficas ou econômicas, quando não é sustentável manter sistemas redundantes de prestação de serviços públicos na mesma área. Além disso, diferentemente dos clientes, os cidadãos dispõem de iguais direitos e deveres perante o Estado, sendo de seu interesse participar das decisões acerca da produção dos bens públicos ou da gestão dos bens comuns. A utilização do serviço público nem sempre pode ser reduzida a uma simples decisão de consumo, como pressupõe a lógica gerencial consumerista.

O serviço público orientado para o cidadão (SPO) compreende essas limitações e visa promover os valores cívicos da gestão, incorporando práticas de promoção da transparência e da participação na gestão dos serviços públicos. Este estágio enfatiza o critério da equidade, buscando fortalecer os princípios da *accountability*, da participação política, da transparência e do republicanismo. Com esse propósito, são postas em prática medidas de valorização da esfera pública, de participação e controle social que aproximem o cidadão das decisões e ações do governo e da Administração Pública. São adotados instrumentos como os conselhos de políticas públicas, os fóruns de debate, as consultas públicas, os portais de transparência e o orçamento participativo. A resposta gerencialista do serviço público orientado para o cidadão abre o espaço necessário para o surgimento de um novo modelo de gestão (a nova governança pública).

Quadro 45. Quadro resumo do modelo gerencialista

Dimensão	Princípios
Institucional	Normas flexíveis de interação (público/privado e governo/ Administração Pública). Desregulamentação. Extinção de monopólios
Gerencial	Adoção de procedimentos flexíveis de gestão (contratualização, privatização, terceirização, avaliação de desempenho, administração por objetivos). Prestação de contas (dos resultados alcançados). Ênfase nos resultados públicos (desempenho)
Cultural	Competição. Eficiência produtiva, distributiva e alocativa. Autoridade é o contratante do serviço público. Cidadão é o contribuinte/cliente. Valorização da gestão privada. Os agentes públicos são motivados pelo interesse próprio (argumento positivo – "como é")

Fonte: elaborado pelo autor.

6.4. Nova Governança Pública

Recentemente, o governo e a Administração Pública do Estado vêm passando por uma importante transformação. A visão de que esses órgãos são detentores dos instrumentos de domínio unilateral, hierarquicamente superiores às demais instituições estatais, vem sendo substituída pela moderna concepção de governança em rede, fundamentada em um processo político colaborativo, no qual parceiros, dentro e fora da estrutura formal de governo, interagem para solucionar os problemas sociais. Sob a perspectiva da governança pública, há uma responsabilidade compartilhada pela direção política estatal entre os setores público, social e privado, que transcende as responsabilidades legais tradicionalmente atribuídas ao governo.

De acordo com esse modelo, a tradicional dicotomia entre público e privado deve ser superada, pois todos os setores detêm capacidade para promover o interesse público e compartilham da responsabilidade de cooperar para o benefício mútuo do Estado. Esse modo de governança estatal é voluntário e opera de forma distinta da hierarquia (modelo burocrático) e da competição (modelo gerencial), pois os parceiros podem deixar o acordo se não estiverem satisfeitos ou convencidos dos resultados alcançados. A nova governança pública estabelece um modo de decisão e provisão em que as agências públicas incentivam, direta e deliberadamente, o engajamento de entidades não governamentais nas decisões e na gestão das medidas de intervenção pública necessárias à resolução dos problemas sociais (CEPIKU, 2017, p. 142).

A nova governança pública promove parcerias fundadas na confiança e incentiva a criação de redes de cooperação, independentemente das denominações (coordenação, cooperação, engajamento cívico ou comunitário, colaboração) ou da especificidade das formas (redes, coprodução, parcerias). Esse modelo expande as ferramentas de governo indireto (*third-party government*), como a regulação, os instrumentos financeiros e contratuais e as redes de cooperação. Assim, ao operá-las, o governo adquire novas capacidades de intervir e promover o interesse público de forma indireta.

A Gestão Pública passou a ser entendida como uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor privado e o terceiro setor. Governar o Estado é um processo compartilhado porque nenhum setor detém unilateralmente a capacidade e os recursos

para resolver, isoladamente, os problemas sociais. Desta forma, a perspectiva da governança pública reconhece os limites da ação governamental e procura superá-los por meio da cooperação estatal.

A governança pública é um novo paradigma, pós-burocrático e pós-gerencial, que tem por objeto a gestão das ferramentas de resolução dos problemas sociais de maneira colaborativa. As novas ferramentas da Gestão Pública criaram a oportunidade de não só moldá-las à natureza dos problemas sociais, mas também envolver diversos agentes, de diversos setores estatais, para responder às necessidades e contribuir com os objetivos públicos. É um modelo de gestão pública que tem como principal ativo a confiança entre os diferentes setores que integram o Estado. O papel do gestor público deixa de ser o de decidir "se" o governo irá intervir no Estado, mas "como" irá atuar em colaboração com seus diversos atores.

No modelo burocrático-gerencial, a Administração Pública, em sua forma tradicional, ocupa-se da operação interna das organizações públicas (recursos humanos, gestão fiscal e orçamentária, processos e rotinas organizacionais). O administrador público tradicional acredita que a ação governamental é sinônimo de servidor público, integrante das organizações públicas da Administração Pública direta ou indireta, em ação. As reformas gerenciais, por sua vez, apresentaram o uso de ferramentas alternativas como um de seus objetivos, mas negligenciam a complexidade da gestão dessas ferramentas dentro de uma estrutura governamental ainda, essencialmente, burocrática. Esses modelos pressupõem que ao governo compete a tarefa de dirigir o Estado e, por meio dele, assumir completa responsabilidade, ao menos pela decisão de oferta dos bens e serviços públicos.

O modelo da governança pública prefere o termo "governança" a "governo", pois enfatiza a natureza colaborativa das ações voltadas para a resolução dos problemas sociais. É uma perspectiva baseada no amplo uso de ferramentas de governo indireto (*third parties government*), ao invés de governo direito tradicionalmente exercido por meio dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, buscando suprir as necessidades e promover os objetivos de interesse público da comunidade política. É uma nova forma de gerir as ferramentas da Gestão Pública, de forma integrada e coerente, orientada segundo uma nova lógica de colaboração e cooperação estatal. A governança pública busca desenvolver o conhecimento, as habilidades e competências necessárias para que

os gestores públicos possam engajar-se no esforço societal comum de resolução dos problemas sociais.

Quadro 46. O paradigma da nova governança pública

Administração Pública Tradicional	Nova Governança Pública
Organização	Ferramentas
Hierarquia	Rede
Público x Privado	Público + Privado
Comando e controle	Negociação e persuasão
Habilidades administrativas	Habilidades de mobilização

Fonte: adaptado de Lester Salomon (2002, p. 9).

Primeiro, a nova governança pública estabelece que a unidade de análise da Gestão Pública não são as organizações públicas ou os programas públicos, mas as ferramentas por meio das quais os problemas sociais são resolvidos (os arranjos institucionais de cooperação). O novo paradigma reconhece que problemas diferentes exigem soluções diferentes e que essa escolha não é somente técnica (ferramenta mais eficiente para resolver o problema), mas também política (ferramenta precisa ser politicamente adequada). Essa transformação exige novos conhecimentos, habilidades e competências do gestor público, que vão muito além das técnicas administrativas tradicionais (planejar, organizar, dirigir e controlar). No mínimo, será necessário combinar habilidades regulatórias (Direito), decisórias (Economia), políticas (Ciência Política) e gerenciais (Administração).

Segundo, a governança pública fortalece a capacidade de atuação do governo, incorporando aliados fundamentais ao processo de resolução dos problemas sociais; porém, exige que o exercício de sua direção não seja mais de natureza hierarquizada e unilateral. O setor público, governamental, passa a negociar e estabelecer parcerias com os demais setores do Estado, estabelecendo uma interdependência fundada em vantagens compartilhadas, e os diversos agentes estatais atuam em um contexto de rede. Assim, dependendo do problema social e da ferramenta utilizada para resolvê-lo, diferentes parceiros e redes irão se constituir. Por exemplo, se a ferramenta for empréstimos (como, por exemplo, num programa de financiamento estudantil), o setor bancário assumirá um papel relevante

na rede; mas se a ferramenta for transferências intergovernamentais (como em um programa local de saúde da família), as entidades subnacionais é que exercerão um papel de destaque.

Terceiro, a governança pública supera a visão tradicional de conflito entre as organizações privadas (*for-profit*) e as organizações públicas (*nonprofit*). A concepção do conflito é substituída pela de colaboração. Todos os setores que integram a comunidade política são complementares e devem cooperar para resolver problemas sociais; o público e o privado não estão em oposição, e a expansão de um não implica na redução de outro. Ao invés de incentivar o debate maniqueísta de promoção dos interesses de um único setor estatal (jogo de soma zero), a governança pública visa incentivar a formação de redes de cooperação que permitam fazer avançar as parcerias, em favor da resolução dos problemas sociais (jogo cooperativo). Por exemplo, a política de incentivo fiscal, quando bem executada, tem potencial para contribuir tanto para elevar o lucro das empresas (setor privado) quanto para incentivar o crescimento econômico, elevar as receitas públicas e reduzir o desemprego (setor público).

Quarto, a governança pública busca dirigir as ferramentas de resolução dos problemas sociais a partir de habilidades de negociação e persuasão. Esse paradigma rejeita a concepção tradicional de administração tanto das organizações do setor público, baseada nas prerrogativas de comando e controle, quanto do mercado, que pressupõe a desnecessidade de regulação e gestão. A visão tradicional de gestão governamental, baseada em instrumentos de comando e controle (coercitivos), é mitigada por habilidades de negociação e persuasão que buscam criar incentivos para a cooperação e a colaboração entre os agentes que integram os diversos setores do Estado.

Por fim, a governança pública exige que os gestores públicos desenvolvam habilidades de mobilização que permitam integrar parceiros, governamentais e não governamentais, em redes horizontais de colaboração. Não se trata mais de dispor das habilidades tradicionais de planejamento, direção, organização e controle, inerentes à administração das organizações públicas, mas de unir e tornar interdependentes os múltiplos interessados (*stakeholders*) em favor de propósitos comuns. Essa mobilização decorre de um novo senso de responsabilidade compartilhada pela resolução dos problemas sociais, que envolve agentes governamentais

e não governamentais que passam a operar em rede. Essas habilidades enfatizam o papel de coordenação que pode ser desempenhado pelo governo e incorporam ao debate sua capacidade de estabelecer uma estrutura institucional adequada para a atuação conjunta, fixando sanções e incentivos apropriados para cooperação.

Segundo Lester Salomon (2002), a governança pública submete os gestores públicos a novos desafios, dentro de um contexto gerencial e político complexo e sofisticado (SALOMON, 2002, p. 38-39). Primeiro, porque há um desafio gerencial relacionado à complexidade da gestão das redes de governo indireto. É preciso estabelecer uma estrutura de incentivos adequada para que os agentes atuem em rede, de forma íntegra e eficiente. É necessário planejar e executar ações de integração e responsabilização dos agentes mais complexas do que aquelas da estrutura organizacional. É indispensável negociar e promover acordos e parcerias que exigem habilidades e conhecimentos sofisticados, inclusive sobre o contexto e as especificidades dos agentes parceiros.

Segundo, porque existe o desafio da *accountability* relacionada à autonomia dos agentes de governo indiretos. São organizações que dispõem de fontes independentes de autoridade, como entes subnacionais, corporações privadas, organizações do terceiro setor e organizações da Administração Pública indireta que operam segundo procedimentos próprios, de acordo com suas próprias expectativas e objetivos. Esse contexto complexifica os processos de responsabilização, vinculados à promoção da ética, da *accountability* e do *compliance*, exigindo o desenvolvimento de novos instrumentos, práticas e atitudes.

Por fim, porque há o desafio da legitimidade relacionada ao apoio político da comunidade ao governo indireto. Essas organizações que passam a prestar os serviços de interesse público não foram eleitas nem escolhidas pelos cidadãos. Cidadãos elegem governos para decidir e agir sobre os problemas sociais. Equacionar esse desafio é fundamental para legitimar politicamente a utilização de novas ferramentas de governança pública.

Quadro 47. Quadro resumo do modelo da nova governança pública

Dimensão	Princípios
Institucional	Fortalecimento dos mecanismos de coordenação governamental indireta (regulação). Normas de integração entre os setores do Estado (governo e sociedade civil). Irrelevância da dicotomia público/privado. Ênfase no exercício das garantias de transparência e participação.
Gerencial	Adoção de múltiplas ferramentas de resolução dos problemas sociais (instrumentos de cooperação). Expansão das redes de políticas públicas. Coprodução de serviços de interesse público. Gestão de riscos e integridade. Prestação de contas (responsividade, baseada em riscos e resultados). Ênfase na criação e preservação de valor público (desempenho e conformidade).
Cultural	Confiança. Parceria. Cooperação. Coordenação. Desempenho e conformidade. Integridade. *Accountability*. Equidade. Exerce autoridade quem detém confiança e capacidade de persuasão e de mobilização das redes públicas. O cidadão é visto como parceiro. Os agentes públicos atuam na criação e preservação de valor público.

Fonte: elaborado pelo autor.

7. Considerações finais

A Administração Pública reúne os órgãos e entidades do setor público responsáveis por dar cumprimento as políticas governamentais expressas em lei. Neste sentido, cada país dispõe de um regime jurídico administrativo e de uma estrutura institucional distinta para Administração Pública. Neste capítulo foram apresentadas somente os principais conceitos, modelos e as linhas gerais de estruturação. No entanto, é importante reconhecer que a forma de organização e funcionamento da Administração Pública varia consideravelmente em cada país.

A Administração Pública reúne os órgãos e entidades que visam alcançar tecnicamente os objetivos políticos estabelecidos pelo governo. Seu aprimoramento institucional assegura a eficiência, a qualidade, a integridade e a competência necessárias para gerir os recursos públicos em prol do desenvolvimento de todo o Estado. Por isso, a Administração Pública é uma parte importante da Gestão Pública.

8. Principais conceitos

Administração Pública: o conjunto de organizações que garante a alocação e uso dos recursos públicos para o alcance dos objetivos definidos em políticas governamentais legalmente estabelecidas

Ato administrativo: a expressão da atuação decisória e executória que emana dos órgãos da Administração Pública do Estado

Burocracia: modelo (tipo ideal) de Administração Pública orientado pela racionalidade, impessoalidade, profissionalismo, mérito e eficiência, em que prevalece a oferta direta de serviços públicos e o planejamento e controle do governo sobre as organizações públicas, atuando com foco nos processos

Clientelismo: relação de troca entre governantes e governados, em que os primeiros oferecem acesso privilegiado aos recursos públicos (cargos, favores, benefícios) em troca de apoio político

Excelência: princípio organizacional que implica atender, simultaneamente, aos critérios da eficácia, eficiência e efetividade

Gerencialismo: modelo de Administração Pública que entende o cidadão como contribuinte e cliente do serviço público, em que prevalece a oferta indireta de serviços públicos contratualizados pelo governo, atuando com foco nos resultados

Governança: mecanismos de direção e controle de qualquer sistema (organização, atividade, território, etc.)

Governança Pública: mecanismos de direção e controle que dotam a comunidade política de capacidades para resolver os problemas sociais (a boa governança pública assegura que essas decisões sejam orientadas ao interesse público, promovendo a transparência, a participação e a integridade)

Nova Governança Pública: modelo de Administração Pública, pós-gerencial e pós-burocrático, orientado pela colaboração entre os setores público, social e privado do Estado, privilegiando a criação de redes de cooperação fundadas na confiança entre as partes interessadas na resolução do problema social

Patrimonialismo: modelo de Administração Pública em que não há distinção entre o patrimônio público e privado dos governantes

9. Endereços eletrônicos de interesse

Administração Pública Europeia
Dicionário da Administração Pública Brasileira On-Line
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Escola Nacional de Administração e Políticas Públicas (Enapp)
Instituto Europeu de Administração Pública
Memória da Administração Pública Brasileira – Arquivo Nacional
Parceria Governo Aberto (*Open Government Partnership*)

10. Bibliografia complementar

ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (Org.). *Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Unifesp, 2010.

COELHO, Fernando Souza. *História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006)*: antecedentes, ciclos e a emergência do Campo de Públicas. Coleção Gestão Pública Brasília: Enap, 2019.

DENHARDT, Robert; CATLAW, Thomas. *Teoria da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *As reformas administrativas no Brasi*l: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, 1998.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; ZAMOT, Fuad. *Brasil 200 anos de Estado, 200 anos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Gonçalves; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

POLLITT, Christopher. *Advanced introduction to public management and administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services*: cuts or cultural change in the 1990s? New Jersey: Wiley-Blackwell, 1993.

STARLING, Grover. *Managing the public sector*. Boston: Wadsworth, 2011.

CAPÍTULO 6

DESEMPENHO

Objetivos do capítulo

- Entender o procedimento racional de decisão da Gestão Pública
- Explorar as diversas ferramentas do gestor público
- Compreender os principais critérios de avaliação do desempenho

Conteúdo

Introdução
Gestão governamental e gestão social
Liderança e estratégia pública
O procedimento racional de decisão
    Diagnóstico (análise da política pública)
    Prognóstico (desenho da política pública)
    Tratamento (execução da política pública)
As ferramentas da Gestão Pública
Os critérios de avaliação do desempenho
A Gestão Pública orientada para o desempenho
Principais conceitos
Endereços eletrônicos de interesse
Bibliografia complementar

Proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas

O Programa Brasileiro de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas é uma iniciativa de grande relevância no combate à impunidade e na proteção dos Direitos Humanos. Países como os Estados Unidos, Canadá, Itália e Reino Unido possuem serviços semelhantes, os quais são financiados e executados de maneira centralizada pelo governo. Esses programas visam garantir a segurança das pessoas que se encontram em situação de risco devido à sua colaboração com a justiça ou por terem sido vítimas de crimes.

No Brasil, em 1994, quando a implantação do serviço de proteção a testemunhas e vítimas ameaçadas estava em discussão pelo governo federal, restrições orçamentárias da União e a trajetória histórica de atuação das organizações sociais de proteção aos Direitos Humanos fizeram surgir um modelo de proteção distinto da prática internacional, executado de forma descentralizada pelos estados e por organizações da sociedade civil, financiadas com recursos públicos da União.

Esta concepção avançada de governança pública, institucionalizada por meio da Lei n.º 9.807/1999, estabeleceu um Conselho Deliberativo em que agentes governamentais e não governamentais participam da gestão do programa, além de criar duas redes de apoio: a primeira, de proteção, entre as organizações da sociedade civil, executoras ou parceiras do serviço de acolhimento, para realizar à reinserção social dos usuários. A outra, governamental, que interliga os órgãos dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo da União e dos estados, para garantir a segurança e a prestação de outros serviços de interesse público prioritário que são necessários a implementação do programa. Desde sua criação, centenas de testemunhas e vítimas ameaçadas, de todo o país, foram atendidas sem que nenhuma fosse morta sob a guarda do programa de proteção. A colaboração entre os órgãos governamentais e a sociedade civil, tanto na gestão quanto na execução e avaliação do programa, representa uma importante característica das novas configurações adotadas pela Gestão Pública contemporânea com o objetivo de gerar valor público

Neste capítulo, serão analisados os principais ramos da Gestão Pública, abrangendo tanto o âmbito governamental quanto o social. Além disso, serão examinadas as principais ferramentas disponíveis para aprimorar o desempenho da Gestão Pública e contribuir efetivamente para a resolução dos problemas sociais.

1. Introdução

A colaboração crescente entre atores estatais tem possibilitado a adoção de ferramentas cada vez mais diversificadas para aprimorar a Gestão Pública. Dessa forma, antigos métodos de intervenção pública, dirigidos exclusivamente pelo governo, e baseados na autoridade e na hierarquia, são, cada vez mais, substituídos por formas de coordenação indireta, baseadas na negociação e na cooperação voluntária entre múltiplos atores, atuando simultaneamente em diversos níveis da comunidade política.

O governo passa a contratar e a regular a prestação de serviços de interesse público (gestão orientada para o mercado) e a integrar múltiplas redes de cooperação social, informais e negociadas, com múltiplos objetivos e coordenação descentralizada (gestão orientada para redes). A concepção de que deve prevalecer a solução governamental – baseada exclusivamente nas burocracias – sobre as demais formas de coordenação estatal desapareceu, abrindo espaço para a adoção de ferramentas inovadoras, que permitem novos modos de direção e controle do Estado.

As ferramentas da Gestão Pública correspondem às novas formas de pensar a intervenção pública, de desenhar sua implementação, de monitorar e de avaliar seus resultados, orientadas não somente por novos modelos de intervenção governamental, mas também por mecanismos de governança social que não envolvem a participação do governo. A escolha dessas ferramentas é baseada em critérios técnicos relacionados ao desempenho, mas também expressa uma decisão política, de natureza democrática, no sentido de ampliar a participação de atores não governamentais no processo de direção e de controle do Estado. A combinação dessas ferramentas revela o próprio modo por meio do qual governo e sociedade civil se relacionam, expressando, na prática institucional, os valores políticos (autoritários ou democráticos) que inspiram a atuação do Estado.

Essas ferramentas determinam os atores e os recursos sociais que serão utilizados para promover a intervenção pública. São instituições que induzem formas de ação coletiva que estabilizam o comportamento dos indivíduos, permitindo sua utilização no processo de resolução dos problemas sociais. Por definição, são métodos de natureza técnica e política que exigem o estabelecimento de objetivos comuns e dos instrumentos adequados para seu alcance, por meio de: consulta das partes interessadas;

análise, negociação e deliberação política; estabelecimento de contratos e parcerias. Na prática, o papel coordenador, mobilizador, integrador, negociador e não intervencionista do governo sai fortalecido, revigorando o papel público, estatal, da sociedade civil.

A Gestão Pública, governamental e social, opera por meio de um amplo conjunto de ferramentas que podem ser dirigidas por organizações governamentais (públicas) ou da sociedade civil (sociais ou empresariais). A Gestão Pública não se limita à gestão das organizações da Administração Pública, nem à contratação indireta realizada pelo governo. Atualmente, a Gestão Pública é, acima de tudo, colaborativa. Um número crescente de serviços de interesse público é prestado, por exemplo, exclusivamente pelas organizações da sociedade civil ou por empresas privadas, algumas em regime de parceria, contratação, regulação ou supervisão governamental indireta. Como resultado, o desafio da Gestão Pública passou a ser essencialmente um desafio de gestão das formas de colaboração entre essas organizações.

Conforme Robert Agranoff (2012), a gestão colaborativa dos problemas sociais implica observar seis pontos: primeiro, superar os tradicionais limites entre os setores público-social-privado do Estado. A dimensão pública da gestão decorre da natureza pública do problema, que exige esforços para promover a cooperação e aperfeiçoar as instituições sociais. Segundo, a cooperação ocorre para lidar com problemas complexos, baseados em diagnóstico e objetivos organizacionais comuns, a partir dos quais as ações colaborativas serão desenvolvidas. Terceiro, é necessário um órgão governamental responsável por coordenar a rede de parceiros. Quarto, os parceiros buscam desenvolver estratégias de resolução dos problemas baseadas no compartilhamento de recursos e atividades, raramente atuando de forma isolada. Quinto, o poder é compartilhado e difuso e as dificuldades de interação entre os parceiros são negociadas (o governo, como parceiro, não impõe sua decisão aos demais). Por fim, as ações colaborativas extraem sua legitimidade do compartilhamento de poder e recursos, governamentais e sociais, inclusive dos beneficiários.

Estas ações colaborativas podem assumir diversas configurações, que vão de coalisões informais a novas estruturas organizacionais. Organizações públicas, sociais ou privadas promovem essas relações formais e informais cotidianamente, por meio de contratos, acordos de parceria e contatos com

redes informais de colaboradores. Muitas relações como essas se dão entre: 1) entidades governamentais, denominadas relações intergovernamentais; 2) entes públicos e agências internacionais (de outros Estados, órgãos multilaterais etc.), e 3) entidades governamentais e não governamentais que atuam em rede, aliança ou empreendimento comum. As iniciativas de colaboração podem incluir a troca de informações e conhecimento, o compartilhamento de recursos (promovendo também sinergia), estratégias de ação coordenada, integração vertical, coordenando a produção de bens e serviços, e até mesmo a criação de novas organizações (como os consórcios públicos). A configuração das estruturas de colaboração varia de acordo com as necessidades que o tratamento do problema social exige.

Ao tentar resolver os problemas sociais de forma colaborativa a partir de ferramentas de governo direito e indireto (*third party government*), a Gestão Pública se aproxima de uma nova concepção de direção e controle colaborativo e compartilhado dos objetivos públicos. A tradicional forma de governo do início do século XX, baseada na administração de entidades e organizações públicas (da Administração Pública direta ou indireta), torna-se a Gestão Pública colaborativa, típica do século XXI (SALOMON, 2002). Essa gestão adota ferramentas de governo indireto e colaborativo, fomentando amplas redes de cooperação estatal, nas quais o setor público é mais um importante agente. Todos os setores do Estado têm interesse, responsabilidade e recursos para contribuir com a resolução dos problemas sociais da comunidade política.

2. Gestão governamental e gestão social

A gestão governamental e a gestão social são ramos da Gestão Pública que visam resolver os problemas sociais, mobilizando recursos de diferentes setores do Estado (público, social ou privado). As organizações não governamentais dispõem de uma missão que é central à organização e, naturalmente, possui um escopo muito menor do que o das organizações governamentais, dirigidas por propósitos organizacionais mais amplos.

Essas organizações sociais, dirigidas por uma missão, oferecem bens (serviços ou produtos) que beneficiam a comunidade (assim como o governo) em um ambiente competitivo (assim como as empresas), mas que, para prosperar, necessitam atrair voluntários, apoiadores, contribuintes,

clientes, concorrendo, em certa medida, com outras organizações que buscam os mesmos objetivos. As organizações não governamentais desempenham suas atividades em um ambiente competitivo, pois não dispõem do monopólio sobre a provisão dos bens, tal qual a maioria das organizações públicas.

No entanto, sua produção não visa atender às necessidades do mercado, com o propósito de auferir lucro, como as organizações privadas que necessitam de gerar lucro para remunerar os fatores de produção, viabilizar o reinvestimento e pagar os tributos que financiam o governo e a Administração Pública. Entretanto, em comum, a gestão governamental e a gestão social almejam essencialmente a promoção do interesse público, contribuindo para a geração de valor público.

A gestão social é fundamentalmente um processo de tomada de consciência social que estimula e coordena ações para resolver os problemas sociais a partir da mobilização da sociedade civil. Ao longo de sua trajetória, é possível observar que a gestão social busca identificar e apoiar atores que dispõem de ideias e modelos inovadores de significativo impacto social. Com o tempo, essas medidas de intervenção social são incentivadas para garantir a sustentabilidade dos resultados (sua permanência no longo prazo), por meio da institucionalização de organizações sociais de excelência e da expansão de suas ações, inclusive dentro das organizações privadas. Os empreendedores sociais promovem a interação entre diversos atores estatais, estimulando seu crescimento, compartilhando experiências e reforçando seu desenvolvimento mútuo com o propósito de alcançar melhores resultados públicos (BORNSTEIN; DAVIS, 2010).

A gestão social estimula os próprios cidadãos a liderar o processo de resolução dos problemas sociais, com o propósito de ampliar o bem-estar social de toda a comunidade. A sua atuação mobiliza os recursos da sociedade civil, de forma inovadora, para melhorar a capacidade de resolver os problemas sociais. Desta forma, os atores da sociedade civil do Estado, que integra todos os atores sociais não governamentais, fazem uso dos inúmeros recursos de que dispõem para atuar na resolução dos problemas sociais reconhecidos em sua própria agenda.

O principal desafio da gestão social é, a partir da atuação de empreendedores sociais, disseminar novas ideias e modelos de intervenção que contribuam para transformar o pensamento e o comportamento dos indivíduos que integram a sociedade. É uma gestão preocupada em superar a apatia, o hábito, a incompreensão e a descrença, ao mesmo tempo que enfrenta a oposição política daqueles que têm interesses contrários às causas que pretende promover.

A gestão social, o ativismo, a ideologia e a segregação

A gestão social faz uso de táticas de ativismo social que visam promover suas causas por meio da influência no processo decisório de outras organizações como governos, corporações, organismos internacionais etc. Entretanto, a sua principal característica é a de perseguir objetivos maiores de desenvolvimento, visando um impacto social relevante, promovido pela construção de instituições, formais ou informais, que implementam diretamente as ações necessárias para a resolução dos problemas sociais.

O ativismo é uma ferramenta da gestão social que permite advogar, perante organizações governamentais, nacionais ou internacionais, ou da própria sociedade civil, em favor da inclusão na agenda de novos problemas sociais, de novas práticas sociais, de diferentes formas de utilização dos recursos, de melhores resultados. Antigamente, os ativistas sociais históricos eram vistos como agentes externos, de fora das estruturas de poder, que buscavam interferir em suas decisões (Mahatma Gandhi, Martin Luther King etc.). Atualmente, a gestão social busca promover seus resultados combinando a pressão externa do ativismo com o trabalho, o apoio, a orientação e a cooperação interna dessas organizações.

A gestão social não se limita ao ativismo baseado na demonstração de influência política – típica de um partido político ou de um grupo de interesse –, mas busca, de fato, realizar mudanças capazes de resolver os problemas sociais (aconselhando outras organizações, cooperando em parceria ou implementando ações independentes). É fundamental não restringir a gestão social a ideologias que podem limitar o processo de resolução dos problemas sociais, impondo um filtro político à realidade e à interpretação das evidências que desafiam essas crenças. Os sujeitos que realmente necessitam dos resultados da gestão social não se preocupam

com disputas ideológicas (quem passa fome não se preocupa com as opiniões políticas de quem faz a doação do prato de comida). Por isso, cultivar boas relações, com independência política, é indispensável para construir o entendimento necessário à mudança social desejada por aqueles que mais precisam da Gestão Pública.

No entanto, nem todas as organizações sociais compartilham dessa perspectiva ética universalista, o que pode resultar em variadas formas de segregação social baseadas na ideologia, na renda, na educação, na filiação, na residência, na religião e em todas as demais formas de particularismo. Dessa forma, se não for orientada por uma ética universalista, a gestão social pode contribuir não para reduzir, mas para aprofundar as desigualdades e os demais problemas sociais.

Numa sociedade livre e democrática, mesmo não sendo eticamente desejável, organizações sociais como essas, ideologicamente orientadas, existirão e competirão por recursos sociais. Por exemplo, uma organização social, inspirada por determinados valores morais (políticos ou religiosos), pode se recusar a contribuir com a assistência a determinados grupos sociais ou condicionar seu apoio à conversão ou afiliação às suas próprias crenças. Por isso, a gestão governamental, que tem o dever de atuar com impessoalidade, orientada por uma ética universalista, é, em última instância, a guardiã e promotora dos direitos fundamentais.

A gestão governamental tem o dever de, em nome do Estado, proteger e atender a todos os indivíduos e grupos sociais e, quando possível, colaborar com as organizações sociais inspiradas por princípios éticos universalistas, que contribuam para o fortalecimento da própria sociedade civil do Estado. Portanto, não só uma orientação universalista pode contribuir muito para melhorar os resultados da própria gestão social, quanto uma atuação governamental impessoal é indispensável para suprir as eventuais lacunas deixadas pela gestão social e fomentar a integração social democrática no âmbito do Estado.

Para maximizar o impacto sobre o problema social, a gestão social enfrenta cotidianamente o desafio de atuar, de forma contínua e persistente, para atrair a atenção ao problema, transformar modelos e comportamentos, garantir recursos para o funcionamento de suas organizações (inclusive motivando equipes de trabalho voluntário) e superar a apatia das partes

interessadas e as dificuldades políticas impostas pelos opositores, além de promover a inovação constante das soluções sociais. A gestão social opera por meio do empreendedorismo social, dedicado a liderar processos de mudança capazes de oferecer resultados superiores para os problemas sociais, pois sua forma descentralizada favorece o aprendizado mútuo, a correção das operações ineficientes e o crescimento orientado ao impacto.

O problema social é uma oportunidade para o empreendedor social desenvolver e disseminar novas formas de atuação capazes de mobilizar os recursos da sociedade civil para transformar a realidade da comunidade por meio de um senso compartilhado de responsabilidade pelos problemas, pelas ações de mudança e seus resultados. Segundo Hillel Schmid (2009), essas iniciativas da Gestão Social, assim como a forma de liderança social correspondente, assumem a missão de representação (*advocacy*) ou de provisão de serviços (*delivery*), operando em uma estrutura organizacional formal ou informal.

A gestão social se diferencia da gestão corporativa, pois seus propósitos são distintos. A gestão social visa maximizar o impacto social de ações necessárias, mas geralmente negligenciadas, à resolução de problemas sociais reconhecidos pela agenda da sociedade civil. A gestão corporativa visa maximizar o lucro dos proprietários que, por meio do investimento produtivo, atendem às necessidades de mercado, provendo bens de valor para seus consumidores e renda para seus empregados. A gestão social é particularmente desafiadora, pois também lida com questões mal resolvidas pela gestão governamental (que mobiliza os recursos do setor público) e pela gestão corporativa (que mobiliza os investimentos produtivos do setor privado). Entretanto, é preciso observar que essas categorias gerais apresentam certa sobreposição, pois a gestão social pode gerar lucro por meio de empreendimentos sociais, assim como a gestão corporativa está cada vez mais preocupada com o impacto e a responsabilidade social de seus empreendimentos.

A gestão governamental, por sua vez, está centrada no governo, que é a organização do Estado especializada na resolução dos problemas sociais. É sua função mobilizar os recursos disponíveis ao setor público do Estado para formular, implementar e avaliar as políticas públicas e os programas governamentais responsáveis por solucionar os problemas sociais reconhecidos pela agenda governamental. Por ser criado com

essa finalidade, é atribuído exclusivamente ao governo o uso legítimo do poder político, do recurso à coerção, para garantir, em última instância, a cooperação social necessária à resolução dos problemas sociais.

As medidas de intervenção do setor público governamental são organizadas por meio de políticas e programas governamentais que usam ferramentas, como a regulação e as organizações públicas, sustentadas coercitivamente, por sistemas de impostos e de justiça, responsáveis por dar cumprimento aos objetivos políticos do governo, legitimados pelo interesse público (a obrigação de dar resposta aos problemas sociais). A gestão governamental é especializada na resolução dos problemas sociais e detém recursos coercitivos exclusivos para sua atuação, não disponíveis nas outras formas de gestão.

A gestão governamental dispõe de recursos políticos e econômicos para formular e implementar ações de intervenção direta (criação de órgãos públicos da Administração Pública direta ou indireta) ou indireta (contratação de agentes que irão fornecer os bens ou serviços de interesse público), visando resolver os problemas sociais. Para tanto, desenha e garante o cumprimento de instituições, formalmente estabelecidas, que preveem procedimentos rígidos de execução e prestação de contas dos recursos públicos.

A estrutura governamental não tem a mesma flexibilidade das organizações da sociedade civil, pois: a) seus recursos são mobilizados com base em critérios outros, além do impacto social na resolução dos problemas sociais (por exemplo, organizações públicas também são criadas por razões políticas que podem extrapolar a necessidade social); b) seu processo de prestação de contas (*accountability*) é complexo e permeado de fragilidades que impedem estabelecer uma cadeia clara de responsabilização política e gerencial (políticos são incentivados a supervalorizar sucessos e subestimar fracassos); c) seus integrantes, agentes políticos e burocráticos, nem sempre são motivados e mobilizados pelo comprometimento e dedicação pessoal com a resolução dos problemas sociais (servidores públicos podem estar mais interessados em receber um salário do que em contribuir para gerar valor público); e, d) suas instituições formais rígidas dificultam o aprendizado, a adaptação e a inovação, necessários à resolução dos problemas sociais, preservando situações de ineficiência (organizações públicas raramente dispõem de recursos para

realizar a avaliação de seus programas, logo têm dificuldade em aprender e inovar para melhorar a prestação dos serviços públicos).

Por estas razões, a resolução dos problemas sociais não é, nem é desejável que seja, uma atividade exclusiva da gestão governamental. A gestão social lida com os problemas sociais reconhecidos pela agenda da sociedade civil, tratados por meio de organizações da sociedade civil, programas ou projetos sociais ou de responsabilidade social corporativa que utilizam diversas ferramentas de cooperação social, inclusive de coprodução de serviços de interesse público. Sua abordagem privilegia uma estratégia "de baixo para cima" (*bottom up*), experimental, voluntária ou dispondo de poucos recursos, em que tentativas sucessivas de resolver um problema social são postas em prática até alcançar resultados satisfatórios e então, talvez, se necessário, será institucionalizada. Por isso, suas ações, além de eficientes, também dispõem de potencial para serem efetivas no esforço de resolução dos problemas sociais.

Um importante desafio da Gestão Pública consiste em equilibrar adequadamente as ações da gestão governamental e da gestão social, sob uma perspectiva pragmaticamente orientada para a melhor forma de resolução dos problemas sociais. Para tanto, parece indispensável qualificar a gestão governamental e incentivar adequadamente a assunção de riscos inerentes à gestão social, promovendo, sempre que possível, o desenvolvimento mútuo e a atuação em redes de parceria que contribuam para aperfeiçoar os resultados da Gestão Pública do Estado como um todo.

As diferentes concepções de desempenho da Gestão Pública

> A Gestão Pública é como o encanamento que só chama a atenção quando começa a cheirar mal, mas o problema, segundo a perspectiva culturalista, é que os indivíduos não percebem os odores da mesma forma (HOOD, 1998, p. 24, tradução nossa).

A percepção sobre sucesso ou fracasso da Gestão Pública – e as causas que o originaram – pode variar segundo as visões de mundo que orientam os indivíduos e as organizações. A forma como a Gestão Pública deve ser conduzida, a culpa pelos seus fracassos, as soluções propostas e os valores centrais dos gestores públicos variam de acordo com as visões de mundo.

Quadro 48. O desempenho segundo diferentes concepções de Gestão Pública

Fatalista **Enfatiza** a imprevisibilidade e os efeitos não intencionais; **Culpa** o inconstante destino pelas falhas; **Propõe** a mínima antecipação aliada à resposta ad hoc após o evento; **Lema** é a resiliência; **Limitação** é a incapacidade de planejar.	**Hierárquico** **Enfatiza** a competência, o planejamento, a direção e o controle; **Culpa** a baixa conformidade com os procedimentos e a incompetência; **Propõe** a maior competência e a adoção de procedimentos mais rígidos; **Lema** é a direção; **Limitação** é confiar demais na autoridade.
Individualista **Enfatiza** os indivíduos como decisores racionais que agem em favor do interesse próprio; **Culpa** a falta ou a inadequada estrutura de incentivos; **Propõe** a adoção de mecanismos de competição e informação para a decisão individual; **Lema** é o interesse próprio esclarecido; **Limitação** é colocar o interesse pessoal acima do interesse coletivo.	**Igualitário** **Enfatiza** o poder das estruturas coletivas; **Culpa** o abuso do poder pela alta direção e a corrupção; **Propõe** a participação, o comunitarismo e os mecanismos de controle social; **Lema** é a participação da comunidade; **Limitação** é a incapacidade de aceitar uma autoridade técnica superior.

Fonte: adaptado de Christopher Hood (1998, p. 26).

É possível identificar, ao menos, quatro concepções. A concepção hierárquica busca prevenir as falhas por meio do planejamento, da coordenação, da competência e da autoridade, atribuindo-as aos desvios no cumprimento dos procedimentos estabelecidos. A solução proposta é o empoderamento e a democratização das estruturas hierárquicas, pessoalizando-as por meio de estruturas coletivas. A concepção individualista, por sua vez, atribui as falhas ao excesso de coletivismo e organização, ao invés de adotar as estruturas individuais de incentivo. A solução dessas falhas passa pela adoção de sistemas de competição, baseados no mercado, que permitam informar e orientar o interesse individual para o bem comum. Por fim, a concepção fatalista compreende que as falhas são desastres imprevisíveis, não intencionais e raramente identificados. Logo, a solução dessas falhas ocasionais é o tratamento ad hoc após a sua ocorrência, não sendo possível atribuir responsabilidade individual ou organizacional prévia pelo evento.

Sob o ponto de vista dos valores individuais, existem diferentes percepções sobre o que representa o sucesso ou o fracasso na Gestão Pública – impactando diretamente a dimensão política necessária ao seu

exercício profissional. No entanto, crenças exageradas nessas concepções podem obliterar os gestores públicos e levar as iniciativas públicas à ruína, se os gestores públicos orientarem suas decisões e ações unicamente por suas crenças e valores politicamente compartilhados, desconsiderado o processo racional de decisão que é baseado em evidências.

Por nenhuma dessas concepções ser à prova de falhas, é importante conhecer o conjunto de valores e atitudes subjacentes às iniciativas públicas para, de forma consciente de seus riscos, poder comunicar e prevenir suas próprias armadilhas típicas, evitando assim as limitações de seus próprios valores. Uma perspectiva racional, consciente das principais concepções culturais subjacentes à prática da Gestão Pública, é o caminho para o melhor desempenho.

3. Liderança e estratégia pública

A liderança pública é responsável por construir, gerir, legitimar, controlar, transformar e abolir as instituições públicas ('T HART, 2014, p. 21). A liderança pública é a iniciativa por trás do funcionamento das instituições públicas, a energia que permite dirigir as suas atividades em favor dos resultados que contribuem para a geração de valor público. Não se trata aqui da visão tradicional, da "grande personalidade", de caráter competitivo, formalmente investida de poder e autoridade, que é responsável por alcançar resultados espetaculares, seja na política (como Winston Churchill ou Fidel Castro) ou nos negócios (como Steve Jobs ou John Rockefeller), mas dos inúmeros indivíduos que contribuem rotineiramente para resolver os problemas sociais da comunidade política, seja no governo ou na sociedade civil. A liderança pública não é sobre reconhecer grandes personalidades públicas, mas sobre apoiar as inúmeras iniciativas que contribuem, de forma inovadora e colaborativa, para tornar a comunidade política um lugar melhor. Como preceitua Sandro Trescastro Bergue (2019, p. 30): "liderança não é posição, é ação."

Em sociedades democráticas, a liderança pública deve ser exercida por diversos atores, dentro e fora do governo ('T HART, 2014, p. 2). A gestão de sistemas de governança democrática é um exercício de liderança plural, colaborativo e compartilhado, em que as partes interessadas reforçam suas capacidades mútuas para fortalecer a geração de valor público, inclusive prevenindo que líderes personalistas capturem os sistemas públicos para

fazer avançar seus próprios interesses particulares, familiares, partidários, empresariais, de grupo ou de classe.

A liderança pública é exercida no governo, nas empresas, nas organizações sociais, nos grupos de interesse, nas igrejas, nos sindicatos e por todos aqueles interessados nos assuntos públicos da comunidade a partir de uma perspectiva universalista, não particularista ou corporativista. Muitos integrantes da sociedade civil são investidos de considerável autoridade pública para agir, falar e representar valores ou interesses da sociedade, visando tratar de problemas sociais. Os líderes públicos são os responsáveis por criar e operar as ferramentas da gestão pública, interagindo com outras lideranças, apoiando a inovação pública e gerando impacto social.

Sempre haverá problemas sociais que desafiarão as soluções rotineiras e é tarefa da liderança pública perceber esses problemas, analisá-los e promover as mudanças necessárias para superá-los. Os líderes públicos apresentam novas perspectivas sobre a realidade com o objetivo de produzir novos sentidos de comunidade, utilizando essa nova compreensão a serviço do interesse comum de resolver os problemas sociais. São empreendedores, visionários ou reformadores capazes de entender e transformar a compreensão dos indivíduos para induzir mudanças sociais. A liderança pública é um esforço coletivo, compartilhado entre indivíduos que constroem propósitos comuns de desenvolvimento social, alinham interesses em favor da comunidade, contribuem para construir confiança e entendimento; não é o ativismo pessoal e heroico de um "altruísta" que irá salvar a todos com suas ideias e ações.

O gestor público exerce a liderança pública de forma diferente do administrador (público e empresarial) que, por sua vez, exerce a liderança corporativa ligada ao processo de direção organizacional (VAN WART, 2017). O administrador público é o líder tradicional que dirige profissionalmente as organizações públicas, buscando resolver os complexos problemas organizacionais – planejando, organizando, controlando, motivando e decidindo dentro do escopo de um programa ou de uma organização. O gestor público é o agente da inovação pública capaz de reinterpretar o problema social e oferecer soluções dentro do amplo repertório das ferramentas da nova governança pública. Líderes corporativos são orientados para a resolução de problemas que visam manter a coerência e expandir os recursos de suas organizações, enquanto líderes públicos

são agentes que forjam mudanças mais amplas na sociedade – muitas vezes de caráter transformacional ou disruptiva, quebrando os padrões preestabelecidos por meio de novos comportamentos e instituições (regras e/ou organizações).

Para o exercício dessa liderança pública, é preciso que os indivíduos disponham da motivação adequada: a realização de iniciativas que contribuam para gerar valor público. De outra forma, a liderança não irá aportar valor na cadeia de atividades necessárias para o alcance dos objetivos da Gestão Pública. Segundo David Winter (2002), as motivações para a liderança podem ser o poder, a afiliação ou a realização. Líderes motivados por resultados buscam alcançar a excelência, de forma racional e cooperativa. Líderes motivados por afiliação buscam manter a reputação das organizações, priorizando a segurança em detrimento dos resultados. Líderes motivados pelo poder buscam expandir seu controle e influência pessoal, evitando mudanças ou alianças que possam ameaçar sua posição. Conforme esse modelo, a liderança pública deve ser exercida por aqueles indivíduos que partilham do interesse de alcançar resultados, evitando atribuir essa liderança àqueles motivados por poder ou afiliação.

Quadro 49. Os tipos de motivação dos líderes

	Poder	**Afiliação**	**Resultados**
Prioridade	Controle ou influência sobre os demais para ampliar o prestígio pessoal	Estabelecer, manter ou restaurar relações de amizade entre indivíduos ou grupos sociais	Alcançar resultados, redefinir padrões de desempenho e entregar realizações únicas
Engajamento	De inspirador até impulsivo narcisista	Cooperativo quando se sente seguro, mas hostil e defensivo quando vulnerável	Assume riscos moderados, age orientado em informações e almeja o sucesso do empreendimento
Postura	Explorador e agressivo	Cooperativo quando se sentir seguro e hostil quando se sentir ameaçado	Cooperativo e racional
Origem das informações	Pessoas que conhecem o jogo político	Amigos e pessoas próximas	Especialistas e técnicos

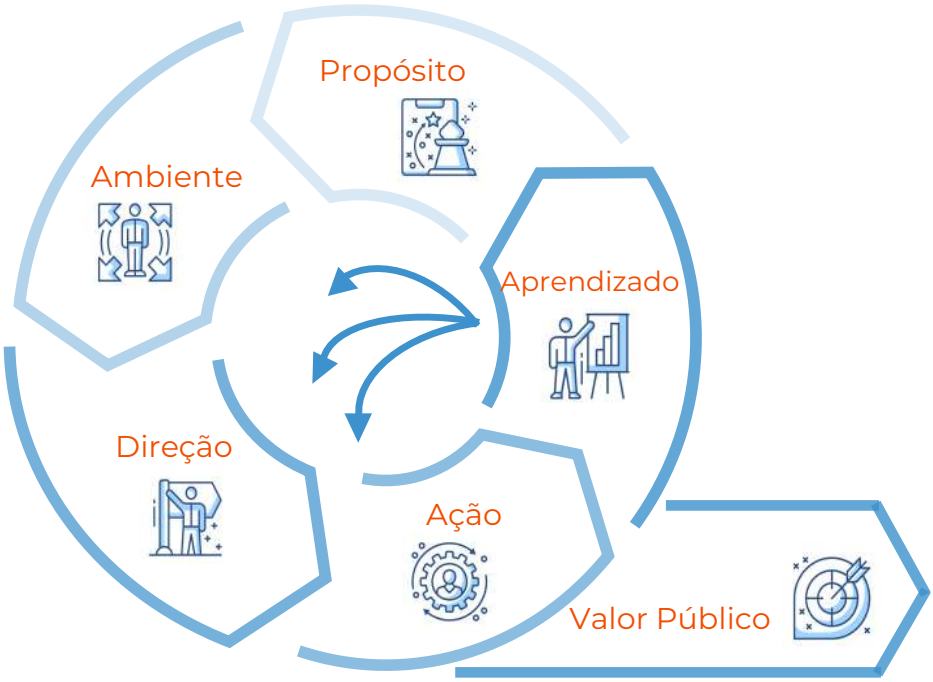
Fonte: adaptado de Paul 'T Hart (2014, p. 17).

Segundo Paul 'T Hart (2014), a liderança pública se manifesta na esfera política, administrativa ou cívica: na esfera política, por meio do processo de construção de identidades e da formulação de políticas públicas; na administrativa, por meio do equilíbrio entre responsabilidade e profissionalismo, a direção e a atualização das organizações; e na cívica, através da mobilização dos atores sociais, no monitoramento e na cobrança de responsabilidades e na provisão de serviços de impacto social. Os líderes públicos atuam em todos os setores do Estado e são os responsáveis por dar vida as suas instituições, sendo os responsáveis por movimentar as estruturas institucionais da Gestão Pública. Sem líderes públicos, capazes de empreender as atividades e alcançar os resultados, não há geração de valor público para a comunidade.

Na prática, isso significa que os líderes públicos buscam promover a inovação social. Segundo Victor Bekkers, Menno Fenger e Paul Scholten (2017), essas inovações podem ocorrer de diversas formas, mas geralmente acontecem por meio da criação de novos bens ou serviços de interesse público, no desenho ou redesenho dos processos gerenciais, na criação ou aplicação de novas tecnologias e no aprimoramento de conceitos e teorias aplicados ao conhecimento e à aprendizagem, além de nas mudanças nos sistemas de governança e regulação social. Líderes públicos atuam no processo de inovação, definido por Joseph Schumpeter (1934) como um processo de destruição criativa em que novas combinações para os recursos existentes são continuamente criadas.

São os líderes que dirigem as estratégias que permitem, por meio do uso sistemático dos recursos da comunidade política, alcançar os objetivos públicos. O líder público é um estrategista, pois assim como o estratego (os antigos generais gregos capazes de antever os eventos do campo de batalha, planejando e executando as melhores respostas), o gestor público precisa considerar as contingências do ambiente e de suas próprias organizações para alcançar os objetivos públicos. Isso implica determinar o propósito da intervenção pública (o por quê?), o seu ambiente (o onde?), a sua direção (o quê?) e a ação (o como?) e estabelecer um sistema de aprendizado (MULGAN, 2009).

Figura 14. Desenvolvimento de uma estratégia efetiva



Fonte: adaptado de Geoff Mulgan (2009, p. 5).

Estratégias públicas efetivas definem adequadamente seu propósito (a resolução de um determinado problema social), analisam o contexto presente e futuro onde as ações devem acontecer (considerando as capacidades existentes de realização), estabelecem a direção na forma de objetivos e metas, prioridades e sequenciamento e definem como as ações devem acontecer (as ferramentas da gestão pública), inspirando as lideranças públicas e a participação de outras partes interessadas que agregam recursos a essas iniciativas.

Esse ciclo de geração de valor público se completa com a etapa do aprendizado que permite, de forma permanente, compreender e ajustar todas as demais etapas do processo. Os melhores estrategistas não são aqueles que não erram, mas aqueles que aprendem rapidamente com seus erros, ajustando seus parâmetros de atuação (UNGER, 2007). São inúmeros os caminhos que permitem aos líderes públicos promover a inovação social, porém é o processo racional de decisão, baseado em evidências, que permite ao gestor público alcançar os resultados mais seguros, reduzindo as incertezas da intervenção pública.

4. O procedimento racional de decisão

O gestor público, governamental ou social, por meio de evidências, opera no diagnóstico, prognóstico e tratamento dos problemas sociais.[21] Ao contrário da Ciência Política, dedicada a teorizar sobre o fenômeno das políticas públicas, a Gestão Pública é impulsionada por uma necessidade prática de desenhar, gerir e aperfeiçoar as políticas públicas.

É preciso reconhecer que existe flexibilidade na forma que ocorre essa prática decisória da Gestão Pública, ao passo que a Ciência Política descreve inúmeros modelos decisórios para as políticas públicas. De fato, diferentes agentes, em diferentes contextos, podem adotar práticas decisórias distintas, mas a observância de uma sequência lógica racional, baseada em evidências, além de estar em maior consonância com o ethos da Gestão Pública, é o que melhor contribuí para maximizar os recursos e o bem-estar social (Ipea, 2018, p. 11). Ou seja, da mesma forma que o padrão-ouro do método científico é o experimento aleatório (o que não impede, quando necessário, a adoção justificada de outros métodos), o padrão-ouro do processo decisório na Gestão pública é o modelo racional.

Assim, como um médico que recebe um novo paciente, o primeiro passo do gestor público consiste em realizar o diagnóstico – identificar o problema (a doença), especificando suas causas – a partir de uma análise inicial dos dados sobre os sintomas (descrição dos sintomas da doença pelo paciente) e dos resultados da investigação realizada a partir da exploração de suas possíveis causas (exames clínicos e complementares). O diagnóstico é o estágio da especificação do problema social, suas causas e efeitos. Nesse estágio, é necessário investir na pesquisa aplicada, orientada por hipóteses, produzidas e testadas por métodos e técnicas de natureza científica. O diagnóstico visa responder: Quais são as principais causas do problema social? Quais os principais efeitos do problema social? O que as evidências dizem sobre as possíveis causas do problema social? Quem são os principais atores afetados/interessados no problema social?

Em seguida, considerando as informações de diagnóstico, de seus conhecimentos e de sua experiência, o profissional realiza o prognóstico, ponderando a utilização dos diversos tratamentos disponíveis para a doença naquele indivíduo específico (possíveis associações de tratamentos

21 Sob esta perspectiva, é possível estabelecer uma analogia entre os procedimentos da Gestão Pública e da clínica médica baseada em evidências.

cirúrgicos, antibióticos, anti-inflamatórios e analgésicos adequados ao paciente). É o prognóstico que permite ao profissional prever a evolução do problema em cada circunstância, estimando adequadamente as formas de tratamento e as possibilidades de resolução do problema (a cura da doença). O prognóstico visa responder: Quais medidas podem ser adotadas para resolver o problema social? Quais critérios utilizar para julgar a melhor alternativa de tratamento? Quais são os resultados esperados para cada alternativa possível?

Por fim, a partir do prognóstico, durante o tratamento, o profissional explica ao paciente as possíveis medidas de intervenção e acorda qual delas será efetivamente adotada, consideradas as suas contingências (custo, prazo, urgência etc.), além de monitorar a evolução do quadro clínico (acompanhamento do tratamento). Ao final do tratamento, ocorrerá uma avaliação para determinar sua eficácia (revisão ou encerramento do tratamento e aperfeiçoamento do protocolo clínico para futuros atendimentos). Neste momento, o profissional registra os resultados do tratamento e acumula experiência que será útil em sua próxima intervenção. Cada tratamento traz um aprendizado que merece ser registrado. O tratamento visa responder: Qual será o tratamento adotado? Como os resultados do tratamento afetam as causas do problema e contribuem para sua resolução? Que ajustes ou correções são necessários para tornar o tratamento mais efetivo, eficiente, eficaz, sustentável? Que aprendizado é possível extrair desse tratamento para os tratamentos futuros?[22]

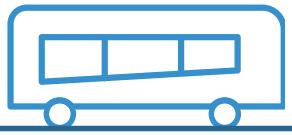
A qualidade da Gestão Pública depende da qualidade dos dados, das informações e da capacidade dos profissionais que as interpretam e que aplicam adequadamente à resolução dos problemas sociais. É uma irresponsabilidade gerir recursos escassos, sejam eles públicos ou privados,

22 Por exemplo, no caso de um paciente que está com dor de garganta. O especialista explora o problema e, por meio de exames clínicos, analisa suas causas (exposição ao *Streptococos*). Em seguida, a partir do diagnóstico, pondera a utilização dos diversos tratamentos disponíveis para aquele indivíduo específico (possíveis associações de tratamentos cirúrgicos, antibióticos, anti-inflamatórios e analgésicos adequados ao paciente). A partir desse cenário, o profissional médico explica e acorda com o paciente as medidas de tratamento (associação de antibióticos e antitérmicos), acompanhando a evolução do quadro nos dias seguintes. Após o tratamento, médico e paciente avaliam os resultados. Se o antibiótico não foi capaz de eliminar a bactéria, os sintomas persistirão e um novo tratamento será prescrito, repetindo o processo. Caso contrário, o tratamento é encerrado, os dados são registrados na ficha medida do paciente e o protocolo de atendimento do profissional médico é, se necessário, atualizado.

com base em suposições sobre como o mundo “deveria” funcionar a partir de opiniões, ideologias, visões de mundo e experiências desvinculadas de um debate público baseado em evidências que permitam uma análise racional dos problemas.

No Brasil, por exemplo, avaliações independentes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional estimam que aproximadamente 40% dos investimentos públicos são ineficientes, em razão da precariedade do processo racional de gestão (BID, 2018). Em estudo de avaliação sobre 20 programas federais de subsídio, implementados entre 2003 e 2017, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada concluiu que os resultados e impactos esperados não foram atingidos para muitos deles, gerando um prejuízo estimado de aproximadamente 173 bilhões de reais (WIZIACK; PRADO, 2018). Segundo o Banco Mundial (2017, p. 11): “o governo brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal”.

A Gestão Pública deve atacar as causas dos problemas sociais, não os sintomas. Atacar os sintomas pode ser necessário para mitigar emergencialmente seus efeitos mais nocivos, mas não contribui para resolver o problema. Na prática, isso significa desenhar políticas públicas que invistam os recursos públicos escassos na correção das possíveis causas, determinadas pelo melhor conhecimento científico disponível. A Gestão Pública é, como outras ciências, regida por evidências acerca de como o mundo funciona (não como deveria funcionar), o que torna seu exercício prático-profissional atrelado à técnica e ao conhecimento (não ao voluntarismo político e pessoal dos governantes). Por isso, a adoção de uma metodologia de análise do problema social é crucial para melhorar o desempenho da Gestão Pública.



O processo de tomada de decisões baseadas em evidências

O debate político é essencial para alçar o problema à condição de problema social, posto na agenda pública governamental ou social. No entanto, a partir de então, o problema social precisa ser meticulosamente analisado a partir de evidências que permitam caracterizar adequadamente as suas principais causas, efeitos e alternativas de tratamento. O processo de tomada de decisão das políticas públicas é fundamentado na melhor evidência científica disponível, para que seja possível reduzir as incertezas da intervenção e elevar a satisfação em face dos critérios de desempenho (eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade etc.).

Nesse momento de diagnóstico e prognóstico do problema, a política abre espaço para a técnica, pois é preciso analisar a associação dos dados, das informações, das evidências – a incorporação de ideologias, crenças ou valores políticos às operações de diagnóstico e prognóstico limitam o entendimento sobre o problema, suas causas e alternativas e contribuem, na prática, para comprometer o desempenho da Gestão Pública. Para superar esse desafio, é necessário pensar para além dos limites das próprias ideologias, crenças e valores, buscando prevenir as preconcepções que limitam o entendimento sobre o problema – suas causas e consequências.

Além disso, é preciso aliar essa pré-disposição subjetiva a um comportamento pluralista que aceite críticas e sugestões dos diversos interessados sobre a questão (*stakeholders*), buscando integrá-las com o intuito de obter uma visão mais completa sobre o problema social em análise. Em termos práticos, isso significa levantar, de forma transparente, o maior número possível de hipóteses, sem qualquer discriminação de natureza política ou ideológica, para depois testá-las em face dos dados empíricos, submetendo os resultados às evidências. Nesse momento, é a natureza científica da Gestão Pública que deve prevalecer.

Por fim, especificadas as alternativas, a política, informada tecnicamente, retorna ao processo, pois a decisão compete legitimamente à arena política, sob cuja responsabilidade as consequências da decisão, sejam elas consideradas boas ou ruins, irão recair. As habilidades políticas e técnicas cumprem papéis fundamentais na Gestão Pública, sendo indispensável observar o momento correto de seu exercício durante o processo de tomada de decisão.

As políticas públicas baseadas em evidências enfatizam a relevância da produção e utilização do conhecimento sobre "o que funciona", para que seja possível aprender e redesenhar as formas de intervenção pública, enfatizando o papel crucial das formas de avaliação *ex ante* (antes da decisão) e *ex post* (após a implementação). Esse modelo dinâmico de política pública pressupõe um esforço de racionalização da intervenção que deve incorporar ao processo de formulação, decisão e implementação as informações e conhecimentos produzidos pela avaliação e o monitoramento.

Desta forma, é possível não só melhorar o desempenho das políticas públicas, mas também aumentar sua legitimidade, ao demonstrar aos atores interessados que foi tomada a melhor decisão possível em face das informações, do conhecimento e da experiência disponíveis. Essa forma, mais transparente de decisão, contribui diretamente para aprimorar os mecanismos de responsabilização e elevar a legitimidade das políticas públicas.

Na Coreia do Sul, por exemplo, desde 1989, o Parlamento instituiu o Instituto Coreano de Pesquisas Legislativas (*Korea Legislation Research Institute* (KLRI)) com o propósito de produzir informações que subsidiam o processo decisório de todos os projetos de lei em análise pelo legislativo (KLRI, 2020). O instituto realiza análise de impacto regulatório e pesquisas sobre novas oportunidades de desenvolvimento sustentável, além de executar projetos de pesquisa solicitados por outras agências governamentais, sociais ou privadas do país que contribuem diretamente para o aprimoramento do processo decisório da Gestão Pública.

Em outros países, iniciativas semelhantes são realizadas por órgãos internos do próprio Parlamento. Na União Europeia, por exemplo, as pesquisas são realizadas pelo Serviço de Pesquisa Parlamentar Europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2020).

5. Procedimentos de diagnóstico, prognóstico e tratamento

O processo de análise racional dos problemas sociais foi descrito por Eugene Bardach (2012) como sendo composto por oito etapas: 1) definir o problema; 2) agregar as evidências; 3) construir alternativas; 4) selecionar critérios; 5) projetar resultados; 6) enfrentar os dilemas; 7) decidir; 8) reportar (BARDACH, 2012). Da mesma forma, Leonardo Secchi (2013) propõe dividir a análise da política pública entre a análise do problema (*problem analysis*) e a análise da solução (*solution analysis*), ressaltando que essa segunda fase pode enfatizar uma abordagem racionalista ou argumentativa.

Conciliar essas abordagens para extrair delas o procedimento mais adequado para cada caso, sofisticando a análise técnica, é uma habilidade que o gestor público precisa desenvolver sob uma perspectiva científica e pragmática. Por isso, nos últimos anos, houve um grande desenvolvimento dos procedimentos de análise das políticas públicas (*policy analysis*), uma área importante da Gestão Pública, dedicada à realização, com base em evidências, do diagnóstico e prognóstico dos problemas sociais.

No Brasil, o guia de boas práticas da Casa Civil da Presidência da República, produzido em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2018), estabelece que a resolução dos problemas sociais é um procedimento orientado por uma lógica racional que envolve o adequado diagnóstico, desenho (prognóstico), implementação (tratamento), monitoramento e avaliação das políticas públicas. Segundo essas orientações, as políticas públicas devem ser precedidas por uma análise *ex ante* que oriente a decisão para alternativas de melhor desempenho, contemplando as seguintes etapas:

1. Diagnóstico do problema;
2. Caracterização: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
3. Desenho da política;
4. Estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
5. Estratégia de implementação;
6. Estratégia de monitoramento, de avaliação e de controle;
7. Análise custo-benefício;
8. Impacto orçamentário e financeiro (Ipea, 2018).

5.1. Diagnóstico (análise da política pública)

No diagnóstico, será identificada a natureza do problema, definindo-o e mensurando-o. A resolução dos problemas sociais depende da habilidade de esclarecer a natureza do problema, coletar as informações pertinentes e promover a análise de suas possíveis causas e efeitos. Se o gestor público deseja caracterizar o problema social da "pobreza no Brasil", deve especificar o que a pobreza significa. Ser pobre é só uma questão de não ter renda ou também significa a ausência de outros quesitos? A pobreza será definida em termos relativos (pobre em relação ao critério "X") ou em termos absolutos? No Brasil, em 2014, para se habilitar ao principal programa de assistência social do governo federal, denominado Bolsa Família, o cidadão precisaria receber uma renda familiar per capta mensal inferior a R$ 77,00 (indicador oficial da condição de extrema pobreza no país). Isso demonstra que existem implicações práticas relevantes no estabelecimento de uma determinada definição.

Outro aspecto relevante para a caracterização é o estabelecimento de medidas operacionais, indicadores (quantitativos ou qualitativos), acerca dos problemas sociais. É preciso descrever adequadamente o problema, determiná-lo. Por exemplo: quantas pessoas vivem na pobreza? Como a taxa de pobreza evolui com o tempo? Como a pobreza afeta diferentes segmentos da sociedade? Para fenômenos subjetivos, como felicidade ou bem-estar, dificilmente traduzidos diretamente em números, a utilização de dados qualitativos, ou o uso de pesquisas de opinião (*surveys*), pode oferecer uma medida indireta, substituta.

As partes interessadas e os especialistas frequentemente discordam sobre as definições e as formas de mensuração dos fenômenos sociais. Por isso, a descrição do problema social é um processo que precisa ser realizado com ética, boa técnica e transparência, permitindo a participação dos interessados e o livre debate de evidências. A definição do problema deve buscar o "enquadramento do tema" (*issue framing*) da forma mais específica, completa e passível de avaliação e revisão possível, além de observar a separação crucial entre o problema e suas possíveis soluções. Por exemplo, definir um problema como "a sonegação fiscal dos tributos", apresentando todas as evidências que descrevem a ocorrência do fenômeno, é mais adequado do que definir o problema como "a falta de fiscais do órgão público para fiscalizar os sonegadores de tributos", pois

já se está afirmando a possível causa e a solução na própria definição do problema. Neste exemplo, a depender das evidências, a falta de fiscais pode não ser a causa mais relevante do problema (a baixa produtividade ou a elevada corrupção dos fiscais existentes pode ser a causa mais relevante).

A caracterização do problema social requer uma reflexão sobre as suas possíveis causas: Como o problema surgiu? Por que ele perdura? A resposta a essas questões faz a diferença na forma como as alternativas de tratamento serão desenhadas. Em geral, os analistas discutem as causas próximas ou imediatas dos problemas sociais; porém, o desafio consiste em identificar e atuar sobre as causas principais, ou raiz, desses problemas. Por isso, a Gestão Pública, baseada em evidências, apoia sua atuação nos resultados da pesquisa científica, com o objetivo de obter e atuar com base nas melhores informações disponíveis sobre as causas dos problemas, desenhando as melhores alternativas de tratamento que permitem elevar o desempenho da gestão governamental e social.

5.2. Prognóstico (desenho da política pública)

O prognóstico consiste em explorar alternativas de ação, relacionando o problema social ao contexto da Gestão Pública. Nesta fase, a análise investe na pesquisa aplicada que subsidiará a construção de alternativas para o tratamento do problema. Cabe aos gestores públicos reunir evidências para compreender o porquê da existência dos problemas sociais e refletir sobre as possíveis alternativas de ação. É a partir da análise dos problemas sociais que se abre a oportunidade de imaginar novas realidades, novos caminhos inovadores de ação que visam superar situações socialmente insatisfatórias. Durante o prognóstico, essas possibilidades se apresentam na forma de alternativas de tratamento.

Primeiro, o governo e a sociedade civil podem agir, de forma isolada ou em parceria, para resolver os problemas sociais. O governo pode, exercendo seu poder político, de forma coercitiva, legislar, taxar e ofertar serviços públicos monopolisticamente. Por outro lado, numa economia de mercado, o governo compartilha com as organizações da sociedade civil, de capacidades econômicas limitadas, para subsidiar, contratar, incentivar ou fomentar atividades. Da mesma forma, também é limitada a capacidade, em um regime democrático, do governo interferir nas atividades de mobilização social. Por isso, a parceria entre governo e sociedade civil pode

ser não somente desejável, mas também necessária para a resolução dos problemas sociais.

O fato de haver medidas de autoridade exclusivas do governo não deve obliterar o gestor público para o uso de outras ferramentas de cooperação voluntária, que podem aportar valiosos recursos financeiros, humanos, materiais e informacionais, cuja combinação pode levar a um desempenho superior. Da mesma forma, o empreendedorismo social que visa mobilizar os recursos da sociedade civil não deve negligenciar os recursos governamentais, especialmente a capacidade regulatória, negociando parcerias que possam alcançar padrões superiores de desempenho para todo o Estado.

Segundo, sob o ponto de vista governamental, cabe observar:

1. a resolução do problema social passa necessariamente pela intervenção do governo? Não intervir, incentivando medidas de acordo entre atores sociais, pode ser mais efetivo do que dispender recursos com ações inócuas. Todos concordam, por exemplo, que o combate à corrupção no setor público passa pela ampliação do controle social. Nesse sentido, cabe à própria sociedade mobilizar-se para promover o controle. A intervenção governamental seria considerada contraproducente ou até contrária ao seu propósito (se não for até mesmo uma ação deliberada de cooptação);
2. existe a necessidade de intervenção direta (oferta direta de serviços) ou é possível oferecer uma solução regulamentadora? Por exemplo, para incentivar o desenvolvimento de energias renováveis, o governo não precisa criar um instituto próprio de pesquisa – basta financiar, subsidiar ou simplesmente regular de forma eficiente ações com esse propósito. Em geral, a criação e gestão de organizações e programas públicos exigem o dispêndio governamental de mais recursos (financeiros, materiais, humanos) do que a regulação; porém, essa última exige uma *expertise* raramente disponível.

Terceiro, a construção de alternativas de ação passa por uma compreensão ampla do gestor público sobre a natureza, as potencialidades e limitações das dimensões que compõem a Gestão Pública. Ser profissional da Gestão Pública exige combinar o conhecimento de áreas como o Direito, a Administração, a Ciência Política, a Economia, a Contabilidade, a História

etc. Trata-se de um profissional cuja atuação é transdisciplinar – situação em que não existe fronteira bem definida entre disciplinas.

Quarto, a construção de alternativas é um processo que pode se beneficiar da observação de outras soluções institucionais semelhantes (*policy transfer*). A maioria dos problemas sociais é comum entre diversas comunidades políticas (*polities*), isto é, entre diversos municípios, regiões ou países. A pesquisa de "boas práticas", observando sempre as especificidades institucionais (legais, gerenciais, culturais), pode contribuir para a formulação de alternativas. Nesse sentido, a inovação adotaria uma perspectiva incremental, por meio de ajustes graduais e cumulativos de outras práticas.

A análise dos problemas sociais apresenta dois estágios interconectados: o analítico e o avaliativo. O primeiro, o diagnóstico, trata dos fatos e da projeção das consequências, sem considerar valores. O segundo, prognóstico, trata sobre o julgamento de valores. O primeiro discute se X, Y e Z provavelmente ocorrerão, ao passo que o segundo discute se X, Y e Z são bons ou ruins quando comparados a determinados critérios de desempenho. É nesse estágio que os critérios técnicos e políticos, de desempenho e conformidade, entram em cena para auxiliar na avaliação dos resultados esperados da intervenção.

Neste sentido, como destaca Eugene Bardach (2012), os critérios de avaliação não são usados para julgar alternativas, mas sim os resultados previstos por essas alternativas. Por exemplo, a alternativa "A" provavelmente levará ao resultado $'O_A'$ que julgamos, a partir de determinados critérios, ser o melhor resultado possível; por essa razão, decidimos em favor da alternativa "A". Se considerarmos que "A" não levará a $'O_A'$, não há razão para decidir em favor de "A" e será buscada uma alternativa com maior probabilidade de produzir $'O_A'$. Alternativas são escolhidas sempre a partir de resultados prováveis e desejáveis.

Ao final da análise, o que teremos será uma decisão que precisa ser justificada, explicada ao público (partes interessadas, financiadores, eleitores e a sociedade). Espera-se que o gestor público, após a realização desses estágios, possa explicar a natureza do problema social e sua lógica de intervenção, nos termos mais claros, simples e objetivos possíveis, permitindo a adoção da solução que melhor satisfaça os objetivos necessários ao tratamento do problema social.

Em geral, os resultados são avaliados a partir de um conjunto de critérios, entre os quais se destacam: a eficácia, a eficiência, a efetividade, a sustentabilidade. Entretanto, essa não é uma relação exaustiva, pois existem outros critérios, como equidade (justiça), viabilidade (política, econômica, operacional) etc. Para realizar esta avaliação, é fundamental a projeção dos resultados esperados, estabelecendo cenários para cada conjunto de medidas propostas. Por isso, a criação de uma matriz de resultados, por exemplo, pode ser muito útil, pois auxiliará na descrição das alternativas e na sua análise comparativa, contribuindo para uma decisão informada sobre a "melhor opção" disponível ao gestor público.

É importante notar que existem diferenças significativas entre as teorias que procuram explicar o processo decisório. Assim como nos extremos de um contínuo, existem teorias mais racionais e outras mais incrementais. O primeiro grupo busca estabelecer os passos necessários à tomada de decisão estritamente racional, que maximizem o alcance dos resultados, elencando todas as alternativas possíveis e ponderando-as adequadamente (geralmente sem considerar o fato de que as informações são incompletas e que os indivíduos têm racionalidade limitada). O segundo grupo estabelece que as decisões são tomadas em resposta às condições políticas de curto prazo, mudanças são feitas na margem, de forma incremental, de acordo com as circunstâncias.

Entre esses extremos, Herbert Simon (1957) defende que o número de alternativas é tão vasto e as informações necessárias para avaliá-las tão extensas, que se torna impossível para um indivíduo, de forma isolada, agir de acordo com os preceitos da racionalidade. Na realidade, os indivíduos agem com 'racionalidade limitada', buscando encontrar soluções satisfatórias, considerando as informações de que dispõem. Os decisores utilizam heurísticas – processos cognitivos empregados em decisões não racionais que ignoram parte da informação com o objetivo de tornar a escolha mais fácil e rápida – que permitem acessar informação e identificar as soluções "boas o bastante". Por isso, gestores públicos comumente irão combinar evidências científicas com outras formas de informação, como consultas públicas ou ainda mecanismos de aprendizado baseados em "tentativa e erro". Exatamente por concordar com essa perspectiva, que busca alcançar soluções satisfatórias para os problemas sociais, é que o julgamento sobre a qualidade técnica da

alternativa, na dimensão do desempenho, será realizado nos termos da alternativa considerada satisfatória ou insatisfatória.

5.3. Tratamento (execução da política pública)

O tratamento é o estágio que implementa e avalia, a partir da análise das evidências, observados determinados critérios de desempenho, a adoção, ou não, das medidas necessárias à resolução dos problemas sociais. O produto desse estágio será a operacionalização da política pública, por meio de seus instrumentos de planejamento, implementação e avaliação. Nesse momento de tomada de decisão são definidos não somente "quais" são os objetivos de interesse público, especificando suas metas e indicadores, mas principalmente "como" esses objetivos serão alcançados, detalhando também as atividades e os resultados da intervenção.

Esse é o momento subsequente à análise (desenho) e que corresponde à efetiva operacionalização das decisões (operação). O tratamento é o estágio em que a decisão é institucionalizada, alinhando os incentivos, formais e informais, da dimensão estrutural, gerencial e cultural para assegurar o alcance dos objetivos das políticas públicas (HILL; LYNN, 2009).

Nesse estágio, é preciso considerar a legalidade dos objetivos e das ações propostas, considerando os riscos jurídicos de questionamento; e, a necessidade de regulamentação da ação, detalhando as competências, as responsabilidades, as atribuições dos envolvidos nos regimentos, estatutos, instruções normativas etc. Além disso, quando se tratar de uma ação da gestão governamental, é fundamental observar ainda o dever legal de traduzir as decisões em atos normativos como leis, decretos, resoluções. É sob essa perspectiva que a construção de soluções jurídicas e a análise dos riscos jurídicos assumem papel relevante para a Gestão Pública.

Sob uma perspectiva cultural, é preciso considerar as formas de institucionalização dos valores que dão significado e propósito às estruturas formais e às práticas gerenciais. As intervenções necessárias à resolução dos problemas sociais exigem mudanças culturais baseadas em valores, princípios, motivações pessoais e normas compartilhadas que podem entrar em choque entre si ou com as estruturas formais. Inúmeras iniciativas falham porque desconsideram a importância de institucionalizar uma cultura condizente com os objetivos a serem

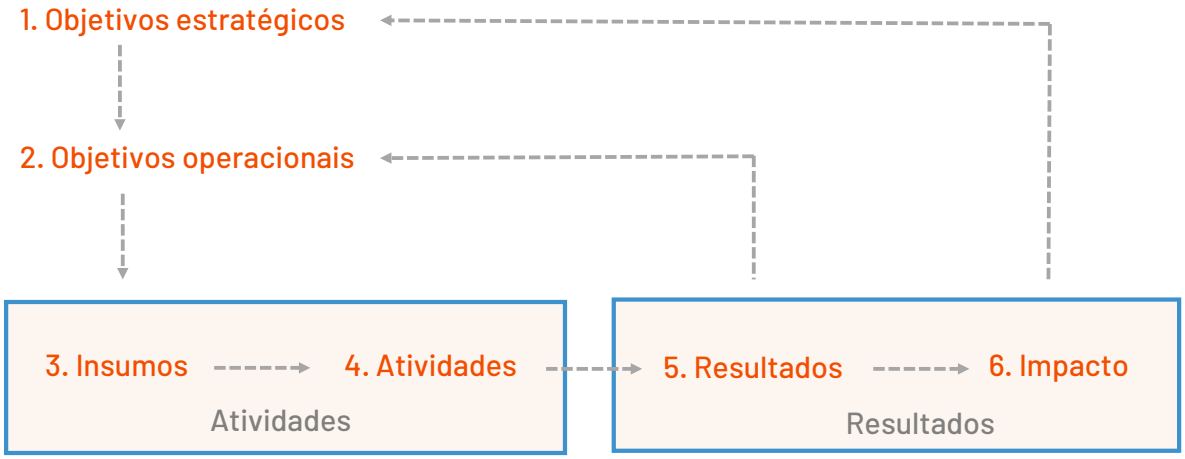
alcançados, fornecendo uma fonte coerente de sentido e propósito que as estruturas formais não podem oferecer por si só. É sob essa perspectiva que a ética, a gestão de pessoas e a gestão por competências assumem grande importância para a Gestão Pública.

Sob a dimensão gerencial, é preciso detalhar como os objetivos de interesse público (os fins) serão traduzidos em resultados e atividades (os meios): os resultados determinam o que será alcançado, em termos de resultado (bem ou serviço produzido) e impacto (resposta frente ao problema social); as atividades estabelecem o que deverá ser realizado para alcançar os resultados, em termos de insumo (recursos necessários) e processos (atividades necessárias). A gestão é realizada por meio do estabelecimento de objetivos, estratégicos e operacionais, indicadores e metas que serão utilizados para mensurar, monitorar, avaliar e gerir sistematicamente – em termos de recompensas e sanções – o desempenho dos gestores no alcance dos objetivos.

Os objetivos estratégicos estabelecem as aspirações políticas da comunidade em relação ao problema social, relacionando-se com o impacto esperado com as medidas de intervenção pública (por exemplo, "melhoria das condições de moradia em Luanda"). O impacto, expresso nos objetivos estratégicos, é a resposta ao problema social. Os objetivos operacionais, estabelecidos segundo os objetivos estratégicos, expressam os resultados concretos a serem alcançados e orientam a realização das atividades e o alcance dos resultados (por exemplo, a construção de moradias regularizadas que observem as regras de construção e urbanização). Os objetivos operacionais detalham as atividades e os resultados que a gestão almeja alcançar.

As metas fixam os valores a serem alcançados, em relação aos indicadores que mensuram os objetivos estratégicos e operacionais (por exemplo, reduzir o déficit de moradias regularizadas em 10% em 3 anos). As metas expressam a quantidade desejada de mudança em determinado período (horas, dias, meses, anos), expressa segundo alguma métrica (quantitativa ou qualitativa). É possível combinar diversas metas para um mesmo objetivo e é preciso que seja estabelecida uma linha de base (situação atual a partir do qual os resultados futuros serão comparados) e uma margem de erro aceitável (o nível tolerado de desvio da meta).

Figura 15. Atividades e resultados no ciclo gerencial



Fonte: elaborada pelo autor.

A primeira fase do tratamento é caracterizada pelo planejamento, momento em que as atividades e os resultados serão descritos, de forma detalhada, em planos, programas e projetos. Em termos gerais, o planejamento é o guia que visa dar sentido técnico, prático e racional às mudanças necessárias à resolução dos problemas sociais ao estabelecer uma teoria que relaciona as causas do problema com os efeitos desejados (as soluções).

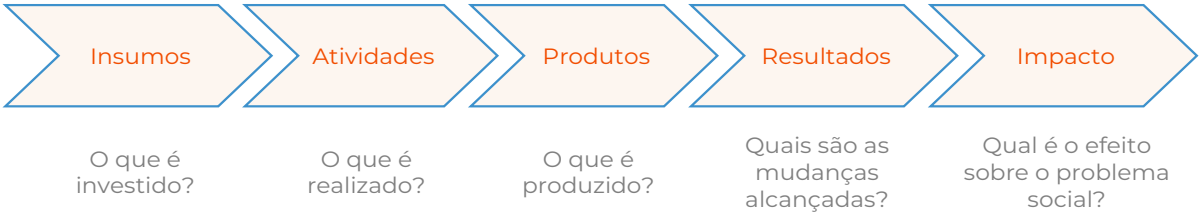
Quadro 50. Plano, programa e projeto

Plano	É o documento de planejamento mais geral e abrangente que contém estudos, análises ou diagnósticos necessários à identificação do problema, apontando os programas necessários, além dos objetivos e estraté-gias a serem desenvolvidos.
Programa	É o documento que reúne um conjunto de atividades ou projetos coordenados, cujos resultados permitem alcançar os objetivos de um plano ou política.
Projeto	É o esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo.

Fonte: PMI (2017).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018, p. 94), a experiência gerencial demonstra que "um dos aspectos mais difíceis é, primeiro, o de se definir com clareza os objetivos e as metas de uma política pública. E segundo, o de detalhar o passo a passo para que os objetivos sejam transformados em produtos, os produtos conduzam a resultados e esses resultados, a médio e longo prazo, se consolidem em impacto". Na prática, isso significa que o desenho da política pública precisa estar fundamentado em um modelo lógico sobre como as ações de intervenção incidem sobre as causas do problema, gerando resultados e impactos.

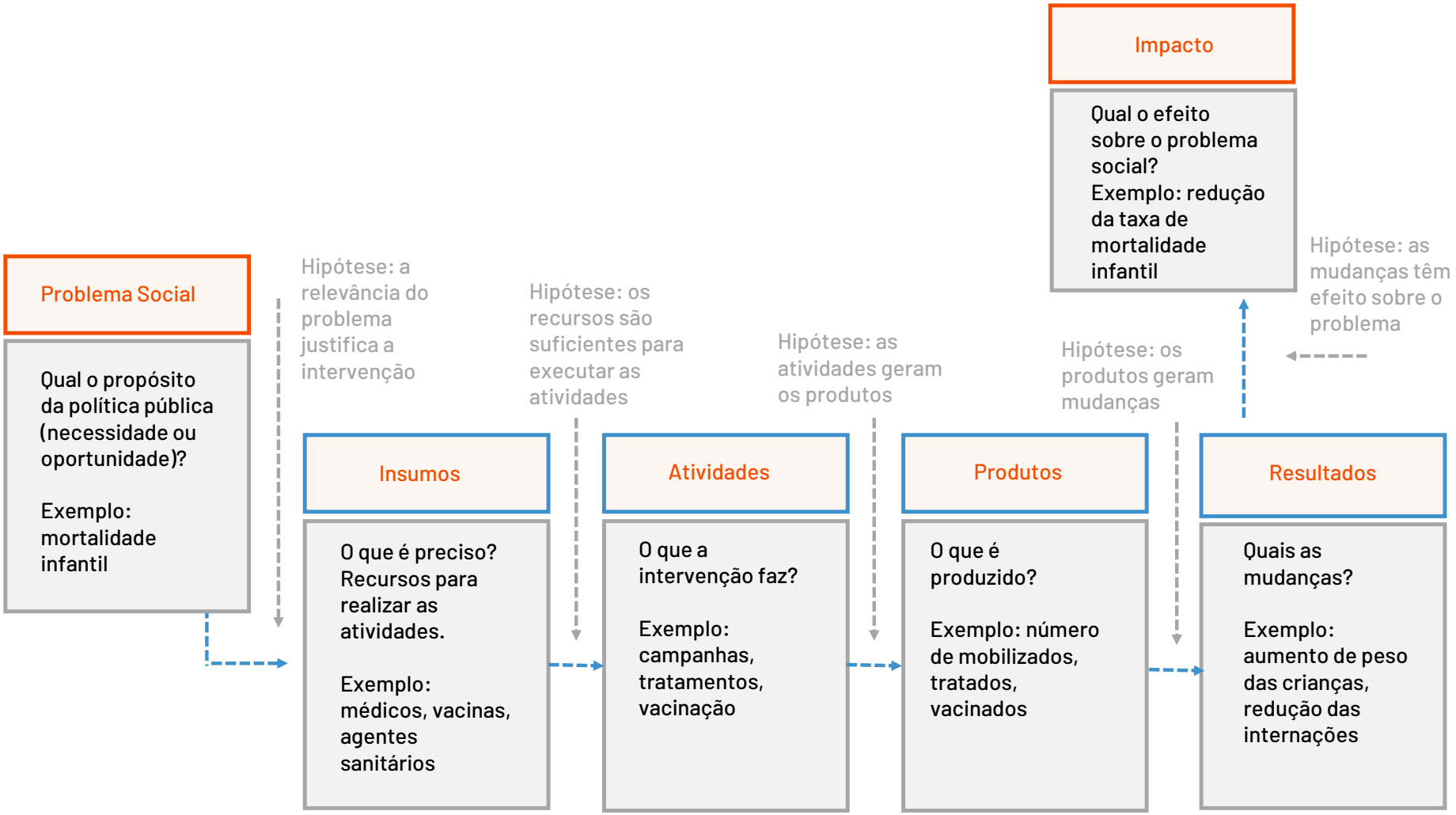
Figura 16. Componentes do modelo lógico



Fonte: elaborada pelo autor.

O modelo lógico é composto por cinco componentes (insumos, processos, produtos, resultados e impactos) e descreve a lógica causal entre eles, explicitando os mecanismos por meio dos quais é possível obter os resultados a curto, médio e longo prazo. Esse modelo permite comunicar a teoria do programa, ou seja, um resumo narrativo que expressa de forma objetiva como a intervenção pública incide sobre as causas do problema, especificando como e porque as atividades geraram determinados resultados. Esse instrumento nos permite testar a consistência do encadeamento lógico entre os componentes, identificando as possíveis fragilidades lógicas e de execução.

Figura 17. Exemplo de teoria do programa



Fonte: adaptada de Ipea (2018, p. 61).

Para mensurar adequadamente cada um desses componentes, são criados indicadores – dados que possibilitam medir, quantitativa ou qualitativamente, a variação de determinados fenômenos de interesse. Os indicadores sociais são as medidas, geralmente quantitativas, que permitem operacionalizar conceitos sociais abstratos (JANNUZZI, 2001).

Assim, por meio do marco lógico, são definidos indicadores que estabelecem quais os dados que precisam ser coletados e analisados para acompanhar a implementação das atividades e processos e avaliar o alcance dos produtos, resultados e impactos esperados. Os indicadores e as suas respectivas metas são elementos indissociáveis do processo de construção dos modelos lógicos, do monitoramento da implementação e da avaliação das políticas públicas.

Critérios de qualidade dos indicadores

O modelo SMART estabelece que é desejável que os indicadores adotem as seguintes propriedades: específicos (*specific*), indicadores devem refletir informações simples e facilmente comunicáveis; mensuráveis (*measurable*), indicadores qualitativos e quantitativos devem ser mensuráveis, possibilitando aferir se os resultados propostos foram efetivamente alcançados ou não; atribuíveis (*achievable*), a meta estabelecida por um indicador deve ser alcançável e realista em relação ao contexto em que a intervenção pública está inserida; relevantes (*relevant*), indicadores devem refletir as informações relacionadas aos componentes que se propõem a medir; e temporalmente regulares (*time*), indicadores devem explicitar a periodicidade com que precisarão ser medidos para que possam ser úteis à mensuração dos resultados (BRASIL, 2010, p. 18).

O modelo CART acrescenta ainda que os indicadores devem observar os princípios da: credibilidade (*credibility*), pois os indicadores devem ser válidos, confiáveis e não enviesados; resposta (*actionability*), pois as informações obtidas devem servir diretamente ao aperfeiçoamento da iniciativa pública; responsabilidade (*responsability*), pois os indicadores devem trazer maiores benefícios do que custos ao projeto, programa ou política; e transportabilidade (*transportability*), pois os indicadores devem contribuir para gerar conhecimento útil ao aprimoramento da Gestão Pública (GUGERTY; KARLAN, 2018).

A segunda fase do tratamento é caracterizada pela execução do planejamento por meio da efetiva entrega, produção e realização dos bens e serviços que irão gerar valor público – a prestação de serviço de interesse público. Essa fase é caracterizada por Jean Le Gran (2017) como o meio de prestação que pode ser orientada, de forma isolada ou combinada, por modelos baseados na confiança (*trust*), no comando e controle (*comand-and-control*), na voz (*voice*) ou na escolha (*choice*) (LE GRAND, 2017). A prestação de serviços de interesse público é entendida aqui não só como o bem ou serviço cuja oferta é atribuída ao setor público, governamental – o serviço público tal como originalmente apresentado por Le Grand (2017) –, mas como todo bem ou serviço que gera valor público (contribuindo para a resolução dos problemas sociais), sendo produzido, financiado ou coordenado por qualquer setor do Estado.

O modelo da confiança está baseado na concepção de profissionalismo que nos leva a confiar no conhecimento especializado e na vontade desses indivíduos de prestar um serviço de interesse público técnico especializado, de forma autônoma e colaborativa (atuando em redes profissionais). Os profissionais são orientados pelos padrões da profissão e motivados pelo sincero interesse em servir ao público; por exemplo, serviços de saúde, educação, pesquisa e defesa judicial são confiados ao juízo profissional de médicos, professores, pesquisadores, advogados públicos etc. O agente desse modelo é o profissional.

O segundo modelo de prestação de serviços de interesse público é baseado no comando e controle, típico da Administração orientada para organizações, em que superiores dão ordens e instruções diretas aos subordinados (menos flexível) ou estabelecem um sistema de controle baseado em objetivos e metas (mais flexível). A hierarquia e as formas de controle derivadas dela cumprem um papel central. O modelo pressupõe que a motivação deriva da subordinação hierárquica que exige a conformidade com as regras, instruções e procedimentos. As organizações militares são o exemplo mais rígido desse modelo que também pode ser observado, em suas formais mais flexíveis, em todas as organizações da Administração Pública. O agente desse modelo é o administrador. Os modelos da confiança e do comando e controle são orientados "de cima para baixo", pois cabe ao profissional ou ao administrador tomar as decisões. Os modelos da voz e

da escolha, por sua vez, adotam uma perspectiva “de baixo para cima”, pois mantêm seu foco no usuário do serviço de interesse público.

O modelo da voz estabelece que o usuário deve ter a oportunidade de comunicar diretamente aos provedores do serviço de interesse público seus desejos e suas necessidades, inclusive a sua satisfação e insatisfação com os serviços, e assim contribuir para melhorar a operação das atividades e os resultados alcançados. O modelo promove a voz dos usuários, de forma individual ou coletiva, quando permite o contato direto do cidadão com o prestador ou institucionaliza ferramentas que permitem sugerir, avaliar ou participar nas suas decisões ou diretamente na produção. São exemplos dessas ferramentas os conselhos de políticas, os orçamentos participativos, os canais de consulta e de ouvidoria etc. O foco do modelo é a satisfação do usuário por meio da participação, que permite o aprimoramento da prestação dos serviços de interesse público, para garantir a satisfação do usuário (sendo possível a escolha entre serviços alternativos). O agente desse modelo é o participante.

O modelo da escolha é baseado na competição entre agências prestadoras dos serviços de interesse público, permitindo a escolha do bem ou serviço mais satisfatório sob o ponto de vista do usuário. O modelo incentiva a criação de mercados ou “quase-mercados”, constituídos por fornecedores independentes que competem pelos usuários mas que são remunerados com recursos públicos. Esse modelo pressupõe que a motivação do prestador do serviço de interesse público são os incentivos individuais, baseados no seu interesse próprio, como no sistema de competição do mercado. Os recursos são investidos de acordo com as escolhas dos usuários, afastando os prestadores de serviço de baixo desempenho. Nesse modelo, os usuários insatisfeitos dispõem de alternativas e podem responsabilizar os maus prestadores de serviços de interesse público, consumindo os serviços dos concorrentes. Os serviços educacionais e de saúde prestados por organizações públicas, empresas privadas ou organizações sociais que competem pelo usuário e recebem o pagamento correspondente pelo serviço prestado pelo governo são exemplos desse modelo (como serviços hospitalares prestados pela rede particular, pagos com recursos públicos). O foco do modelo é a satisfação do usuário por meio da escolha, isto é, da possibilidade de consumir o bem ou serviço prestado por concorrentes. O agente desse modelo é o usuário.

Na prática, todas as formas de prestação de serviço de interesse público combinam, ou buscam combinar, em diferentes proporções, os elementos desses quatro modelos. No entanto, capacidades limitadas de implementação, ideologias políticas e barreiras culturais a respeito de valores e concepções sobre a Gestão Pública podem, na prática, restringir a adoção de algum desses modelos de prestação dos serviços público.

A excelência do tratamento proposto pela Gestão Pública depende da qualidade das decisões que alinham essas três dimensões (legal, gerencial e cultural) e permitem a adoção das respectivas medidas de implementação, monitoramento e avaliação das ferramentas adequadas à resolução dos problemas sociais. Na implementação, as ações são postas em prática e monitoradas para acompanhar os resultados intermediários e promover as correções necessárias ao alcance dos objetivos.

No momento da avaliação, é aferido o valor ou mérito do tratamento adotado. Cabe à avaliação identificar em que medida a implementação das ferramentas promove ações que geram resultados e impacto eficazes, eficientes, efetivos, equitativos, sustentáveis etc. Isso é indispensável não só para o aperfeiçoamento das medidas, como para o registro e o aprendizado sobre o problema e suas soluções. Sem que haja ao menos o registro das ações, todo o diagnóstico do problema social que poderá ser realizado no futuro partirá sempre do zero.

Esta fase final, da avaliação, deve resultar no aprimoramento e no aprendizado sobre a política pública (*policy learning*). O aprendizado é um processo interativo, baseado na tentativa e erro que apoia os gestores no processo de aquisição de informação, conhecimento e experiência, o que permite que as políticas públicas alcancem, ou continuem alcançando, um desempenho satisfatório. Isso implica promover o aprendizado em nível individual, organizacional e setorial, além de envolver o aperfeiçoamento das ferramentas (primeira ordem de aprendizado), a reflexão e a escolha das ferramentas de intervenção (segunda ordem de aprendizado) ou ainda o problema e objetivos da política pública (terceira ordem de aprendizado) (BEKKERS; FENGER, SCHOLTEN, 2017).

Segundo Claire Dunlop e Claudio Radaelli (2013), as formas de aprendizado podem ser classificadas segundo sua relação com o nível de incerteza envolvido na política pública (tratabilidade) e o conhecimento e autoridade dos atores envolvidos (certificação).

Quadro 51. Tipos de aprendizado

Certificação dos atores	Tratabilidade do problema	
	Baixa	**Alta**
Baixa	Aprendizado reflexivo	Aprendizado por barganha
Alta	Aprendizado epistêmico	Aprendizado na sombra da hierarquia

Fonte: adaptado de Claire Dunlop e Claudio Radaelli (2013, p. 603).

No aprendizado reflexivo, ocorre um debate aberto sobre as principais ideias subjacentes à política pública, envolvendo múltiplos atores que se engajam no aprendizado crítico e experimental da intervenção pública. No aprendizado epistêmico, as ideias fundamentais da política também estão em debate, mas são analisadas por especialistas inseridos em comunidades acadêmicas específicas que compartilham determinados pressupostos. No aprendizado por barganha, o conhecimento é utilizado como instrumento de poder entre os diversos atores em conflito pelo controle da política pública. O aprendizado na sombra da organização decorre da pressão organizacional para o seu aprimoramento, demandada pelos superiores e realizada pelos seus próprios especialistas. Todas essas formas de aprendizado permitem a produção de informações que têm potencial para servir ao aprimoramento do desempenho das ações públicas.

Existem inúmeros quadros de referência teóricos que servem para orientar a análise dos gestores públicos em cada uma dessas etapas (formulação, decisão, implementação, avaliação), de acordo com os recursos e a complexidade do problema social (BEKKERS; FENGER, SCHOLTEN, 2017; BOBROW, DRYZEK, 1987; STONE, 2011). O fundamental é compreendermos adequadamente a lógica por trás de sua aplicação prática, reconhecendo que existe uma terapêutica própria no exercício da Gestão Pública, equivalente à prática clínica baseada em evidências.

No intuito de resolver os problemas sociais, o gestor público realiza o diagnóstico, o prognóstico e administra o tratamento, considerando as evidências, as melhores práticas, os conhecimentos técnicos e científicos acumulados e a experiência e as habilidades dos profissionais envolvidos, observando aspectos técnicos e políticos para a decisão e a implementação das ferramentas de Gestão Pública. Nesse sentido,

quanto mais informada e racional a decisão e a implementação, melhores serão os resultados esperados da intervenção pública.

6. As ferramentas da Gestão Pública

As ferramentas de Gestão Pública são os métodos por meio do qual a ação coletiva (cooperação) é promovida e estruturas de coordenação são institucionalizadas para resolver os problemas sociais (SALOMON, 2002). As ferramentas de Gestão Pública são instituições que estabelecem padrões formais e informais de interação entre indivíduos e/ou organizações, definindo os agentes, seus papéis e a forma de seu relacionamento. Seu objetivo é induzir a cooperação, indispensável para efetivamente resolver os problemas sociais.

As ferramentas da Gestão Pública se diferenciam pela natureza substantiva (afetam diretamente a produção, o consumo e a distribuição de bens e serviços) ou procedimental (afetam indiretamente a produção, o consumo e a distribuição de bens e serviços), o tipo de bem ou serviço produzido (bens, pagamentos, empréstimos, autorizações ou restrição etc.), o seu veículo de entrega (subsídio, provisão direta, sistema tributário etc.), a sua estrutura de entrega (órgãos governamentais, organizações do terceiro setor, empresas privadas etc.), o conjunto de regras, formais e informais, que definem a relação entre os agentes que integram a estrutura de entrega (leis, contratos, acordos etc.).

É importante destacar que essas ferramentas não são equivalentes a políticas (*policies*) ou a programas (*programs*). Programas podem utilizar diversas ferramentas, assim como uma única ferramenta pode ser utilizada em diferentes programas. Por outro lado, as políticas são conjuntos de programas operando em determinada área, com uma orientação geral comum. Assim, como esses programas podem utilizar uma única ou múltiplas ferramentas, essas são geralmente menos amplas que as políticas. No Brasil, a Política Nacional de Atenção Básica integra diversos programas governamentais, como a Estratégia Saúde da Família (ESF), o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e o Programa Saúde na Escola (PSE), que são operacionalizados por ferramentas como a regulação (constitucionalização e regulamentação do financiamento tripartite) e o repasse de recursos (Fundo Nacional de Saúde).

Existem inúmeras formas de classificar as ferramentas da Gestão Pública, de acordo com os mais diversos critérios. A tipologia mais conhecida foi proposta por Christopher Hood (1983) e classifica essas ferramentas de acordo com os recursos utilizados: informação, autoridade, finanças ou organização. As ferramentas informacionais enfatizam a importância de intervenções orientadas pela informação, visando alterar o comportamento (como o treinamento e a comparação com padrões de referência); as de autoridade enfatizam as intervenções orientadas pelo controle e a supervisão (como a regulação e a adoção de licenças); as financeiras priorizam os incentivos financeiros (como os empréstimos, subsídios e compras); por fim, as organizacionais utilizam estruturas organizacionais para realizar a prestação de serviços de interesse público (como os serviços públicos prestados pelas organizações públicas) (HOOD, 1983).

A tipologia de ferramentas, proposta por Michael Howlett (2011), adota essas mesmas categorias gerais, atualizando-as em face das novas formas de governança pública. Segundo esse autor, a capacidade de governança está diretamente relacionada às condições necessárias para fazer uso adequado dessas ferramentas. Por exemplo, o uso de ferramentas de autoridade, como a regulação, depende da capacidade prévia de avaliar adequadamente o impacto, monitorar e garantir o cumprimento das regras. Além disso, como as ferramentas são melhor entendidas como métodos, na prática da Gestão Pública é recomendável combinar as ferramentas para alcançar melhores resultados.

Nesta obra, essas ferramentas serão desagregadas nas categorias burocrática, financeira, contratual, regulatória e rede de cooperação e apresentadas segundo a sua relação com os setores do Estado. O objetivo não é apontar todas as ferramentas, descrevendo-as exaustivamente, mas introduzir categorias gerais que permitam aos gestores públicos compreender a relação de cada ferramenta, existente ou que ainda será criada, com os instrumentos da mesma categoria, destacando seu potencial de utilização pelos diversos setores do Estado. Essas ferramentas podem ser utilizadas isoladamente ou em conjunto, coordenadas em políticas ou ações públicas, dirigidas pelo governo, por organizações da sociedade civil ou empresas. Cada categoria de ferramenta opera inúmeros instrumentos que são utilizados para operacionalizar as atividades da intervenção pública.

As ferramentas burocráticas da Gestão Pública consistem na criação e administração de organizações ou departamentos especializados, cujo propósito é prestar serviços ou executar programas de interesse público. A administração dessas organizações, particularmente no âmbito do setor público do Estado, é a ferramenta mais tradicional da Gestão Pública. Essas organizações formais mobilizam recursos financeiros, humanos, tecnológicos para contribuir com a resolução de problemas sociais que demandam continuidade na prestação de serviços ou na execução de programas de interesse público. A ferramenta burocrática da Gestão Pública faz uso das técnicas tradicionais da Administração como o planejamento, a organização, a direção e o controle, com sensíveis diferenças principalmente na gestão orçamentário-financeira e de recursos humanos entre as organizações públicas e as demais (sociais e empresariais). São exemplos de instrumentos burocráticos, na gestão governamental, as organizações da Administração Pública direta (Ministérios, Secretarias etc.) e indireta (Empresas Públicas, Autarquias, Sociedades de Economia Mista, Fundações Públicas) e os consórcios públicos; já na gestão social, estão as Organizações não Governamentais (ONGs), as Organizações Sociais (Associações ou Fundações), as Cooperativas e os departamentos de Responsabilidade Social Corporativa das empresas.

As ferramentas financeiras da Gestão Pública objetivam apoiar financeiramente a execução de projetos ou programas, sem o propósito de criar organizações ou sustentar o seu funcionamento.[23] O propósito dessa ferramenta é a manutenção de projetos (esforço temporário empreendido para criar um novo produto, serviço ou resultado exclusivo) ou programas (conjunto de projetos coordenados entre si de forma articulada e dinâmica que visam objetivos comuns, de prazo determinado ou não). Existe ainda a possibilidade da taxação, que visa promover um desincentivo econômico para determinadas atividades. Os instrumentos financeiros são amplamente utilizados, sendo os contratos de empréstimo, os seguros ou financiamentos subsidiados, os incentivos fiscais , a taxação , os vouchers ,

23 A única exceção, no setor público, são as transferências constitucionais e legais para os entes subnacionais, que podem ser destinadas à manutenção da própria estrutura governamental.

as subvenções, as doações.[24] São instrumentos que servem para coordenar iniciativas, entre financiador e financiado, por meio da transferência de recursos financeiros entre entidades do setor público, social ou privado.

As ferramentas de regulação são utilizadas exclusivamente pelos órgãos governamentais, com o objetivo de normatizar a interação entre indivíduos, grupos e organizações.[25] Trata-se de uma ferramenta unilateral e coercitiva, baseada no poder político. A ferramenta regulatória pode coordenar ações prescindindo do uso dos recursos financeiros ou organizacionais, estabelecendo direitos e obrigações que promovem incentivos, positivos ou negativos, ao comportamento. São instrumentos regulatórios os diversos tipos de padrões, regras e princípios legalmente estabelecidos, como a Constituição, as leis, os tratados e acordos internacionais, os atos administrativos (particularmente os atos normativos), como as leis, os decretos, as portarias, as resoluções, as instruções normativas.

As ferramentas contratuais da Gestão Pública estabelecem obrigações recíprocas, em condição de igualdade, entre entidades do setor público, social ou privado.[26] Ao contrário da regulação (unilateral), a ferramenta contratual é voluntária, negociada, subordina as partes ao acordo. Essa ferramenta torna a entidade contratada uma agente indireta da entidade contratante, fixando direitos e obrigações que extrapolam a

24 O **subsídio** é um apoio monetário concedido por uma entidade a outra, individual ou coletiva, para fomentar o desenvolvimento de uma atividade de interesse comum. O **incentivo fiscal** é um instrumento usado pelo governo para estimular atividades específicas por prazo determinado, abrindo mão de uma parte dos recursos que receberia, por meio de impostos, para incentivar a execução de iniciativas de interesse público. A **taxação** é a imposição e cobrança de impostos, tributos, taxas sobre bens e atividades com propósito de gerar um desincentivo econômico ao seu consumo, produção ou comercialização. Os ***vouchers*** são documentos emitidos pelas agências governamentais que detêm valor econômico para troca ou desconto na aquisição de determinados bens ou serviços no mercado. Após a contratação, o vendedor recebe o valor correspondente do governo. É utilizado para contratação de serviços de educação e saúde, permitindo ao cidadão escolher livremente o que serviço utilizará, financiado com recurso público.

25 A autorregulação será tratada como ferramenta da rede de cooperação, pois carece do elemento coercitivo inerente à regulação governamental. A regulamentação intraorganizaional é tratada como instrumento da ferramenta burocrática.

26 A ferramenta contratual não se aplica a entidades do setor público do Estado. Os acordos e tratados internacionais, firmados entre entidades governamentais do setor público internacional, são compreendidos como instrumentos da ferramenta regulatória (inclusive a criação de organismos supranacionais), pois são objeto do Direito Público Internacional.

simples transferência de recursos financeiros, permitindo, inclusive, o compartilhamento de outros recursos (humanos, materiais e tecnológicos). São instrumentos contratuais os contratos de compra governamental; os convênios ; as Parcerias Público-Privadas (PPPs); os contratos de gestão e os termos de parceria; contratos de concessão e permissão; os contratos para execução de projetos sociais. [27]

Por fim, a Gestão Pública também opera por meio de ferramentas baseadas em redes que abarcam a cooperação voluntária, sem a transferência onerosa de recursos, entre entidades do setor público, social e privado do Estado e também entre entidades de personalidade jurídica, pública ou privada, inclusive internacional (entidades governamentais estrangeiras ou organismos internacionais). São instrumentos das redes de cooperação os acordos de cooperação, formais ou informais, firmados entre entidades, nacionais ou internacionais, dos setores público, social ou privado ou as diversas formas de arquiteturas de decisão que levam a mudanças de comportamento, conhecidas como "empurrão para a escolha desejada" (*nudges*) (JOHN, SMITH, STOKER, 2009).

Quadro 52. Ferramentas da Gestão Pública

Setor	Ferramenta
(1) Público	**Burocrática**: entes governamentais criam organizações da Administração Pública, direta ou indireta, para implementar políticas públicas. *Instrumentos:* entidades da Administração Pública direta e indireta; consórcios públicos; *Exemplos:* ministérios; secretarias estaduais/ municipais; universidades públicas; agências governamentais como a Fundação Nacional do Índio (Funai) no Brasil.
(1) Público	**Financeira**: governo central transfere recursos financeiros para entes subnacionais implementarem políticas públicas. *Instrumentos:* transferências (constitucionais e legais); empréstimos; incentivos; *Exemplos:* Fundo de Participação dos Municípios; Fundo Nacional de Segurança Pública.

27 Convênio administrativo se refere a acordos firmados entre uma entidade da administração pública federal e uma entidade pública estadual, distrital ou municipal da administração direta ou indireta, ou entidades particulares sem fins lucrativos, para realização de objetivos de interesse comum entre os participantes.

Quadro 52. Ferramentas da Gestão Pública

Setor	Ferramenta
(1) Público	**Regulatória**: governo central normatiza a competência dos entes governamentais e a atuação das entidades da Administração Pública, direta ou indireta, da União, dos estados e dos municípios. *Instrumentos:* constituição; leis; atos administrativos (decretos, portarias, resoluções); *Exemplos:* Lei de Licitações e Contratos; Lei dos Consórcios Públicos; Lei Orgânica do Município.
(1) Público	**Contratual**: entes governamentais firmam acordo voluntário para a realização de objetivos comuns. *Instrumentos:* convênios administrativos (entre entes públicos); acordos de cooperação técnica; tratados; *Exemplo:* Convênio entre entes subnacionais (estado e município) para a construção de um equipamento público (parque ou escola).
(1) Público	**Rede de Cooperação (nacional/internacional)**: entes governamentais promovem redes com outros parceiros governamentais (nacionais ou internacionais), com objetivos voltados à promoção do interesse público. *Instrumentos:* Conselhos e Comitês; *Exemplo:* Parceria para o Governo Aberto (OGP); Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (Encla).
(2) Público e Social	**Contratual**: entes governamentais firmam acordo voluntário com entidades do Terceiro Setor para a realização de objetivos comuns. *Instrumentos:* convênios administrativos (entre ente governamental e organização do terceiro setor); contratos de Gestão (OS); termo de parceria (Oscip); coprovisão e coprodução de serviços de interesse público; *Exemplos:* contrato de gestão entre a ONG Cruz Vermelha e a Administração Pública para a gestão de um hospital; convênio entre União e uma ONG para execução de atividades do Programa de Proteção a Testemunhas.
(2) Público e Social	**Financeira**: entes governamentais transferem recursos financeiros para que organizações do Terceiro Setor implementem ações em consonância com as políticas governamentais. *Instrumentos:* incentivos; empréstimos; subvenções; doações; *Exemplos:* incentivo fiscal para doação a OS; empréstimo de equipamento público para a atuação de ONG.
(2) Público e Social	**Regulatória**: entes governamentais normatizam a atuação das organizações da sociedade civil, ou organizações sociais buscam influenciar a regulação em temas de seu interesse específico (*advocacy*). *Instrumentos:* Constituição; leis e normas regulamentadoras (decretos, portarias, resoluções); *Exemplos:* Lei brasileira das Oscips; relações governamentais promovidas pela Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong).

Quadro 52. Ferramentas da Gestão Pública

Setor	Ferramenta
(2) Público e Social	**Rede de Cooperação**: entes governamentais promovem iniciativas com organizações do Terceiro Setor em favor do interesse público, ou buscam estruturar o processo de decisão para promover a alteração de comportamento de um grupo social específico (*nudges*). *Instrumentos: webcraft* (redes internacionais de cooperação); parcerias formais ou informais; conselhos, comitês e audiências públicas; iniciativas de informação, educação e aconselhamento; estruturas de decisão que levam a mudanças de comportamento (*nudges*); *Exemplos:* acordos de cooperação para compartilhamento de informações; conselhos de políticas públicas; *nudges* (como transformar todos os cidadãos em doadores de órgãos, exceto aqueles que solicitarem o contrário no documento de identificação etc.).
(3) Público e Privado	**Contratual**: entes governamentais contratam no mercado, tornando as empresas do setor privado agentes do programa governamental (fornecedor ou executor). *Instrumentos:* contratos administrativos; compras governamentais; parcerias público-privadas; acordos de parceria; *Exemplos:* construção de hospital; duplicação de rodovia; concessões.
(3) Público e Privado	**Financeira**: entes governamentais transferem recursos financeiros (ou sobretaxam) a empresas do setor privado ou a indivíduos, com o propósito de promover o interesse público. *Instrumentos*: empréstimos; incentivos; *vouchers*; taxação; subsídios; *Exemplos*: subsídios agrícolas; apoio público à pesquisa e à inovação; empréstimos subsidiados pelo governo; deduções previstas em Leis de incentivo (ao esporte, a cultura etc.).
(3) Público e Privado	**Regulatória**: entes governamentais regulam a atuação das empresas ou dos indivíduos, com o propósito de promover o interesse público por meio da atuação dos agentes econômicos privados. *Instrumentos:* Constituição; leis e normas regulamentadoras (decretos, portarias, resoluções); *Exemplos:* Código Civil; diretrizes das agências reguladoras.
(3) Público e Privado	**Rede de Cooperação**: entes governamentais promovem iniciativas comuns com empresas ou indivíduos, em favor da promoção do interesse público; *Instrumentos:* protocolo de intenções; conselhos; comitês; *Exemplos:* cooperação para realização de um evento conjunto.
(4) Social	**Burocrática**: organização do terceiro setor criada para realizar atividade de interesse público. *Instrumentos:* organização não governamental (ONG); organização social (OS); organização social de interesse público (Oscip); Exemplos: ONG Baluarte em Angola; Greenpeace International; Fundação Ayrton Senna no Brasil; *Kinderladen* (centros infantis auto-organizados na Alemanha).
(4) Social	**Contratual**: organizações do Terceiro Setor firmam contrato com outras organizações do Terceiro Setor para realizarem atividades de interesse público. *Instrumentos*: contratos de parceria entre associações e/ou fundações; *Exemplos:* Contrato de parceria para a execução de serviço público entre uma ONG internacional (financiadora) e uma ONG nacional (executora) a fim de realizar atividades de preservação ambiental.

Quadro 52. Ferramentas da Gestão Pública

Setor	Ferramenta
(4) Social	**Rede de Cooperação**: organizações do terceiro setor promovem a parceria, formal ou informal, com outras entidades do Terceiro Setor que tenham interesses comuns, voltados à promoção do interesse público, inclusive a autorregulação. *Instrumentos:* ações de ativismo social; redes de doação; *Exemplos:* doação de fundações para projetos sociais (Fundação Bill & Melinda Gates).
(5) Social e Privado	**Burocrática**: empresas ou indivíduos criam organizações do terceiro setor para atuar como agentes de seus projetos de interesse público e comum. *Instrumentos*: Fundações Privadas; Sindicatos e Confederações; *Exemplos*: Fundação Altise; Fundação Roberto Marinho.
(5) Social e Privado	**Contratual**: empresas e organizações sociais firmam acordos de colaboração em que essas prestam um serviço ou emprestam a sua marca, e as receitas são utilizadas para financiar a sua missão. *Instrumentos:* acordos de parceria; contratos de colaboração comercial (*marketing*, pesquisa etc.) e patrocínios; ações de formação técnico-profissional (formação vocacional ou sistema dual, como o diploma e a certificação profissional); *Exemplos:* as parcerias *co-branding*, como a Fundação Abrinq Reconhece Empresa Amiga da Criança no Brasil; a campanha Câncer de Mama no Alvo da Moda, implementada pelo Instituto Brasileiro de Combate ao Câncer (IBCC).
(5) Social e Privado	**Financeira**: empresas ou indivíduos transferem recursos financeiros para entidades do terceiro setor, com o propósito de desenvolver projetos de interesse público. *Instrumentos*: filantropia; projetos financiados com doação; *Exemplos*: *Siemens Integrity Initiative*; projeto de combate ao trabalho escravo do Instituto *Ethos* no Brasil.
(5) Social e Privado	**Rede de Cooperação**: entidades do terceiro setor estabelecem parceria, formal ou informal, com empresas ou indivíduos, com o propósito de desenvolver projetos de interesse público comum. *Instrumentos*: redes de apoio; *Exemplos*: Projeto VerBem (parceria entre empresas e ONGs para a doação de óculos a crianças carentes no Brasil); iniciativas da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) no Brasil.
(6) Privado	**Burocrática**: organizações empresariais criam departamento próprio para desenvolver projetos de responsabilidade social corporativa. *Instrumentos:* projetos de responsabilidade social corporativa; *Exemplos:* projeto de cadeia produtiva sustentável da empresa Natura no Brasil; projetos de responsabilidade social da *Navigator Company*.
(6) Privado	**Rede de Cooperação**: organizações empresariais firmam parceria, formal ou informal, com outras empresas ou indivíduos, com o propósito de desenvolver projetos de interesse público, inclusive a autorregulação; *Instrumentos:* acordos de parceria; certificação; autorregulação; inovação aberta (*open innovation*); cocriação; engajamento cívico (*civic engagement*); *crowdfunding*; *crowdsourcing*; consumo colaborativo; Ações de economia compartilhada ou colaborativa; *Exemplos:* projetos de voluntariado; aplicativos cívicos; financiamento coletivo.

Fonte: elaborado pelo autor.

O valor da ferramenta está em saber utilizá-la adequadamente. *A priori*, não existe uma ferramenta melhor do que outra. Uma ferramenta financeira ou regulatória, se for inapropriada ou mal gerida, pode ser tão ineficiente quanto uma ferramenta burocrática. É uma questão de saber adequar a ferramenta ao problema social e ao seu contexto. Uma ferramenta é como qualquer remédio utilizado para o tratamento de uma doença: se mal administrado, pode tornar-se um veneno. Por isso, uma das mais importantes habilidades do gestor público consiste exatamente em prescrever e administrar adequadamente o tratamento (a ferramenta ou conjunto de ferramentas) apropriado à resolução do problema social.

7. Os critérios de avaliação do desempenho

Quais são os critérios utilizados para avaliar o desempenho do tratamento? A "resolução" dos problemas sociais é objeto de controvérsia na Gestão Pública, pois os resultados das ações podem ser avaliados sob a perspectiva de múltiplos critérios de desempenho. Além disso, é preciso considerar que a decisão de não realizar uma política pública – a decisão intencional de não agir (não tratar) – também é uma política que gera resultados a serem considerados. Ou seja, é preciso avaliar tanto os resultados dos diversos tratamentos possíveis quanto os resultados do não tratamento dos problemas sociais.

A mensuração e gestão do desempenho é fundamental na Gestão Pública em razão: 1) da obrigação de prestação de contas (*accountability*), inerente à utilização de recursos públicos ou privados destinados a resolução de problemas sociais, e 2) da necessidade de monitorar e garantir o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Por esta razão, mais do que simplesmente registrar e dar publicidade à forma como os recursos foram utilizados, é preciso demonstrar que foram empregados com excelência – considerando os critérios de cobertura, utilização, produtividade, eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, equidade etc.

Identificado o problema social, decidido o tratamento e definidos os objetivos e as metas a serem alcançados, cabe aos agentes da Gestão Pública realizar as atividades necessárias para atingir os resultados, observando os procedimentos legais e as boas práticas gerenciais que visam assegurar a qualidade da intervenção pública. Para tanto, são desenvolvidos indicadores específicos para monitorar a implementação

e avaliar os resultados das ações, considerando sempre critérios de desempenho previamente estabelecidos, por uma avaliação *ex post*.

A adoção deste procedimento fundamental, associado a critérios adequados de mensuração do desempenho, serve para: 1) a prestação de contas perante os financiadores, os beneficiários e a comunidade; 2) a publicização dos resultados e impactos da ação; 3) a justificação necessária à manutenção dos projetos, programas, políticas e organizações; 4) a mensuração e o desenho de estruturas de incentivos adequados; 5) o monitoramento e a correção das atividades, durante a implementação das ações; e, 6) o registro e a aprendizagem decorrentes da avaliação dos resultados da ação.

A seguir, serão analisados alguns dos critérios de desempenho mais comuns: a cobertura, a utilização, a eficácia, a eficiência, a efetividade, a equidade e a sustentabilidade.

7.1. Cobertura

Os produtos atendem às necessidades dos beneficiários? O critério da cobertura equivale ao da eficiência alocativa, que trata da proporção que existe entre a parcela da população que forma o grupo meta (tem a necessidade e recebe os serviços de interesse público) e o grupo-alvo (tem a necessidade dos serviços de interesse público).

O ideal seria que as ações cobrissem toda a parcela da população que tem a necessidade do bem, mas nem sempre isso ocorrerá. Uma ação X que visa erradicar o analfabetismo na população no país Y, por exemplo, teria que atingir aproximadamente 12 milhões de indivíduos (grupo-alvo), mas, em razão de seu desenho, dos recursos disponíveis etc., só consegue atingir 2 milhões (grupo meta), resultando numa cobertura de 16%.

O coeficiente de cobertura é definido como a relação entre os insumos utilizados e os insumos disponíveis para uma atividade em certa unidade de tempo.

$$Cob = \frac{GM}{GA}$$

Onde:
Cob = cobertura
GM = número de indivíduos do grupo-meta
GA = número de indivíduos do grupo-alvo

A cobertura se relaciona diretamente com a focalização. A focalização é o recorte que visa identificar, com a maior precisão possível, o conjunto dos beneficiários potenciais dos serviços de interesse público. Para tanto, requer um conhecimento detalhado das características do grupo-alvo. Esse procedimento de determinação dos beneficiários é indispensável para evitar desperdícios e cumprir os objetivos da Gestão Pública. A baixa cobertura e os erros de focalização podem ser tão prejudiciais ao desempenho das políticas públicas, por exemplo, quanto a ineficiência produtiva e a baixa sustentabilidade dos resultados.

7.2. Utilização

Quanto insumo é utilizado pela organização durante um determinado período de tempo? O critério da utilização observa o volume total de insumos utilizados durante um período de tempo (insumos de natureza financeira, material, humana etc.). Assim, mesmo que não possamos mensurar os resultados, é possível observar, pelo orçamento utilizado, por exemplo, o emprego dos insumos realizado pela iniciativa pública ao longo de períodos sucessivos.

Observar a utilização significa manter o uso dos insumos da organização dentro dos limites planejados, sem gastar muito mais ou menos do que o previsto. Uma escola, por exemplo, pode dispor de 1.000 vagas, mas somente 800 podem estar sendo utilizadas em determinado ano, resultando em uma utilização de 80% em um ano.

Se, ao longo de cinco anos, a utilização média anual da escola continuar de aproximadamente 80%, talvez exista margem para melhorias no desempenho da iniciativa pública. O coeficiente de utilização é definido como a relação entre os insumos utilizados e os insumos disponíveis para uma atividade, por determinada unidade de tempo.

$$U = \frac{IU}{ID} x\ T$$

Onde:

U = utilização
IU = unidade de insumo utilizada
ID = unidade do insumo disponível
T = unidade de tempo

Os critérios da utilização e da eficiência estão relacionados ao importante debate sobre a "eficiência do gasto", que visa eliminar o desperdício e promover os ganhos de produtividade para aperfeiçoar a prestação de bens e serviços de interesse público e equacionar o desafio imposto por demandas sociais crescentes associadas à progressiva limitação dos recursos disponíveis para atendê-las.

7.3. Eficácia

As metas estão sendo alcançadas no tempo previsto? O critério da eficácia relaciona as metas ao tempo, observando determinados prazos. A eficácia estabelece o grau em que se alcançam, ou não, as metas da ação num determinado período.

Observar a eficácia implica aferir as mudanças previstas na realidade. Uma escola, por exemplo, planejou alfabetizar 1.000 estudantes em 36 meses. Em 24 meses, a escola aferiu que já havia alfabetizado 750 estudantes. O resultado indica que a escola vem alfabetizando aproximadamente 31 estudantes por semana, ao passo que previa alfabetizar 28 estudantes por semana. Em suma, há eficácia, pois o atingimento das metas é superior à programação em aproximadamente 10%.

O coeficiente de eficácia é definido como unidades de metas alcançadas no tempo planejado para alcançar a meta total pela unidade de metas programadas no tempo em que se alcançou a meta.

$$E = \frac{A \,.\, T2}{B \,.\, T1}$$

Onde: E = eficácia
A = unidade de metas alcançadas
B = unidade de metas programadas
T1 = tempo que alcançou a meta
T2 = tempo planejado para alcançar a meta total

Logo, se E ≥ 1 = ação é eficaz,
se E < 1 = ação é ineficaz.

Os problemas sociais são urgentes. Os seus efeitos negativos se acumulam, aumentam e podem ser irreversíveis após determinado momento. O fator tempo é crucial. O desempenho da Gestão Pública é melhor quando desenvolve ações eficazes que cumprem com as metas estipuladas, dentro do prazo acordado. De outra forma, os problemas tendem a se aprofundar e perpetuar.

7.4. Eficiência

Qual a relação entre a produção e os insumos utilizados na produção de um serviço de interesse público? Qual a relação entre a demanda e a oferta de um bem ou serviço de interesse público? O fornecedor dos serviços de interesse público está provendo o conjunto certo de bens em face do seu custo? Estamos alocando os recursos adequadamente entre as gerações presentes e futuras? Existem quatro tipos de eficiência importantes para a Gestão Pública: a eficiência produtiva, alocativa, distributiva e dinâmica (ANDREWS; ENTWISTLE, 2013).

O critério da eficiência produtiva vincula à utilização de insumos a realização dos produtos, estabelecendo uma relação entre custo (insumos) e benefício (produtos). Observar a eficiência produtiva significa reduzir a quantidade de insumos necessários à geração dos produtos – um objetivo que pode ser alcançado por meio de inovações na tecnologia, nos processos, no comportamento dos envolvidos nas atividades etc. Uma escola, por exemplo, planejou alfabetizar 1.000 estudantes em 36 meses, ao custo de $100,00 por aluno. Em 24 meses, já haviam sido alfabetizados 750 estudantes, ao custo de $90,00 por aluno. O resultado indica que a escola não só é eficaz, conforme o exemplo anterior, como consegue utilizar menos insumo por aluno em sua produção, dispendendo aproximadamente 25% menos recursos financeiros do que o planejado.

É possível mensurar a produção e relacioná-la com os insumos utilizados (custo por paciente, horas de trabalho por processo etc.). A eficiência produtiva é uma medida relevante de promoção da "eficiência do gasto", pois, mantida a quantidade de insumos (financeiros, materiais, humanos), são desenvolvidas inovações que permitem oferecer um volume maior de produtos, gerando ganhos de eficiência produtiva; ou ainda, no sentido inverso, reduzida a quantidade de insumos, são desenvolvidas inovações que permitem oferecer um volume igual de produtos.

$$Ef = \frac{A\,.T2.C1}{B\,.T1.C2} = E.\frac{C1}{C2}$$

Onde: Ef = eficiência
E = eficácia
A = unidade de metas alcançadas
B = unidade de metas programadas
T1= tempo em que alcançou a meta
T2= tempo planejado para alcançar a meta
C1= custo total
C2= custo planejado

A eficiência alocativa se refere à combinação entre a demanda e a oferta dos serviços de interesse público, de forma que a utilização dos recursos sociais produza o maior bem-estar possível para o conjunto da sociedade. Esse critério de eficiência enfatiza o que deve ser produzido para garantir o bem-estar da sociedade. No mercado, o sistema de preços informa os produtores sobre o nível ideal de produção. No governo, o aprimoramento dos sistemas de participação, transparência e responsabilização, por exemplo, promovem a eficiência alocativa dos recursos públicos, pois informam os gestores públicos governamentais sobre a preferência política dos cidadãos, permitindo o desenho de políticas adequadas às suas necessidades. Por outro lado, ao alocarem recursos segundo critérios estritamente eleitorais, seja para atender de forma particularista a determinada "clientela política" ou por simplesmente receber propina de um fornecedor ou prestador de serviços contratado por um preço superfaturado, em detrimento do interesse comum da sociedade, os gestores públicos contribuem no sentido contrário, reduzindo a eficiência alocativa da sociedade.

A eficiência distributiva decorre da prestação de serviços de interesse público adequados em face das receitas. Esse critério observa "para quem" os bens públicos estão sendo ofertados. No sistema de livre mercado, a promoção da livre concorrência permite a eliminação de lucros extraordinários. Entretanto, no governo, é preciso considerar se os serviços prestados estão condizentes com a quantidade de impostos cobrados – o nível de taxação governamental. Nessas circunstâncias, a eficiência se

refere não somente à distribuição de bens entre os cidadãos, mas também ao custo relativo desses bens para a sociedade como um todo (o conjunto dos contribuintes).

O valor de um bem não é somente o preço pago por ele, mas o custo de renunciar às demais oportunidades de consumo ou investimento possíveis. Esse custo econômico, denominado de custo de oportunidade, deve servir para orientar as decisões do gestor público para a despesa que permita alcançar o maior retorno econômico possível em face das alternativas disponíveis de receita e despesa pública. Por exemplo, o custo econômico para modernizar as Forças Armadas é o de deixar de investir na modernização da educação pública. Desta forma, se o projeto de modernização militar tem um custo inicial de 1% do PIB e gera uma despesa anual de 0,01% do PIB para manutenção dos equipamentos necessários a defesa nacional, e a modernização da educação pública tem um custo anual de 1% do PIB, necessários ao incremento de 10% da produtividade e da renda do trabalhador (após 10 anos), não é difícil perceber que faz mais sentido econômico, ou seja, que é mais eficiente, sob o ponto de vista distributivo, investir os recursos públicos na promoção da paz e da educação do que no militarismo.

A eficiência dinâmica implica na adequada distribuição do uso dos recursos entre o consumo presente e futuro, de forma que as gerações futuras também possam se beneficiar dos mesmos – ou superiores – padrões de consumo dos serviços de interesse público atuais. Esse critério chama atenção para "quando" os bens públicos devem ser prestados. Considerando que o livre mercado não é capaz de internalizar essas decisões, cabe ao governo intervir para regular um balanço adequado entre gasto presente e investimento para o futuro. Por exemplo, a previdência social deve preservar a poupança dos atuais contribuintes no longo prazo ou garantir a renda dos atuais aposentados? Esse critério é particularmente relevante na dimensão ambiental, se considerarmos os níveis atuais de consumo dos recursos não renováveis (recursos naturais como minérios, petróleo etc.) e as decisões que são necessárias tomar hoje para preservar condições sustentáveis de vida no planeta no futuro.

7.5. Efetividade

Em que medida os resultados alcançados atingem os objetivos propostos? O critério da efetividade relaciona os resultados com os objetivos, considerando os impactos da ação sobre o problema social. A efetividade busca analisar se a mudança desejada pela comunidade, sob a perspectiva de seus diversos membros, está sendo alcançada.

Observar a efetividade implica mensurar o quanto os resultados produzem impacto sobre os problemas aos quais os objetivos estão relacionados. Uma escola que alfabetiza 1.000 estudantes, por exemplo, contribui para alcançar o objetivo de elevar a qualidade educacional da comunidade, elevando a quantidade média de anos de estudo de seus moradores de 12 para 13 anos ou a média das notas dos estudantes da escola em determinado exame educacional em 5%.

As medidas de efetividade indicam o grau de alcance dos objetivos almejados com as políticas públicas (melhoria na qualidade da educação, aumento da expectativa de vida, redução do crime, desenvolvimento econômico etc.), aferidos quantitativa ou qualitativamente. Esses indicadores geralmente expressam mudanças de estado (qualidade dos serviços de saúde pública) ou de comportamento (redução do sentimento de insegurança pública). A efetividade é um critério fundamental para analisar o desempenho da Gestão Pública, pois as decisões e ações precisam produzir impacto que contribua para alcançar os objetivos de desenvolvimento social e mitigar as causas dos problemas sociais. Sem efetividade, não há relevância nas ações da Gestão Pública, pouco importando os resultados de outras medidas de desempenho como a eficácia ou eficiência, por exemplo (situação em que se cumpre as metas, o prazo, a baixo custo, mas não se atinge os objetivos e não se gera impacto desejado sobre o problema social).

7.6. Equidade

Em que medida os resultados produzem benefícios de forma equânime entre os membros da comunidade? O critério da equidade observa a justiça social na prestação dos serviços de interesse público, reafirmando o princípio de que todos os cidadãos são iguais, merecendo o mesmo respeito e tratamento do Estado, a despeito da desigualdade econômica prévia, da diversidade sociocultural e da pluralidade política.

Observar a equidade significa observar a igualdade entre todos os cidadãos, agindo com justiça social. Esse é um compromisso que todo cidadão, individualmente, tem para com sua comunidade (pois espera receber o mesmo tratamento), mas é, principalmente, um dever legal do governo para com todos os cidadãos, conforme os direitos fundamentais expressos nas textos constitucionais.

Em razão desse critério, um serviço público, prestado diretamente pelo governo ou financiado com recursos públicos, nunca discriminará seus usuários nem privilegiará qualquer grupo social em detrimento de outros, em razão de qualquer tipo de critério (gênero, raça, cor, opinião, opção sexual, condição econômica ou social etc.). Além disso, promoverá ações para reduzir as desigualdades sociais e econômicas existentes, também contribuindo para fortalecer o respeito à diversidade cultural e política.

As medidas de equidade descrevem comparativamente os resultados das ações entre grupos sociais (étnicos, etários, de gênero, educacionais, de renda, de orientação sexual, de deficiência física etc.) com o intuito de reduzir as desigualdades e promover medidas de inclusão e justiça social. No Brasil, por exemplo, a taxa de analfabetismo funcional é de aproximadamente 16% entre brancos, 27% entre negros e 29% entre pardos, indicando uma clivagem social relevante que merece ser levada em consideração no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas de educação. Sob o ponto de vista tributário, isso significa que os contribuintes com maior capacidade econômica devem pagar um montante maior de impostos (equidade vertical) e que os contribuintes com capacidades econômicas semelhantes devem pagar montantes semelhantes de impostos (equidade horizontal).

Entretanto, como as pessoas não são iguais e raramente estão em circunstâncias idênticas, a equidade geralmente é expressa no cumprimento de princípios como a eficiência (distributiva e alocativa), a equidade ou a necessidade. Sob a perspectiva do princípio da eficiência, a eficiência distributiva (a promoção da livre concorrência e a eliminação de lucros extraordinários) promove a equidade na distribuição do produto social ao reduzir a capacidade de apropriação dos excedentes econômicos pelos investidores e produtores individuais, o que impede lucros “acima do normal”, especialmente aqueles derivados do monopólio, em uma economia de livre mercado; já a alocativa (a utilização dos recursos sociais que produz o maior

bem-estar possível para o conjunto da sociedade) promove a equidade por meio da alocação de recursos sociais escassos e limitados em face de finalidades múltiplas e ilimitadas.

A equidade tem relação com o "ótimo de Pareto", pois implica um estado de alocação de recursos sociais em que é impossível realocá-los de modo tal que a situação de qualquer participante seja melhorada sem piorar a situação individual de qualquer outro participante. Dessa forma, ao combinar a eficiência produtiva, distributiva e alocativa, é possível promover a equidade trazendo benefícios individuais e coletivos por meio da maximização do uso dos recursos sociais do Estado.

Sob a perspectiva do princípio da equidade, é justa a distribuição social de qualquer bem que premie cada indivíduo proporcionalmente ao esforço que empreende, incentivando os indivíduos a darem o melhor de si para que o nível social ótimo de produção venha a ser alcançado. Por outro lado, segundo a perspectiva do princípio da necessidade, a equidade exige promover ao menos a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, observando um padrão mínimo de satisfação social garantido a todos. Ou seja, a distribuição do produto social não pode, ao menos, privar os indivíduos da satisfação de suas necessidades básicas.

Segundo Deborah Stone (2011), o conceito de equidade/igualdade deve considerar três dimensões: recebedores, itens ou processo (STONE, 2011). A primeira dimensão, dos recebedores, determina quem fica com o quê; a segunda dimensão, dos itens, estabelece o que é distribuído; a terceira dimensão trata de como a distribuição é decidida e levada a cabo. Cada uma dessas dimensões nos permite analisar diferentes questões que serão priorizadas, criando dilemas sobre a equidade.

É possível conceber inúmeras perspectivas sobre a equidade, gerando diferentes visões sobre justiça social. Diferentes concepções de equidade induzem à formulação e avaliação de diferentes políticas públicas. Uma política desenhada sob um critério de equidade não pode ser avaliada sob outro. O gestor público precisa saber identificar essas diferenças subjacentes a todas as iniciativas públicas, não só para compreender as causas das eventuais divergências políticas, mas, acima de tudo, para promover acordos que permitam identificar e mensurar o desempenho da equidade nos termos que a comunidade decidiu (revisando-o, posteriormente, se necessário).

Quadro 53. Concepções de equidade

Dimensão	Questão	Dilemas
Recebedores	Participação	Partes iguais entre comunidades em que nem todos são convidados a participar?
	Mérito	Mais para os "melhores"?
	Baseada na posição	Partes iguais entre os de igual posição (posição social, categoria profissional etc.)?
	Baseada no pertencimento	Partes iguais entre os de um mesmo grupo (gênero, raça etc.)?
Itens	Limites do item	Partes iguais para quem tem necessidades iguais do item?
	Valor do item	Partes iguais para quem valoriza igualmente o item?
Processo	Competição	Partes iguais no começo, mas mais para quem tiver melhor desempenho depois?
	Loteria	Mais para quem for selecionado aleatoriamente (chances iguais de ganhar)?
	Votação	Mais para quem for mais votado?

Fonte: adaptado de Deborah Stone (2011, p. 44).

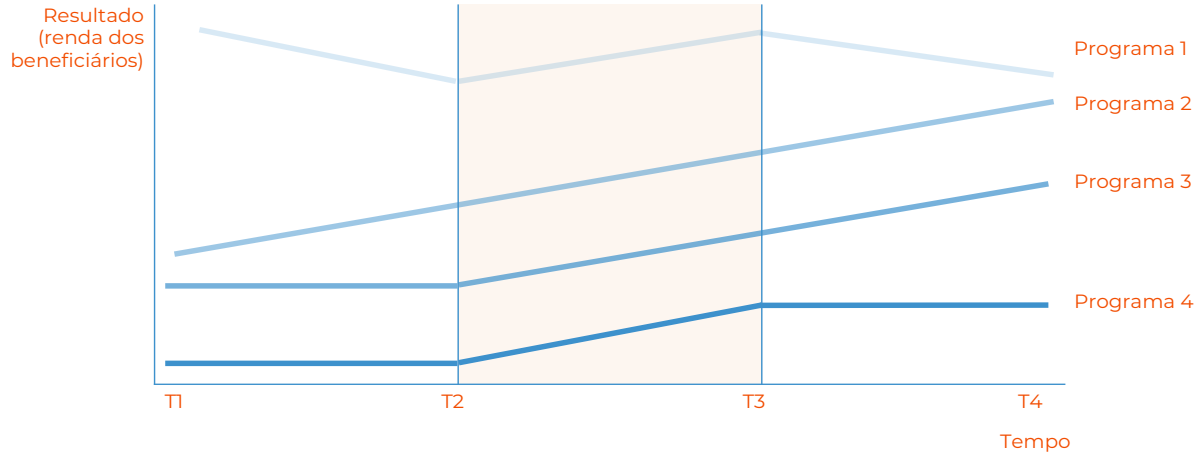
7.7. Sustentabilidade

Em que medida os resultados produzem benefícios que perduram ao longo do tempo? O critério da sustentabilidade analisa a permanência, no longo prazo, dos resultados alcançados com as intervenções públicas.

Observar a sustentabilidade implica mensurar a permanência dos benefícios ao longo do tempo, buscando garantir sua continuidade mesmo após o final da intervenção. Essa continuidade é vital para assegurar a manutenção dos resultados sem depender de novos investimentos. Por outro lado, iniciativas que produzem resultados de curto prazo exigem ações contínuas, sob pena de o impacto produzido perder a capacidade de gerar seus benefícios. Nestas circunstâncias, é essencial desenvolver mecanismos – recursos e parcerias – que assegurem a continuidade das

atividades e a manutenção dos resultados. As medidas de sustentabilidade descrevem comparativamente os resultados das iniciativas públicas ao longo do tempo, com o intuito de garantir sua continuidade.

Figura 18. Comparando a sustentabilidade dos programas



Fonte: adaptada de Paulo Calmon (2001).

Todos os programas elevaram os resultados, quando comparamos o momento inicial e final do programa (T3-T2), mas esses resultados não se mantiveram no programa (P1) e ficaram estagnados no programa (P4), ao passo que mantiveram uma trajetória crescente no programa (P3). É a análise do período (T4-T3), após a implementação do programa, que permite julgar se os seus resultados foram sustentáveis.

8. A Gestão Pública orientada para o desempenho

A Gestão Pública orientada para o desempenho faz uso sistemático das informações sobre as metas de desempenho das iniciativas públicas (geralmente em termos de resultados e impacto) para coordenar as iniciativas públicas. É esperado que o gestor público profissional gerencie adequadamente as ações que permitem alcançar determinadas metas de desempenho, derivadas dos objetivos públicos e mensuradas por meio de indicadores apropriados, com o propósito de gerar valor público.

Esse procedimento é organizado em dois momentos (político e técnico). No primeiro momento, político, os objetivos e as metas são estipulados politicamente e servem de parâmetro para a alocação dos recursos entre as diversas iniciativas públicas. No segundo momento, técnico, são detalhados

e especificados os objetivos e as metas individuais dos atores envolvidos. Além disso, também são estabelecidos, para cada objetivo, os respectivos indicadores de desempenho que serão utilizados para monitorar e avaliar o cumprimento das metas, permitindo recompensar ou sancionar os atores envolvidos de acordo com seu desempenho. Na teoria, a lógica que orienta gestão por desempenho é simples, mas, na prática, é necessário observar algumas peculiaridades inerentes à Gestão Pública.

Primeiro, apesar dessa lógica, baseada em informações sobre o alcance das metas de desempenho, ser tradicionalmente utilizada pelas organizações (dirigidas por administradores) que operam segundo o modo de coordenação hierárquico, baseado no comando e no controle, uma gestão orientada para o desempenho pode ser adotada em qualquer tipo de modo de coordenação (hierárquico, competição ou redes) ou de ferramenta (organizacional, regulatória, contratual, financeira, redes). Uma gestão orientada para o desempenho está associada à capacidade de governança que precede a escolha sobre o melhor modo de coordenação e a respectiva ferramenta de Gestão Pública. Sem aferir o desempenho, a Gestão Pública é incapaz de gerar valor público, pois é incapaz de determinar apropriadamente os parâmetros de sua atuação em relação aos problemas sociais, segundo objetivos e critérios pré-estabelecidos.

Segundo, a Gestão Pública orientada para o desempenho precisa considerar as especificidades das iniciativas públicas, até mesmo dentro de um mesmo tipo de ferramenta. James Wilson (1989), por exemplo, diferencia as organizações públicas em relação à possibilidade, ou não, de mensurar as atividades (*outputs*) e os resultados/impacto (*outcomes*). De acordo com sua tipologia, em organizações de produção será possível observar tanto as atividades quanto os resultados (na Receita Federal, é possível aferir as atividades dos auditores e os resultados relativos ao montante de impostos coletados).

No entanto, existem organizações, denominadas procedimentais, em que será difícil observar os resultados, muito embora seja possível acompanhar as atividades (em tempos de paz, os resultados das Forças Armadas não são observáveis, embora seja possível observar suas atividades de preparação constante para a defesa). Da mesma forma, há organizações, denominadas de ofício, em que é possível observar os resultados, mas difícil observar as atividades realizadas (nos órgãos de Advocacia Pública, é fácil

observar o resultado em términos de processos ganhos, mas é difícil aferir se os defensores efetivamente realizaram as atividades esperadas).

Por fim, existem organizações, denominadas de enfrentamento, em que não é possível, ou é muito complexo, observar as atividades e os resultados (nem as atividades, nem os resultados do serviço diplomático, realizado pelos diplomatas do Ministério das Relações Exteriores, podem ser facilmente observado e mensurado) (WILSON, 1989). Na prática, esse modelo demonstra que não só pode ser difícil, embora sempre desejável, estabelecer indicadores e metas, segundo os inúmeros critérios possíveis de desempenho, mas que também será sempre necessário levar em consideração o contexto da iniciativa pública. Além disso, é preciso reconhecer ainda que existem não só agências públicas, mas também ferramentas e modos de coordenação que exigem sistemas específicos de gestão orientados para o desempenho.

Terceiro, a Gestão Pública orientada para o desempenho precisa não somente mensurar adequadamente o desempenho, mas também associar os incentivos adequados para coordenar a ação dos agentes. É o sistema de estruturação de incentivos que induzirá os agentes envolvidos nas iniciativas públicas a avaliarem criticamente suas operações, questionarem suas rotinas e buscarem soluções inovadoras para os problemas sociais. A gestão orientada para o desempenho enfatiza o alcance dos objetivos, segundo as metas estipuladas previamente, como o critério adequado de responsabilização dos gestores públicos, "ao contrário de uma perspectiva baseada na administração de recursos (*inputs*) ou no mero cumprimento das leis" (VAN DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015, p. 182).

Como a Gestão Pública tem compromisso com a geração de valor público, os resultados da avaliação de desempenho estarão associados a incentivos (recompensas e punições) que visam induzir e coordenar o comportamento dos agentes envolvidos nas iniciativas públicas. De forma transparente, os agentes devem ser chamados à responsabilidade e assumir a responsabilidade da Gestão Pública. Segundo a OCDE (2008), os sistemas de incentivos devem considerar incentivos positivos e negativos, relacionados ao financiamento, à flexibilidade e à reputação.

Quadro 54. Incentivos baseados no resultado

Mecanismos	Incentivos positivos	Incentivos negativos
Financiamento	· elevar o financiamento; · manter o *status quo*; · prover bônus; · aumentar o orçamento.	· reduzir o financiamento; · ajustar o financiamento; · reduzir salários; · reduzir o orçamento.
Flexibilidade	· permitir a manutenção e o ajuste dos ganhos de eficiência; · flexibilizar a transferência de fundos orçamentários; · isentar as agências das exigências de informação sobre as atividades.	· centralizar os recursos; · restringir as autorizações para a transferência de recursos; · elevar os requisitos de informação sobre as atividades; · realizar auditorias.
Reputação	· reconhecer publicamente o bom desempenho.	· publicizar as críticas ao mau desempenho.

Fonte: OCDE (2008, p. 174).

Quarto, mesmo o melhor sistema de desempenho, como todo arranjo institucional, está suscetível ao comportamento oportunista. Na prática, isso significa que as tentativas de mensuração podem encorajar determinados agentes a manipular informações ou comportamentos para "atingirem as metas", para serem recompensados ou evitarem a sanção, sem observarem o efetivo alcance dos objetivos ou considerarem possíveis consequências adversas. Essas atitudes se expressam em diversos comportamentos como: a) "fazer somente o necessário para cumprir a meta"; b) privilegiar as atividades que geram impacto mensurável sobre as metas, negligenciando as demais atividades necessárias que não geram resultados mensuráveis; e, c) somente executar as atividades necessárias um pouco tempo antes da mensuração das metas (VAN DOOREN; BOUCKAERT; HALLIGAN, 2015).

Por essa razão, os efeitos estratégicos de interação, especialmente as práticas oportunistas que podem emergir da implementação de um sistema de gestão de desempenho, precisam ser levados em consideração e orientar a definição das metas e a análise dos resultados. Por fim, em razão dos limites e dificuldades no estabelecimento de um sistema adequado de incentivos (recompensas e sanções), é possível adotar uma gestão de desempenho, baseada em informações sobre metas, para simples inteligência ou ranqueamento. Na primeira situação, as informações sobre

o desempenho serão coletadas e analisadas para promover a avaliação, o aprendizado e a correção das atividades e resultados, sem o estabelecimento de incentivos na forma de recompensas ou punições. A principal limitação dessa abordagem é que não há um controle sistemático ou sistema de indução para o atingimento das metas. Na segunda circunstância, as informações sobre o desempenho serão utilizadas para publicizar os resultados alcançados, permitindo identificar e reconhecer os melhores e piores agentes. Essa iniciativa cria um sistema de competição que serve para orientar o aprendizado a partir do melhor e induzir uma busca permanente pelo aprimoramento, sem precisar estabelecer um sistema exaustivo de incentivos (recompensas e sanções). A principal limitação dessa abordagem é que, mesmo que todas as iniciativas sejam igualmente satisfatórias, só será possível reconhecer um primeiro lugar etc.

Os gestores públicos são responsáveis por estabelecer a arquitetura dos sistemas de desempenho, por meio de instituições orientadas para o alcance dos objetivos, com o propósito de gerar valor público. Dessa forma, para cada iniciativa pública – considerando a capacidade de governança e as peculiaridades do contexto público –, o gestor público decidirá sobre o modo de coordenação e as ferramentas de gestão mais adequados para resolver o problema social, de acordo com as informações disponíveis e que permitem alcançar um desempenho satisfatório em face de objetivos e critérios pré-estabelecidos. Esse sistema monitora e avalia as atividades e os resultados da gestão, viabilizando o aprendizado que permite corrigir os erros e aprimorar constantemente o desempenho.

Ao estruturar um sistema de gestão como esse, orientado para o desempenho, baseado na colaboração entre setores e na escolha da ferramenta mais satisfatória de Gestão Pública, o Estado como um todo é fortalecido. Sob essa perspectiva, formas inovadoras de cooperação entre governo e sociedade civil permitem superar a visão tradicional de governo, centralizado e coercitivo, por uma nova visão de governança pública, orientada para o alcance do desempenho público mais satisfatório. No entanto, a dimensão do desempenho precisa estar devidamente associada à dimensão da conformidade, para evitar as inúmeras formas de manipulação (da mensuração e do resultado) decorrentes do oportunismo dos agentes que ameaçam comprometer a geração efetiva de valor público.

9. Principais conceitos

Coprodução: governo e organizações sociais compartilham objetivos e estratégias de prestação de serviços de interesse público

Critérios de avaliação: são os parâmetros utilizados para atribuir valor ou mérito às políticas públicas (por exemplo, a cobertura, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a sustentabilidade)

Custo de oportunidade: custo econômico de renunciar às demais oportunidades possíveis de consumo ou investimento

Equidade social: o princípio que estabelece que cada cidadão, a despeito de sua condição pessoal, social ou econômica, tem o direito e merece receber o mesmo tratamento pela Administração Pública do Estado

Ferramentas da Gestão Pública: são os métodos pelos quais a ação coletiva (cooperação) é promovida e estruturas de coordenação são institucionalizadas para resolver os problemas sociais (por exemplo, a burocracia, a regulação, os contratos, as redes de cooperação)

Gestão governamental: ramo da Gestão Pública que almeja resolver os problemas sociais mobilizando os recursos do setor público do Estado

Gestão social: ramo da Gestão Pública que visa resolver os problemas sociais mobilizando os recursos do setor social e privado do Estado

Indicadores: dados que possibilitam mensurar um fenômeno de interesse, quantitativa ou qualitativamente.

Heurísticas: processos cognitivos empregados em decisões não racionais que ignoram parte da informação com o objetivo de tornar a escolha mais fácil e rápida, permitindo acessar informação e identificar soluções "boas o bastante" para o problema

Ótimo de Pareto: estado de alocação de recursos sociais em que é impossível realocá-los de modo tal que a situação de qualquer participante seja melhorada sem piorar a situação individual de qualquer outro participante

Política pública baseada em evidências: intervenção pública desenhada e avaliada pela melhor evidência científica disponível

Serviço de interesse público: todo bem ou serviço que gera valor público, produzido, financiado ou coordenado por qualquer setor do Estado

Stakeholders: partes interessadas

10. Endereços eletrônicos de interesse

Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong)

Community Planning Toolkit

Community Tool Box – University of Kansas

Casoteca de Gestão Pública (Enap)

Free Open-Source participatory democracy for cities and organizations

IBM Center for The Business of Government

Public Design Vault

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

Grupo de avaliação da Organização das Nações Unidas

11. Bibliografia complementar

BASON, Christian. *Leading public sector innovation*: co-creating for a better society. Bristol: Policy Press, 2018.

BARDACH, Eugene. *A practical guide for policy analysis*: the eightfold path to more effective problem solving. 4. ed. London: SAGE, 2012.

COLANDER, David; KUPERS, Roland. *Complexity and the art of public policy*: solving society's problems from the bottom up. Princeton: Princeton University Press, 2014.

DORST, Kees. *Frame innovation*: create new thinking by design. MIT Press, 2015.

IPEA. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex ante* - volume 1. Brasília: Ipea, 2018a.

IPEA. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex post* - volume 2. Brasília: Ipea, 2018b.

LIEDTKA, Jeanne; SALZMAN, Randall. *Applying design thinking to public service delivery*. IBM Center for The Business of Government. 2018.

HOWLETT, Michael. *The policy design primer*: choosing the right tools for the job. New York: Routledge, 2019.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. *Handbook of policy formulation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

HUPE, Peter; HILL, Michael. *Implementing public policy*: governance in theory and in practice. London: Sage, 2002.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública*: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2010.

MOYNIHAN, Donald. *The dynamics of performance management*: constructing information and reform. Washington: Georgetown University Press, 2008.

SEAE. SECRETARIA DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE. *Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. Brasília: Ministério da Economia, 2021.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geer. *Public management reform*. A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian State. Oxford: Oxford University Press, 2011.

VAN DOOREN, Wouter; BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. *Performance management in the public sector*. New York: Routledge, 2015.

VIEIRA, James; TAVARES, Rodrigo. *Governança, gestão de riscos e integridade*. Coletânea de Gestão Pública. Brasília: Enap, 2019.

CAPÍTULO 7

CONFORMIDADE

Objetivos do capítulo

- Entender a relação entre a honra, a ética e a integridade na Gestão Pública
- Compreender o que é o governo responsivo (*accountable*)
- Explorar as formas de realização do processo de construção jurídica das políticas governamentais (controle de legalidade)

Conteúdo

Introdução
Honra na Gestão Pública
Ética na Gestão Pública
Corrupção, fraude e incompetência
A integridade na Gestão Pública
Accountability – a responsividade na Gestão Pública
Governo responsivo, *accountability* e poder discricionário dos agentes
Estratégias de implementação dos mecanismos de *accountability*
Controle da legalidade
O processo de construção jurídica das políticas governamentais
Considerações finais
Principais conceitos
Endereços eletrônicos de interesse
Bibliografia complementar

Rui Barbosa

Rui Barbosa de Oliveira é uma das personalidades mais importantes da história política brasileira. Exemplo de homem público honrado, foi político, advogado, jornalista, diplomata e filólogo. Rui Barbosa foi um dos principais autores da Constituição Republicana de 1891, defensor do abolicionismo, do federalismo, da livre imprensa, da paz e da igualdade entre as nações, das garantias e dos direitos individuais.

No início da vida pública, ainda durante o Império, ele atuou diretamente, como deputado na reforma eleitoral, na reforma geral do ensino e na abolição da escravidão. Defensor dos princípios republicanos, apoiou a Proclamação da República, embora tenha se decepcionado com o rumo autoritário tomado pelos primeiros presidentes brasileiros, todos militares.

Rui Barbosa é autor de frases célebres, como:

> O ensino, como a justiça, como a administração, prospera e vive muito mais realmente da verdade e moralidade com que se pratica, do que das grandes inovações e belas reformas que se lhe consagrem (BARBOSA, 1910, p. 37).

> De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto (BARBOSA, 1914, p. 86).

> A imprensa é a vista da nação. Por ela é que a nação acompanha o que lhe passa ao perto e ao longe, enxerga o que lhe malfazem, devassa o que lhe ocultam e tramam, colhe o que lhe sonegam, ou roubam, percebe onde lhe alvejam, ou nodoam, mede o que lhe cerceiam, ou destroem, vela pelo que lhe interessa, e se acautela do que ameaça (BARBOSA, 1990, p. 20).

> A abolição da escravidão, quer o governo queira, quer não queira, há de ser efetuada num futuro próximo (BARBOSA, 1869, p. 3).

> Com a lei, pela lei e dentro da lei; porque fora da lei não há salvação. Eu ouso dizer que este é o programa da República (BARBOSA, 1892).

Durante a Primeira Guerra Mundial, Rui Barbosa defendeu que o princípio da neutralidade não poderia ser confundido com indiferença e

impassibilidade, apoiando firmemente a causa dos aliados. Anos depois, como diplomata brasileiro na Conferência de Haia, afirmou que, na ordem jurídica internacional, todas as nações são iguais e soberanas.

Como jornalista, defendeu a liberdade de imprensa. Como advogado, defendeu os direitos e as garantias individuais, por meio de instrumentos como o habeas corpus, bem como o dever ético no exercício da advocacia. Como candidato à Presidência da República, em 1910, promoveu a primeira campanha presidencial moderna realizada no Brasil, inspirada em princípios democráticos, em oposição à candidatura de um militar, denominada de campanha civilista.

É fundador da Academia Brasileira de Letras, patrono do Senado Federal e dos advogados brasileiros. Seu importante legado intelectual e histórico é gerido pela Fundação Casa de Rui Barbosa, na cidade do Rio de Janeiro. Mesmo atuando nas condições mais adversas, políticas e pessoais, a trajetória pública e o exemplo de cidadania de Rui Barbosa servem de inspiração para todos aqueles que buscam promover os valores da República, da democracia, da justiça, da ética e da integridade.

A Gestão Pública é exercida por indivíduos motivados por sentimentos de honra, valores e princípios, inseridos em um contexto gerencial e legal que impõe limites para servir ao interesse público. Neste capítulo, analisaremos a importância de associar critérios de conformidade ética e legal ao desempenho necessário para resolver os problemas sociais e promover a criação de valor público.

1. Introdução

O *ethos* da Gestão Pública informa com que propósito a Gestão Pública deve ser praticada. Por que deveríamos nos preocupar em resolver os problemas sociais ao invés de tirar proveito pessoal deles? Quais princípios inspiram a Gestão Pública para melhor viver? Como os gestores públicos devem agir em relação a si mesmos e aos outros membros da comunidade? A Gestão Pública é uma disciplina prática, orientada por um *ethos* próprio, a partir do qual as decisões serão julgadas como satisfatórias ou insatisfatórias, certas ou erradas, legais ou ilegais, em termos técnicos, principiológicos e da lei que são partilhados pela comunidade política (SVARA, 2015). O *ethos* corresponde à dimensão axiológica da disciplina,

que estabelece como os profissionais devem se comportar para melhor exercer a profissão, conviver em sociedade e promover a felicidade própria e da comunidade.

Tradicionalmente, todas as disciplinas científicas possuem um *ethos* – virtudes, deveres, valores, princípios e hábitos compartilhados – que constitui sua orientação axiológica a respeito do objeto de estudo. O *ethos* orienta o julgamento, justificando as decisões sobre como conduzir o comportamento individual e estabelecendo o que deve, ou não, ser feito, diferenciando, na prática, o bom do mau comportamento. Na Medicina, os profissionais prestam o tradicional juramento de Hipócrates, em que se comprometem com o exercício ético de sua profissão. Nesse compromisso, por exemplo, afirmam que seu comportamento será pautado pela honestidade, a caridade e a ciência, sem corromper os costumes ou favorecer o crime, para gozar de boa reputação entre os homens.[28] No Direito, é comum que os juristas que desejam exercer a advocacia prestem juramento se comprometendo a respeitar a Constituição e a ordem jurídica do Estado Democrático, pautando seu comportamento pela dignidade e independência.

Em qualquer ciência, o conhecimento científico pode ser utilizado com propósitos contrários ao *ethos*. Por exemplo, o médico pode utilizar seu conhecimento para deliberadamente retardar o tratamento, agindo sobre os sintomas ao invés das causas da doença (ou ainda voltar-se para o desenvolvimento de armas biológicas), ou dedicar-se à cura e ao tratamento de doenças, mesmo que isso implique em auferir menos rendimento. O jurista pode utilizar seu conhecimento para explorar brechas que desvirtuem o sentido das normas, recebendo generosos honorários por sua rede de influência ou capacidade de criar e explorar brechas, ao invés de contribuir para a justa aplicação dos dispositivos legais, garantindo o direito de seu constituinte. Da mesma forma, o gestor público pode utilizar seu conhecimento para aprofundar os problemas sociais, auferindo vantagem pessoal, ao invés de contribuir para a promoção do interesse público do Estado. Os dilemas éticos, sobre o que é bom e mau comportamento, perpassam o exercício

28 Prometo que, ao exercer a arte de curar, mostrar-me-ei sempre fiel aos preceitos da honestidade, da caridade e da ciência. Penetrando no interior dos lares, meus olhos serão cegos, minha língua calará os segredos que me forem revelados, o que terei como preceito de honra. Nunca me servirei da minha profissão para corromper os costumes ou favorecer o crime. Se eu cumprir este juramento com fidelidade, goze eu para sempre a minha vida e a minha arte com boa reputação entre os homens; se o infringir ou dele afastar-me, suceda-me o contrário.

de todas as profissões. Seja por ignorância ou incompreensão a respeito da importância do *ethos*, seja por desvirtuamento motivado por interesse próprio ou por verdadeira filiação a princípios contrários à ética estabelecida, as infrações cometidas contra o "dever ser" de qualquer disciplina científica têm potencial para causar severos prejuízos à comunidade e comprometer não só a boa reputação individual, mas também a boa convivência e a felicidade de todos.

É o comportamento eticamente orientado que inspira nossas ações como cidadãos e profissionais integrantes de uma determinada comunidade política. A corrupção governamental, por exemplo, é um problema social relevante que resulta de uma série de causas; porém, existe uma clara violação do ethos da Gestão Pública nessa prática. Quando um agente governamental (político ou burocrático) se apropria de algum recurso público para uso pessoal ou privado, fere seu compromisso e dever profissional para com o Estado. Por isso, desenvolver o *ethos* profissional e saber aplicá-lo no cotidiano prático do exercício profissional é tão importante quanto saber regular ou estruturar uma organização. Subjacente à decisão e ao comportamento de cada profissional existem princípios, valores, hábitos e crenças que orientam o comportamento individual em favor da realização da boa prática.

A Gestão Pública é fundada num modelo de governança colaborativa em que organizações governamentais e não governamentais colaboram na resolução dos problemas sociais da comunidade. Isso significa que o comprometimento com a resolução dos problemas sociais é uma orientação axiológica, comum aos ramos da Gestão Pública, que dirige o comportamento tanto dos agentes governamentais quanto sociais. Além disso, vale observar que um comportamento eticamente orientado pauta o comportamento nas múltiplas esferas de interação do indivíduo – social, profissional e pública. É difícil admitir que um indivíduo que paute seu comportamento social pela violação do princípio da "igualdade" (pregando a violência contra minorias em sua igreja, escola e grupos sociais do qual faz parte) possa ter comportamento em favor do princípio da "igualdade" em sua conduta profissional ou pública (quando, por exemplo, atuando nos órgãos de governo ou da Administração Pública, deverá garantir os direitos fundamentais das minorias). O comportamento eticamente orientado perpassa a esfera social, profissional e pública dos indivíduos.

Orientar o comportamento individual do gestor público pelo ethos da profissão é fundamental para garantir a integridade, a legitimidade, a efetividade da Gestão Pública, a boa reputação, o profissionalismo e a capacidade técnica de seus agentes e promover o desenvolvimento da comunidade política.

2. Honra na Gestão Pública

Em 1996, as Nações Unidas aprovou o Código Internacional de Conduta para Agentes Públicos como um anexo da Resolução Contra à Corrupção da Assembleia Geral (Resolução das Nações Unidas nº 51/59). Neste documento, que mais tarde subsidiaria a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), ratificado por 187 países, inclusive todos os membros da CPLP, os Estados concordam que os agentes públicos devem desempenhar suas funções de acordo com as leis e os procedimentos administrativos, com eficiência, eficácia e integridade, agindo de forma atenciosa, justa e imparcial, vedando o tratamento preferencial indevido e a discriminação, especialmente nas ações em que há abuso do poder da autoridade pública investida (UNODC, 2007).

Lucius Quinctius Cincinnatus

Em 458 a.C., Roma estava militarmente ameaçada pelos équos que cercavam a cidade e ameaçavam invadi-la. Frente à ameaça, o Senado, em pânico, autorizou a nomeação de um ditador para salvar a cidade. O indicado foi *Lucius Quinctius Cincinnatus*, que abandonou as atividades em sua fazenda para assumir o governo. Em dezesseis dias, dirigindo pessoalmente o exército, o novo comandante derrotou o inimigo na batalha de Monte Álgido. Após esse feito militar que poderia ter lhe garantido poder ilimitado para governar Roma, Cincinato renunciou ao seu mandato, devolvendo o poder ao Senado e retornando à vida de cidadão comum. Desde então, por haver atendido ao pedido de socorro da cidade e depois renunciado aos privilégios do governo ditatorial, Cincinato é reconhecido ao longo da história política como um exemplo de honradez, virtuosidade cívica e liderança de espírito público.

O dever de honra é o compromisso fundamental que vincula o gestor público aos demais membros da comunidade. Por isso, desde a Idade Antiga, o exemplo de Cincinato se mantém vivo entre os agentes públicos, sendo reverenciado como um caso de comportamento público honrado por gerações. Em 1783, George Washington, general da Revolução Americana, retirou-se da vida pública após a vitória, repetindo o exemplo do antigo romano. No Brasil, o imperador Dom Pedro II, quando deposto, em 1889, recusou-se a iniciar uma guerra civil para manter o poder, aceitando o exílio e tornando-se um exemplo de honradez raramente reproduzido por seus sucessores republicanos que, em sua maioria, passaram a governar tiranicamente.

Cumprir o dever cívico e se retirar da vida pública, renunciando às honras e privilégios do poder, sempre foi reconhecido como o ideal de honra esperado de alguém que exerce uma função pública. Na Gestão Pública, a atitude honrada é a bússola que orienta o comportamento cívico, republicano, genuinamente dedicado ao público. Até hoje, a honra é reverenciada em nossa cultura por meio de lendas, exemplos e histórias, reproduzidas na forma de livros e filmes, contadas para demonstrar o valor da coragem, do sacrifício, da dedicação e da verdade, que devem inspirar um "ser humano honrado".[29]

A honra é o fundamento a partir do qual as virtudes morais e os princípios éticos são construídos. O agente que não reconhece o dever de observar seu compromisso para com a comunidade, agindo de forma desonrosa, não dispõe do discernimento necessário para agir de maneira ética e virtuosa. A honra é a essência da gestão dos assuntos públicos. Desde a Antiguidade, reconhece-se que é aos indivíduos honrados que deve ser confiada a autoridade para gerir os assuntos públicos. Agir de todas as formas para conquistar ou manter o poder e seus privilégios, traindo a confiança depositada pela comunidade política, sempre foi considerada uma atitude desonrada, uma violação do dever de agir conforme o interesse público.[30]

29 Inúmeras manifestações culturais (lendas, poemas, livros e filmes, como a Ilíada e a Odisseia, Beowulf, Arthur e os cavaleiros da távola redonda, Star wars, O senhor dos anéis) ilustram bem como diferentes culturas, em diferentes momentos históricos, valorizam e promovem o comportamento honrado.

30 Pero Vaz de Caminha, por exemplo, ao invés de ser unicamente lembrado por sua dedicação ao Estado português – a despeito de sua longa contribuição na gestão dos assuntos públicos –, é lembrado pelo pedido desonroso que fez de emprego aos seus sobrinhos, quando participou do feito histórico de desembarque no Brasil, em 1500.

O que se espera dos agentes que atuam em favor da resolução dos problemas sociais? Agir de maneira honrada, observando o dever profissional, ou seja, compreender que a gestão dos assuntos públicos não é o gozo de uma posição pessoal de privilégio, mas o compromisso com a promoção dos objetivos de desenvolvimento da comunidade. A riqueza, a propriedade, o respeito, o sucesso e os objetivos pessoais são realizados na esfera privada. A prática da Gestão Pública, governamental ou social, é um compromisso profissional e cívico em prol da comunidade, da grandeza do Estado e do bem-estar de seus cidadãos. Uma vez assumido, voluntariamente, é um dever profissional do agente para com o Estado. Esse dever de servir à comunidade é orientado por princípios e virtudes individuais do agente, que as associa à capacidade de prestar contas e assumir a responsabilidade pelas suas ações. O *ethos* da Gestão Pública está fundado no sentimento de que seus agentes, especialmente aqueles que ocupam posições de confiança no governo e nas organizações da Administração Pública, são motivados pelo compromisso e o dever de servir ao interesse público.

Assim, como os antigos cavaleiros medievais estavam submetidos a um código de honra que exigia a prova do campo de batalha (*noblesse oblige*), assumindo os riscos físicos para demonstrar seu valor, os modernos gestores públicos – detentores da autoridade, do prestígio e dos recursos sociais – devem assumir os riscos políticos, éticos e profissionais do cargo e de suas responsabilidades, para proteger os cidadãos, o regime político e a Constituição.[31] O cavalheiro (*knight*) é o indivíduo que tem o bem-estar dos demais como principal preocupação; ao contrário do patife (*knave*), que é o indivíduo que tem, como única preocupação, o seu próprio interesse individual (LE GRAND, 2003, p. 18).

Os gestores públicos precisam ser heroicos o suficiente para, assim como os antigos cavaleiros, colocarem em risco o seu bem-estar pessoal. Esses profissionais não são admirados se não disporem de virtudes como a coragem, a honradez, a disposição de arriscar o cargo, de serem criticados e incompreendidos como geralmente as pessoas heróicas o são. Os gestores públicos estão imersos em um ambiente de incerteza muito superior àquele dos demais profissionais, razão pela qual não só devem assumir os riscos

31 O termo francês deve ser entendido como o dever de agir conforme sua posição; ou seja, ser nobre implica agir com nobreza, não somente gozar de seus privilégios.

gerenciais comuns a todo administrador, mas também empenhar suas carreiras e suas reputações para proteger os valores e princípios do Estado.

O gestor público profissional empenha sua honra.

Ilíada

Glauco, por que razão nós dois somos os mais honrados com lugar de honra, carnes e taças repletas até cima na Lícia, e todos nos miram como se fossemos deuses? Somos proprietários de um grande terreno nas margens do Xanto, belo terreno de pomares e de searas dadoras de trigo. Por isso é nossa obrigação colocarmo-nos entre os dianteiros dos Lícios para enfrentarmos a batalha flamejante, para que assim diga algum dos Lícios de robustas couraças: 'Ignominiosos não são os nossos reis que governam a Lícia, eles que comem as gordas ovelhas e bebem vinho seleto, doce como mel; pois sua força é também excelente, visto que combatem entre os dianteiros dos Lícios'. Meu amigo, se tendo fugido desta guerra pudéssemos viver para sempre isentos de velhice e imortais, nem eu próprio combateria entre os dianteiros nem te mandaria a ti para a refrega glorificadora de homens. Mas agora, dado que presidem os incontáveis destinos da morte de que nenhum homem pode fugir ou escapar, avancemos, quer outorguemos glória a outro, ou ele a nós – Ilíada, XII, 310-325 (Homero, 2013, p. 305-306).

Esse trecho do discurso de Sarpédon a Glauco, na obra Ilíada, é um exemplo do comportamento honrado esperado daqueles que servem a comunidade política, pois lembra que essa virtude pessoal não é derivada do nascimento ou dos títulos, mas das provas oferecidas nos combates que o destino impõe. O líder honrado não é aquele posicionado estrategicamente na retaguarda dando ordens, mas o que avança à frente dos demais e não recua quando os outros pensam em fugir. O Rei Lício e seu maior guerreiro são merecedores do banquete, pois são os primeiros a arriscarem a própria vida na batalha. Sua imortalidade é conquistada pela glória demonstrada em campo, que deixam uma memória de bravura e orgulho aos seus herdeiros e compatriotas.

A honra pessoal deriva da reputação do indivíduo na sociedade e de suas ações, sendo inclusive considerada um importante ativo no mundo dos negócios. O sentimento de honra é o resultado da integridade pessoal e da honestidade. Os indivíduos honrados são aqueles que vivem segundo valores, princípios e, o mais importante, respeitando seus compromissos (palavra dada é palavra cumprida). Uma pessoa de palavra é aquela que empenha todos os esforços possíveis para manter seus compromissos. Indivíduos íntegros detêm um elevado senso ético (sabem discernir o que é certo do que é errado), respeitam a essência de seus valores e princípios, sabendo o que farão, independentemente da pressão imposta pelas circunstâncias. Esta é a honra pessoal, que não deriva de título, cargo ou posição, mas do comportamento do próprio indivíduo em sociedade.

Por outro lado, a honra na Administração Pública deriva da reputação do indivíduo investido de autoridade para agir em nome do Estado. A Gestão Pública, quando exercida de maneira honrosa, exige de seus profissionais a compreensão de que detêm uma obrigação especial para com os demais cidadãos a quem servem (essência do termo "servidor público"). São indivíduos que respeitam os princípios éticos e as normas de sua jurisdição, geralmente fixados na Constituição e nas leis. Para um gestor público honrado, a promessa de "defender a Constituição e as leis" é realmente levada a sério. Para esse gestor, o compromisso com a Constituição e as leis é o fundamento da atuação profissional, é seu dever, pois empenha a palavra, a reputação e a honra pessoal nesse compromisso.

A tradição de honra na Administração Pública é uma questão reconhecidamente tão importante que as autoridades públicas do Estado, no exercício do cargo, recebem o tratamento de "Vossa Excelência" – um indicativo de que a comunidade tem a expectativa de que a autoridade pública será exercida de forma honrosa. Entretanto, esse tratamento decorre do exercício da autoridade do Estado que ocorre em momento e circunstância determinada, ou seja, essa deferência é uma prerrogativa do exercício do cargo (*ex officio*), não um privilégio pessoal inerente ao sujeito que o ocupa temporariamente. O juiz é uma autoridade no Fórum; o parlamentar, na sua casa legislativa; o administrador público, em sua repartição, agindo em nome do Estado para dar cumprimento aos seus objetivos. Em uma República, fora dessas circunstâncias específicas,

a autoridade pública é simplesmente um cidadão como os demais, subordinado à mesma lei, detentor dos mesmos direitos e deveres.

Na República, todos os cidadãos são sujeitos iguais em direitos e obrigações perante a comunidade política. Do chefe de governo ao recém-nascido, do servidor público ao empresário, do cidadão rico ao cidadão pobre, todos estão protegidos e subordinados à mesma lei, aplicável sem distinção. Isso significa que, ao reconhecer a honorabilidade do cargo exercido pelo agente público (político ou burocrático), de forma nenhuma se reconhece ao ocupante qualquer privilégio pessoal. Ao contrário, pois o exercício do cargo decorre exatamente de um compromisso para com a comunidade – o dever de servir ao interesse público –, nunca do gozo de uma posição pessoal de privilégio pretensamente garantido pelo Estado. Impõe-se ao gestor público o dever de "servir ao público", não de se prevalecer da confiança nele depositada pela comunidade política.

A honra, porém, não deve ser confundida com a ética ou com a moral. A honra é a virtude necessária, o sentimento de compromisso essencial, para que o indivíduo possa orientar seu comportamento em favor do exercício do ethos da Gestão Pública. A ética é um dos pilares desse ethos, responsável por julgar se uma determinada decisão aplicável à comunidade política é ou não correta, com base em princípios de natureza racional, aplicáveis a todos, de forma universal.

Quadro 55. A honra, a ética e a moral

	Atributo	Orientação
Honra	Virtude	Compromisso com o dever
Ética	Princípio	Agir correto, de acordo com princípios de natureza racional e universal
Moral	Valor	Agir bem, de acordo com os valores de seu meio social e cultural

Fonte: elaborado pelo autor.

A moral, por sua vez, também contribui para a decisão dos indivíduos sobre o que é certo ou errado, mas não compõe o ethos da Gestão Pública, pois é pautada pelos costumes, pela tradição e pelos valores subjetivos de grupos sociais específicos (igreja, partido, família, grupo social, nacionalidade etc.). Em uma sociedade democrática e plural, apesar dos valores morais serem objeto de proteção – pois é assegurado a todos o livre exercício de seus valores e crenças, manifestados de forma pacífica e voluntária –, não é admitida, de forma legítima, que as decisões coletivas, impostas coercitivamente a toda a comunidade política, sejam orientadas pelos sentimentos morais, que sempre serão particulares e vinculado ao pertencimento a determinado grupo social.

3. Ética na Gestão Pública

A ética é fundada em valores alçados à categoria de princípios universais, gerais e abstratos que justificam a conduta individual. A ética é uma disciplina prática que permite julgar racionalmente, em termos de certo e errado, qualquer ação humana. A dimensão ética orienta o gestor público a refletir não somente como um bom profissional, atuando conforme a autorização legal conferida pelo Estado, de forma estrategicamente competente e observando os critérios técnicos, mas como um agente guiado por princípios éticos universais.

A ética é baseada em princípios universais. Isso implica que, ao invés de pautar sua atuação pelos valores de sua própria consciência moral, a partir do que considera individualmente como bom ou ruim, o agente da Gestão Pública deve buscar agir corretamente ao conhecer os princípios éticos e saber aplicá-los adequadamente às diversas circunstâncias práticas. Trata-se de agir de forma correta (ética), mesmo em oposição a valores individuais ou compartilhados com grupos sociais no qual está inserido (religião, partido político, ideologia econômica, nação etc.).

Os princípios éticos identificam os tipos de ação que são universalmente corretos. Esses princípios podem desprezar as consequências que resultam das ações (perspectiva ética deontológica) ou considerá-las (perspectiva ética teleológica).

Ética da convicção e da responsabilidade

Max Weber, em uma famosa palestra proferida em 1919, afirmou que os indivíduos podem pautar sua conduta pela ética da convicção ou da responsabilidade (WEBER, 2011). A ética da convicção é aquela do cidadão comum e do administrador público orientado por princípios abstratos de conduta como a igualdade, a justiça, a impessoalidade etc. Essa é uma ética de natureza deontológica. O indivíduo valoriza a observância do princípio acima de tudo. Logo, um pacifista eticamente orientado, por exemplo, nunca admitiria reagir a um ato de violência com outro ato de agressão. Esse pacifista não analisa as consequências, pois age para assegurar que está com a razão – ou seja, assegurar que a sua conduta é a correta.

No entanto, segundo Max Weber, um líder político deve orientar sua conduta pela ética da responsabilidade, na qual a análise das consequências deve prevalecer. Na prática isso significa que mesmo um líder político pacifista, na iminência de uma agressão militar, age de maneira eticamente correta ao empregar a força física necessária à contenção da ameaça. A responsabilidade do líder político é para com as consequências da decisão. Nessa circunstância especial, não basta dizer "somos pacifistas e agimos como tal" se as consequências dessa conduta implicarem na aniquilação militar. Líderes políticos eticamente orientados assumem a responsabilidade pelas consequências das ações realizadas durante o exercício do mandato público conferido pelo Estado.

As correntes éticas deontológicas são não consequencialistas, pois valorizam o dever e a obrigação da ação, independentemente das consequências. Segundo o imperativo categórico, proposto por Immanuel Kant (1785), os indivíduos devem agir baseados em princípios que desejariam ver aplicados universalmente. Ou seja, os agentes devem fazer ao outro o que desejariam que fosse feito a todos (inclusive a si próprio). Segundo Immanuel Kant (2003, p. 65): "age como se a máxima de tua ação devesse tornar-se, através da tua vontade, uma lei universal.".

A ética deontológica aplica princípios que estabelecem a maneira correta de agir independentemente do contexto, da pessoa, do momento, do grupo social, do Estado e principalmente do resultado da ação. A ética aplica a razão para deduzir, do princípio universal, os deveres do indivíduo, tomados um a um. Assim, indivíduos racionais, eticamente orientados,

podem concluir facilmente que não devem matar, pois não esperam que o assassinato se torne uma prática generalizada, ameaçando a própria vida; não devem roubar, pois não esperam que o roubo se torne uma prática universal, ameaçando o próprio patrimônio.[32]

São também considerados exemplos de princípios éticos deontológicos relevantes, particularmente para a prática da Gestão Pública, aqueles que estabelecem os princípios de justiça igualitária, como proposto por John Rawls (1971), e o princípio comunitário formulado por Amitai Etzioni (1996).

> Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos. As desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo: a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável (princípio da diferença), e b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (princípio da igualdade de oportunidades) (RAWLS, 1971, p. 302, tradução livre, grifo nosso).

> Respeite e mantenha a ordem moral da sociedade como você gostaria que a sociedade respeitasse e mantivesse a sua autonomia (ETZIONI, 1996, p. xviii, tradução nossa).

O princípio de justiça igualitária, por exemplo, tem significativo impacto na Gestão Pública, ao justificar eticamente as políticas de promoção da equidade que beneficiam cidadãos em situação de pobreza e exclusão social e incentivam medidas de redistribuição e redução das desigualdades socioeconômicas, independentemente de considerações sobre as possíveis consequências benéficas para o desenvolvimento e outros fatores. A honestidade, a independência, a impessoalidade, a competência e a integridade são princípios que geralmente orientam a decisão e a ação de um profissional eticamente orientado, moldado pela educação para atuar em conformidade com a excelência da conduta.

Por outro lado, as correntes éticas teleológicas são consequencialistas, pois julgam a ação observadas às suas consequências. Isto porque, segundo seus adeptos, não poderia existir princípio ético racional capaz

32 São exemplos destes princípios gerais: as "regras de ouro" descritas nas escrituras cristãs (não fira os outros de forma que você mesmo acharia prejudicial), na doutrina budista (não faça ao outro o que não gostaria que fizessem consigo), no confucionismo (nunca imponha ao outro o que não gostaria que fosse imposto a si).

de oferecer uma justificação em detrimento das ações, sem considerar as suas consequências. A principal corrente ética teleológica é o utilitarismo, que estabelece como correta a ação que produz o maior bem para maior número de pessoas, maximizando o bem-estar das partes interessadas.

Uma ação não é correta per se, mas porque seus resultados promovem a máxima satisfação possível do maior número de pessoas. Ou seja, as ações devem ser analisadas em função de sua capacidade de aumentar o bem-estar da comunidade, abrindo espaço para considerações sobre a relação custo-benefício e a eficiência das ações. Não se trata apenas de agir conforme princípios éticos abstratos, mas de considerar as consequências práticas da ação e os impactos que ela promove sobre o bem-estar geral da comunidade.

Essa lógica é exemplificada no trecho a seguir, que trata sobre os limites da liberdade individual, proposto por John Stuart Mill (1991 [1859]):

> Esse princípio é o de que a única finalidade para a qual a humanidade está autorizada, individual ou coletivamente, a interferir na liberdade de ação de qualquer de seus membros é a autoproteção. Que o único propósito para o qual o poder pode ser exercido com justiça sobre qualquer membro da comunidade civilizada, contra sua vontade, é o de evitar dano a outros. O próprio bem do indivíduo, seja material seja moral não constitui justificação suficiente. O indivíduo não pode legitimamente ser compelido a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, porque tal seja melhor para ele, porque tal o faça mais feliz, porque na opinião dos outros tal seja sábio ou reto (MILL, 1991, p. 5, grifo nosso).

A Gestão Pública está comprometida com a produção de consequências benéficas à comunidade política (geram valor público). De outra forma, não haveria justificativa ética para a existência dessa profissão. A Gestão Pública é uma atividade que visa resolver os problemas sociais para elevar o bem-estar social geral dos indivíduos que integram a comunidade. O gestor público tem um compromisso ético com o resultado, com o desempenho satisfatório, com o impacto positivo sobre o bem-estar de todos os afetados. Assim, nenhuma decisão ou ação da Gestão Pública pode ser considerada eticamente correta se gera mais custo do que benefício, mais prejuízo do que vantagem – mesmo que possa ser deontologicamente justificada. Por essa razão, o princípio da eficiência geralmente integra a relação de princípios da Gestão Pública, e seus agentes prestam contas e são responsabilizados

também pelos resultados de suas ações. Não é por razão diferente que, em palestra proferida em 1917, Max Weber destaca que é preciso observar a ética da responsabilidade na gestão dos assuntos de Estado (WEBER, 2011).

Os princípios que orientam a Gestão Pública são geralmente descritos nos Códigos de Ética e Conduta da Administração Pública. No Reino Unido, por exemplo, esses princípios são dispostos nos Padrões Éticos para Prestadores de Serviços Públicos, que estabelecem o altruísmo, a integridade, a objetividade, a prestação de contas, a transparência, a honestidade e a liderança como princípios éticos deontológicos.

Quadro 56. Instrumentos de promoção da ética nos países da CPLP

País	Instrumento
Portugal	Carta Deontológica do Serviço Público de Portugal (1993) Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (2015)
Brasil	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (1994)
Cabo Verde	Código de Ética e Conduta do Funcionário Público (2015)
Angola	Pauta Deontológica do Serviço Público (1994)
Moçambique	Normas Éticas e Deontológicas do Funcionário Público (1997)
Timor-Leste	Código de Ética para a Função Pública (2009)

Fonte: Portugal (1993), EU (2015), Brasil (1994), Cabo Verde (2015), Angola (1994), Moçambique (1997) e Timor-Leste (2009).

Como afirma a Carta Deontológica do Serviço Público de Portugal, não basta "fazer", importa também "quem" faz e o "modo" como faz. Ou seja, compete ao gestor público não só identificar a melhor alternativa em face dos critérios de desempenho, mas também considerar se a medida proposta se justifica eticamente, tanto para maximizar os princípios deontológicos que orientam a Gestão Pública quanto por suas consequências para o bem-estar geral dos indivíduos afetados.

Os estágios do desenvolvimento ético-moral

A forma pela qual os indivíduos desenvolvem seu juízo e aperfeiçoam suas competências éticas foi descrita por Lawrence Kohlberg (1981) como um processo que ocorre ao longo de três níveis (KOHLBERG, 1981). O primeiro, denominado pré-convencional, é baseado nas necessidades individuais; o segundo, convencional, no atendimento de expectativas sociais; e o terceiro, pós-convencional, no respeito a princípios universais. Cada nível é constituído por dois estágios, onde o primeiro, denominado heterônomo, é baseado em uma lógica de regras de autoridade, e o segundo, denominado autônomo, é baseado em uma lógica de reciprocidade e igualdade.

No primeiro estágio, pré-convencional, de estilo heterônomo, o indivíduo obedece às normas sociais por medo do castigo que pode vir a receber. Ocorre quando os indivíduos pensam exclusivamente no interesse próprio e fazem o que podem para fugir e evitar a punição. É o estágio mais rudimentar do desenvolvimento moral, geralmente observado nas crianças.

No segundo estágio, pré-convencional, de estilo autônomo, prevalece o raciocínio egocêntrico que respeita as normas dentro de uma concepção individualista. É o estágio do cálculo de custo-benefício que despreza o valor social da norma, observando-a meramente pela vantagem pessoal que promove ao próprio indivíduo em face dos custos da desobediência. A conformidade com a norma deriva da expectativa de ter os favores da obediência retribuídos pela boa vontade da outra parte.

No terceiro estágio, convencional, de estilo heterônomo, o indivíduo cumpre com aquilo que é esperado por aqueles com os quais interage, com o objetivo de não os desapontar. É o estágio do "bom menino" que evita a desaprovação dos demais colegas. Há o início de uma consciência social que reconhece que os interesses coletivos, de família e grupos, são mais importantes do que os individuais.

No quarto estágio, convencional, de estilo autônomo, o indivíduo admite a legitimidade das normas sociais como instrumentos de manutenção da ordem social. É o estágio em que se reconhece o dever de observar a lei e as disposições normativas como fonte da autoridade social, enfatizando a necessidade de ordem e apoio às instituições. A busca do interesse próprio é considerado legítimo somente quando admitida pelas demais normas sociais.

No quinto estágio, pós-convencional, de estilo heterônomo, o indivíduo observa os princípios acordados pela sociedade de forma imparcial, pois reconhece plenamente sua importância para o bem-estar da comunidade. É um estágio de tomada de consciência ética e moral superior, que reconhece a existência de um contrato social fundado em princípios nos quais se baseiam os demais juízos racionais individuais.

No sexto estágio, pós-convencional, de estilo autônomo, o indivíduo não só reconhece o contrato social e os princípios que o fundamentam, como também busca agir sobre estes, com o propósito de aprimorá-lo. É o estágio mais elevado do desenvolvimento do juízo ético, pois o indivíduo é completamente guiado por princípios que o permitem avaliar adequadamente as decisões e agir na promoção das reformas institucionais nas leis e políticas públicas necessárias para alcançar patamares superiores de respeito aos princípios universais e abstratos que favorecem o progresso da comunidade. Neste estágio, o juízo é plenamente regido por princípios gerais, ideais compartilhados que superam as regras sociais baseadas na autoridade de fontes institucionais, passíveis de crítica e objeto de construção a partir de um diálogo racional.

Os gestores públicos, como qualquer indivíduo, desenvolvem seu juízo e aperfeiçoam suas competências éticas e morais ao longo da vida. Entretanto, ocorre que seus agentes, ao atuarem profissionalmente, exercem constantes juízos éticos ao decidirem e implementarem políticas públicas que visam resolver os problemas sociais. Ou seja, a consciência e o preparo nas diversas dimensões que integram o ethos da Gestão Pública são fundamentais para o exercício profissional em um nível avançado, pós-convencional de desenvolvimento do juízo ético.

Ao gestor público, não basta somente o respeito convencional à autoridade legalmente instituída; é necessário o reconhecimento de princípios universais que permitam compreender as razões da lei, inclusive para orientar as decisões de sua reforma. O gestor público profissional é imbuído de um ethos que o permite compreender os benefícios sociais da observância dos princípios que culminam com o alcance do interesse público, motivando-o a respeitá-los e a promover sua expansão e aprimoramento. De outra forma, não há maneira de alcançar os objetivos comuns de desenvolvimento da comunidade política, tal como exigido pelo compromisso assumido pelo gestor público.

Essa condição é ainda mais relevante com a adoção das práticas da nova Gestão Pública e de seus mecanismos de governança baseados na colaboração e no aumento do poder discricionário dos agentes, o que demanda uma preocupação ainda maior com a estruturação de sistemas de promoção de um *ethos* público dirigido concomitantemente por leis e princípios.

4. Corrupção, fraude e incompetência

Ser gestor público é gozar de uma posição de confiança, depositada pelo Estado, para a resolução dos problemas sociais. A traição dessa confiança decorre de decisões contrárias ao *ethos* da Gestão Pública, tomadas por agentes íntegros (que violam por incompetência a dimensão estratégica, ética ou legal) ou corruptos (que visam à satisfação de seu interesse pessoal em detrimento do bem-estar da comunidade política). A traição da confiança depositada pelo Estado nos agentes da Gestão Pública é um problema tão relevante que está presente nos trabalhos que constituem os primórdios do pensamento político ocidental (obras de Heródoto, Platão, Aristóteles, Cícero, Políbio e Maquiavel já tratam desse problema). Há séculos sabe-se que a corrupção beneficia poucos em detrimento de muitos, distorce o processo legal, nega direitos fundamentais, desvia recursos dos serviços de interesse público mais básicos e compromete a eficiência econômica e a legitimidade dos regimes políticos. A corrupção é um dos maiores problemas da Gestão Pública, pois é causa direta ou indireta de muitos outros problemas sociais.

Agentes corruptos violam deliberadamente o ethos da Gestão Pública ao trair seu compromisso com a comunidade, agindo de forma desonrosa, para evadir seus deveres, abusar da confiança depositada, não assumir a responsabilidade de suas ações e promover uma competição desenfreada por recursos para alcançar seus próprios objetivos individuais (inclusive familiares ou político-partidários). Nessa mesma categoria estão os agentes que, por não estarem motivados pelo interesse público da comunidade mas pelo comprometimento pessoal com valores ou ideologias de um grupo político ou facção social, justificam eventuais infrações profissionais, éticas e legais em nome de uma "causa nobre" (como a vitória de seu próprio partido político). Agindo dessa forma, o agente atua de forma particularista, contrário à ética universalista que alicerça o *ethos* da Gestão Pública.

Em geral, o fenômeno da corrupção é reconhecido por práticas como suborno, abuso da autoridade, nepotismo e favoritismo, desfalque, fraude e extorsão, tráfico de influência, uso de informações privilegiadas, garantia de vantagens em licitações e contratos públicos etc.; ou seja, as diversas manifestações do abuso do poder confiado pelo Estado em favor de interesse privado do agente (BANCO MUNDIAL, 1997). Ocorre que essa concepção pode levar a uma conclusão equivocada de que basta reduzir o tamanho do setor público do Estado para reduzir a corrupção, enxergando-a como um problema que afeta exclusivamente o governo. Entretanto, essa não é uma prática exclusiva do setor público do Estado, muito embora sua repercussão negativa, em termos econômicos, sociais e políticos seja muito maior nesse âmbito.

No setor privado e social, em geral, a corrupção prejudica diretamente os proprietários, os acionistas, os colaboradores da organização empresarial ou social e indiretamente seus clientes, fornecedores e beneficiários. No setor público, governamental, a corrupção prejudica todos os cidadãos (os contribuintes e cidadãos, os clientes dos serviços de interesse público, os beneficiários das políticas públicas). Além disso, todas as práticas corporativas que visam fraudar a regulação estatal imposta às empresas e às organizações sociais também são uma manifestação de abuso da confiança do Estado nessas organizações; afinal, é a violação de uma autorização estatal conferida para que sejam desempenhadas funções em favor do bem-estar coletivo, observados determinados limites. As violações intencionais a esses limites éticos e legais, por agentes públicos, sociais e privados que abusam da confiança depositada pelo Estado, são um problema social grave, cuja solução interessa a todos os cidadãos.

Além disso, inúmeros prejuízos à comunidade também decorrem de decisões contrárias ao ethos da Gestão Pública, tomadas por agentes que, mesmo íntegros, agem com ignorância ou motivados pelas circunstâncias. Dessa forma age aquele que, por ignorância ou imperícia, não consegue dar cumprimento ao *ethos* da Gestão Pública. A falta de orientação e treinamento, por exemplo, pode levar à reprodução irracional de decisões baseadas na tradição, que justificam violações profissionais, éticas ou legais porque "todo mundo sempre faz assim". A incapacidade de lidar com a pressão das circunstâncias pode levar o agente a violações decorrentes da fidelidade pessoal com a organização, em detrimento da comunidade,

pelo “bem da própria organização e de seus membros” ou porque “segue ordens superiores”.

Nestas circunstâncias, o agente desconhece ou negligência o seu compromisso maior com a comunidade, seu dever de denunciar (estratégia da voz), ou até mesmo renunciar ao cargo ou atribuição (estratégia da saída), quando age de forma contrária ao *ethos* da Gestão Pública. Os prejuízos causados por esses agentes são tão, ou mais, significativos do que aqueles causados pela corrupção ou pela fraude deliberada, sendo dificilmente mensurados quando decorrentes da decisão insatisfatória, errada ou ilegal, da incapacidade de implementar adequadamente as decisões ou por incompetência, ineficiência ou qualquer outra medida de desempenho insuficiente.

4.1. Gestor público como agente da comunidade política

O gestor público é um agente da comunidade política. A comunidade confia recursos aos gestores públicos para resolver seus problemas, em razão de conhecimentos e habilidade especializados que os permitem alcançar um desempenho superior. Gestores públicos (políticos, burocratas, empreendedores sociais) são agentes da comunidade política, como médicos são agentes de seus pacientes e advogados de seus clientes. A comunidade política, os pacientes e os clientes ocupam a posição de “principal”, e os gestores, médicos e advogados, a posição de “agente”. Em todas essas relações de agência, os principais (que confiam recursos aos agentes para agirem em favor de seus interesses) compartilham o desafio de controlar o comportamento do agente e os resultados dessa delegação.

O cerne da questão é que os agentes detêm informações (conhecimentos, técnicas, relações) de que o principal não dispõe. Por exemplo, o conhecimento especializado do mecânico (agente) o permite identificar rapidamente o problema do automóvel e saber que o conserto levará uma hora e custará $100 em peças; porém o cliente (principal) não dispõe dessas informações e pode ser levado a acreditar que se trata de um problema muito mais grave, que exigirá dez horas de trabalho e custar $1.000 em peças. Essa diferença entre as informações do agente e do principal é denominada de assimetria de informações.

As relações de agência, em contexto de assimetria de informação, estão sujeitas ao comportamento oportunista dos agentes. O mecânico pode

exagerar nos custos do conserto, o médico pode omitir o verdadeiro tempo de recuperação do procedimento cirúrgico, o advogado pode ocultar os riscos jurídicos da interposição de um processo judicial, o agente político pode fazer uma promessa que sabe, de antemão, que não poderá cumprir. Da mesma forma, o gestor público pode explorar oportunisticamente os recursos disponibilizados pelo Estado, em desacordo com seu compromisso.

Em geral, existem duas formas de estabelecer mecanismos de controle que permitem prevenir o principal do comportamento oportunista do agente. A primeira é constituída pelos mecanismos *ex ante*, pensados para proteger o principal antes de contratar o agente.[33] São mecanismos que buscam examinar a reputação do agente, verificando o cumprimento de suas promessas em "contratos" anteriores. Isso inclui a recomendação de outras pessoas confiáveis, a certificação por organismos oficiais, cartas de recomendação, apresentação de credenciais e entrevistas. Agentes de má reputação, ou má fama, tendem a repetir os maus feitos; assim como agentes honestos buscarão manter a integridade da sua reputação. Por isso, antes de contratar um novo mecânico, pedimos a recomendação dos amigos; ao contratar um advogado, investigamos suas credenciais; ao votarmos num candidato a cargo público, pesquisamos a sua reputação.

A honra e o comportamento ético são componentes fundamentais da reputação, um ativo essencial para a Gestão Pública, pois permite o controle do comportamento oportunista e favorece os acordos que permitem resolver os problemas sociais. Por exemplo, a doutora Zilda Arns Neumann sempre atuou como um modelo de dedicação e honestidade em face do *ethos* da Gestão Pública, o que motivou milhares de pessoas a confiarem na Pastoral da Criança. Essa organização social brasileira, fundada em 1983, ajudou a salvar milhares de crianças, no Brasil e no mundo, da fome e da desnutrição. Foi a confiança no trabalho de Zilda Arns, baseada em sua reputação, que permitiu a inúmeros atores privados, sociais e públicos cooperarem.

A segunda forma é constituída pelos mecanismos *ex post*, pensados antes de firmar o contrato, para após a contratação do agente.[34] São mecanismos que operam incentivos para alinhar os interesses do agente

33 Esse tipo de comportamento oportunista é conhecido como seleção adversa (*hidden information/adverse selection*). O agente oculta informações relevantes para garantir a contratação.

34 Esse tipo de comportamento oportunista é conhecido como risco moral (*hidden action/moral hazard*). Após a contratação, o agente não cumpre o acordo.

aos do principal, o que inclui condicionar o pagamento ao cumprimento dos objetivos e prazos acordados; os procedimentos de inspeção e avaliação das atividades, acompanhadas de bônus de desempenho ou penalidades pelo não cumprimento ou pelo desempenho insatisfatório. A remuneração por produtividade e os bônus por desempenho são práticas cada vez mais utilizadas para promover o alinhamento do interesse entre os agentes e o principal. Por isso, construtores são remunerados à medida em que a obra contratada avança; advogados recebem bônus pelo desempenho; submetemos ocupantes de cargos políticos a eleições periódicas para revalidar seu compromisso com a comunidade. O fortalecimento desses mecanismos de incentivo, típicos de uma gestão por desempenho, é fundamental para garantir o alcance dos objetivos da Gestão Pública, mitigando os riscos de oportunismo.

Os gestores públicos operam dentro de uma ampla cadeia de relações de agência, cuja essência é o acordo constitucional que funda o Estado. A sociedade política se organiza na forma de um Estado (principal), que concede autoridade e recursos ao governo para atuar em seu favor (agente), com a finalidade de alcançar objetivos políticos que dizem respeito à resolução dos mais diversos problemas sociais. O governo (principal), por sua vez, em nome do Estado, dirige as organizações da Administração Pública e opera outros instrumentos indiretos de gestão por meio de organizações sociais e privadas (agentes), definindo o objeto da contratação, fixando propósitos organizacionais e estabelecendo metas a serem alcançadas. Cada uma dessas organizações (principal) contrata indivíduos (agentes) para dirigir e executar suas atividades (seja por mandato eletivo ou concurso público ou contratação). Observar esses compromissos é um dever fundamental do gestor público.

Nas relações de agência que permeiam a Gestão Pública, cabe ao principal estipular, na fase de formulação da política pública, não só os objetivos mas também os mecanismos de controle (prestação de contas e responsabilização) necessários ao cumprimento desses objetivos. No setor público, a função primordial do governo é formular adequadamente as políticas públicas, contratando agentes capazes de implementar as decisões e alcançar os resultados desejados. Por esta razão, o desenho dos mecanismos de promoção do *ethos* da Gestão Pública cumpre um papel

fundamental para assegurar a qualidade institucional do Estado e garantir o alcance dos resultados da Gestão Pública.

5. A integridade na Gestão Pública

A integridade é um bem comum que exige cooperação social para ser produzida. Toda a sociedade se beneficia de um Estado íntegro, porém alcançá-lo envolve mobilizar práticas que garantem o compromisso dos agentes públicos com o *ethos* da Gestão Pública: a boa técnica, os princípios e as leis que orientam sua atuação. Para tanto, é fundamental que os agentes sejam motivados a agir com integridade e responsabilizados por violar o ethos da Gestão Pública. Isso significa desenvolver mecanismos de promoção e respeito a princípios universalistas (a ética), assim como de observância e responsabilização quanto a leis, normas e procedimentos (a conformidade – também conhecida como *compliance*).

O primeiro tipo de mecanismo, de promoção da ética, visa assegurar o comportamento correto e virtuoso do agente, privilegiando o progresso ético, baseado na consciência do próprio indivíduo, capaz de discernir e agir de forma correta, orientado por princípios universalistas, formalmente aprovados, transmitidos em treinamentos e incentivados por meio do exemplo das lideranças públicas. O segundo tipo de mecanismo, de promoção da conformidade (*compliance*), visa garantir o cumprimento das normas, atos e leis privilegiando o comportamento legalmente orientado do agente, capaz de reconhecer as regras e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização.

Os mecanismos de ética e conformidade são complementares, pois visam, por meio de incentivos de natureza distinta, promover a integridade e assegurar o respeito ao *ethos* da Gestão Pública.

Quadro 57. Perspectivas, objeto e lógica dos mecanismos de integridade

	Integridade	
Perspectivas	Ética	Conformidade
Objeto	Indivíduo	Organização
Lógica	Interna (subjetiva – consciência)	Externa (objetiva – sanção)

Fonte: elaborado pelo autor.

5.1. Os mecanismos de promoção da conduta ética

Os principais mecanismos de promoção da conduta ética na Gestão Pública são os códigos e os treinamentos que visam disseminar uma cultura de integridade e incentivar uma liderança pública virtuosa. Esses códigos são indispensáveis para especificar os princípios e os padrões de conduta esperados dos gestores públicos e se classificam em códigos de ética, códigos de conduta e códigos de regras e regulamentos (DEMMKE; MOILANEN, 2003).

Os códigos de ética declaram os princípios universalistas fundamentais que devem orientar o comportamento dos agentes. São documentos de natureza abstrata que não detalham os tipos de infração. Em geral, o código de ética não prevê sanções por descumprimento, pois sua adesão é voluntária e os princípios não são impostos mediante sanção. Na maioria das vezes, os Códigos de Ética não preveem abertura de processo e a aplicação de sanção para quem infringir seus princípios e orientações. Esses códigos são implementados por meio de treinamentos, que visam fortalecer a consciência e a conduta ética dos agentes, e instituem canais de consulta para orientação e esclarecimento em caso de dúvida. Por essa razão, compete fundamentalmente às comissões de ética a promoção de ações de capacitação e treinamento, aliadas a iniciativas de esclarecimento de dúvidas dos agentes, quando estes se depararem com dilemas éticos concretos.

Com um propósito pedagógico, que busca chamar a atenção ao compromisso ético do servidor público, Roberto Dromi (1995) estabeleceu, ironicamente, os princípios do Código do Fracasso da Administração Pública, amplamente utilizado para promover a reflexão e o treinamento de agentes governamentais comprometidos com o sucesso da Gestão Pública. O exemplo ilustra muito bem as condutas que não se esperam de um agente governamental.

Código do fracasso da Administração Pública

Art. 1º: Não pode.

Art. 2º: Em caso de dúvida, abstenha-se.

Art. 3º: Se é urgente, espere.

Art. 4º: Sempre é mais prudente não fazer nada (DROMI, 1995, p. 35, tradução nossa).

Os códigos de regras e regulamentos funcionam de forma distinta, pois compilam as normas que devem ser observadas compulsoriamente pelos agentes, sob pena de uma sanção disciplinar (administrativa, civil ou penal). Os códigos de conduta anunciam princípios e valores, mas descrevem o comportamento esperado do agente na prática, determinando deveres e estabelecendo direitos durante a atuação profissional. Esse documento especifica os padrões de conduta, as medidas de garantia da integridade e as ações que violam os padrões esperados. As Leis de Conflito de Interesse são um exemplo desse tipo de código de regulamento: os agentes que praticarem os atos previstos nessas leis incorrem em improbidade administrativa e estão sujeitos às sanções previstas na legislação.

Em geral, sistemas efetivos de integridade combinam diversos códigos: primeiro, estabelecem os princípios e valores fundamentais por meio de um Código de Ética; depois, à medida que a reflexão e o debate sobre os dilemas éticos avançam, dá-se início à introdução do código de conduta, posteriormente normatizado no código de regras e regulamentos. Desta forma, ao adotar uma estratégia de implementação "de cima para baixo" (*top – down*), o sistema de integridade ganha racionalidade e permite a coordenação dos agentes com maior efetividade, evitando contradições.

Em um contexto de governo responsivo e democrático, os cidadãos confiam nos gestores públicos – aqueles em que depositam a autoridade e os recursos para gerir os assuntos de interesse público. Os cidadãos o fazem na expectativa de que desempenhem suas ações de forma responsável, sem abusar do poder discricionário nem dos recursos que lhes são confiados com a finalidade de resolver os problemas sociais. Nesse contexto, as ferramentas de promoção da integridade são utilizadas na formação de um espírito de liderança público baseado na integridade, fundado na confiança e orientados por princípios éticos universalistas que almejam o bem-estar da comunidade.

> Como o comportamento de um profissional não é completamente moldado pelos incentivos organizacionais, à forma pela qual uma pessoa define seu comportamento pode refletir mais os padrões de referência de grupos externos do que as próprias preferências da gestão interna (WILSON, 1989, p. 60, tradução nossa)

A forma como os agentes utilizam o poder discricionário e os recursos a eles confiados para atender às expectativas da comunidade política tem grande impacto sobre a percepção de integridade dessa mesma comunidade. Por isso, a capacidade de liderança dos gestores públicos e, principalmente, seu exemplo influenciam inequivocamente não só a promoção de um ambiente de integridade, mas também o efetivo alcance dos resultados da Gestão Pública. A promoção dessa cultura de integridade é um elemento essencial para garantir a confiança nas instituições, indispensáveis à cooperação e à efetiva resolução dos problemas sociais.

A promoção da integridade mobiliza o sentimento de responsabilidade subjetiva do agente, que deve prestar contas e acreditar ser responsável, de forma honesta e transparente, por suas decisões e ações. Os códigos que estabelecem os padrões de comportamento desejado pelos profissionais da Gestão Pública contribuem, acima de tudo, para orientar a conduta responsável e íntegra dos agentes.

5.2. Os mecanismos de promoção da conformidade (*compliance*)

Os mecanismos de conformidade (*compliance*) são instituídos para assegurar o cumprimento integral das leis e normas que regulamentam as decisões e as operações dentro das organizações do setor público, social ou privado. As organizações implementam programas de compliance para garantir a integridade, promover melhores resultados e assegurar a sua sustentabilidade. Para tanto, instituem códigos de compliance que estabelecem regulamentos a serem observados por todos os integrantes da organização, onde está disposta a obrigação de observar as leis, as normas regulamentadoras, as boas práticas profissionais e os códigos de ética e conduta, privilegiando uma abordagem preventiva (baseada na análise e mitigação dos riscos de integridade), aliada à implementação de mecanismos de treinamento, monitoramento, garantia e responsabilização em caso de ocorrência.

O desenvolvimento das práticas de conformidade está diretamente relacionado à estruturação de mecanismos de governança corporativa, isto é, à forma como as organizações, do setor privado, social e público do Estado, são dirigidas e controladas. As boas práticas de governança corporativa estabelecem que o respeito a princípios como transparência, participação, responsabilização e integridade elevam a capacidade das organizações em

gerar valor, atrair investimento e garantir uma operação sustentável de suas atividades, beneficiando não só proprietários e investidores, como também um amplo conjunto de interessados (empregados, clientes, fornecedores, cidadãos, governo). Por isso, instituir programas efetivos de *compliance* é uma preocupação para todas as organizações privadas, sociais e públicas comprometidas com a boa governança.

Um programa de compliance tem por objetivo estabelecer processos que tornem o cumprimento das normas e procedimentos parte da rotina e da cultura organizacional, alinhando a atuação organizacional às leis e normas regulamentadoras, prevenindo e combatendo atos impróprios e fortalecendo a estruturação interna de procedimentos que garantam a integridade da organização. Sob o ponto de vista da boa governança, a integridade é um princípio central na gestão e estruturação das organizações, que passam a promovê-la por meio de políticas, processos, práticas e disseminação de valores que integram toda a organização.

Cada organização desenvolve um programa de *compliance* adequado às suas próprias especificidades, considerando seu propósito, seu contexto, sua estrutura, seus membros e sua cultura. Entretanto, é amplamente reconhecido que os programas efetivos de compliance observam nove componentes: comprometimento da alta direção, avaliação de risco, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigação interna, diligência prévia (*due diligence*) e monitoramento e auditoria (ISO, 2014).

6. *Accountability*: a responsividade na Gestão Pública

A *accountability* é uma relação de agência em que um indivíduo ou organização é chamado a responder por seu desempenho em razão da delegação de autoridade e recursos conferidos para a realização de uma determinada ação (ROMZEK; DUBNICK, 1998). O conceito de *accountability* é entendido concomitantemente como o dever de agir com transparência, a responsabilidade de responder sobre a conduta adotada e o compromisso de assumir a responsabilidade pelos resultados alcançados. Na prática, isso significa garantir acesso público irrestrito às informações de gestão, reconhecer o dever de dar explicações às partes interessadas, assumir os riscos e se responsabilizar pelos resultados nas mais diversas dimensões (legal, administrativa, política, profissional).

O conceito pode ser analisado sob o ponto de vista da responsabilização objetiva (a possibilidade de responsabilização de uma pessoa ou organização para com um terceiro em razão de algo) ou da responsabilização subjetiva (sentir-se responsável e agir de tal forma conscientemente) (MOSHER, 1968). No âmbito da gestão governamental, a *accountability* consiste no compromisso ético e legal do agente governamental (político e burocrático) em prestar contas e assumir a responsabilidade pela delegação de autoridade e recursos conferidos pelo Estado.

Os agentes públicos detêm uma responsabilidade pessoal indiscutível pelas decisões e resultados da Gestão Pública, razão pela qual a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*) são aspectos centrais no debate sobre o *ethos* da Gestão Pública. Raramente os agentes da Gestão Pública estão simplesmente seguindo ordens diretas ou obedecendo de modo mecânico às leis, pois a complexidade das circunstâncias geralmente exige adaptação e desafia esses profissionais a observarem concomitantemente critérios técnicos, éticos e legais, tornando o processo de prestação de contas e responsabilização complexo.

A *accountability* é um princípio fundamental na Constituição de regimes políticos democráticos, em que os agentes públicos (políticos e burocráticos) devem prestar contas e assumir a responsabilidade pelas ações realizadas em nome do Estado. É um conceito central para o desenho dos mecanismos de controle do comportamento oportunista, pois estabelece que o agente deve ser passível de responsabilização (*accountable*) perante o principal. Os cidadãos do Estado (principal) vivenciam problemas que esperam ver resolvidos pelos profissionais da Gestão Pública (agentes), com excelência e responsividade (prestando contas dos recursos e respondendo pelos resultados das ações).

No âmbito governamental, a promoção dos mecanismos de *accountability* é central, pois os recursos utilizados pela Gestão Pública são extraídos, na forma de impostos, de toda a comunidade política. Por essa razão, os mecanismos de *accountability* constituem a essência do governo democrático, responsivo e legitimado para atuar em nome do Estado para resolver os problemas sociais. O desenho de mecanismos efetivos de *accountability* é uma questão central na promoção da integridade e qualidade da Gestão Pública.

6.1. Tipologias

Tradicionalmente, os mecanismos de *accountability* visam garantir a responsabilização dos agentes perante critérios hierárquicos, legais, profissionais e políticos que enfatizam a obediência às normas superiores, a adequação às normas legais, o respeito às boas práticas profissionais e o atendimento às expectativas dos interessados (*stakeholders*).

Quadro 58. Valores e expectativas de comportamento dos diferentes tipos de *accountability*

Tipo de *accountability*	Valor enfatizado	Comportamento esperado
Hierárquico	Eficiência	Obediência às ordens superiores
Legal	Estado de Direito	Adequação às normas e regulamentos legais
Profissional	Experiência	Respeito às boas práticas e orientações profissionais
Político	Responsividade	Atender às expectativas dos interessados (*stakeholders*)

Fonte: Barbara Romzek e Patrícia Wallace (2000, p. 240-253).

Outra tipologia, muito próxima da anterior, classifica os tipos de mecanismo de *accountability* de acordo com a fonte do controle exercido sobre o agente (posição, interna ou externa à organização, e extensão do controle) (ROMZEK; DUBNICK, 1987): o primeiro tipo, burocrático, é caracterizado por relações hierarquizadas dentro de organizações em que há normas e propósitos organizacionais claros; o segundo, legal, é baseado no acordo, formal ou informal, entre o principal e o agente, imposto por meio de autoridades externas e formalmente constituídas; o terceiro, político, envolve a legitimidade e representatividade das ações perante a comunidade política; o quarto, profissional, trata da responsabilidade subjetiva do agente durante o exercício profissional (conduta ética, experiência, capacidade).

Quadro 59. Tipos de sistemas de *accountability*

Extensão do controle	Fonte do controle	
	Interno	Externo
Alto	Burocrático	Legal
Baixo	Profissional	Político

Fonte: adaptado de Barbara Romzek e Melvin Dubnick (1987, p. 229).

Duas outras tipologias enfatizam a importância dos mecanismos de *accountability* para o governo democrático, sob a perspectiva da Gestão Pública governamental. Segundo uma dessas tipologias, os mecanismos de *accountability* podem ser de três tipos: horizontais, verticais ou societais (O´DONNEL, 1998).

O primeiro tipo, horizontal, decorre de um controle entre entidades autônomas ou de mesma hierarquia, como a fiscalização mútua entre poderes ou órgãos da Administração Pública. São exemplos de mecanismos horizontais todos aqueles relacionados ao sistema de freios e contrapesos previstos na Constituição, bem como a atuação do Ministério Público e dos órgãos de controle. O segundo tipo, vertical, decorre de um controle entre entidades hierarquicamente diferentes, como aquele exercido pelos cidadãos (principal) sobre os governos (agente). São exemplos de mecanismos horizontais as eleições periódicas e a ação popular. O terceiro tipo, societal, decorre da atuação das entidades da sociedade civil que buscam monitorar, fiscalizar e controlar aquelas que prestam serviços de interesse público, de maneira formal ou informal, sem dispor da capacidade de sancionar as transgressões. São exemplos de mecanismos de *accountability* o jornalismo investigativo e o monitoramento das políticas públicas pelas organizações da sociedade civil.

Quadro 60. Controle democrático

Restrições procedimentais	Restrições substantivas	
	Baixas	Altas
Baixas	Agente autônomo	Empreendedor de resultado
Altas	Seguidor de rotinas	Secretário

Fonte: adaptado de Carolyn Hill e Laurence Lynn (2009, p. 293).

Outra tipologia que enfatiza a importância da *accountability* para a Gestão Pública governamental é a classificação de Gruber (1987), que realça o desafio da Gestão Pública para, no regime democrático, garantir a legitimidade de suas ações. Por isso, classifica o comportamento dos gestores segundo os procedimentos que adotam (restrição procedimental) e o conteúdo das decisões que tomam (restrição substantiva) (GRUBER, 1987). O agente autônomo atua em contextos de baixa restrição procedimental e substantiva; na situação oposta, o secretário é o agente que atua em contextos de alta restrição procedimental e substantiva. O empreendedor de resultado atua em contextos de alta restrição substantiva, mas baixa restrição procedimental, enquanto o seguidor de rotinas, no sentido oposto, atua com baixa restrição substantiva, mas alta restrição procedimental.

7. Governo responsivo, *accountability* e poder discricionário dos agentes

O desafio do governo responsivo e democrático é garantir os recursos necessários à gestão governamental das políticas públicas, sem permitir que a utilização abusiva desse poder ameace a integridade do Estado e os direitos dos cidadãos. A solução para esse dilema são os mecanismos de *accountability* e de responsabilização que submetem o comportamento dos agentes (públicos, políticos, burocráticos e contratados) à persecução do interesse e ao controle dos principais (cidadãos do Estado). Não se trata somente de exercer o controle negativo (impedir o agente de fazer algo que não deveria), mas também de garantir as condições para o controle positivo (assegurar que o agente realize algo que deveria fazer).

O processo de responsabilização exige dos agentes públicos a completa obediência às leis, às orientações administrativas dos superiores e aos padrões de excelência profissional da Gestão Pública, além de compatibilizar a adesão de seu comportamento aos princípios éticos. Em geral, esses elementos são, ou podem ser, compatíveis, mas situações de conflito também podem aparecer, exigindo do agente da Gestão Pública a tomada de uma decisão difícil que assume a forma de um dilema profissional, ético ou legal.

É importante considerar que os agentes políticos, responsáveis pelo processo de tomada de decisão governamental, nem sempre desejam

controlar os demais agentes públicos burocráticos, pois os tomadores de decisão governamental temem assumir o ônus político dos riscos gerenciais. Por essa razão, eles optam por não especificar os objetivos das políticas públicas adequadamente, de maneira a manter confusa a cadeia de responsabilização que liga seu início (a decisão sobre a política pública) ao seu final (os resultados e impactos da política sobre a comunidade). É evidente que, em um governo democrático, a responsabilidade última recai sobre os agentes políticos, responsáveis por dirigir o governo e a Administração Pública, mas torna-se mais fácil culpar os burocratas quando a cadeia de responsabilização é confusa.

Por outro lado, uma cadeia de responsabilização muito rígida também pode ter o efeito contrário ao desejado, pois os agentes públicos burocráticos não disporiam de autonomia profissional para exercer o poder discricionário necessário à gestão de problemas sociais complexos. O excesso de mecanismos de controle aumenta a burocratização dos procedimentos, reduz a confiança e cria um clima de perseguição que inibe o empreendedorismo, a assunção de riscos e a inovação indispensável ao aprimoramento do desempenho da Gestão Pública. Na prática, o excesso de controles pode ter o efeito contrário, ao reduzir a responsividade dos agentes governamentais. Por isso, o poder discricionário é indispensável e desejável na gestão dos assuntos públicos, exigindo o exercício constante do julgamento individual do gestor sobre as ações corretas a serem tomadas em cada circunstância. Uma gestão efetiva sempre demandará certo grau de discricionariedade para que o gestor possa tomar decisões acertadas, com base nas leis, nos princípios éticos, nas melhores práticas e nos objetivos fixados nas políticas, mantendo-se responsivo perante os resultados alcançados. Isso implica reconhecer que a lei não pode expressar em detalhes as operações necessárias à implementação das políticas públicas; por isso, não só o poder discricionário é inevitável, como também o seu exercício deve ser orientado pelo respeito às normas técnicas profissionais e aos princípios éticos que orientarão o comportamento de todo gestor público.

O exercício da discricionariedade exige que os mecanismos de controle equilibrem as dimensões fiscal, processual e programática da *accountability*. Sob o aspecto fiscal, é preciso garantir que o recurso financeiro seja aplicado nos programas designados. Isso significa “seguir o rastro do dinheiro”,

para garantir a utilização do recurso e, ao mesmo tempo, assegurar que não seja desviado ou desperdiçado. Sob o aspecto processual, importa analisar como o agente desempenha suas funções, observando a legislação, os procedimentos administrativos e, principalmente, os princípios que estabelecem o dever de imparcialidade, transparência, eficiência etc. Por fim, sob o aspecto programático, é necessário garantir que as políticas públicas atinjam seus objetivos, cumpram suas metas e gerem impacto positivo para a resolução dos problemas sociais da comunidade política.

As instituições democráticas cumprem a importante função de preservar o equilíbrio entre assegurar uma capacidade gerencial adequada para promover o interesse público e impor limites necessários à responsabilização dos gestores investidos de autoridade perante os cidadãos (eleições periódicas) e a lei (garantia judicial). Assim, muito embora as novas ferramentas da Gestão Pública, baseadas no exercício responsável do poder discricionário, complexifiquem a cadeia de responsabilização, as instituições democráticas garantem aos cidadãos o papel fundamental de controladores gerais de todo o sistema estatal. No regime democrático de governo, cabe aos cidadãos o exercício do controle de última instância, realizado periodicamente durante as eleições e cotidianamente por meio do controle social e jurídico. A autoridade do agente público decorre da autorização legal dada pela Constituição, permanentemente monitorada e periodicamente reavaliada pelos cidadãos que cumprem o papel de dar efetividade aos mecanismos de *accountability*.

O gestor público é um agente que se submete concomitantemente a múltiplos mecanismos de *accountability* (responde a vários principais), especialmente quando atua no setor público, governamental. O agente público, por exemplo, deve observar simultaneamente as leis, as ordens do superior hierárquico e as necessidades dos cidadãos. Essa situação coloca o gestor público no meio de conflitos que trazem incerteza à sua atividade e exigem um extremo comprometimento legal, profissional e ético – atitude honrosa, treinamento profissional, devoção à comunidade, respeito e fidelidade às leis.

8. Estratégias de implementação dos mecanismos de *accountability*

Existem muitos mecanismos disponíveis para promover a *accountability* na Gestão Pública e incorporar especificidades legais, políticas, culturais e sociais dos Estados. Há um constante esforço de inovação institucional que busca aperfeiçoar esses mecanismos, simplificando-os e adequando-os ao contexto, de forma a elevar concomitantemente o desempenho e a conformidade da Gestão Pública. Para tanto, as organizações combinam estratégias de controle de agência, diretas e indiretas, com avaliações de desempenho que visam garantir a prestação de contas e a responsividade dos agentes.

Os mecanismos de controle de agência podem assumir a forma direta, tipo "patrulha de polícia", ou indireta, do tipo "alarme de incêndio" (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984). Os mecanismos do tipo "patrulhas de polícia" são aqueles em que o principal exerce o monitoramento e o controle direto e centralizado do agente. No setor público, governamental, são exemplos desse tipo de controle os órgãos de auditoria e controle interno e supervisão ministerial do Poder Executivo, o monitoramento realizado pelas comissões legislativas e as auditorias dos Tribunais de Contas, a polícia judiciária e o Ministério Público.

Os mecanismos do tipo "alarmes de incêndio" são aqueles em que o principal exerce o controle de forma reativa, descentralizada e indireta do agente, autorizando terceiros a monitorar e denunciar as improbidades ("puxando o alarme de incêndio"). No setor público, governamental, são exemplos desse tipo de controle as ouvidorias do Poder Executivo, os serviços de disque-denúncia (*whistleblower*) e as Comissões Parlamentares de Inquérito do Poder Legislativo. Um subtipo do "alarme de incêndio" é denominado "extintor de incêndio" e se relaciona às autorizações legais dadas para que cidadãos e usuários dos serviços públicos possam acionar diretamente o Poder Judiciário em busca de reparação por abusos cometidos pelo agente (SHEPSLE; BONCHECK, 1996, p. 368-370). São exemplos desse subtipo de mecanismos de controle a ação popular, o mandado de segurança, o mandado de injunção e as ações de indenização.

Na forma direta ou indireta, os mecanismos de *accountability* vêm se desenvolvendo constantemente para privilegiar os resultados em detrimento dos processos, promovendo a avaliação e a mensuração do desempenho

como principal forma de aperfeiçoar os mecanismos de prestação de contas. Avaliar significa atribuir valor ou mérito, prestar contas dos recursos utilizados e dos resultados alcançados, permitindo assim apreender e mensurar o desempenho dos agentes, responsabilizando-os se necessário, além de aprimorar as ações. As informações oriundas da avaliação são essenciais para aferir resultados individuais e institucionais, controlar subordinados, formular orçamentos, motivar colaboradores, interessados, cidadãos e contratantes, promover os princípios da organização, mensurar resultados e impacto, aprender e aprimorar os processos e o desempenho geral.

Em geral, os relatórios de avaliação abarcam informações sobre o público-alvo (indivíduos ou grupos objeto da intervenção), os insumos (recursos materiais, financeiros e humanos utilizados), os produtos (atividades ou serviços produzidos ou entregues), os resultados e os impactos (o valor adicionado pela iniciativa no esforço de resolução do problema social). Esses dados são indispensáveis para a *accountability*, especialmente na produção dos bens e serviços de interesse público financiados com recursos públicos, sejam eles prestados pelas organizações do setor público, social ou privado do Estado.

Nas organizações privadas, o lucro (o retorno financeiro de um investimento) é o principal indicador de desempenho; porém, nas organizações sociais, públicas ou empresariais de impacto social, este não é um indicador de desempenho adequado, sendo tradicionalmente substituído por critérios de avaliação como eficácia, eficiência, efetividade, impacto, equidade e sustentabilidade. Desta forma, rotinas de monitoramento e avaliação, realizadas interna ou externamente, são estabelecidas para aferir o desempenho das organizações e viabilizar um processo adequado de prestação de contas e responsabilização dos agentes da Gestão Pública.

No entanto, é preciso observar que a criação e a manutenção desses mecanismos de controle de agência, necessários para assegurar a integridade e o desempenho do acordo firmado entre o principal e os agentes, impõem custos ao principal. Esses custos de transação envolvem todos os custos para negociar, monitorar e garantir o cumprimento dos acordos firmados. Trata-se de custos de contratação que permeiam as relações econômicas, políticas e socias e que precisam ser administrados com eficiência pelos gestores públicos.

Em busca dessa maior eficiência contratual, estratégias de baixo custo, para mitigar os riscos de oportunismo dos agentes, serão preferidas em detrimento daquelas mais custosas em termos financeiros, materiais ou humanos. Ou seja, o controle indireto, descentralizado e menos custoso das ferramentas de "alarme de incêndio", por exemplo, serão preferidas a mecanismos mais custosos do tipo "controle de polícia". Por essa mesma razão, os custos para utilização do sistema judiciário (morosidade processual, complexidade legal, risco de uma decisão adversa) produzem incentivos para o principal adotar medidas de solução extrajudicial de solução de conflitos que reduzem não somente os riscos de oportunismos do agente, mas também os custos de um conflito judicial caro e moroso.[35]

Segundo essa lógica de redução dos custos de transação e promoção da eficiência contratual, é de interesse do Estado que o governo, assim como as organizações privadas e sociais, desenvolvam mecanismos que garantam a responsabilização dos agentes públicos, políticos e burocráticos, por meio de ferramentas indiretas, realizadas, por exemplo, pelo setor social (como o controle social) e pelo setor privado (como os programas corporativos de compliance), contribuindo para reduzir os custos financeiros, materiais e humanos de caros e complexos sistemas de auditoria governamental.

O primeiro tipo de mecanismo, promovido pelo setor social do Estado, tem como pressuposto o controle do aparato governamental pelas organizações da sociedade civil. O governo democrático favorece a instituição de mecanismos, como orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas, que permitem aos cidadãos não só participar do processo de tomada de decisão governamental, mas também, e principalmente, do processo de fiscalização e controle dos gastos e da avaliação dos resultados alcançados pela atuação governamental. A atuação das organizações da sociedade civil, dos cidadãos e demais interessados ou afetados (*stakeholders*) cumpre uma função primordial no regime democrático de governo, pois sua ação, de forma independente e autônoma, promove o debate público, o monitoramento, a fiscalização, a denúncia, o aprendizado e a disseminação de informações necessárias à melhoria, à correção, à revisão e à responsabilização na Gestão Pública.

35 No Brasil, a instituição da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), em 2007, é um exemplo de como a Administração Pública reconhece os elevados custos de garantir o cumprimento dos contratos e, por isso, vem privilegiando acordos extrajudiciais efetivos mais céleres e menos custosos.

O governo aberto (*open government*)

O livre acesso às informações do setor público não só dá cumprimento aos princípios que orientam a Administração Pública, como também é indispensável para o adequado funcionamento dos mecanismos indiretos de *accountability* (tipo "alarme de incêndio") que são mais eficientes para o governo. Os mecanismos de controle social, de controle político (realizado pelos grupos políticos de oposição e pelos grupos de interesse) e de controle legal do cidadão dependem da garantia do direito de acesso às informações públicas. O monitoramento e a denúncia realizada pelos atores que utilizam essas ferramentas de controle governamental são contribuições valiosas para o Estado e deveriam ser incentivadas pelos gestores governamentais.

Nem mesmo o melhor órgão de controle interno é capaz de auditar sozinho todas as atividades governamentais. Além disso, o custo de sua manutenção seria tão elevado que essa iniciativa não seria eficiente; é o caso em que o custo financeiro de combater a corrupção seria maior do que o benefício financeiro decorrente das próprias medidas anticorrupção. Por isso, dar transparência e incentivar a utilização dos mecanismos indiretos de *accountability* é considerada uma estratégia mais democrática e eficiente para aprimorar a qualidade da gestão governamental. Com esse propósito, Brasil, Cabo Verde e Portugal integram a Parceria pelo Governo Aberto (*Open Government Partnership*), que visa compartilhar boas práticas e incentivar o aprimoramento dos mecanismos de governo aberto (OGP, 2020).

O segundo tipo de mecanismo, é promovido pelo setor privado, e estabelece padrões de condutas corporativa que devem ser observadas na relação entre empresas no próprio mercado e no seu contato com o setor público, sob pena de diversas sanções legais (civis, administrativas e penais), aplicáveis tanto às pessoas jurídicas (a organização) quanto às pessoas físicas (os seus proprietários). Internacionalmente, a implementação de programas efetivos de *compliance* corporativo, que asseguram o cumprimento integral das normas que regulamentam cada setor empresarial e a responsabilização de agentes que as infrinjam, teve início no setor financeiro devido à regulação imposta pelos governos aos bancos, mas logo foi sendo extrapolada para outros setores que se subordinavam às práticas do mercado de capitais (via processos de diligência prévia – *due*

diligence). Não demorou para que empresas do setor financeiro passassem a exigir que clientes e fornecedores de seus serviços se comprometessem com seus códigos de conduta e implementassem seus próprios programas de *compliance*, replicando a lógica para os mais diversos setores da economia (VIEIRA; TAVARES, 2019).

No cerne dos códigos de *compliance*, está disposta a obrigação de observar as leis e as normas de regulação do setor, coibir as práticas de corrupção governamental e respeitar as normas concorrenciais, privilegiando uma estratégia preventiva de atuação baseada na análise e mitigação dos riscos de ocorrência, aliada à implementação de mecanismos de treinamento, monitoramento e garantia de responsabilização em caso de incidente. Desta forma, o governo desenvolveu uma poderosa ferramenta indireta de controle de suas próprias atividades, tornando as organizações do setor privado não só mais responsáveis por sua atuação empresarial, mas também parceiras no esforço de promoção de um governo mais íntegro e mais responsivo, menos susceptível a corrupção.

9. Controle da legalidade

O Estado de Direito é pautado pela legalidade, representado pela máxima "governo de leis, não de homens". Isso significa não só uma evidente garantia fundamental de liberdade individual, como também a afirmação de que a ação de todos, governantes e governados, deve se pautar pela observância das leis. O Estado de Direito garante a previsibilidade e a segurança jurídica para quem integra uma determinada comunidade política. Trata-se de um valor fundamental para a estabilidade e eficiência das relações sociais que se manifestam nas relações jurídicas, tanto de Direito público quanto privado. Agir conforme a lei é um compromisso de todos para com os demais membros da sociedade.

No âmbito do regime jurídico administrativo, essa máxima ilustra a proteção dos cidadãos e demais membros da sociedade civil contra eventuais excessos do governo durante o exercício legítimo de seu poder regulamentador, que venham a restringir direitos individuais ou limitar o exercício dos direitos fundamentais. Por isso, o Estado atribuiu aos membros da sociedade civil instrumentos para o controle da legalidade dos atos administrativos do governo e da Administração Pública (como o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança, o mandado de injunção

e a ação popular) e impôs controles legais (administrativos, legislativos e judiciais) rígidos à atuação do governo e da Administração Pública.

9.1. Controle administrativo

O primeiro e mais importante controle da legalidade é exercido pelos próprios órgãos do Governo e da Administração Pública, que podem anular ou revogar seus próprios atos; anulá-los quando eivados de vício que os tornem ilegais, ou revogá-los por juízo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Ou seja, os órgãos do poder público podem revogar (por juízo de mérito) ou anular (por ilegalidade) seus próprios atos administrativos, sem que haja a necessidade de interferência judicial.

Quando a lei autorizar, será o juízo de mérito (conveniência e oportunidade) do agente público que deverá prevalecer como solução para o caso concreto. Nessas circunstâncias, é atribuída discricionariedade ao agente para escolher entre as alternativas autorizadas por lei. O controle administrativo é o único capaz de realizar o juízo sobre o mérito das decisões tomadas discricionariamente, em que existe autorização legal para optar entre alternativas ou agir com liberdade. Assim, quando o ato administrativo se mostrar inconveniente ou inoportuno, poderá ser revogado por juízo do próprio agente que praticou o ato ou por seu superior hierárquico.

Como o controle da legalidade verifica a conformidade do ato administrativo ao ordenamento jurídico, a competência para anular esse ato é do órgão público e também do Poder Judiciário. Essa prerrogativa dos órgãos públicos poderem revogar ou anular seus próprios atos, de ofício ou mediante provocação, decorre do axioma da supremacia do interesse público e é denominada de poder de autotutela.

A realização do interesse público implica no cumprimento da lei (o Regime Jurídico Administrativo), pois cabe a esse instrumento autorizar e instituir os parâmetros de atuação dos agentes públicos. A lei é o resultado final do processo legislativo que decidiu sobre a adequação, a correção e até mesmo a legalidade, em face de normas hierarquicamente superiores, como as normas constitucionais. Por isso, a violação direta a dispositivo expresso na lei será sempre contrária ao interesse público. O fato é que a autorização legal, expressa ou tácita, é condição necessária para a realização do interesse público, da mesma forma que o é para a realização do interesse social ou privado. O que não implica na imutabilidade das leis, nem na impossibilidade

de sua adequação ou reforma (não só formal, mas também material) aos princípios gerais expressos no Regime Jurídico Administrativo do Estado.

É a Constituição e as leis que conferem competência aos órgãos do poder público, definindo se os seus atos administrativos apresentam, ou não, solução única prevista em lei – ou seja, se são discricionários ou vinculados. Há discricionariedade quando a lei: a) atribui competência genérica; b) apresenta opções e confere ao agente público liberdade para escolher; c) determina que o conteúdo do ato seja definido de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade do agente público. Essa reserva da administração impõe os limites da atuação discricionária e, portanto, também para o exercício do controle da legalidade dos atos administrativos.

No entanto, é preciso esclarecer que não é adequado impor aos agentes públicos uma visão de legalidade administrativa restrita – situação em que a "Administração Pública somente pode agir se e quando a lei autorizar expressamente". Exigir que cada ato administrativo seja detalhadamente disciplinado em lei é uma interpretação equivocada do princípio da legalidade. Um governo democrático e uma Administração Pública responsiva, cuja atuação observa os princípios constitucionais, estão legalmente autorizados a agir dentro de suas competências genéricas. Aliás, as Constituições de todos os países da CPLP, ao descrever o princípio da legalidade, não fazem distinção entre os setores do Estado (público, social ou privado). Consequentemente, a visão restritiva da legalidade, comumente aplicada ao setor público do Estado, não tem sentido jurídico, nem coaduna com os princípios de um Estado democrático e de Direito.

9.2. Controle judicial

Todos os atos administrativos estão sujeitos ao controle judicial, atribuído ao Poder Judiciário. O controle judicial também é reconhecido como um princípio implícito da Administração Pública, estabelecendo que todo ato administrativo está sujeito à apreciação judicial, que examinará a sua legalidade, isto é, a conformidade com as regras e princípios do regime jurídico. Conforme o princípio da legalidade, todo ato administrativo se sujeita à lei, inclusive regras e princípios constitucionais e direitos fundamentais, e ao controle da legalidade realizado pelo Poder Judiciário.

O controle judicial não interfere no mérito do ato administrativo, mas o princípio da razoabilidade constitui um importante mecanismo

de controle da discricionariedade pelo Poder Judiciário. Desta forma, fica autorizado ao Poder Judiciário exercer o controle de legitimidade da atuação administrativa discricionária, de forma a anular soluções administrativas reconhecidamente absurdas ou desproporcionais. Da mesma forma, decisões discricionárias, lícitas e razoáveis, tomadas a partir de critérios eminentemente técnicos, são vinculadas e devem prevalecer sobre outras soluções possíveis. A discricionariedade técnica é uma modalidade especial de discricionariedade administrativa que também permite o controle de legalidade adequado, tanto do ponto de vista técnico quanto jurídico. Além disso, o princípio da eficiência também é um critério relevante de controle da legalidade sobre a discricionariedade administrativa. O agente público não pode optar por ser ineficiente, no sentido de não observar o critério da eficiência administrativa (eficácia, eficiência, efetividade etc.).

Ao contrário do controle administrativo, o controle judicial precisa ser provocado, levando o caso aos tribunais, pelo próprio interessado (cidadãos ou organizações privadas, sociais ou públicas) ou pelo Ministério Público, que é o responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (aqueles que não podem ser objeto de transação).

As principais medidas previstas nas Constituições disponíveis para que a sociedade possa assegurar o controle da legalidade dos atos administrativos do governo e da Administração Pública, denominadas de remédios constitucionais, são: o direito de petição (para proteger um direito que tenha sido violado ou que esteja sob ameaça por abuso de poder de uma autoridade pública); o *habeas data* (usado para assegurar o livre acesso às informações relativas à própria pessoa, registradas em bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público); o *habeas corpus* (para proteger o direito de liberdade de locomoção, lesado ou ameaçado por ato abusivo de autoridade) e a ação popular (usada especificamente para questionar a validade de atos lesivos ao Estado, o Governo e a Administração Pública – como ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural). Ao serem levados ao conhecimento do Poder Judiciário, os atos administrativos ilegais, que violam o Regime Jurídico da Administração Pública, são anulados, restaurando-se o interesse público expresso na lei.

Quadro 61. Principais remédios constitucionais dos países da CPLP

País	Petição (*petition for writ of mandamus*)	*Habeas corpus*	*Habeas data*	Ação Popular
Portugal	art. 52, 1	art. 31	art. 268, 1 e 2 (direito de ser informado)	art. 52, 3
Brasil	art. 5º, LXIX (mandado de segurança)	art. 5º, LXVIII da Constituição Federal	art. 5º, LXXII	art. 5º, LXXIII
Cabo Verde	art. 58, 1	art. 35	art. 45	art. 58, 3
Angola	art. 73 (petição, denúncia, reclamação e queixa)	art. 68	art. 69	art. 74
Guiné-Bissau	art. 32	art. 39, 3	art. 34 (direito à informação)	–
Moçambique	art. 79	art. 66	art. 253, 1	art. 81
São Tomé e Príncipe	art. 60	art. 39	–	–
Timor-Leste	art. 48	art. 33	art. 38 (acesso a dados pessoais)	–

Fonte: Portugal (1976), Brasil (1988), Cabo Verde (1980), Angola (2010), Moçambique (1992), Guiné-Bissau (1984), São Tomé e Príncipe (2003) e Timor-Leste (2002).

As prerrogativas atribuídas pelo Estado aos seus agentes públicos, burocráticos e governamentais, foram instituídas para promover o direito fundamental e realizar o interesse público. Por isso, o controle judicial, que decide de forma independente, provocado para a defesa do interesse pessoal do cidadão ou do Estado, governo ou Administração Pública, é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

10. O processo de construção jurídica das políticas públicas governamentais

Conforme o modelo decisório apresentado no início dessa obra, os agentes públicos visam a resolução dos problemas sociais, devendo observar a autorização legal exigida para a atuação. Para tanto, é necessário dispor da competência técnica não só para aferir a conformidade do ato administrativo em face do regime jurídico administrativo vigente, mas também, e principalmente, para deter a competência técnica necessária para construir soluções legais inovadoras, adequadas à resolução dos problemas sociais. Ou seja, a construção jurídica da autorização legal é muito mais relevante para a atuação dos agentes públicos que buscam estar em conformidade com a lei do que o mero controle de legalidade estrita, fundado na conferência de uma eventual autorização legal expressa.

Conforme esse modelo, é inadequado negar efetividade jurídica a um ato administrativo, sob consideração do gestor público, governamental ou social, sendo ele: 1) adequado por observar os parâmetros técnicos da dimensão estratégica; 2) correto por observar os princípios éticos, e 3) autorizável por realizar melhor os princípios constitucionais e legais do Estado (sem violação expressa de lei). A lei é uma autorização que deixa margem à discricionariedade e à inovação, aspectos indispensáveis à resolução dos problemas sociais de uma comunidade política socialmente dinâmica. É por essa razão que a interpretação das normas – a hermenêutica jurídica – é, às vezes, alterada para ajustar a essência da norma às suas circunstâncias fáticas.

Esse processo de adequação e aplicação da norma ao caso prático, nas esferas administrativa e judicial, é complexo, pois o argumento da legalidade é uma construção jurídica que permite interpretações, considera princípios e regras, opera baseada em riscos jurídicos e dá margem para o gestor – no início do processo de análise do problema social – optar entre diversas alternativas possíveis de solução: expressamente autorizadas, tacitamente autorizáveis ou passíveis de autorização por meio de reforma regulatória (constitucional, legal e infralegal). Isso em nada fere a segurança jurídica do Estado, o atendimento ao interesse público ou os instrumentos de prestação de contas; ao contrário, torna o gestor mais responsável pela decisão, devendo motivá-la adequadamente em razão de sua contribuição para o alcance efetivo do interesse público (não só o mero atendimento à disposição legal

expressa, sem qualquer compromisso ou responsabilidade com o resultado prático da ação).

Esta perspectiva sobre o controle administrativo e judicial, especialmente no setor público do Estado, evidencia que não existe forma de reduzir a atividade da Gestão Pública à simples obediência de normas legais expressas, sob uma perspectiva de legalidade estrita, pois não é possível, nem desejável, expressar no texto da lei a prática gerencial, fundada na boa técnica profissional, nem a observância dos princípios éticos universais necessários à decisão do caso concreto.

A reforma regulatória é o caminho quando não houver autorização legal para a Gestão Pública implementar decisões e ações que representarem, ao mesmo tempo, soluções: 1) tecnicamente adequadas aos problemas sociais; 2) legitimamente orientadas por princípios éticos, e 3) que não afrontarem normas constitucionais ou legais superiores. A boa regulação é fundamental, pois representa a autorização legal dada pelos agentes competentes, geralmente governamentais e burocráticos do Estado, a outros agentes governamentais (setor público), organizações privadas (setor privado), cidadãos e organizações sociais (setor social).

Sob uma perspectiva governamental, a regulação é um importante instrumento, de natureza compulsória, para a coordenação dos atores que integram o Estado, uma vez que fixa os incentivos positivos (autorização) e negativos (proibição) do arranjo institucional que moldam o comportamento de indivíduos e organizações.[36] Sob a perspectiva da Gestão Social, iniciativas de autorregulação também podem ser utilizadas para gerar incentivos que moldam o comportamento de indivíduos e organizações da sociedade civil.[37] Em ambos, a boa regulação é um instrumento importante para a cooperação social, necessária à resolução dos problemas sociais.

As recentes transformações promovidas na Administração Pública do Estado incentivaram a substituição de um modelo tradicional, hierárquico, de governo burocrático, por uma gestão baseada na governança pública. Assim, o antigo modelo de regulação, centrado no comando e controle

36 A Constituição, as leis, os Decretos, as instruções normativas, as resoluções e diversos outros atos normativos do governo são exemplos de regulação governamental (instrumentos regulatórios da Gestão Governamental).

37 A regulação privada de mercados ou organizações sociais, a certificação, a regulação profissional e os códigos (conduta, ética, integridade etc.) são exemplos de regulação social (instrumentos regulatórios da gestão social).

do governo, vem sendo combinado cada vez mais com uma regulação autônoma, baseada na coordenação horizontal dos diversos setores do Estado, por meio de uma regulação essencialmente baseada no desempenho. Essa regulação é fundada na concepção de que as normas devem alcançar os objetivos regulatórios e dar autonomia aos agentes regulados para determinar a melhor forma de promovê-los (*performance-based regulation*).

Esse modelo regulatório privilegia o alcance de resultados, pois está fundado numa autorização legal adequada, a partir de uma decisão política prévia satisfatória e correta, capaz de contribuir para resolver um problema social. A regulação deve contribuir para a construção de uma solução jurídica adequada para a política pública, ou seja, como uma tradução jurídica, por meio de um ato de natureza constitucional, legal ou infralegal, de uma decisão de política pública.

Isto implica tanto na especificação do desempenho regulatório esperado quanto na construção de um modelo adequado de regulação baseada em risco, processo, tecnologia, prescrição, entre outros fatores (LEVI-FAUR, 2011). Por isso, as medidas de aprimoramento da qualidade regulatória estão diretamente associadas não só ao aprimoramento técnico do processo decisório (tornando-o mais simples, racional e fundado em evidências, por meio da adoção de técnicas de análise do impacto regulatório), mas também à promoção da participação (por meio de consultas públicas), da transparência (por meio da ampla divulgação de informações) e da *accountability* (por meio do constante monitoramento e avaliação dos resultados). Desta forma, não só o texto (dimensão formal da regulação) como seu conteúdo (dimensão material da regulação) pode ser aprimorado para garantir um melhor desempenho regulatório (reduzindo a insegurança jurídica e os riscos de inefetividade da norma).

11. Considerações finais

A sociedade confere aos gestores públicos poder, autoridade e outros recursos escassos para que sejam utilizados em favor da resolução dos problemas sociais. Quando os gestores não observam os elementos que compõem o *ethos* da Gestão Pública, seu comportamento causa graves prejuízos à comunidade.

Primeiramente, isso reduz a confiança social depositada na gestão pública do Estado. Ao observar a violação ética dos gestores públicos, a comunidade desacredita das instituições, das organizações e dos profissionais, reduzindo sua disposição a contribuir com mais recursos necessários à resolução dos problemas sociais. Cidadãos que desconfiam das leis, do governo, das organizações sociais e privadas e de seus concidadãos, dificilmente são mobilizados para contribuir voluntariamente com os esforços coletivos em favor do desenvolvimento (PUTNAM, 1996). O mau exemplo dos gestores públicos, que devem liderar o Estado e gerir os seus recursos, reduz a disposição dos cidadãos em respeitar as leis, não tirar proveito pessoal dos recursos públicos e agir de forma leal e íntegra com os demais. A baixa confiança institucional não reduz somente os recursos disponíveis à Gestão Pública, como também impõe ainda maiores custos para garantir o comportamento cooperativo mínimo exigido para a convivência social (o respeito às leis, o pagamento de impostos etc.).

O exemplo da corrupção é ilustrativo. Quando impune, essa prática geralmente produz consequências muito mais devastadoras para o Estado em razão da perda da confiança depositada nas instituições públicas do que para os próprios cofres públicos. Isso promove um efeito negativo de longo prazo que contribui para aprisionar a Gestão Pública, como um todo, em uma situação crescente de falta de recursos, de aumento do oportunismo, de desorganização e carência de liderança pública e elevação dos custos de controle, sanção e punição para garantir a cooperação social. Paradoxalmente, essa lógica perversa restringe, cada vez mais, a Gestão Pública à Gestão Governamental – única capaz de impor coercitivamente a cooperação de indivíduos que perdem a confiança nas instituições públicas. Contudo, no limite, nem o próprio governo, quando desacreditado, é mais capaz de operar adequadamente suas ferramentas de gestão. É nesse momento que a inobservância do ethos arruína a Gestão Pública do Estado.

Segundo, não é possível resolver os problemas sociais. A violação ética leva à ineficácia e ineficiência da Gestão Pública. Os problemas sociais perduram e se multiplicam, pois os gestores públicos não estão comprometidos com sua resolução. Os bens públicos, privados e comuns não serão produzidos e regulados de acordo com as necessidades sociais, mas em favor do interesse pessoal dos gestores públicos. Sem orientação normativa clara, baseada em normas, princípios e boas práticas profissionais, os recursos escassos de que dispõe a Gestão Pública são desperdiçados pela má conduta dos seus agentes. Ao destinar mais recursos às iniciativas com maior potencial de retorno pessoal, geralmente na forma de propina (como a construção de grandes obras públicas voluptuosas), deixando à margem projetos de menor visibilidade, custo e retorno financeiro para si próprios (como obras de saneamento básico), esses gestores públicos contribuem para a perpetuação dos problemas sociais e de seus efeitos negativos, como os surtos de doença, o analfabetismo etc. Obras e serviços desnecessários são contratados sem a devida consideração sobre sua relevância, qualidade ou impacto sobre os beneficiários. Desta forma, os problemas perduram por gerações e condenam milhares à ignorância, ao sofrimento, à pobreza e ao subdesenvolvimento.

Terceiro, a gestão das organizações será afetada negativamente. O comportamento oportunista dos agentes públicos repercute no funcionamento das organizações, reduzindo a motivação das equipes e a capacidade de liderança, elevando os custos burocráticos de monitoramento e controle. A desmotivação reduz a capacidade de mobilização das equipes e extingue os incentivos à inovação e à produtividade. A desconfiança, perpetuada por meio dos mecanismos de troca de informação e comunicação intraorganizacional, reforça o sentimento individualista e descompromissado com os propósitos organizacionais. Em contextos como esse, técnicos e profissionais qualificados são incentivados a deixar a organização. A falta de um ambiente profissional propício, associada à baixa qualidade de vida resultante da acumulação dos problemas sociais, promove o fenômeno da "fuga de cérebros", que prejudica ainda mais os países em desenvolvimento (MUNGIU-PIPPIDI, 2015).

A ausência de comprometimento com os resultados da Gestão Pública, por exemplo, reduz significativamente a produtividade das equipes e pode causar tanto prejuízo quanto a corrupção baseada no recebimento de

propina. Da mesma forma são as organizações, criadas e mantidas somente para garantir empregos na Gestão Pública, sem cumprir um propósito organizacional maior, vinculado à resolução de um problema social. Organizações públicas, sociais e privadas desse tipo se burocratizam, se tornam avessas à inovação, ao risco e à promoção da competência, pois sua existência, manutenção e orçamento são vinculados ao clientelismo político. A inobservância do ethos da Gestão Pública tem impacto negativo, direto ou indireto, na administração de todas as organizações do Estado.

Por fim, a qualidade da Gestão Pública depende da competência técnica, do comportamento ético e do compromisso as leis, a Constituição e os valores democráticos dos agentes públicos. Desenvolver essas competências é um desafio institucional de todo o Estado. A Gestão Pública requer indivíduos vocacionados e competentes, motivados pelo interesse de contribuir para o desenvolvimento. É o exercício profissional daqueles que ouviram o mais nobre dos chamados, de dedicação e compromisso pessoal à resolução dos problemas da comunidade.

12. Principais conceitos

***Accountability* (responsividade):** as práticas que permitem assegurar a responsabilização integral dos agentes por decisões (ações ou omissões) tomadas em razão da confiança depositada

Boa governança: sistema de direção e controle que incorpora princípios como a transparência, a participação, a integridade e a responsividade

Conformidade (*compliance*): estar em conformidade com as normas, princípios e valores da organização

Conflito de interesses: situação gerada pelo confronto entre o interesse público e privado que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública

Corrupção: abuso da confiança depositada no agente público para obtenção de ganhos privados, violando a expectativa de um comportamento orientado por valores universalistas

Ética: a conduta individual orientada por princípios universalistas que estabelecem o que é certo ou errado

Honra: conduta individual virtuosa orientada pelo fiel cumprimento dos compromissos firmados

Integridade: conduta individual orientada pela ética e pela conformidade

13. Endereços eletrônicos de interesse

Index of Public Integrity
European Anti-Fraud Office (OLAF)
Open Government Partnership (OGP)
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
The Center for Public Integrity
Transparência Internacional
United Nations Office Against Drugs and Crime (UNODC)

14. Bibliografia complementar

ADAMS, Guy; BALFOUR, Danny. *Unmasking administrative evil*. Armonk: ME Sharpe, 2004.

BROWMAN, James. *Ethical frontiers in public management*: seeking new strategies for resolving ethical dilemmas. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

HUBERTS, Leo. *The integrity of governance*. London: Palgrave, 2014.

HUBERTS, Leo; MAESSCHALCK, Jeroen; JURKIEWICZ, Carole. E*thics and integrity of governance*. London: Edward Elgar Publishing, 2008.

LAWTON, Alan; RAYNER, Julie; LASTHUIZEN, Karin. *Ethics and management in the public sector*. London: Routledge, 2012.

MENZEL, Donald. *Ethics management for public administrators*: building organizations for integrity. Armonk: ME Sharpe, 2007.

POLLIT, Christopher. *Desempenho ou legalidade?* Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OCDE. *OECD Recommendation on public integrity*. Paris: OCDE, 2017.

SVARA, James. *The ethics primer for public administrators in government and non-profit organizations*. Boston: Jones and Bartlett,2015.

THIRY-CHERQUES, Hermano. *Ética para executivos*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

CAPÍTULO 8

GOVERNANÇA COLABORATIVA

Objetivos do capítulo

- Entender o que é a governança colaborativa e seu papel na Gestão Pública
- Explorar as estratégias de relacionamento entre os setores do Estado
- Compreender a contribuição das contratações públicas, dos investimentos de impacto social, das parcerias público-privadas e dos instrumentos financeiros para a Gestão Pública

Conteúdo

Introdução
As redes de governança pública
Estratégias de relacionamento entre os setores público, social e privado
Contratações públicas
Investimentos de Impacto Social
Parcerias Público-Privadas
Instrumentos financeiros
Considerações finais
Principais conceitos
Endereços eletrônicos de interesse
Bibliografia complementar

Problemas sociais complexos

As comunidades políticas enfrentam problemas sociais complexos, com causas e efeitos variados, envolvendo múltiplas partes interessadas, cujas maioria das soluções passam pelo reconhecimento das interdependências sociais. Portanto, o combate às mudanças climáticas, o enfrentamento de pandemias, a promoção do desenvolvimento sustentável e várias outras questões de grande importância social dependem da formulação e implementação de arranjos de governança colaborativa.

A resolução de problemas sociais complexos exige uma nova abordagem, que prioriza a colaboração entre múltiplas partes interessadas. Isso implica a inclusão de novos atores na análise e formulação das políticas públicas, no financiamento, na gestão, na implementação, no controle e na avaliação. Não só por razões democráticas (conformidade legal), mas também de eficiência e efetividade (desempenho), o envolvimento das múltiplas partes interessadas é uma condição fundamental para o alcance de resultados satisfatórios na Gestão Pública.

Durante a pandemia da Covid-19, por exemplo, as diversas vacinas utilizadas foram financiadas, pesquisadas, testadas, produzidas, distribuídas e aplicadas por entes públicos, sociais e privados coordenados entre si. Além disso, medidas sanitárias diversas como quarentena, uso de máscaras e confinamento só foram eficazes quando atores públicos, privados e os cidadãos agiram de forma coordenada, num esforço colaborativo em favor de objetivos comuns, como a preservação da vida e a proteção social. As comunidades políticas que reconhecem suas interdependências (econômicas, sanitárias, institucionais etc.) e agem de forma coordenada obtêm resultados melhores do que aquelas que agem de forma descoordenada, não cooperativa e não científica. No Brasil, estimativas independentes apontam que aproximadamente 75% das mortes causadas pela pandemia poderiam ter sido evitadas se medidas de intervenção pública adequadas tivessem sido adotadas e seus resultados estivessem dentro da média global. A população brasileira concentra menos de 3% da população mundial, mas o país registra aproximadamente 13% das mortes causadas pela pandemia.

O sucesso ou o fracasso da Gestão Pública nem sempre se traduz de forma tão evidente e imediata como no caso da pandemia da Covid-19.

Outros problemas sociais complexos, como as mudanças climáticas, geram efeitos acumulativos de longo prazo que distanciam os efeitos negativos de suas causas reais. Além disso, outros problemas de desenvolvimento derivam ainda da incapacidade de aproveitar adequadamente as oportunidades. Ou seja, de decisões sub-ótimas de investimento e regulação que inviabilizam o alcance de múltiplos objetivos de desenvolvimento (por exemplo, aliar o combate à pandemia ao fomento da ciência e da indústria nacional).

O envolvimento adequado das múltiplas partes interessadas é crucial para enfrentar os problemas sociais complexos que caracterizam nossa época. Portanto, dominar e aplicar mecanismos de governança colaborativa é uma competência essencial para os gestores públicos atuais. Essa habilidade está no cerne das competências profissionais necessárias para a prática da Gestão Pública

1. Introdução

A resolução dos problemas sociais exige a mobilização de recursos oriundos dos diversos atores sociais e setores do Estado. A implementação das redes de parceria público-privada são cruciais para o tratamento de problemas sociais como a melhoria da saúde, da educação e do bem-estar social, a promoção da inovação e do desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades sociais, a preservação do meio ambiente etc. Nenhuma organização, pública ou privada, é capaz de tratar satisfatoriamente os problemas sociais de forma isolada sob diversos aspectos, como técnico-operacional, econômico-financeiro, sociopolítico, histórico-cultural.

Ao longo do século XX, o antigo modelo de Administração Pública, no qual a estratégia é confiada aos políticos e os burocratas são meros executores neutros das decisões, foi substituído pelo modelo da nova Gestão Pública, no qual as estratégias são confiadas aos gestores burocráticos que negociam com políticos do governo e cidadãos politicamente influentes da sociedade civil. Entretanto, esses modelos tradicionais não reconheciam, como ocorre a partir do século XXI, com a adoção do modelo da governança pública, que as diversas partes interessadas também podem formular, decidir, implementar e avaliar as políticas públicas. Sob essa nova perspectiva, as organizações públicas, assim como os políticos e os gestores que as integram, atuam como líderes e facilitadores das redes de governança. Indivíduos e organizações sociais e privadas não só buscam

influenciar as políticas públicas dirigidas pelo governo, como também formulam e implementam políticas em parceria, ou não, com o governo (WERNER, 2012).

2. As redes de governança pública

As comunidades políticas (*polities*) enfrentam problemas sociais complexos que envolvem múltiplas partes interessadas. Solucionar os problemas sociais exige reconhecer essas interdependências e promover a cooperação entre esses atores. Isoladamente, as partes interessadas não são capazes de solucionar problemas sociais complexos porque não dispõem dos recursos nem das capacidades para isso. Por reconhecer essa limitação, a perspectiva tradicional da Gestão Pública, focada no governo (centrada na burocracia formal, hierárquica, que impõe decisões unilateralmente) se transforma numa perspectiva baseada em redes de governança pública (centradas em relações autônomas de atores interdependentes do setor público, social e privado) que, de forma coordenada, cooperam para se beneficiarem do valor público gerado por sua parceria.

As redes de governança estabelecem padrões de relações sociais mais ou menos estáveis entre atores mutuamente interdependentes, que se agrupam em torno de um problema social e que surgem, são sustentados e transformados por meio dessas interações (ERIK KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Com o intuito de gerar valor a partir de suas interdependências, as redes de governança estabelecem uma visão comum entre os atores interessados, baseada no compartilhamento de recursos e no estabelecimento de direitos de uso que são institucionalizados em regras próprias de direção e controle denominados de mecanismos de governança.

Essas oportunidades de gerar valor público só podem ser aproveitadas se os atores envolvidos (cada um dos nós das redes de governança) forem capazes de reconhecer suas interdependências e coordená-las. Por exemplo, os estados brasileiros da região nordeste se organizaram para a criação de um consórcio que presta serviços públicos mais eficientes e efetivos aos entes públicos municipais e estaduais – o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. Em Angola, garimpeiros de diamante, em parceria com o governo central, formam cooperativas para promover a certificação dos garimpos e desta forma agregar valor aos seus produtos, contribuindo para reduzir o garimpo e o tráfico ilegal – a Operação

Transparência. Em Portugal, atores públicos e privados contribuíram para fundos de investimento, no âmbito do programa Next Generation EU, que financiam o desenvolvimento sustentável no país.

Quadro 62. Natureza das interdependências

Natureza	Descrição
Econômica	atores contribuem em diferentes partes do processo produtivo
Científica	atores detêm conhecimento e/ou experiência assimétrica
Institucional	atores dispõem de poderes institucionais diferenciados
Política	alguns atores exercem liderança sobre os demais e provêm consenso
Provisão de serviços	alguns atores exercem posição monopolística ou oligopolista na prestação de serviços
Ambiental	alguns atores detêm recursos naturais necessários aos demais
Geográfica	atores compartilham da mesma posição geográfica
Histórico-cultural	atores compartilham de uma mesma tradição

Fonte: adaptado de Francesco Longo (2020).

As redes de governança podem assumir inúmeras configurações institucionais em razão das necessidades específicas de cada um dos problemas que visam solucionar. Essas redes podem assumir a forma de novas organizações (consórcios, cooperativas etc.), operar com base no compartilhamento de recursos (fundos de investimento, parcerias entre organizações de uma determinada cadeia produtiva) ou agir como redes de promoção e influência (alinhamento de estratégias). O método de coordenação adotado por cada uma das redes de governança deve observar a natureza das interdependências existentes entre os atores. Ou seja, os mecanismos de governança dependem da natureza das interdependências.

Quadro 63. Tipologia das relações de dependência entre atores

Importância do recurso	Possibilidade de substituir o recurso	
	Alto	**Baixo**
Grande	dependência moderada	elevada dependência
Pequena	baixa dependência	dependência moderada

Fonte: adaptado de Erick Klijn e Joop Koppenjan (2016, p. 75).

As redes de governança emergem e se perpetuam em razão das interdependências existentes entre os atores. Os atores são mutuamente dependentes quando o recurso é importante e a possibilidade de substituição é reduzida. Essa dependência é menor quando a importância do recurso é pequena ou há alta possibilidade de substituição. Essas interdependências são, concomitantemente, a causa da diversidade de atores interessados na resolução dos problemas sociais, assim como das diversas complexidades observadas nas redes de governança. Essas complexidades podem ser classificadas em substantivas, estratégicas ou institucionais.

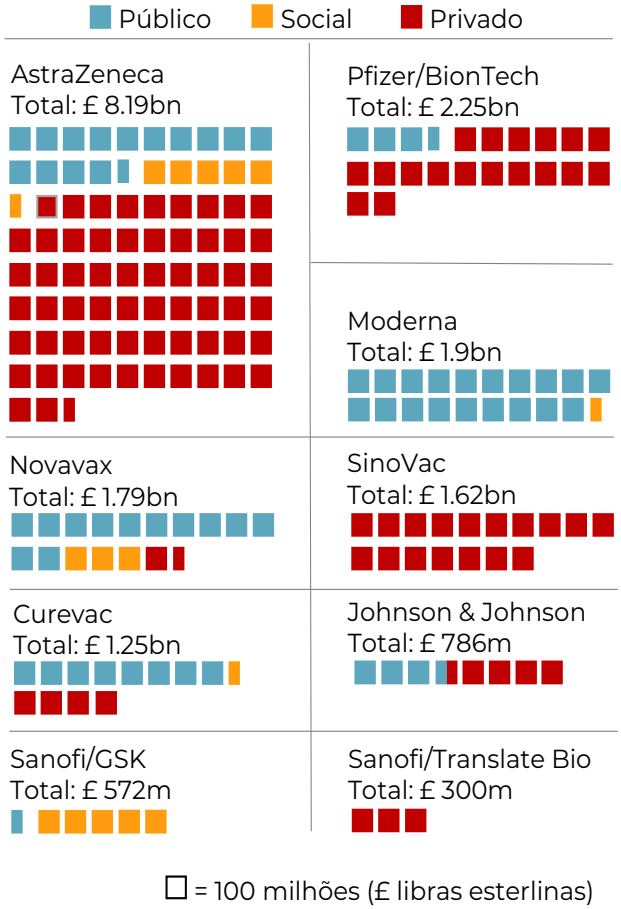
As complexidades substantivas são causadas pelas diferentes perspectivas sobre os problemas sociais. Essas complexidades emergem pela falta de informações e conhecimento completo sobre as relações causais subjacentes aos problemas que envolvem diversos atores. As percepções dos atores estão baseadas em diferentes pressupostos e valores – diferentes quadros de referência – que geram conflitos de interpretação sobre o problema. As complexidades estratégicas são causadas pelos diferentes cursos de ação perseguidos pelos atores. Essas complexidades ocorrem porque, mesmo quando concordam sobre a natureza do problema, os atores discordam sobre quais devem ser os objetivos e as estratégias perseguidas para solucioná-lo.

Complexidades estratégicas emergem do processo de resolução dos problemas sociais, que interagem em um jogo estratégico de negociação entre atores mutuamente dependentes que dispõem de interesses, posições e preferências diversas, atuando em múltiplas arenas. Por fim, as complexidades institucionais podem ser causadas pelas diferentes normas, procedimentos e/ou arranjos institucionais. Essas complexidades surgem quando as regras que regem as redes de governança não são claras, estando em conflito, ou quando existe falta de confiança entre os atores. Os resultados

da interação entre os atores que atuam nas redes de governança dependem de suas decisões e estratégias adotadas dentro de um arranjo institucional. Esse contexto institucional contribui para ampliar a complexidade da gestão das redes de governança.

Com o propósito de resolver problemas sociais, governos, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos cooperam para gerar valor público por meio da gestão das interdependências que conectam essas diversas partes interessadas. No entanto, para instituir as redes de governança necessárias, é preciso superar as complexidades substantivas, estratégicas e institucionais envolvidas. Isso implica combinar habilidades técnicas e políticas para identificar e explicar as causas dos problemas, negociar acordos, promover a confiança, desenhar arranjos institucionais inovadores etc. Por exemplo, durante a pandemia da Covid-19, as diversas vacinas utilizadas foram financiadas, pesquisadas, testadas, produzidas, distribuídas e aplicadas por entes públicos, sociais e privados coordenados entre si.

Figura 19. Quem financiou a vacina da Covid-19?



Fonte: adaptado de Lucy Hooker e Daniele Palumbo (2020).

Durante a crise mundial da Covid-19, vacinas negociadas por empresas privadas foram amplamente subsidiadas com recursos públicos. Mesmo grandes laboratórios privados, como Johnson & Johnson e Glaxo Smith Kline, receberam grandes aportes de recursos públicos e sociais para desenvolverem suas vacinas e ampliarem seus parques produtivos. Mesmo em países capitalistas tradicionais, de livre mercado, como os Estados Unidos, o Reino Unido e os países da União Europeia, a inovação é amplamente financiada com recursos públicos ou sociais que resultam em bens privados, necessários à sociedade, ofertados por empresas de seus próprios países.

3. Estratégias de relacionamento entre os setores público, social e privado

É evidente que o governo pode impor o cumprimento de suas decisões, por meio das leis, aos demais setores do Estado. Entretanto, a nova governança pública privilegia os modos de coordenação voluntária e negociada. Por isso, nos últimos 30 anos, foram desenvolvidas iniciativas públicas que promovem a coordenação entre os governos, as empresas e as organizações da sociedade civil, principalmente por meio de estratégias de não mercado, além de instrumentos de caráter normativo ou de acordos de parceria.

As relações institucionais (*lobbying*) são reconhecidamente as práticas mais disseminadas de relacionamento entre os setores público e privado que não são baseadas no mercado (sistema de trocas, de compra e venda). Por meio das relações institucionais, os agentes do setor privado (social e empresarial) buscam influenciar a legislação e a implementação de políticas públicas e programas governamentais, por meio do compartilhamento de informações (*informational lobbying*) e da mobilização de seu apoio político, econômico, social ou acadêmico. Todos os regimes políticos democráticos autorizam a participação e a influência dos atores sociais interessados na formulação das políticas públicas, muito embora essa participação seja mais transparente e mais bem regulada em países europeus e nos Estados Unidos do que nas democracias recentes, onde as relações institucionais estão comumente associadas ao sigilo que serve para acobertar práticas de influência política e econômica corruptas e não republicanas.

As relações institucionais são um importante instrumento de colaboração entre os setores público e privado do Estado. Essa atividade é caracterizada por qualquer forma de comunicação, direta ou indireta, com

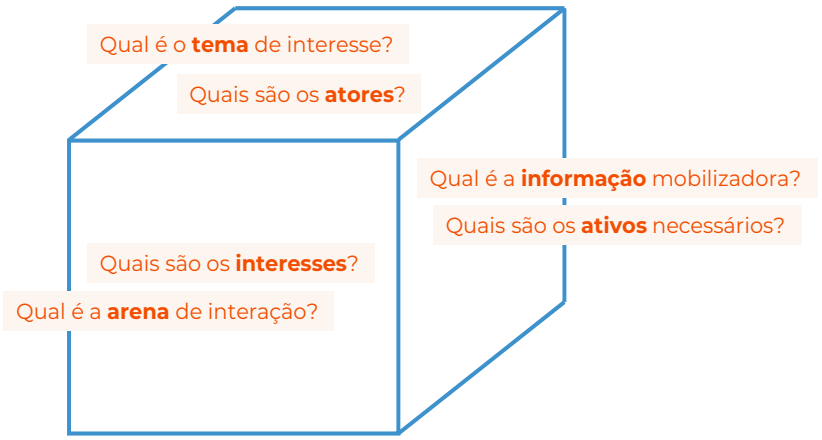
agentes governamentais (legislativos, administrativos etc.) cujo propósito é influenciar as políticas públicas governamentais de acordo com os interesses comuns de determinados grupos sociais ou econômicos. Essa prática ocorre por meio de: consultas públicas, apresentação de propostas legislativas, debates públicos, recomendações e sugestões de mudança normativa e disseminação de informação técnica ou científica para subsidiar o processo decisório. Para tanto, esses profissionais precisam conhecer adequadamente os assuntos de interesse comum e o impacto das decisões sobre os interesses das diversas partes interessadas (governamentais, sociais e empresariais), de forma a negociar e poder alcançar acordos que permitam alcançar melhores decisões para o Estado.

As relações institucionais fazem parte da estratégia empresarial de não mercado, ou seja, das estratégias que permitem que as organizações privadas alterem o ambiente de negócios em que operam para criarem oportunidades de crescimento. Essas estratégias são postas em prática porque as empresas reconhecem que não são meros agentes econômicos do Estado, mas também entidades sociais e políticas relevantes. As empresas criam e distribuem valor na sociedade, por isso, inúmeros atores sociais buscam influenciar, formal (leis e regulamentos) e informalmente (pressão política e social), a percepção desses agentes empresariais. As relações governamentais são uma relação de influência múltipla que permite atingir os objetivos de desenvolvimento e aumentar a produtividade, tanto dos atores públicos, como dos atores privados.

Modelo IA³: analisando o ambiente para a criação de estratégias de não mercado

De forma a construir estratégias adequadas de não mercado, as empresas precisam conhecer o seu próprio ambiente de não mercado. Assim, como Michael Porter definiu as cinco forças competitivas que moldam a estratégia, David Bach e Bruce Allen (2010) determinaram quais os principais elementos que definem o ambiente de não mercado, baseado no tema de interesse de uma determinada empresa. Esse quadro de referência é organizado em torno da análise de seis elementos: tema (*issue*), atores (*actors*), interesses (*interests*), arena (*arena*), informação (*information*) e ativos (*assets*).

Figura 20. Modelo IA³



Fonte: adaptado de David Bach e Bruce Allen (2010).

O tema de interesse (*issue*) é o elemento central que ancora a análise do ambiente de não mercado das empresas. Compete aos gestores identificar, a partir do plano de negócios da empresa, os temas de interesse que impactam sua capacidade de gerar valor, considerando tanto as ameaças quanto as oportunidades. Uma vez identificado o tema de interesse, é preciso identificar e caracterizar as partes interessadas (*actors*) e os eventuais conflitos existentes. Em seguida, é preciso identificar os interesses e as capacidades desses diversos atores (*interests*), permitindo reconhecer os potenciais aliados e adversários. Esses temas, seus atores e interesses variam de acordo com a área (*arena*) no qual estão operando, pois sua dinâmica é distinta quando operam em tribunais, órgãos públicos, internet etc. A informação é a principal fonte de poder no ambiente de não mercado (*information*) e sua extensão pode variar entre as diferentes arenas (dados científicos, persuasão política, informação crítica etc.). Por fim, é preciso mapear também os demais ativos que os atores dispõem, nas mais variadas arenas, e que podem influenciar os resultados das estratégias de não-mercado (*assets*). Esses ativos podem ser conhecimento, influência política, contatos, capacidade de mobilização etc.

Por meio da análise do ambiente de não mercado, as empresas podem estabelecer estratégias mais efetivas, que visam salvaguardar sua cadeia de valor de ameaças e também explorar eventuais oportunidades para expandir sua geração de valor corporativo. Consciente disso, o gestor público pode influenciar positivamente a atuação das empresas para alinhar os interesses públicos e privados e construir arranjos colaborativos de governança pública.

Atualmente, essa perspectiva, centrada nas relações institucionais, soma-se a inúmeras outras possibilidades de interação que caracterizam as recentes formas de governança colaborativa. Estes instrumentos visam promover as redes de governança, baseadas em múltiplas partes interessadas (*multistakeholder*), que estabelecem, de forma voluntária, um conjunto de estruturas, regras e políticas nas quais diversos atores do Estado são envolvidos no diálogo, no processo de tomada de decisão e na implementação de respostas para os problemas de interesse comum.

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a implementação de mecanismos de governança multistakeholder teve grande impulso em 1992 com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Conferência do Rio), que criou grupos não estatais que visavam integrar processos multilaterais intergovernamentais onde governos, ONGs e empresas se comprometem a unir forças. Nesse momento, já estava demonstrado na teoria e na prática da Gestão Pública, que problemas sociais complexos (como o aquecimento global) exigem respostas colaborativas, fundadas na parceria entre os setores público, social e privado do Estado.

Quadro 64. Exemplos de ESG

Meio Ambiente Energia renovável; mudanças climáticas; biodiversidade; emissão de gases estufa; esgotamento dos recursos naturais; poluição ambiental; lixo e reciclagem; desmatamento; previsão e preparação de respostas aos riscos ambientais (desastres).
Social Condição de trabalho (escravidão e trabalho infantil); comunidades locais, tradicionais e indígenas; conflitos; saúde e segurança; igualdade das minorias e promoção da diversidade social; direitos humanos.
Governança Padrões éticos; corrupção e conflito de interesses; remuneração dos gestores de alto nível; doações a partidos políticos e as campanhas eleitorais; diversidade e estrutura dos conselhos superiores; estratégias de elisão e evasão tributária; envolvimento das partes interessadas; remuneração pelo desempenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

Nos anos 2000, o movimento em favor das práticas de sustentabilidade (ambiental e social) e de governança corporativa (ESG) se aprofundou a partir das iniciativas promovidas pelo Pacto Global (*United Nations Global Compact*) e dos Princípios para o Investimento Responsável da Organização das Nações Unidas (*United Nations supported Principles for Responsible Investing* - PRI), além das Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para Empresas Multinacionais (*Organization for Economic Co-operation and Development - OECD Guidelines*).

Essas iniciativas favorecem a formação de redes de governança colaborativa *multistakeholder*, a partir de uma abordagem normativa; ou seja, de um compromisso voluntário, de longo prazo, com princípios e práticas que almejam alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da Organização das Nações Unidas (*United Nations Sustainable Development Goals*).

Quadro 65. Os 10 princípios do Pacto Global

Direitos humanos
Princípio 1: As empresas devem apoiar e respeitar a proteção dos direitos humanos proclamados internacionalmente; e **Princípio 2:** certifique-se de que eles não são cúmplices de abusos de direitos humanos.
Trabalho
Princípio 3: As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; **Princípio 4:** a eliminação de todas as formas de trabalho forçado e obrigatório; **Princípio 5:** a abolição efetiva do trabalho infantil; e **Princípio 6:** a eliminação da discriminação no emprego e na ocupação.
Meio Ambiente
Princípio 7: As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva em face dos desafios ambientais; **Princípio 8:** empreender iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; e **Princípio 9:** encorajar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis.
Anticorrupção
Princípio 10: As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, incluindo extorsão e suborno.

Fonte: UNCOMPACT (2021).

Os instrumentos normativos (*normative-based partnerships*), como o Pacto Global das Nações Unidas, são orientados por princípios e diretrizes, cuja adoção é voluntária e a sanção por descumprimento é de natureza reputacional. Esses instrumentos de relacionamento são poderosos porque geram maior engajamento das partes interessadas e garantem uma significativa visibilidade social aos participantes. Mesmo adotando mecanismos de sanção reputacional que podem culminar com a expulsão do ator da rede, o monitoramento independente dos compromissos assumidos, geralmente realizado pelas organizações do terceiro setor, e o crescente diálogo e aprendizado observados entre as partes interessadas vêm contribuindo para o alcance de importantes resultados práticos e da expansão do número de adeptos desse instrumento de compromisso baseado em princípios (UNCOMPACT, 2021).

Quadro 66. Os 6 princípios do investimento responsável

Princípio 1: Vamos incorporar questões ESG na análise de investimentos e nos processos de tomada de decisão.
Princípio 2: Seremos proprietários ativos e incorporaremos as questões ESG em nossas políticas e práticas de propriedade.
Princípio 3: Buscaremos divulgação apropriada sobre questões ESG pelas entidades nas quais investimos.
Princípio 4: Promoveremos a aceitação e a implementação dos princípios na indústria de investimentos.
Princípio 5: Trabalharemos juntos para aumentar nossa eficácia na implementação dos princípios.
Princípio 6: Cada um de nós apresentará um relatório sobre nossas atividades e progresso na implementação dos princípios.

Fonte: UNPRI (2021).

O movimento pela adoção dos Princípios de Investimento Responsável das Nações Unidas (PRI), lançado em 2006 na Bolsa de Valores de Nova Iorque, reforça, de maneira decisiva, essa vinculação do sistema econômico global aos valores do desenvolvimento sustentável. Como o sistema financeiro é a principal indústria global, responsável por viabilizar os investimentos dos setores público e privado, o compromisso dos agentes dessa indústria com os princípios da sustentabilidade e da governança corporativa (ESG)

tem um grande efeito indutor sobre todos os demais atores econômicos e sociais do Estado. O crescente interesse acadêmico e social sobre esses temas e o crescimento exponencial de membros nesses acordos globais voluntários são os resultados mais evidentes desse significativo movimento em expansão.

Essa iniciativa pública global, independente e voluntária, baseada num mecanismo de governança *multistakeholder*, que utiliza um instrumento normativo de relacionamento, propõe como sua missão que:

> O PRI trabalhará para alcançar um sistema financeiro global sustentável, incentivando a adoção dos princípios e a colaboração em sua implementação; promovendo a boa governança, a integridade e responsabilidade; enfrentando os obstáculos ao sistema financeiro sustentável que reside nas práticas, estruturas e regulamentação do mercado (UNPRI, 2021).

As parcerias baseadas em projetos (*project-based partnerships*) buscam entregar resultados sociais por meio da realização de produtos específicos que exigem uma vinculação maior entre os parceiros que demandam o financiamento de determinadas atividades. Ao contrário das parcerias normativas, que privilegiam a adoção de princípios e diretrizes gerais, de longo prazo, as parcerias de projetos são específicas, de curto e médio prazo.

Em geral, essas parcerias baseadas em projetos são estabelecidas para: 1) a implementação local de um programa ou ação (como a vacinação de crianças carentes no interior dos países em desenvolvimento do continente africano); 2) a realização de campanhas em favor de determinados grupos minoritários (como a promoção da igualdade de gênero, o combate ao preconceito etc.); ou 3) a mobilização de recursos financeiros ou materiais necessários ao financiamento ou execução destes programas e ações de apoio (como as campanhas de doação do Unicef).

Por exemplo, a aliança GAVI, de promoção da vacinação infantil, criada em 2000, alcançou resultados muito relevantes ao engajar centros de pesquisa em vacina, indústrias produtoras, governos e fundações patrocinadoras, como a Fundação Bill e Melinda Gates, numa iniciativa global de vacinação que visa garantir o acesso às vacinas e erradicar doenças que podem ser prevenidas, como a difteria, o tétano, a coqueluche etc. Em 20 anos, o projeto atendeu 760 milhões de crianças nos países mais pobres do mundo

e, segundo estimativas do projeto, mais de 13 milhões de mortes foram evitadas. Em 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) informou que a poliomielite havia sido erradicada do continente africano.

Quadro 67. Critérios de avaliação de novos parceiros

Critério	Descrição	Exemplo
Exclusão	Estabelecem limites claros sobre indústrias, setores ou negócios que não podem ingressar na rede ou firmar parcerias.	ONG de luta contra o câncer proíbe o seu financiamento por empresas de tabaco.
Precaução	Exigem análise detalhada das condições que motivam o ingresso do parceiro na rede ou do estabelecimento da parceria para avaliar e tratar eventuais riscos.	Pacto Empresarial pelo Trabalho Decente exige a adoção de práticas de diligência em toda a cadeia produtiva de seus parceiros.

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, é importante ressaltar que essas estratégias de relacionamento entre setores, que visam o estabelecimento de parcerias, normativas ou de projetos, adotam, geralmente, dois parâmetros para avaliar a eventual incorporação de novos membros a rede de parceiros: os critérios de exclusão e os critérios de precaução. Os critérios de exclusão estabelecem limites claros sobre indústrias, setores ou negócios que não estão autorizados a ingressar na rede ou firmar parcerias. Um exemplo disso é não autorizar indústrias poluidoras a ingressar em redes de parceria que visam combater a poluição, de maneira a prevenir um evidente conflito de interesses e evitar um fenômeno conhecido no universo corporativo como a lavagem de reputação (*bluewashing*). Os critérios de precaução, por sua vez, exigem dos ingressantes a comprovação de uma determinada condição ou compromisso público, para avaliar e tratar eventuais riscos inerentes ao estabelecimento da parceria. Isso ocorre quando empresas signatárias de um determinado acordo, pacto ou compromisso devem gozar de determinada reputação, isto é, concordam em demonstrar que já adotam, ou não, determinadas práticas e, por fim, comprometem-se com determinados comportamentos futuros que possam ser verificados publicamente ou pelos demais parceiros da rede.

Essas medidas servem para prevenir atitudes oportunistas e asseguram a integridade e a responsabilidade das partes interessadas. A adoção desses critérios, de exclusão e precaução, são condição necessária às redes de colaboração e devem ser adotadas para assegurar a reputação e a legitimidade das parcerias que visam gerar valor público.

4. Contratações públicas

O projeto GAVI ilustra o recente movimento observado em determinadas indústrias que passaram a investir recursos na promoção de estratégias de abertura e acesso de novos mercados para seus produtos por meio do estabelecimento de parcerias com outras organizações do setor público, social e privado. Ou seja, empresas passaram a investir em práticas para ambientes de negócio não baseadas no mercado (competição de preços). Esse movimento é evidente na indústria farmacêutica que passou, ao menos, por 4 fases de relacionamento com o setor público.

Quadro 68. Fases de relacionamento entre contratante (público) e contratado (privado)

Fase	Critério	Descrição
1ª	**Preço**	Clientes do setor público identificam as necessidades sociais e viabilizam a prestação dos serviços públicos por meio da seleção de produtos fornecidos pelo menor preço.
2ª	**Preço e Qualidade**	Clientes do setor público identificam as necessidades sociais e viabilizam a prestação dos serviços públicos por meio da seleção de produtos fornecidos pelo maior valor pelo mesmo preço.
3ª	**Adequabilidade da Solução**	Fornecedores do setor privado identificam as necessidades sociais e adequam seus produtos e serviços à demanda para cumprir o critério de seleção de maior valor pelo mesmo preço.
4ª	**Inovação**	Agentes dos setores público e privado identificam as necessidades sociais e celebram contratos de resultado em que os riscos são compartilhados, para atender às demandas de inovação, cada vez mais especializadas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Inicialmente, as empresas disputavam para vender seus produtos num mercado competitivo, cujo critério de seleção era o menor preço. Logo, o setor público passou a observar a necessidade de combinar o critério de preço com a qualidade do produto farmacêutico fornecido, de acordo com as melhores práticas de seleção baseadas no "maior valor pelo melhor preço" (*Best Value for Money - VfM*). Em seguida, foi observado que, devido às mudanças nos critérios de seleção, as indústrias passaram a identificar as necessidades sociais, antecipando a demanda governamental por produtos farmacêuticos. A partir desse momento, as indústrias passaram a adotar uma atitude proativa, oferecendo soluções que visavam atender às necessidades sociais que seriam produzidas ou contratadas pelo setor público. Atualmente, essa aproximação entre os agentes contratantes e contratados evoluiu para o estabelecimento de parcerias entre o setor público (atuando como regulador, financiador e cliente) e o setor privado, responsável por desenvolver, produzir e distribuir produtos de inovação científica e tecnológica que visam resolver problemas cada vez mais específicos, necessários ao desenvolvimento da sociedade. Nesse caso, os riscos financeiros dos projetos de inovação passam a ser compartilhados e a seleção dos parceiros também passaram a considerar o histórico de contratação e a capacidade de entrega dos produtos e dos resultados.

A situação hipotética de independência entre comprador e vendedor, baseada numa concepção de contrato adversarial, de curto prazo, foi gradualmente sendo substituída por uma relação de mútua dependência entre os contratantes, baseada numa concepção de contrato relacional de longo prazo. Por trás dessa transformação da governança das relações contratuais, está o aumento da confiança entre os agentes públicos e privados que deriva, entre outros fatores, da repetição mutuamente satisfatória da interação (reputação dos agentes) e da remuneração pelo desempenho (a efetiva adição de valor público). Essa mudança favorece a criação de redes de inovação entre parceiros públicos, sociais e privados, que se vinculam por meio de projetos que visam atender a objetivos de desenvolvimento comum, firmando contratos de risco, orientados para o alcance de resultados de interesse público.

Em países desenvolvidos, onde a inovação assumiu um papel crucial para o atendimento das necessidades sociais, esse quadro de governança contratual se tornou predominante para a viabilização das iniciativas de

maior relevância pública. Com esse propósito, o setor privado passou a investir cada vez mais na identificação das necessidades sociais e na pesquisa e produção de evidências científicas que permitem justificar parcerias de inovação que integrem, além de si, outros agentes críticos, públicos e sociais. Essa lógica é observada em diversos setores industriais, não somente na área médico-farmacêutica ou científico-tecnológica, mas também em indústrias tradicionais, como a agropecuária.

As compras públicas desempenham um papel crucial no alcance dos resultados públicos. Essa afirmação é válida tanto para a implementação das diversas ferramentas de Gestão Pública, típicas de um modelo de governança pública, quanto para as formas de governo indireto, do modelo gerencialista, e até mesmo de governo direto, do modelo burocrático. O processo de compras públicas, que integra o processo mais amplo de contratações públicas, está no centro da Gestão Pública e ocupa papel crítico na implementação das políticas públicas e dos programas governamentais.

4.1. Fases da contratação pública

A contratação pública, governamental, é o processo por meio do qual as organizações do setor público planejam, executam e avaliam a aplicação dos recursos públicos por meio de aquisições, concessões e parcerias que envolvam agentes externos. Esse processo, de utilização dos recursos públicos, é orientado por princípios como a transparência, a competição, a impessoalidade (igualdade de condições), a eficiência (melhor relação custo/benefício) e a efetividade (resolução efetiva do problema). Em termos gerais, os processos de contratação pública envolvem 7 fases que podem variar, de acordo com as especificidades contratuais.

O processo de contratação pública tem início com a identificação das necessidades e a análise das alternativas, que resultam no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Esses estudos integram a formulação das políticas públicas e fazem parte do planejamento da contratação. Essa fase tem como objetivo caracterizar o problema (a necessidade ou oportunidade), comparar as alternativas de solução e recomendar o tratamento mais adequado. Os Estudos Técnicos Preliminares assumem variadas formas dependendo do objeto da contratação, mas, geralmente, também incluem análises de custo-benefício, de mercado, de risco e impacto.

Quadro 69. Fases do processo de contratação pública

Ordem	Fase	Produto/Artefato
1ª	**Identificação das necessidades**	Estudo Técnico Preliminar
2ª	**Planejamento e decisão**	Termo de Referência ou Projeto Básico (define a modelagem, os resultados esperados e os indicadores de desempenho)
3ª	**Chamada pública**	Publicação do Edital
4ª	**Seleção**	Homologação do resultado da licitação
5ª	**Negociação e contratação**	Assinatura do contrato
6ª	**Monitoramento e execução**	Relatórios periódicos de monitoramento (baseados nos indicadores de desempenho) e de pagamentos (mediante entrega ou prestação do bem ou serviço e a respectiva fiscalização)
7ª	**Avaliação**	Parecer técnico (análise e registro dos resultados e impacto)

Fonte: elaborado pelo autor.

A segunda fase decide sobre o tratamento e, por meio do Termo de Referência ou do Projeto Básico, define a modelagem do contrato, os resultados esperados e os indicadores de desempenho. Nesse momento, são estabelecidos:

a. o conteúdo das propostas (descrição técnica);
b. os objetivos da contratação;
c. as especificações técnicas do objeto;
d. procedimento de seleção;
e. os critérios de habilitação;
f. os critérios de julgamento (qualidade e/ou preço);
g. o modelo de gestão do contrato, monitoramento e pagamento (requisitos de desempenho); e,
h. os mecanismos de gestão de risco (amostras, seguros, garantias etc.).

A terceira fase da contratação pública é a chamada pública, realizada por meio da publicação do edital. O edital especifica as condições de contratações e traduz, em termos legais, as decisões gerenciais previamente estabelecidas. O edital dispõe de todas as informações relativas às condições de habilitação, seleção, adjudicação e gestão do contrato público. Seu propósito é dar publicidade, convocar os interessados e estabelecer os parâmetros legais da contratação pública.

A quarta fase é a seleção, por meio de contratação direta ou licitação pública. Há inúmeros procedimentos de seleção que variam de acordo com a legislação nacional de cada país. Entretanto, essa fase é caracterizada pela observância dos critérios de seleção ou exclusão da participação (como a experiência prévia, as provas de qualificação econômico-financeira, habilitação técnica e de reputação) e pela adoção de procedimentos fechados ou restritos (como a contratação direta ou pré-qualificação), negociados (como o diálogo competitivo) ou abertos (como o pregão, a concorrência e o concurso). Nessa fase, é aplicado o critério de julgamento que define a combinação mais adequada de preço e qualidade (menor preço, maior desconto, melhor técnica, técnica e preço, maior lance, maior retorno econômico etc.). Essa fase é encerrada com a homologação/adjudicação do resultado.

A quinta fase é a contratação. A assinatura do contrato marca o início da execução do contrato com a prestação do serviço ou o fornecimento do bem. Algumas modalidades de licitação preveem, em edital, um período de negociação que ocorre entre a escolha do contratado e a assinatura do contrato. Na sexta fase, ocorre a gestão contratual, quando será realizado o monitoramento da contratação por meio dos indicadores de desempenho estabelecidos no Termo de Referência ou no Projeto Básico. Essa fase deve ser realizada por meio de indicadores apropriados de desempenho, adequados para o monitoramento das atividades, entrega dos produtos e análise dos resultados.

Em geral, o pagamento, por desempenho, está vinculado à prestação de determinado bem ou serviço e/ou ao alcance de determinado resultado mensurável. O acompanhamento das atividades ou das entregas, aferindo e registrando o desempenho acordado (fiscalização), é uma etapa crucial para a fiel execução do contrato e o atingimento dos resultados esperados com

a contratação. Os produtos dessa fase são os relatórios de monitoramento. A fase de execução é concluída com a liquidação e o pagamento final.

Por fim, a sétima fase das contratações públicas é a avaliação. Encerrada a execução, cabe ao gestor responsável analisar os resultados alcançados por meio da contratação e registrar aprendizados e boas práticas que permitam melhorar o desempenho de futuras contratações. A avaliação utilizará os dados dos indicadores de desempenho, documentos e relatórios complementares. O produto dessa fase será o parecer técnico final, que servirá de subsídio para os futuros estudos técnicos preliminares.

As fases da contratação pública integram um ciclo de gestão contratual que visa assegurar a entrega eficaz, eficiente e efetiva dos produtos e resultados contratados. Como essa relação é marcada pela assimetria de informação entre contratante e contratado, trata-se de uma interação sujeita a atitudes oportunistas de ambas as partes. Por isso, é necessário implementar mecanismos de governança contratual adequados para mitigar os riscos de oportunismo e assegurar o bom desempenho dos contratos públicos.

4.2. Contratações públicas estratégicas

As contratações públicas são um meio crítico para a implementação das políticas públicas governamentais. Como as contratações públicas representam, em média, entre 15% do Produto Interno Bruto dos países, os governos dispõem de uma importante ferramenta para, por meio do direcionamento dos gastos públicos, atender às necessidades sociais e aproveitar oportunidades que vão além das demandas imediatas de consumo do setor público (BANCO MUNDIAL, 2021).

Em razão da importância econômica dos gastos governamentais, as contratações públicas podem desempenhar um papel importante no alcance de múltiplos objetivos sociais, como a proteção ambiental, a promoção da inovação, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico sustentável. O significativo papel econômico dessas contratações permite ao setor público o exercício de um notável poder de mercado, que pode ser utilizado estrategicamente não apenas para fins econômicos (aquisição de um bem ou serviço), mas também para fins sociais e políticos mais amplos.

Quadro 70. Contratações tradicionais x Contratações estratégicas

Contratações tradicionais	Contratações estratégicas
Menor preço como principal critério de seleção	A proposta mais vantajosa pelo melhor preço (*Best Value for Money*) como principal critério de seleção
Prioriza a redução dos custos	Prioriza a inovação
Relação contratual adversativa	Relação contratual colaborativa
Aquisição fragmentada de produtos	Aquisição coordenada de soluções/ resultados
Atenção mínima às práticas de negócio do agente contratado	Compreensão sobre os processos de negócio do agente contratado (cadeia de produção, gestão de riscos, práticas de ESG)
Aquisição de produtos para necessidades de curto prazo	Aquisição de produtos para necessidades de longo prazo, considerada a gestão de riscos

Fonte: adaptado de Boyer, Cusumano e Vecchi (2020, p. 643).

A inclusão de critérios sociais nos contratos públicos é cada vez mais reconhecida como um princípio fundamental de uma política de compras públicas moderna. Na prática, o desenvolvimento de "compras públicas socialmente responsáveis" pode abarcar uma ampla gama de questões, como oportunidades de emprego e trabalho decente, cumprimento dos direitos sociais e trabalhistas, inclusão social e igualdade de oportunidades etc.

As compras públicas estratégicas são uma importante ferramenta para a promoção do desenvolvimento e o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODSs). As contratações públicas continuam sendo regidas pelos princípios da transparência, da competição e da eficiência, mas incluem incentivos para melhorar as condições de inovação, de sustentabilidade e de desenvolvimento social. Essa mudança exige maior conhecimento sobre os mercados fornecedores e os processos produtivos, além de maior capacidade gerencial de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação dos resultados da contratação pública.

Quadro 71. Compras públicas estratégicas

Denominação	Objetivo	Requisitos
Sustentável (*Green Procurement*)	Preservar os recursos naturais	Contrata a aquisição de bens ambientalmente sustentáveis (certificados), de validade estendida (ciclo de vida longo), recicláveis etc.
Soluções Inovadoras (*Public Procurement of Innovation*)	Investir na criação e produção de novos bens e serviços	Contrata investimentos de risco que geram soluções para problemas locais, atrai investimentos/indústrias inovadoras etc.
Socialmente responsável (*Social Procurement*)	Promover a igualdade e o respeito à legislação	Contrata organizações que asseguram o impacto social, a participação de minorias, a igualdade de gênero, o trabalho decente na cadeia produtiva etc.
Desenvolvimento econômico	Incentivar o desenvolvimento econômico local/regional	Contrata cooperativas, micro e pequenas empresas locais, pequenos produtores rurais etc.

Fonte: elaborado pelo autor.

Semelhante ao critério de "proposta mais vantajosa", disposto nas Diretivas de Aquisições da União Europeia, os requisitos de análise das propostas podem incluir o preço e outros fatores de custo social, como as características ambientais e sociais, além da qualidade, do mérito técnico, dos prazos de entrega etc. As compras públicas são um meio para alcançar objetivos secundários a contratação que permitem equilibrar o atingimento desses benefícios potenciais da aquisição, com a necessidade de uma relação custo-benefício satisfatória. Os objetivos secundários da contratação podem incluir a promoção das práticas de desenvolvimento ambiental sustentável, o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, a inovação social, os padrões de conduta empresarial responsável ou objetivos mais amplos de política pública (científica, tecnológica, industrial, social, ambiental etc.).

5. Investimento de impacto social

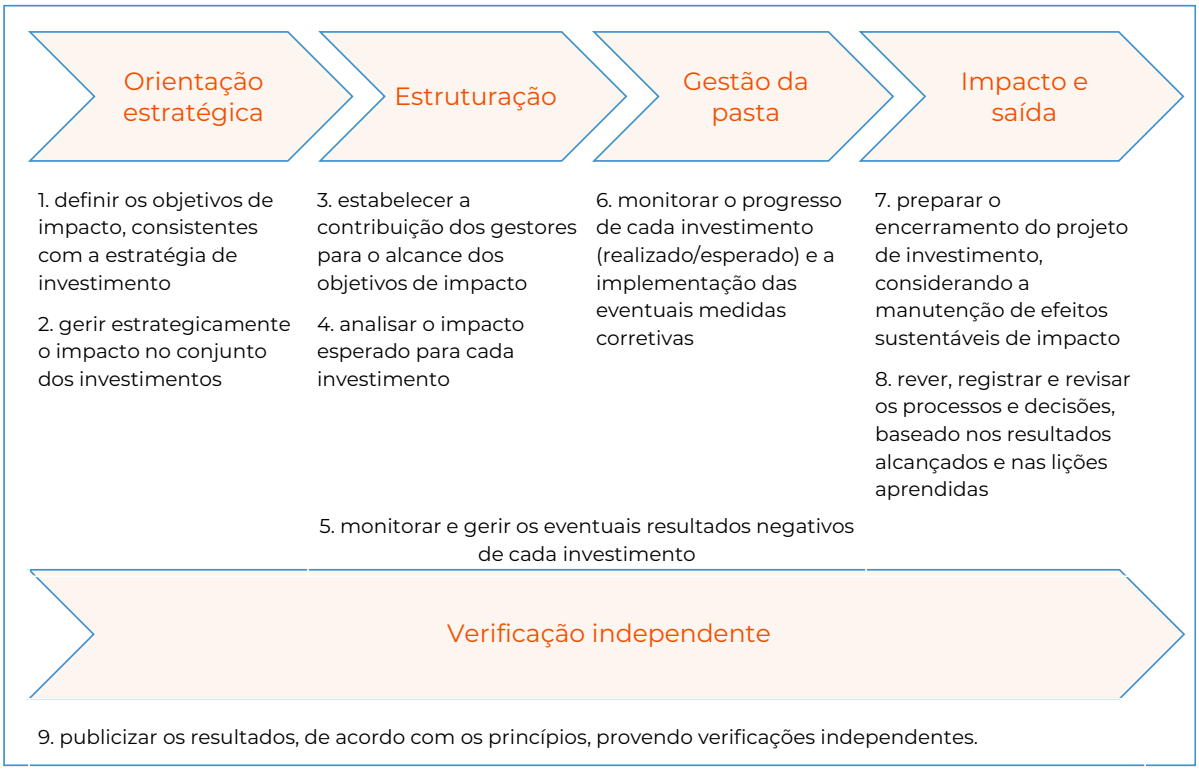
O investimento de impacto surge como uma oportunidade para mobilizar capital em investimentos que visam gerar impactos sociais, econômicos ou ambientais positivos mensuráveis associados a retornos financeiros (IFC, 2019). Um número crescente de investidores está incorporando investimentos de impacto às suas carteiras e adotando os objetivos sustentáveis como metas para ilustrar a relação entre seus investimentos e o impacto social desejado.

As organizações que integram o setor privado são caracterizadas pelo propósito de perseguir o lucro. O lucro, derivado de um investimento prévio de capital/trabalho, é o que impulsiona o setor privado a contribuir para o bem-estar social. Ocorre que essa atividade gera externalidades, positivas e/ou negativas, que também podem ser deliberadamente orientadas para contribuir para a resolução dos problemas sociais por meio da geração de impacto social. Na verdade, para além das externalidades positivas, os investimentos de impacto social ilustram como os próprios modelos de negócio podem ser estruturados para, deliberadamente, produzir impacto social e gerar lucro. O exemplo dos programas de microcrédito, que operam por meio de empréstimos de pequeno valor às pessoas mais pobres e contribuem para erradicar a pobreza, ilustra, há mais de 40 anos, o potencial das iniciativas de investimento de impacto social para a resolução de problemas sociais.

Assim como o investimento tradicional, o investimento de impacto social também é orientado ao lucro. No entanto, além disso, almeja intencionalmente produzir um retorno social positivo mensurável (THORNLEY e outros, 2011). Ou seja, o resultado corporativo deixa de ser unicamente o lucro e passa a incorporar o impacto social (intencional, mensurável e positivo). Sob essa perspectiva, o balanço periódico das empresas passa a incorporar objetivos, metas e indicadores de impacto social que antes não existiam. O investimento de impacto social é responsável pela formulação de modelos inovadores de negócio, como as novas empresas que contribuem para conectar compradores e vendedores de alimento (contribuindo para reduzir o desperdício, elevar a acessibilidade aos alimentos e melhorar a condição nutricional dos indivíduos), e pela transformação de modelos tradicionais de negócio, como novos planos estratégicos de empresas listadas no mercado de capitais que incorporam

objetivos ambientais, sociais e de boa governança corporativa. Nesses casos, o modelo converte o impacto social em um ativo que é objeto de investimento – sendo, assim, monitorado, recompensado ou punido pelo desempenho, como ocorre nas formas tradicionais de investimento.

Gráfico 3. Princípios operacionais para a gestão do impacto social



Fonte: IFC (2019, p. 4).

No mundo todo, um volume crescente de recursos financeiros é destinado exclusivamente para o investimento de impacto social orientado à inovação, replicação e expansão de iniciativas que contribuem para a resolução de problemas sociais por meio da iniciativa privada. No setor privado, o impacto social ocorre principalmente por meio da:

- **inovação**, quando são desenvolvidas novas maneiras de resolver os problemas sociais por meio de modelos baseados no mercado (por exemplo, uma nova solução corporativa economicamente viável passa a ser adotada para resolver um determinado problema social);
- **replicação**, quando essas soluções para os problemas sociais são transferidas de uma área para outra de política pública (uma solução

corporativa na área da educação é replicada na área da assistência social); ou,

- **expansão**, quando as soluções permitem gerar impacto em grande escala (uma solução corporativa adotada num município é replicada em todo o país).

Entretanto, como qualquer ação humana gera algum impacto, é necessário esclarecer que o investimento de impacto social não consiste na sua simples gestão, pois não é sinônimo de filantropia nem assume as formas tradicionais de investimento corporativo socialmente responsável (RODIN; BRANDENBURG, 2014). Não se trata do investimento socialmente irresponsável que não se preocupa com o impacto social produzido, nem do investimento responsável que busca evitar qualquer forma de prejuízo social causado por suas atividades. Do mesmo modo, não são as formas de investimento oportunista, nas quais os recursos econômicos disponíveis são aplicados naquelas oportunidades que simplesmente se encaixam melhor dentro da relação de risco e retorno de um investimento socialmente orientado (para o benefício dos investidores).

O investimento de impacto social é orientado para a resolução de um problema social predeterminado, de acordo com uma teoria da mudança social preestabelecida pelo investidor. É intencionalmente direcionado para a resolução de problemas sociais (GRABENWARTER; LIECHTENSTEIN, 2012). Por isso, caracteriza-se pela intencionalidade (impacto social planejado), pela adicionalidade (acréscimo de valor público) e pelo retorno financeiro (geração de lucro). Além disso, ao reconhecer oportunidades de negócio nos problemas da sociedade (*societal problems*), o investimento de impacto social também tem potencial para contribuir para transformar "problemas privados" em "problemas sociais", que passarão a integrar e/ou legitimar a agenda política da sociedade civil e governamental.

O investimento de impacto social é relevante porque: 1) contribui para o crescimento econômico e o desenvolvimento social não somente dos países emergentes, onde permite a oferta e o acesso a um número maior de bens e serviços, mas também nos países desenvolvidos, onde contribui para a inovação econômica e social; 2) auxilia os governos a lidar com os problemas sociais, permitindo que investidores privados atuem em assuntos sociais relevantes, gerando resultados sociais; e 3) oferece, a um número crescente

de investidores, mais um ativo financeiro que pode canalizar parte da grande liquidez financeira existente para a resolução de problemas sociais relevantes para a comunidade política.

O investimento de impacto social é uma evolução do tradicional capitalismo de risco (*venture capital*) que, de certa forma, se aproximou da filantropia de risco (*venture filantrophy*). A filantropia de risco é um movimento recente que, ao mudar a forma tradicional de financiamento das organizações sociais (substituindo a doação por formas subsidiadas de empréstimo), buscou induzir a prestação mais eficiente e fomentar a inovação dos serviços sociais. Por sua vez, os investidores tradicionais buscam novas oportunidades de geração de lucro e remuneração do capital, que são relativamente baixas nas formas mais tradicionais de investimento. Além disso, também passam a incorporar, recentemente, uma nova concepção de capitalismo, orientado para a geração de valor social compartilhado.

O investimento de impacto social integra uma concepção de economia orientada para o impacto social, na qual o valor das empresas é equivalente ao valor da contribuição que o empreendimento gera para a resolução de determinado problema socialmente relevante. Nesse contexto, a lucratividade dependerá da capacidade de monetarizar o valor da sua contribuição social, e a responsividade e a transparência assumirão um papel central para a competitividade. Nesta lógica, é comum que o investimento de impacto social seja orientado para a criação de novos bens e serviços direcionados a clientes da base da estrutura social, que não são adequadamente atendidos pelos serviços públicos.

Gráfico 4. A posição do investimento de impacto social

<table>
<tr><th></th><th colspan="5">Setor Social</th><th colspan="3">Setor Privado Tradicional</th></tr>
<tr><td>Modelo</td><td>Custos cobertos por doações</td><td>Serviços gratuitos ou pagos em que doações são a principal fonte de receita</td><td>Organizações autossus_ tentáveis</td><td>Margens de lucro são geradas e totalmente reinvestidas</td><td>Dividendos podem ser distribuídos aos proprietários ou acionistas</td><td>Adoção das práticas de valor social compartilhado</td><td>Adoção das práticas de Responsabi_ lidade Social Corporativa</td><td>Orientação exclusiva para o lucro</td></tr>
<tr><td>Missão</td><td colspan="2">Caridade (somente impacto social)</td><td colspan="3">Impacto primeiro</td><td colspan="3">Lucro primeiro</td></tr>
<tr><td>Financiamento</td><td colspan="2" rowspan="2">Doações</td><td colspan="3">Financiamento social</td><td colspan="3">Financiamento tradicional</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Filantropia de risco</td><td colspan="2">Investimentos de Impacto Social (impacto e lucro)</td><td>Capital de risco</td></tr>
</table>

Fonte: adaptado de Caselli, Corbetta e Vecchi (2015, p. 280).

Nesse contexto, o investimento de impacto social também se tornou uma forma de prover bens meritórios, como saúde, educação, capital para negócios e assistência social, a indivíduos que estão excluídos das formas tradicionais de acesso pelo mercado (incapaz de financiar as operações e remunerar o capital de forma sustentável por um preço mais acessível) ou pelo governo (incapaz de prover bens e serviços privados na forma de serviços públicos de qualidade). Em certos casos, a receita desses novos tipos de empreendimentos tem origem fora da tradicional relação entre comprador-vendedor, que é substituída por um modelo de negócios geralmente baseado no usuário, ao invés do consumidor.[38] Modelos inovadores de negócio que permitem, por exemplo, o acesso a clínicas de saúde remuneradas por taxas mensais ilustram essa transformação no acesso viabilizado por meio de investimento de impacto social.

Essa transformação do modelo capitalista tradicional é descrita por Michael Porter e MaKamer (2011) como o processo de criação de valor social compartilhado (*shared value*): a adoção de políticas e práticas que reforçam a competitividade empresarial enquanto promovem o desenvolvimento econômico e social da comunidade na qual estão operando. A perspectiva da criação de valor social compartilhado borra as fronteiras preestabelecidas entre os setores privado (*profit*) e social (*non-profit*) ao defender que a criação compartilhada de valor social implica gerar valor público por meio de um modelo viável de negócios que alcance resultados tanto econômicos quanto sociais. Não se trata da redistribuição de valor existente, típica da Responsabilidade Social Corporativa – *Corporate Social Responsability* (CSR), mas de uma nova perspectiva de criação de valor social.

De acordo com a visão tradicional de Responsabilidade Social Corporativa, as corporações devem assumir quatro compromissos: 1) o compromisso econômico, para com investidores e empregados, de que será lucrativo; 2) o compromisso legal, para com a sociedade, de que observará as leis; 3) o compromisso ético de fazer o que é certo e justo; e 4) o compromisso filantrópico de contribuir com os propósitos culturais, educacionais e sociais do ambiente no qual o negócio está inserido. Essa

38 Esse modelo é adotado, por exemplo, por empresas como *Google* e *Facebook*, que obtêm a maior parte de suas receitas pela venda de serviços que monetarizam a base de usuários (como a venda de informações a empresas de *marketing*), ao invés de produtos ofertados diretamente aos usuários/consumidores das plataformas.

visão tradicional e genérica de responsabilidade social como "ser um bom cidadão" (*corporate citizenship*), que busca mitigar os impactos negativos da operação empresarial, evoluiu para uma visão estratégica de responsabilidade social que almeja elevar a competitividade das empresas e ajustar a sua cadeia de valor para beneficiar a sociedade, ao passo que reforça sua estratégia empresarial (PORTER; KRAMER, 2006). Em suma, a tradicional Responsabilidade Social Corporativa utiliza uma parte do valor criado pelas empresas para redistribuir para a sociedade, geralmente por meio da filantropia, ou desenvolve produtos que geram externalidades positivas (produtos recicláveis, carros híbridos etc.). Nesse caso, há uma separação clara entre a dimensão empresarial (responsável pela geração do lucro) e social que visa, geralmente, mitigar os efeitos negativos da sua atuação (redução do lucro).

Essa perspectiva de responsabilidade social evoluiu para uma nova abordagem, baseada na criação de valor social compartilhado – *Corporate Shared Value* (CSV), que almeja alinhar o sucesso empresarial com o progresso social ao atender as necessidades sociais. Sob essa perspectiva, a dimensão empresarial (lucro) está vinculada ao progresso social (impacto). O valor social compartilhado é definido como as políticas e práticas de operação que elevam a competitividade de uma corporação, ao mesmo tempo em que promove as condições econômicas e sociais da comunidade em que opera. Essa perspectiva almeja elevar a competitividade empresarial por meio da melhoria das condições de vida da sociedade, gerando valor não somente para seus investidores e associados (*stakeholders*), mas para a sociedade como um todo (valor público).

Essa perspectiva vai além, superando o entendimento de que as empresas devem lucrar com as necessidades sociais (gerando uma externalidade positiva ao contribuir para a sua resolução). Sob essa perspectiva, as empresas devem ter, em seus planos de negócio (*core business*), o propósito de contribuir para a resolução dos problemas sociais (impacto social) de forma economicamente viável, gerando lucro (PORTER; KRAMER, 2011). Por isso, essa é uma estratégia corporativa completamente diferente das anteriores, baseada na Responsabilidade Social Corporativa, que visava se adaptar à recente evolução do ambiente internacional de negócios.

Recentemente, essa perspectiva corporativa de valor social compartilhado se fortaleceu ao ser integrada ao movimento global em favor das práticas sustentáveis – ambiental, social e da governança corporativa – *Environmental, Social, and Governance* (ESG). No âmbito desse movimento, as corporações passaram a analisar e publicizar seus riscos e oportunidades de ESG por meio de matrizes de materialidade e relatórios de sustentabilidade, que servem para informar os investidores e, dessa forma, atrair o capital necessário para fomentar o crescimento sustentável e a geração de valor público.

Os fatores ESG têm sido usados como mais uma forma de identificar e tentar evitar riscos em uma empresa ou setor individual, contribuindo para a melhoria do desempenho financeiro das corporações (GUNNAR e outros, 2015). Outro componente importante da integração ESG é a materialidade. A integração ESG envolve a integração dos fatores ESG materiais que são efetivamente relacionados à estratégia de negócios e considerados altamente prováveis de afetar o desempenho corporativo e de investimento específico de cada organização e/ou setor industrial. Benoit Leleux e Jan Van Der Kaaij (2019), por exemplo, apresentam evidências de que as corporações em que há o investimento em práticas de ESGs materiais (relacionadas ao cerne da estratégia corporativa) têm vantagens econômicas tangíveis para os negócios e apresentam melhor desempenho quando comparadas com as corporações que adotam práticas de ESGs imateriais (não relacionadas ao cerne da estratégia corporativa). Esses autores apresentam ainda uma classificação dos tipos de relação que as corporações podem ter com as práticas de sustentabilidade, em relação ao controle dos riscos e ao aproveitamento das oportunidades de ESG.

a. **programas tradicionais** estão vinculados a empresas com perfil de risco alto e ao aproveitamento limitado das oportunidades de ESG porque estas geralmente figuram nas listas de triagem negativa de investidores institucionais e privados que detêm programas orientados para a conformidade, aproveitando regulamentos para justificar e estender suas licenças de operação (como a indústria do tabaco);
b. **programas oportunistas** abarcam empresas que reconheceram as oportunidades oferecidas pela sustentabilidade, mas que ainda estão lutando com o perfil de risco relativamente alto de suas operações (como a indústria de mineração ou energia);

c. **programas de comunicação** capturam um número limitado de oportunidades oferecidas pelas práticas de sustentabilidade, como governança corporativa e códigos de conduta empresarial, pois a captura de oportunidades é complicada devido a, por exemplo, medidas de sustentabilidade serem caras, tornando o impacto difícil de avaliar, ou o mercado não estar maduro o suficiente para que soluções sejam sustentáveis (como a indústria automotiva); e,
d. **programas transformativos** abrangem empresas que abraçaram a sustentabilidade de uma forma holística, tanto para capturar oportunidades quanto para reduzir a exposição ao risco (LELEUX; VAN DER KAAIJ, 2019)

As empresas transformacionais (re)definem o padrão para sua indústria e seus programas são intimamente ligadas às operações de negócios, gerando novas oportunidades para ecoeficiências e crescimento da receita, cocriando com partes interessadas externas à fonte valiosa de desenvolvimento de novos negócios.

Assim, embora nem todos os problemas sociais possam ser resolvidos por meio de iniciativas de valor social compartilhado, essa perspectiva corporativa, aliada ao movimento de promoção das práticas sustentáveis (ESG), oferece às empresas uma oportunidade única para utilizar seus recursos, habilidades e capacidades gerenciais para promover o desenvolvimento social sustentável, de maneira que os demais setores do Estado (governo e sociedade civil organizada) raramente dispõem de condições para realizar sozinhos (PORTER; KRAMER, 2011).

5.1. Investimento financeiro sustentável

As práticas corporativas sustentáveis ganharam impulso porque o mercado internacional de capitais promove o movimento global em favor das práticas sustentáveis e, como essa indústria é responsável por atrair, mobilizar e aplicar recursos financeiros necessários aos governos e às corporações, passou a desempenhar um papel crítico ao incorporar os critérios de sustentabilidade em suas decisões de investimento.

Segundo a Aliança Global em favor do Investimento Sustentável, o investimento sustentável é uma abordagem que considera fatores ambientais, sociais e de governança (ESG) na seleção e gestão de portfólio (GSIA, 2020). O termo "investimento sustentável" pode ser usado como sinônimo de

“investimento responsável” e “investimento socialmente responsável”, entre outros termos, embora seja reconhecido que há distinções e variações regionais em seu significado e uso. O padrão mundial de classificação mais conhecido de estratégias de investimento sustentável foi publicado na Revisão de Investimento Sustentável Global de 2012, revisada em 2020.

Quadro 72. Sete perspectivas sobre o investimento financeiro sustentável

Estratégia	Definição
Integração ESG	A inclusão sistemática e explícita, por gestores de investimento, dos fatores ambientais, sociais e de governança nas análises financeiras.
Engajamento corporativo e dos acionistas	Empregar o poder dos acionistas para influenciar o comportamento corporativo, por meio de engajamento corporativo direto (ou seja, comunicação com a alta administração e/ou conselhos de empresas) ou indireto, por meio de propostas de acionistas e votação guiada por diretrizes abrangentes de ESG.
Triagem baseada em normas	Seleção de investimentos em relação aos padrões mínimos de negócios ou prática com base em normas internacionais, como as emitidas pela OCDE, as agências da ONU e/ou ONGs (por exemplo, Transparência Internacional).
Triagem baseada em critérios de exclusão	A exclusão de um fundo ou carteira de determinado setor, empresa, país etc., com base em atividades consideradas não passíveis de investimento. Os critérios de exclusão (com base em normas e valores) podem se referir, por exemplo, a categorias de produtos (por exemplo, armas, tabaco), práticas da empresa (por exemplo, testes em animais, violação de direitos humanos, corrupção) ou outras práticas controversas.
Triagem baseada em critérios positivos	Investimento em setores, empresas ou projetos selecionados por seu desempenho ESG positivo em relação ao conjunto da indústria e que alcançam uma classificação acima de metas pré-determinadas.
Investimento de temas de sustentabilidade	Investir em temas ou ativos que contribuam especificamente para soluções sustentáveis ambientais e sociais (por exemplo, agricultura sustentável, edifícios verdes, portfólio com baixo teor de carbono, igualdade de gênero, diversidade etc.).
Investimento de impacto e investimento comunitário	Investimento de impacto: investir para alcançar impactos sociais e ambientais positivos; requer medição e relatórios em relação a esses impactos, demonstrando a intencionalidade do investidor e do ativo/investido subjacente, bem como a contribuição do investidor. Investimento na comunidade: o capital é direcionado especificamente para indivíduos ou comunidades tradicionalmente carentes, bem como financiamento fornecido para empresas com um propósito social ou ambiental claro. Uma parte do investimento é de impacto, mas o investimento na comunidade é mais amplo e considera outras formas de investimento e atividades de empréstimo direcionadas.

Fonte: adaptado de Global Sustainable Investment Alliance (2020, p.7).

Assim, é possível observar que os setores público, social e privado do Estado estão cada vez mais interessados nas práticas de sustentabilidade, não somente por razões de "interesse público" ou "filantropia", mas principalmente porque a adoção dessas práticas pode melhorar o desempenho financeiro de governos, corporações e organizações não governamentais. Esses atores reconhecem que os riscos e as oportunidades de ESG têm um impacto real e mensurável no seu desempenho (crescimento, lucratividade, exposição a riscos, eficiência do capital etc.).

Em razão de sua relevância, o investimento sustentável vem sendo objeto de crescente regulação e autorregulação dos agentes públicos e privados. Internacionalmente, a Força Tarefa sobre Divulgação Financeira relacionada ao Clima – *Task force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD), assim como a Iniciativa em favor dos Princípios de Investimento Responsável – *Principles for Responsible Investment* (PRI), lidera as iniciativas de autorregulação nos mercados de capitais, ao mesmo tempo que a taxonomia para o investimento sustentável da União Europeia (*European Union Taxonomy*) e a rede de Bancos Centrais e Supervisores pelo Sistema Financeiro Verde – *Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System* (NGFS) lideram as iniciativas de classificação que visam criar uma linguagem comum para o investimento sustentável, aplicável aos seus mercados – nesse caso, as recomendações tendem, em breve, a tornarem-se requisitos para os participantes do mercado financeiro que oferecem produtos financeiros, e para as corporações e os governos que emitem títulos verdes e buscam acessar esses mercados.

A emissão de títulos sustentáveis (verdes, sociais, de transição ou de vinculação sustentável) cresce exponencialmente. Em 2020, segundo a Aliança Global pelo Investimento Sustentável, o total de ativos financeiros sustentáveis disponíveis atingiu U$35,3 trilhões de dólares americanos. Nesse mesmo período, 36% dos ativos administrados no mundo eram sustentáveis. A maior parte dos ativos sustentáveis ainda está concentrada nos mercados de capitais mais desenvolvidos, como o americano, o europeu e o japonês.

Os títulos sustentáveis não diferem, em sua forma jurídica, de outros títulos emitidos pela mesma entidade, porém os recursos são alocados para financiar projetos com benefícios ambientais e/ou sociais mensuráveis. Na prática, isso significa que, de acordo com a Associação Internacional de

Mercados de Capitais – I*nternational Capital Markets Association* (ICMA), é preciso observar quatro especificidades sobre: 1) o uso de receitas; 2) o processo de avaliação e seleção de projetos; 3) a gestão de receitas; e 4) os relatórios (ICMA, 2021). Além disso, é fundamental, para os títulos vinculados ao desempenho ESG:

1. selecionar os indicadores chave de desempenho (*Key Performance Indicators*);
2. calibrar as metas de desempenho de sustentabilidade (S*ustainability Performance Targets*);
3. definir as características dos títulos;
4. apresentar adequadamente os relatórios de alocação e impacto; e
5. adotar mecanismos adequados de verificação independente – antes, durante e após o uso dos recursos (ICMA, 2020).

Quadro 73. Tipos de título sustentáveis e principais usos das receitas

	Tipo	Uso das receitas
Títulos verdes (*green bonds*)	Ambiental	Energia renovável; Eficiência energética; Prevenção e controle da poluição; Gestão sustentável de recursos naturais vivos; Conservação da biodiversidade; Transporte limpo; Gestão sustentável da água; Adaptação às mudanças climáticas; Produtos de economia circular; Edifícios verdes etc.
Títulos sociais (*social bonds*)	Social	Acesso a infraestrutura básica; Acesso a serviços essenciais; Habitação a preços acessíveis; Geração de empregos (financiamento a PMN e microfinanças); Segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis; Avanço e fortalecimento socioeconômico etc.
Títulos sustentáveis (*sustainable bonds*)	Socioambiental	Combinação das categorias ambiental e social
Títulos de transição (transition bonds)	Ambiental	Para indústrias de uso intensivo em carbono, visando a transição para uma economia de baixo carbono
Títulos vinculados a sustentabilidade (*sustainable-linked bonds*)	Desempenho ESG	Títulos com mecanismos de preço vinculados ao desempenho ESG das corporações e/ou governos

Fonte: adaptado de Global Sustainable Investment Alliance (2020).

Nesse contexto, um número crescente de agências de classificação de risco passou a ofertar índices (*rankings*) de ESG. Agências tradicionais de classificação de riscos de crédito, como FitchRatings, S&P Global e Moody's, integram classificações ESG às suas metodologias ou a índices específicos de ESG. Além dessas, outras agências de classificação de riscos utilizam índices não financeiros de ESG, como a Robeco SAM, MSCI/ESG Ratings, a Sustainanalytics e a Vigeo-Eiris, e existe um movimento crescente de análises dos próprios fundos de investimento sustentável. Aliás, muitos desses investidores sustentáveis também assumem compromissos públicos audaciosos que contribuem para elevar não só a disponibilidade de recursos financeiros, mas também a preocupação com mecanismos seguros de verificação das metas de sustentabilidade.[39]

Segundo a Organização das Nações Unidas, faz-se necessário um investimento anual aproximado de 4,5 trilhões de dólares americanos para alcançar as metas da agenda de desenvolvimento sustentável. Desta forma, considerando o atual volume de investimento, existe uma diferença anual de 2,5 trilhões de dólares americanos. Por isso, combinar o investimento público e privado é compreendido como um esforço crucial para realizar os objetivos de desenvolvimento sustentável (UNDG, 2018).

5.3. Finanças combinadas (*blended finance*)

Uma das formas de superar essa diferença de investimento necessário ao desenvolvimento sustentável é a adoção das práticas de finanças combinadas (*blended finance*), uma estrutura combinada de capital público e privado (*non profit*) que visa atrair e aumentar o investimento privado (*profit*), em apoio a projetos de desenvolvimento sustentável, por meio do aumento da disponibilidade de capital, da maximização do impacto e da redução dos riscos de capital. As estruturas de finanças combinadas são orientadas pelos princípios da acumulação (atração de capital privado para investimentos de risco), impacto (promoção do desenvolvimento sustentável) e retorno (geração de lucro em linha com as expectativas de mercado).

39 Para um exemplo detalhado, favor consultar *Blue Orchard impact scoredcard* (BLUE ORCHARD, 2022).

Estas estruturas são utilizadas para:

a. elevar a disponibilidade de capital (reduzir o custo do capital);
b. oferecer garantias aos investidores;
c. prestar assistência técnica ao projeto; ou
d. desenhar e preparar a estrutura financeira dos fundos de investimento.

Nesses arranjos financeiros, os principais investidores privados são aqueles prioritariamente interessados em assegurar o alcance das metas de impacto social. São investidores de iniciativas de impacto social, cujo capital deriva de fundações e investimentos familiares, além de agentes tradicionais do mercado de investimento, como fundos de pensão e companhias de seguro. Os principais investidores públicos são agências internacionais de cooperação, bancos de desenvolvimento e agências governamentais. A combinação entre parceiros públicos e privados geralmente depende do objeto dos fundos de investimento de impacto (microfinanças, meio ambiente, educação etc.) e dos riscos envolvidos (onde investidores públicos assumem maiores riscos para viabilizar o fundo combinado e os investidores privados, mais protegidos dos riscos, contribuem para multiplicar a disponibilidade de capital).

Esses mecanismos se desenvolveram substantivamente na esteira da crise financeira de 2008, que reduziu consideravelmente a disponibilidade de recursos para as instituições financeiras tradicionais e abriu oportunidades para novos arranjos que assegurassem acesso a capital de baixo custo, necessário à geração de valor social. Sob o ponto de vista dos investidores privados, essa estrutura financeira combinada é uma excelente oportunidade de investimento, pois muitos desses fundos oferecem taxas de retorno acima de outros fundos tradicionais, além de permitir uma diversificação maior dos investimentos realizados.

Nesse contexto, opera uma lógica de coevolução entre os setores público e privado em favor de práticas sustentáveis, cabendo ao governo e às suas organizações não somente aderir e dar publicidade às suas próprias práticas de ESG (competindo, assim como as organizações privadas, pelos recursos financeiros disponíveis no mercado financeiros internacional), mas ainda, cumulativamente, regular favoravelmente seus mercados internos, de maneira a gerar incentivos às organizações que cooperam e

desincentivos àquelas que operam de forma contrária ao movimento em favor das práticas sustentáveis.

Inúmeros desafios sociais (como o aquecimento global, a falta de infraestrutura etc.) oferecem oportunidades para que agentes públicos e privados trabalhem juntos, colaborando para a geração de valor público. Essa percepção é a propulsora das iniciativas da nova economia de propósito (*purpose-driven economy*) e das demais iniciativas de colaboração entre agentes públicos e privados que combinam recursos financeiros e não financeiros para atingir objetivo comuns nas mais diversas áreas de política pública.

6. Parcerias público-privadas

As parcerias público-privadas (PPPs) são um mecanismo de atração de investimento de longo prazo que contribui para a redução da diferença existente entre a necessidade e a disponibilidade de capital para a construção, modernização ou operação de infraestruturas econômicas e sociais. Para realizar os objetivos de desenvolvimento sustentável, são necessárias infraestruturas econômicas, como estradas, estações de tratamento (água e esgoto), usinas de energia etc., assim como infraestruturas sociais, como habitação, educação, atendimento de saúde e assistência social etc., que materializem os bens e serviços de interesse público.

Quadro 74. Tipos de infraestrutura

Tipo	Remuneração	Exemplos
Econômica	Taxas remuneratórias (cobrem os custos de operação e remuneração do capital) ou não remuneratórias (complementação da autoridade pública) pagas pelo usuário	Estradas, telecomunicações, energia, aeroportos, água e esgoto etc.
Social	Pagamento da autoridade pública pela disponibilidade do serviço (associado a um sistema de punição/gratificação pelo desempenho)	Serviços de saúde, serviços de educação, habitação social etc.

Fonte: elaborado pelo autor.

Esses serviços de interesse público podem ser geridos de três formas: serviço público direto, concessão/PPP ou privatização. O serviço público direto ocorre quando o serviço público é prestado diretamente por órgãos da Administração Pública do Estado e/ou suas empresas públicas

(*State-Owened Enterprises*). Nesses casos, o serviço é financiado com recursos públicos oriundos dos impostos (ou da dívida pública) e gerido pelas agências públicas. É possível que o próprio setor público cobre tarifas, remuneratórias ou não, pela prestação desses serviços. No outro extremo desse contínuo, existem os serviços de interesse público que são privatizados, ou seja, cujos ativos foram transferidos aos agentes privados para viabilizar novos mercados e promover a competição. Como alguns desses serviços são monopólios naturais ou quase-monopólios, é necessário que o governo institua agências reguladoras para estabelecer regras de competição, valores máximos de tarifa, padrões de qualidade etc. Nesses casos, o capital é remunerado por tarifas pagas pelos usuários, reguladas por agências reguladoras específicas.

As parcerias público-privadas são uma terceira forma de gestão dos serviços de interesse público, diferente da oferta direta e da privatização, baseada em contratos de colaboração firmados entre agentes públicos (autoridade pública) e privados (operador econômico). Por definição, a PPP é um contrato de longo prazo entre uma autoridade pública e uma sociedade de propósito especial (*Special Purpose Veicule* – SPV) que visa desenhar, financiar, construir ou operar uma infraestrutura econômica ou social. Desta forma, por meio de um processo de seleção competitivo, o governo consegue atrair tanto o capital privado quanto a capacidade (*know-how*) necessários à prestação dos serviços de interesse público. As parcerias público-privadas se caracterizam por:

a. contratos de longo prazo, firmados entre uma autoridade pública e agentes privados, a partir de um processo seletivo competitivo de serviços (não da venda de ativos);
b. significativo investimento de capital privado;
c. transferência ao setor privado de determinados riscos do projeto (relacionados ao desenho, construção, operação e/ou financiamento);
d. remuneração do setor privado de acordo com desempenho, por meio de taxas de utilização (pelo usuário), pagamento pela disponibilidade do serviço (pela autoridade pública) ou a combinação das duas formas.

As parcerias público-privadas não são formas de privatização de infraestruturas e serviços públicos. A PPP é uma forma de financiar e desenvolver essas infraestruturas por meio da combinação do capital público e privado, cuja remuneração depende da gestão dos serviços prestados por meio dessas infraestruturas. Os contratos de PPP podem assumir diversas formas legais, pois cada país dispõe de um quadro de referência jurídico próprio. Entretanto, esses contratos devem ser analisados sob o ponto de vista legal, econômico, político e social, pois formalizam um acordo de colaboração entre os setores público e privado do Estado. O sucesso desses contratos depende da clareza de objetivos estratégicos do setor público e de uma estrutura capaz de incentivar o investimento e a gestão eficaz, eficiente e efetiva das infraestruturas pelo setor privado.

Quadro 75. Regime jurídico das PPPs nos países da CPLP

País	Lei
Portugal	Decreto-Lei n.º 111/2012
Brasil	Lei n.º 11.079/2004
Cabo Verde	Decreto-Lei n.º 63/2015
Angola	Lei n.º 2/2011
Moçambique	Lei n.º 15/2011
Guiné-Bissau	Lei n.º 2/2021
São Tomé e Príncipe	Lei n.º 6/2018
Timor-Leste	Decreto-Lei n.º 42/2012

Fonte: Portugal (2012), Brasil (2004), Cabo Verde (2015), Angola (2011), Moçambique (2011), Guiné-Bissau (2021), São Tomé e Príncipe (2018) e Timor-Leste (2012).

Esses projetos podem ter como objeto a construção de novas infraestruturas (*greenfield projects*), típicas dos países emergentes, ou a modernização e expansão de infraestruturas existentes (*brownfield projets*), típicas dos países desenvolvidos. A modernização e operação dessas infraestruturas existentes é geralmente menos arriscada para os investidores privados, pois a necessidade de capital é menor e a demanda desses serviços já é conhecida e previsível. Por isso, projetos de novas infraestruturas são

mais complexos e exigem mecanismos contratuais mais sofisticados para sua realização.

Os projetos de parceria-público privada são um novo tipo de ativo financeiro para os investidores privados que buscam retorno maior e mais seguro para seu capital. Após a crise financeira de 2008, as taxas de retorno dos investimentos financeiros tradicionais diminuíram, ao mesmo tempo que a diferença entre o capital necessário e disponível aos governos para investir nos serviços de interesse público vem diminuindo. Essa combinação de interesses favoreceu a implementação de soluções colaborativas que contribuam para promover um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Entretanto, esse tipo de investimento apresenta características particulares, pois são:

a. ativos de longo prazo (ciclo econômico de longo prazo);
b. de baixo risco tecnológico;
c. de baixa elasticidade da demanda (provisão de serviços públicos);
d. de elevado custos de entrada;
e. ativos altamente regulados;
f. ativos estáveis, de operação e receita previsível;
g. ativos menos correlacionados com outras variáveis macroeconômicas.

Essas características transformam os investimentos em PPP em um tipo distinto de investimento financeiro que detêm capacidade de atrair grandes investidores institucionais de longo prazo, como fundos de pensão e fundos soberanos, e até mesmo investidores tradicionais que buscam diversificar suas carteiras de investimento (protegendo-se contra os choques inflacionários e as outras variações macroeconômicas). Ao setor público, os contratos de parceria público-privada trazem vantagens de natureza macro e microeconômicas.

As vantagens macroeconômicas estão relacionadas à redução do déficit de investimentos públicos, à redução dos riscos de manipulação política dos investimentos públicos, ao fomento à inovação e à diversificação dos serviços de interesse público, à promoção da competição e à redução do déficit fiscal do governo e de suas dívidas. As vantagens microeconômicas estão relacionadas à capacidade de prover serviços públicos de forma mais célere, dentro do orçamento inicialmente contratado e com incremento de qualidade. A PPP não é somente um mecanismo para atrair capital,

mas também para promover os objetivos estratégicos de inovação e desenvolvimento sustentável do Estado.

Como as parcerias público-privadas são caracterizadas por adotarem uma alocação balanceada de riscos entre a autoridade pública, a sociedade de propósito especial e os demais agentes privados envolvidos no projeto, esses contratos são desenhados sempre levando em consideração o contexto legal, econômico e regulatório de cada país, permitindo, assim, estabelecer os incentivos adequados aos agentes contratantes. Há inúmeros desenhos institucionais possíveis para os contratos de PPPs, mas é possível identificar ao menos quatro tipos genéricos de contratos: a) contratos de concessão (*concession contracts*); b) contratos de prestação de serviços (*availability-based contracts*); c) operação e manutenção (*operation & maintenance*); d) construção e transferência (*turnkey contracts*).[40]

Quadro 76. Tipos de contrato de PPP

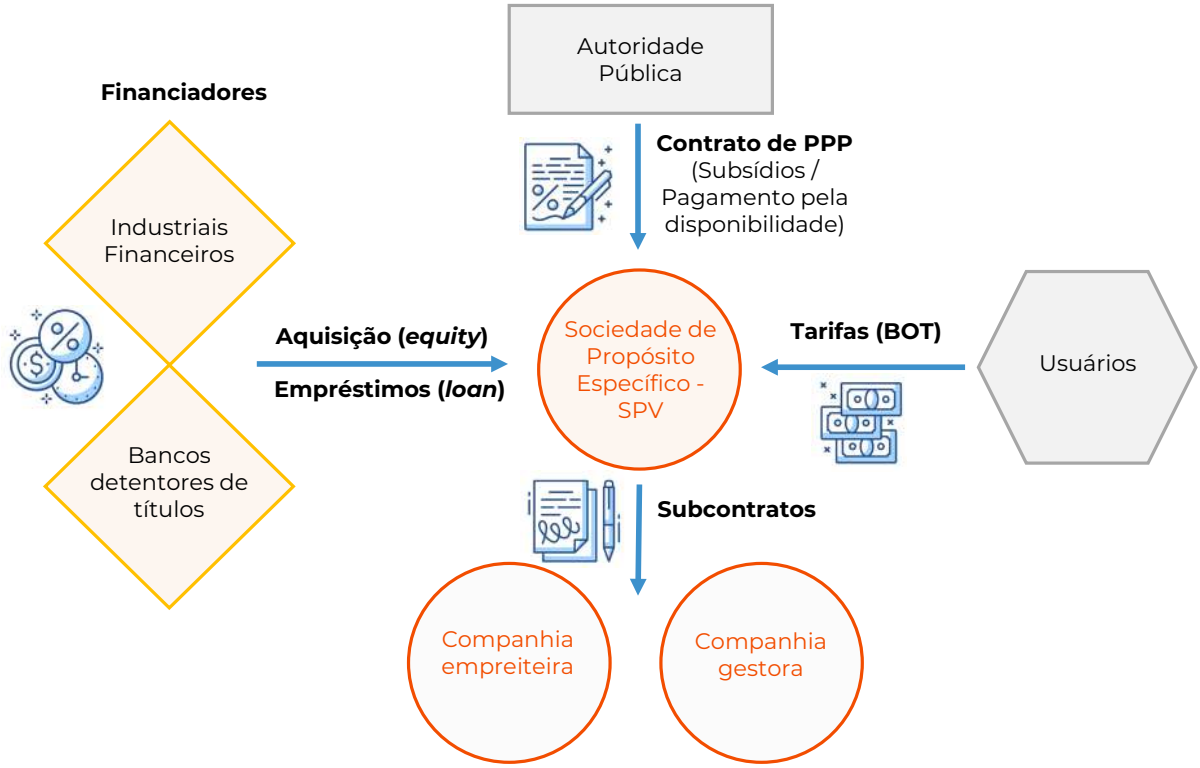
Contratos de concessão	O parceiro privado assume a responsabilidade pelo projeto, pelo financiamento, pela construção e pela operação de serviços e, geralmente, retém a totalidade do risco de demanda (também são conhecidos como contratos *Build, Operate, and Transfer* (BOT).
Contratos de prestação de serviços	O parceiro privado assume a responsabilidade de projetar, financiar, construir e manter a infraestrutura *Design, Build, Finance, and Maintain* (DBFM) e entregar/operar serviços não essenciais *Design, Build, Finance, Maintain, and Operate* (DBFMO), enquanto a autoridade pública mantém a responsabilidade sobre o serviço principal, geralmente financiado por meio de uma combinação de impostos e tarifas, e remunera o parceiro privado com pagamentos baseados na disponibilidade e cumprimento de metas (para a remuneração dos custos de investimento e manutenção).
Operação e manutenção	O parceiro privado mantém e opera uma infraestrutura existente, assegurando melhorias.
Construção e transferência	O parceiro privado assume o risco da construção, mas é remunerado pelo poder público por todo o investimento, uma vez concluído ou por meio de parcelas de locação (também são conhecidos como contratos *Design, Build, and Finance* (BDF) ou *Build, Lease, and Transfer* (BLT).

Fonte: elaborado pelo autor.

40 No Brasil, as concessões e as parcerias público-privadas são tratadas em leis distintas.

As parcerias público-privadas assumem uma estrutura convencional, na qual uma autoridade pública firma um contrato de parceria pública-privada com uma sociedade de propósito específico (SPV). Essa entidade funciona como uma operadora econômica do projeto que recebe incentivos (subsídios e transferências públicas), financiamento privado (empréstimos e investimento por seus títulos) e, também, receitas pela prestação dos serviços de interesse público, para gerir subcontratos responsáveis pelo desenho e construção, assim como pela gestão da infraestrutura econômica e social.

Figura 21. Estrutura típica de uma PPP



Fonte: adaptado de Veronica Vecchi (2020).

Os contratos de PPP são viabilizados pelo do financiamento de projetos em que a maior parte dos recursos geralmente deriva de empréstimos que combinam investidores industriais (empreendimentos subcontratados que serão responsáveis pela execução das atividades) e, na maioria dos casos, em menor quantidade, investidores financeiros (bancos e fundos de investimento de longo prazo). Nesse arranjo, a sociedade de propósito especial (SPV) ocupa uma posição crucial, pois é a responsável por proteger as finanças do projeto dos demais negócios dos parceiros privados e, dessa forma, assegurar a redução dos riscos financeiros necessários ao investimento privado.

Esse mecanismo de securitização, viabilizado pela sociedade de propósito especial, traz vantagens aos investidores (patrocinadores) e aos parceiros do projeto (parceiros da PPP). Para os investidores é um mecanismo de melhoria do crédito, incorporando várias camadas de proteção aos seus investimentos (garantias adicionais). Os patrocinadores da PPP atuam, geralmente, como credores do projeto. Por outro lado, para os parceiros da PPP, esse mecanismo traz benefícios ao reduzir os custos de financiamento e, sob certas circunstâncias, reduzir os impostos pagos pelo projeto.

Entretanto, esse tipo de mecanismo de securitização é o resultado de um planejamento econômico e jurídico complexo que também pode servir para o cometimento de inúmeras fraudes corporativas (como ilustram os famosos casos da Enron e da Parmalat) (OCDE, 2001). Essa engenharia institucional é ainda mais complexa e menos previsível em países emergentes, onde o contexto macroeconômico, regulatório e político é mais incerto e os riscos, maiores. Por isso, nesses países, estruturas robustas de governança corporativa e de finanças combinadas (*blended finance*) geralmente são ainda mais necessárias para atrair os investidores privados.

Por isso, um elemento crítico para o desenho das PPPs consiste na alocação dos riscos contratuais. O contrato de PPP é essencialmente um contrato de compartilhamento de riscos entre a autoridade pública e o operador econômico, de forma a incentivar o alcance de objetivos estratégicos para o governo. Esses riscos podem ser classificados genericamente como riscos: a) tecnológicos e de projeto; b) de mercado; c) políticos e regulatórios.

Quadro 77. Principais tipos de risco nos projetos de PPP

Riscos técnicos e de projeto	qualidade do projeto; ambiental e arqueológico; viabilidade técnica; confiabilidade dos orçamentos e prazos; qualidade da infraestrutura
Riscos de mercado	disponibilidade de financiamento; riscos de refinanciamento; inflação; flutuação das taxas de câmbio; falência de agentes subcontratados; demanda dos serviços
Riscos políticos e regulatórios	mudança nas regras de mercado; disponibilidade da terra/local; aceitação social e política; mudanças do preço da tarifa (definida pela autoridade regulatória); mudanças legais; estabilidade do ambiente de negócios; força maior

Fonte: elaborado pelo autor.

Nos contratos de PPP, é praxe que os riscos tecnológicos e de projeto sejam transferidos pela autoridade pública ao operador econômico que, posteriormente, irá transferi-los aos seus agentes subcontratados; da mesma forma, os riscos políticos e regulatórios tendem a ser mantidos pela autoridade regulatória. Entretanto, em países emergentes é comum que o risco político e regulatório seja muito alto e, na prática, seja compartilhado também pelo operador econômico. Por fim, os riscos de mercado, em especial o risco da demanda dos serviços, tendem a ser negociados caso a caso, pois dependem das características próprias de cada infraestrutura. É comum que os contratos de PPP, por serem de longo prazo, prevejam também alguma cláusula de indexação à inflação.

Em razão de sua relevância, todos os contratos de PPP são acompanhados de uma matriz de riscos, em que todos os riscos relevantes para o projeto serão detalhados e sua alocação é claramente definida, de forma balanceada, para cada projeto específico e seu contexto. Eventuais renegociações só são admitidas em razão de fatores de interesse público superveniente e para evitar distorções na competição (garantindo tratamento igualitário entre parceiros atuais e futuros) que não estejam previstas inicialmente na própria matriz de alocação de riscos do contrato. Por serem contratos de longo prazo, é possível que fatores imprevisíveis não tenham sido considerados, categorizando os contratos de PPP como contratos de natureza incompleta.

6.1. Contratos de parceria público-privada baseados em resultado (*outcome-based PPPs*)

Há uma espécie diferenciada de parceria público-privada, o contrato baseado em resultados (*outcome-based*), que também é conhecido como título de impacto social - *Social Impact Bonds* (SIB). Os contratos de PPP baseados em resultado são estabelecidos para a prestação de serviços de interesse público, nos quais a remuneração do operador econômico (SPV) está baseada na capacidade de realizar resultados públicos que permitam à autoridade pública lidar com necessidades sociais específicas. Esse tipo de contrato de PPP foi concebido não só para superar os problemas de falta de capital para investimento público, incorporar uma gestão de desempenho e promover maior eficiência e *accountability* (típica dos contratos padrão de

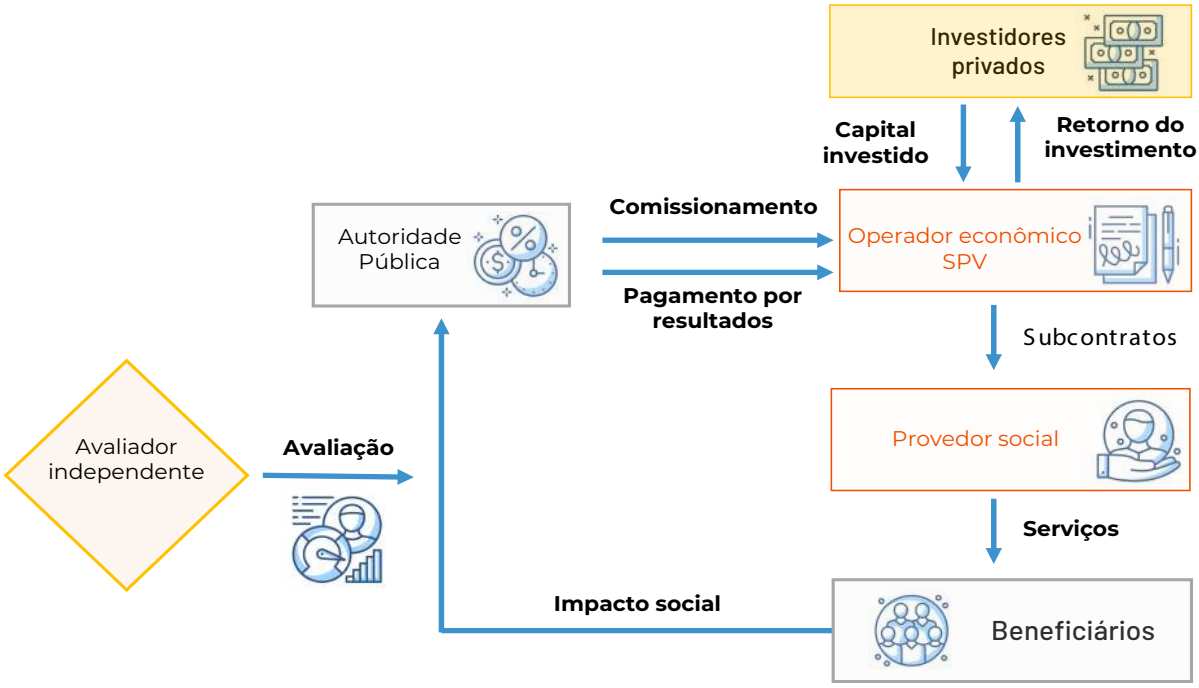
PPP), mas principalmente para incorporar práticas inovadoras de formulação e implementação de serviços de interesse público que encorajem partes interessadas a alcançar melhores resultados sociais.

Com esse propósito, autoridades públicas firmam contratos de PPP com provedores de serviços sociais, tais como organizações sociais, financiadas por investidores privados que investem na prestação de serviços de interesse público inovadores, formulados para alcançar resultados sociais predeterminados. Esses contratos são desenhados para alcançar resultados sociais específicos, que contribuem para melhorar uma condição social ou lidar com necessidades sociais não atendidas. Nesse arranjo, os investidores privados assumem o risco financeiro do contrato que visa alcançar determinado resultado social. Caso os resultados acordados sejam realizados, a autoridade pública remunera o investimento inicial, acrescido de uma taxa de retorno diretamente vinculada às metas. Caso os resultados não sejam alcançados, nenhuma remuneração é devida – há cancelamento, pagamento reduzido ou nenhum retorno ao investimento privado. O aspecto central dos contratos de PPP, baseados em resultado, é o impacto social (a efetividade da intervenção pública em face dos problemas sociais) que contribui para a geração de valor público por meio da colaboração entre os setores público, social e privado.

Os contratos de PPP, baseados em resultado, alinham os interesses dos setores público, social e privado. Para o setor social, oferecem uma oportunidade para as organizações prestadoras de serviço sociais do terceiro setor (*non profit*) formularem e implementarem soluções inovadoras e efetivas para os problemas sociais, incorporando sua experiência e conhecimento técnico à prática da Gestão Pública. Para o setor privado (*profit*), são uma oportunidade de investimento para seu capital que será remunerado, a preço de mercado, pelo risco financeiro assumido não somente pela prestação de serviços de interesse público, mas também pelo efetivo alcance dos resultados contratualmente estabelecidos e aferidos de forma independente. Para o público, trata-se de um mecanismo de atrair o investimento privado, fomentar soluções inovadoras para lidar com os problemas sociais, definir metas relevantes de impacto social e garantir seu alcance, sob pena de sancionar financeiramente o operador econômico do contrato (SPV). No centro desses contratos estão as metas sociais de impacto, que devem ser adequadamente definidas e monitoradas de forma

independente, vinculadas a uma estrutura de incentivo remuneratório desenhado para apoiar a efetiva realização dos objetivos sociais.

Figura 22. A estrutura típica de uma PPP baseada em resultados



Fonte: adaptado de Veronica Vecchi (2020).

Os contratos de PPP baseados em resultado podem ser implementados como resultado de uma política pública governamental, que incorpora esses contratos dentro de um programa governamental superior dirigido pelo setor público (perspectiva top-down) ou como uma iniciativa isolada que passa a ser replicada e apoiada por investidores filantrópicos do setor social (perspectiva bottom-up). Nos dois casos, é preciso considerar que o elevado risco da inovação e dos resultados que se visa alcançar precisa ser adequadamente mitigado para atrair o capital privado, capaz de financiar a prestação do serviço. Em geral, esse mecanismo, capaz de reduzir os elevados riscos financeiros, advém das garantias oferecidas por fundações sociais filantrópicas que garantem, ao menos, o valor de capital inicial investido em caso de fracasso da intervenção pública, demonstrado pela incapacidade de realizar as metas acordadas.

7. Instrumentos financeiros

Os fundos públicos e os bancos de desenvolvimento são mecanismos essenciais para apoiar os pequenos e médios negócios, promover os negócios inovadores (*startups*), o desenvolvimento socioeconômico local e o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Em geral, os órgãos da Administração Pública (Ministérios e Secretarias) não oferecem apoio direto aos projetos de desenvolvimento que são intermediados por outras instituições financeiras, de natureza jurídica pública ou privada. São essas instituições, como os fundos públicos e os bancos de desenvolvimento, que operacionalizam os projetos de interesse público e prestam o apoio financeiro necessário aos beneficiários finais.

7.1. Fundos públicos

O fomento de natureza financeira, com recursos públicos, visa alcançar seus objetivos por meio do incremento realizado por meio de instituições financeiras intermediárias. Ou seja, ao invés do orçamento público financiar o investimento direto, realizado pelas agências públicas que irão utilizar o recurso na forma de uma despesa orçamentária paga exclusivamente com o tesouro público, o recurso é transferido para instituições financeiras intermediárias que o aplicam geralmente na forma de empréstimos (*loans*), aquisições (*equity*) ou garantias (*guarantees*) que permitem multiplicar o impacto financeiro e econômico do recurso público investido.

Fundos públicos são recursos financeiros instituídos por lei, oriundos de recursos orçamentários ou não, constituídos para um propósito específico de política pública, operacionalizados por intermédio de agências públicas ou privadas, visando contribuir para gerar valor público nas mais diversas áreas de política pública (saúde, educação, meio ambiente, inovação, desenvolvimento socioeconômico, emprego etc.). Seus recursos podem se originar do orçamento público governamental (impostos), de contribuições, de *royalties* e dividendos ou até mesmo de doações. O aspecto mais relevante dos fundos públicos são os instrumentos financeiros utilizados para operacionalizar o alcance dos objetivos públicos propostos.

Os fundos públicos puros meramente contábeis ou financeiros são operacionalizados para concentrar recursos que são aplicados diretamente no custeio das organizações da Administração Pública; neste caso, os

fundos públicos não induzem a mobilização das competências, nem dos recursos financeiros, do setor privado. Esses fundos públicos não utilizam os instrumentos financeiros capazes de mobilizar o coinvestimento do capital; para tanto, deveriam ser capazes de operacionalizar transferências não reembolsáveis (*grants*), garantias (*guarantees*), empréstimos (*loans*), ou aquisições (*equity*).

Quando o recurso público é gasto de forma não reembolsável (grant), ele não estimula satisfatoriamente o coinvestimento público ou privado. Isso torna mais difícil ao governo deter todo o recurso financeiro necessário para atender a todos os potenciais beneficiários da política pública (fazendo desse um dos instrumentos financeiros mais ineficientes). Além disso, a alocação do recurso é passível de ingerência política e diversas formas de manipulação que ampliam a ineficiência econômica do investimento. Apoio financeiro não reembolsável não gera incentivos à inovação e à assunção de riscos por parte do beneficiário, contribuindo para criar distorções no mercado. Gastos públicos na forma de gastos não reembolsáveis têm forte apelo político-eleitoral, mas tendem a gerar pouco resultado e a promover grandes distorções nos mercados (subsidiando, por exemplo, empreendimentos pouco competitivos).

O uso de instrumentos financeiros, como os empréstimos, as garantias e as aquisições, permitem alcançar uma maior eficiência financeira (mais recursos disponíveis para investimento) e econômica (maior produtividade, inovação, geração de renda e emprego etc.) para as iniciativas públicas, pois permitem combinar recursos públicos e privados que têm efeito multiplicador na economia. Fundos públicos de coinvestimento aplicam recursos públicos para atrair mais capital privado, capaz não só de elevar o montante total de recursos financeiros disponíveis, mas também de compartilhar riscos financeiros e viabilizar uma alocação de recursos públicos mais eficiente entre os beneficiários, eliminando os riscos de manipulação política.

Ao combinar mecanismos de garantia, o Fundo de Investimento Europeu consegue multiplicar os recursos disponíveis ao público-alvo de suas políticas de desenvolvimento regional inúmeras vezes, em razão do coinvestimento público-privado: para cada euro de recurso público investido no programa, outros euros são adicionados e disponibilizados como garantias para empréstimos e aquisições de ações. Esses instrumentos

financeiros também trazem consigo uma outra vantagem na forma de eficiência alocativa, pois os parceiros privados investem os recursos considerando um amplo conjunto de critérios técnicos de viabilidade econômica e financeira que o financiamento exclusivamente público tende a negligenciar. Desta forma, fundos de investimento de alto risco (venture capital), indispensáveis à promoção da inovação socioeconômica, são mais bem atendidos (há maior quantidade de recursos disponíveis e melhor alocação de riscos).

Em geral, os fundos públicos podem adotar as seguintes estruturas:

- **Fundo público puro:** capital integralizado é somente público. Esses fundos sofrem com o risco de manipulação política e viés de seleção dos projetos, não existindo adicionalidade financeira;
- **Coinvestimento público e privado (*joint venture*):** capital público e privado são combinados para uso em fundos de investimento de risco que apoiam projetos de interesse público (*startups*, pequenas e médias empresas ou projetos governamentais). Esses fundos permitem o efeito multiplicador;
- **Fundos de fundos:** capital público forma um fundo que provê suporte financeiros para um segundo fundo de investimento privado, que aloca recursos para apoiar os projetos de interesse público;
- **Empréstimos públicos para fundos de investimento:** autoridade pública oferece empréstimos subsidiados aos fundos de investimento privado de elevado risco.

Na Europa, o Fundo Europeu de Investimento (EIF) adota a estrutura de um fundo de fundos; já nos Estados Unidos, que detém o programa mais conhecido de apoio a projetos de interesse público por meio do *Small Business Investment Company* (US/BIS), adota-se uma estrutura de empréstimos públicos para fundos de investimento privado. Na União Europeia, o Fundo Europeu Estrutural e de Investimento (ESIF) ilustra bem como instrumentos financeiros podem ser utilizados para implementar as políticas de desenvolvimento. No Brasil, o fundo de investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDESPAR) investe de forma combinada nessas diferentes estruturas, embora outros fundos públicos tradicionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), adote uma estrutura típica de fundo público puro.

7.2. Bancos de desenvolvimento

Bancos de desenvolvimento são pessoas jurídicas diversas que desenvolvem atividades financeiras de forma profissional e recebem um mandato, a nível internacional, nacional, regional ou local, para realizar atividades de fomento ao desenvolvimento socioeconômico de interesse público. São entidades financeiras de propriedade governamental, cujas regras de operação são definidas em lei, constituídas por uma diretoria e inúmeras entidades supervisoras (auditoria, comissões parlamentares, tribunais de contas, conselho de acionistas e Banco Central). Em muitos países, os bancos nacionais de desenvolvimento são concebidos como uma peça-chave para a implementação de suas políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico.

Ao longo do tempo, é possível observar três ondas de criação dos bancos de desenvolvimento. A primeira onda, até 1990, é constituída pelos primeiros bancos nacionais de desenvolvimento, marcada pela criação dos principais bancos europeus fundados ao longo dos séculos XIX e XX, como o francês Caixa de Depósitos (*Caisse des Dépôts et Consignations*), o banco italiano Caixa de Depósito e Préstimos (*Cassa Depositi e Prestiti*), o alemão KfW (*KfW Bankengruppe*) e o banco espanhol Instituto Oficial de Crédito (*Instituto de Crédito Oficial* – ICO), bem como pelos bancos pioneiros de desenvolvimento (CDC e CDP) e os bancos europeus criados após a Segunda Guerra Mundial para apoiar os esforços de reconstrução nacional (KfW e ICO). A segunda onda é marcada pela criação dos bancos de desenvolvimento dos antigos países socialistas que buscam promover a transformação econômica e a transição para o modelo capitalista, como o Banco SID da Eslováquia (*Slovenska Izvozna in Razvojna Banka*) e o Banco Húngaro de Desenvolvimento (MFB). Por fim, a partir dos anos 2000, uma nova onda de bancos de desenvolvimento surgiu, impulsionada tanto pelo sucesso dos bancos tradicionais de desenvolvimento (como o Banco Português de Fomento e o Banco Estratégico das Corporações da Irlanda) quanto pela crescente globalização (como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) dos BRICS).

Estes bancos de desenvolvimento permitem, de forma complementar, alinhar a demanda do setor público por investimento de longo prazo em infraestrutura social e econômica e a oferta global de recursos financeiros do setor privado, abundante, que busca maiores taxas de retorno para

seu investimento. Essas instituições financeiras assumem tipicamente o mandato público de fomentar o crescimento, em circunstâncias em que os bancos comerciais não são eficientes, por meio do financiamento e apoio:

- a infraestrutura econômica (transporte, energia, urbanização etc.) ou social (escolas, hospitais, centros de pesquisa etc.);
- a empreendimentos inovadores de alto risco (*startups*), pequenas e médias empresas;
- a iniciativas governamentais em geral (projeto públicos ou programas governamentais).

Estas instituições financeiras ocupam uma posição central para a implementação das políticas econômicas e industriais dos países, dentro de um contexto institucional de livre mercado. Atualmente, os bancos de desenvolvimento assumiram ainda uma posição crítica no processo de reconversão dos países em favor do desenvolvimento sustentável. Os bancos de desenvolvimento recebem investimento privado, geralmente por meio de empréstimos, que deve ser remunerado, porém seu principal foco não é a realização do lucro, mas do impacto social. Essas instituições funcionam como catalizadoras no processo de atrair recursos públicos e privados para promover o investimento estratégico de longo prazo, além de permitir o desempenho de um papel de agente contracíclico que permite fortalecer a economia durante períodos de crise econômica.

Quadro 78. Bancos nacionais de desenvolvimento na CPLP

País	Banco	Fundação
Portugal	Banco Português de Fomento (BPF)	2020
Brasil	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	1951
Cabo Verde	–	–
Angola	Banco de Fomento de Angola (BFA)	1990
Moçambique	Banco Comercial e de Investimentos (BCI)	1996
Guiné-Bissau	–	–
São Tomé e Príncipe	–	–
Timor-Leste	–	–

Fonte: elaborado pelo autor.

O modelo de negócios dos bancos de desenvolvimento permite combinar investimento de longo prazo (*patient capital*) na forma de capital produtivo, que apoia investimentos na economia real e na infraestrutura (*produtive capital*), e realizar investimentos que mobilizam eficientemente o capital financeiro e humano na execução de projetos e operação de indústrias produtivas (*engaged capital*).

Para tanto, os bancos de desenvolvimento operam em:

- empréstimos diretos e indiretos em melhores condições que as de mercado;
- constituição de fundos de investimento de alto risco;
- prestação de garantias;
- assistência técnica e consultoria.

Desta forma, os bancos de desenvolvimento cumprem um papel central na promoção do desenvolvimento sustentável, por meio do fomento de entidades locais e de infraestruturas. Além disso, permite às empresas investir em inovação, crescimento e internacionalização que trazem amplos benefícios socioeconômicos. Por essa razão, é possível identificar esse modelo de fomento ao desenvolvimento em mais de 20 países, como Índia, Brasil, Alemanha, Rússia, Japão, Estados Unidos, Marrocos e Turquia.

Além disso, em períodos de crise econômica, os bancos de desenvolvimento intervêm em colaboração com agentes públicos locais, regionais, nacionais e supranacionais por meio de pacotes de liquidez (essenciais para bancos, empreendimentos e governos) e acesso a crédito facilitado, por meio de garantias (empréstimos para as pequenas e médias empresas, garantindo o pagamento) e investimentos diretos (compra de ativos de empreendimentos inovadores e de interesse público). Em períodos de recuperação socioeconômica, o apoio dos bancos de desenvolvimento é ainda mais relevante no fomento de novos projetos públicos, no financiamento de novas infraestruturas e na seleção e investimento em regime de parceria entre atores públicos e privados, que produz um efeito multiplicador financeiro e econômico.

Os bancos de desenvolvimento de natureza supranacional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), o Banco Mundial (WBG), o Banco Europeu de Investimento (EIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento / Banco dos BRICS (NBD), adotam estrutura simular aos bancos nacionais

de desenvolvimento, mas permitem combinar os recursos nacionais e internacionais para dar ainda maior efetividade aos complexos projetos de desenvolvimento necessários à integração supranacional e ás políticas de cooperação internacional. Atualmente, por exemplo, o Banco Europeu de Investimentos executa a política de integração e desenvolvimento da União Europeia, priorizando os empreendimentos na área de digitalização, economia verde e inclusão social que permitem o desenvolvimento de inúmeros projetos inovadores em áreas como cidades inteligentes, uso eficiente da energia, reciclagem de resíduos, pesquisa, treinamento e educação etc.

Em 2009, foi fundado o Clube de Investidores de Longo Prazo. Essa iniciativa reúne os principais bancos de desenvolvimento dos países do G20, representando um capital de aproximadamente 3,2 trilhões de dólares americanos. O clube tem por objetivo reunir as principais instituições mundiais – incluindo fundos de aposentadoria do setor público, fundos de pensão do setor privado, bancos de desenvolvimento, formuladores de políticas e reguladores – para afirmar sua identidade comum e fomentar iniciativas conjuntas que favoreçam as condições para o investimento de longo prazo, necessário à estabilidade e ao crescimento financeiro internacional sustentável. Para tanto, a iniciativa realiza campanhas e ações de mobilização, que visam chamar a atenção da comunidade internacional para a importância do investimento de longo prazo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

8. Considerações finais

A identificação das interdependências e seu reconhecimento pelas partes interessadas viabiliza a negociação e a construção de soluções colaborativas para os problemas sociais. Redes de governança baseadas no engajamento de múltiplas partes interessadas, que voluntariamente contribuem para a geração de valor público por meio de estratégias de não mercado, instrumentos de caráter normativo e os mais diversos tipos de projetos de colaboração fazem parte do cotidiano da Gestão Pública do século XXI.

Problemas sociais comuns são de responsabilidade compartilhada e exigem soluções colaborativas para assegurar o desempenho necessário ao efetivo alcance dos objetivos públicos. Os problemas sociais complexos presentes na agenda dos gestores públicos atuais ressaltam a importância

dos mecanismos de governança colaborativa, os quais desempenham um papel central nas atividades tanto do setor público quanto do setor privado. Nesse sentido, a questão não é mais se a colaboração é necessária, mas sim como essa cooperação deve ser coordenada de forma inteligente para alcançar resultados públicos satisfatórios.

Ao longo desta obra, foram apresentadas as bases conceituais e teóricas que permitem ao gestor público compreender seu papel dentro das redes de governança pública e, assim, aplicar adequadamente os diferentes modelos e técnicas gerenciais para resolver os problemas sociais, preservar e criar valor público. Uma Gestão Pública fundamentada em práticas que combinam desempenho e conformidade, seguindo a perspectiva atual da governança pública colaborativa.

9. Principais conceitos

Banco de desenvolvimento: instituições financeiras, criadas por lei, combinando capital público e privado, para fomentar o desenvolvimento econômico e social

Compras públicas estratégicas (*strategic public procurement*): processo de aquisição de bens, obras ou serviços governamentais que combina o objetivo vertical (aquisição) ao horizontal (metas de política governamental)

Ambiental, Social e Governança – *Environmental, Social, and Governance* (ESG): práticas de sustentabilidade ambiental, social e de governança aplicáveis a decisões de investimento e de gestão pública e privada

Finanças combinadas (*blended finance*): mecanismo de financiamento de iniciativas de impacto social que combinam capital público e privado

Governança colaborativa: mecanismos de direção e controle que promovem a parceria entre atores públicos e privados em temas de interesse mútuo

Interdependências: fatores que vinculam os interesses de múltiplas partes interessadas

Investimento de impacto social: aporte financeiro que visa combinar retorno financeiro (lucro) e promoção de melhorias sociais (impacto)

Maior valor pelo melhor preço (*best value for money*): critério de seleção que visa combinar o maior valor econômico (benefício) ao menor dispêndio financeiro (custo)

Múltiplas partes interessadas (*multistakeholder*): perspectiva que busca envolver as diversas partes interessadas, públicas e privadas, nos processos de resolução de problemas de interesse comum

Parceria Público-Privada (PPPs): contrato de colaboração de longo prazo, baseado no compartilhamento de riscos e na remuneração por desempenho, firmado entre entes públicos e privados, para viabilizar a prestação de serviços de interesse público por meio de infraestruturas econômicas e sociais

Representação institucional (*lobbying*): atividade de representação legítima de interesses que visa influenciar decisões públicas de interesse comum

10. Endereços eletrônicos de interesse

Banco Mundial – Central de Recursos

Blueorchard – Gestora de Investimentos de Impacto Social

Convergence – Rede Global de Finanças Combinadas

Fundo Europeu de Investimento e Estrutura – Instrumentos Financeiros

Laboratório de Conhecimento de PPP

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

Compras Públicas (OCDE)

Princípios do Investimento Responsável das Nações Unidas

The Global Impact Investing Network

11. Bibliografia complementar

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. *Public management and governance*. London: Routledge, 2003.

ANHEIER, Helmut; BAUMS, Theodor. *Advances in corporate governance*: comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2020.

COHEN, Steven; EIMICKE, William. *The responsible contract manager*: protecting the public interest in an outsourced world. Washington: Georgetown University Press, 2008.

DELMON, Jeffrey. *Public-private partnership projects in infrastructure*: an essential guide for policy makers. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

DONAHUE, John; ZECKHAUSER, Richard. *Collaborative governance*: private roles for public goal in turbulent times. Princeton: Princeton University Press, 2011.

JOHNSON, William. *Public administration*: partnerships in public service. 4. ed. Long Grove: Waveland Press, 2009.

KLIJN, Erick; KOPPENJAN, Joop. *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge, 2016.

SEELOS, Christian; MAIR, Johanna. *Innovation and scaling for impact*: how effective social enterprises do it. Stanford: Stanford University Press, 2017.

SPIESS-KNAFL, Wolfagang; SCHECK, Barbara. *Impact investing:* instruments, mechanisms, and actors. New York: Palgrave, 2017.

UN GLOBAL COMPACT. *UN-Business partnerships*: a handbook. New York: GPPI, 2013.

VECCHI, Veronica; CASALINI, Francesca; CUSUMANO, Niccolò; LEONE, Velia. *Public private partnerships*: principles for sustainable contracts. Cham: Palgrave, 2021.

REFERÊNCIAS

ABREU, Miguel; D'AVILA, Felipe; MANÉ, Arafam; CAMPOS, Clara. *A arbitragem voluntária e a mediação de conflitos: legislação comentada dos espaços de língua portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Macau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor)*. Coimbra: Almedina, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Caderno ENAP*, v.10, p. 1-52, 1997.

ACHPR. AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. *Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Disponível em: https://www.achpr.org/pr_statepartiestotheafricancharter. Acesso em: 19 jun. 2019.

AGRANOFF, Robert. *Collaborating to manage*: a primer for the public sector. Washington: George Washington University Press. 2012.

ANDERSON, Benedict. *Imagined communities*: reflections on the origin and spread of nationalism. Nova York: Verso, 1983.

ANDREWS, Rhys; ENTWISTLE, Tom. *Four faces of public service efficiency*: what, how, when and for whom to produce. Public Management Review, v. 15, n. 2, p. 246-264, 2013.

ANGOLA. Lei n.º 2/2011, 14 de janeiro de 2011. *Lei sobre as parcerias público-privadas*. Disponível em: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp_testdumb/documents/Angola%202-11.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

ANGOLA. *Constituição da República de Angola*. Luanda: Assembleia Constituinte, 2010a.