

RSP

# Revista — do — Serviço Público

Vol. 67, Edição Especial

Dez 2016

ISSN: 0034-9240

Administração pública brasileira no século 21:  
seis grandes desafios

Ricardo Luiz Pereira Bueno, Gabriela de Breláz e Natasha Schmitt  
Caccia Salinas

É possível uma gestão pública de governança  
transnacional no século 21?

*Maria Alice Nunes Costa, Wagner dos Santos Ramos, José Eduardo  
Pereira Filho, Daniela Juliano Silva e Mariana Devezas R. M. de  
Menezes*

Uma proposta de modelo analítico para a inovação na  
gestão pública

Dany Flávio Tonelli, Samantha Thais Baião Moreira, Iasmim  
Mesquita, Stephania Rezende Silva e Maria Olívia Silva e Vasques

Responsividade democrática na democracia brasileira

João Henrique Pederiva e Patrícia Lima Martins Pederiva

Perspectivas teóricas da corrupção no campo da  
administração pública brasileira: características, limites e  
alternativas

Temístocles Murilo Oliveira Júnior, Frederico José Lustosa da Costa e  
Arnaldo Paulo Mendes

Enap

**RSP**

Brasília – 2016

**Enap**

Escola Nacional de Administração Pública

### Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Francisco Gaetani

*Diretora de Formação Profissional e Especialização:* Maria Stela Reis

*Diretor de Educação Continuada:* Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento:* Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu:* Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna:* Camile Sahb Mesquita

*Conselho Editorial:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escola Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

*Conselho Científico:* Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

#### Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

#### Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Vinicius Aragão Loureiro. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

---

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública - Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos - ENAP

**Enap**

 ENAP, 2016

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da Enap:

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A

70610-900 - Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

[editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

# Sumario

## Contents

Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios Public administration in Brazil in the 21st century: six major challenges	7
<i>Ricardo Luiz Pereira Bueno, Gabriela de Brelàz e Natasha Schmitt Caccia Salinas</i>	
É possível uma gestão pública de governança transnacional no século 21? Is it possible a transnational public management governance in the 21st century?	29
<i>Maria Alice Nunes Costa, Wagner dos Santos Ramos, José Eduardo Pereira Filho, Daniela Juliano Silva e Mariana Devezas R. M. de Menezes</i>	
Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública An analytical model proposal for innovation in public administration	59
<i>Dany Flávio Tonelli, Samantha Thais Baião Moreira, Iasmim Mesquita, Stephania Rezende Silva e Maria Olívia Silva e Vasques</i>	
Responsividade democrática na democracia brasileira Democratic responsiveness in Brazilian democracy	85
<i>João Henrique Pederiva e Patrícia Lima Martins Pederiva</i>	
Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas Theoretical perspectives of corruption in the field of Brazilian public administration: characteristics, limits and alternatives	111
<i>Temístocles Murilo Oliveira Júnior, Frederico José Lustosa da Costa e Arnaldo Paulo Mendes</i>	

**RSP**

# Editorial

Este número especial é resultado da chamada pública “Gestão Pública no século 21”, realizada em 2015. A chamada foi um convite a pesquisadores para envio de artigos, revisões de literatura ou ensaios que contribuam para o avanço na discussão de novos pressupostos e fundamentos que favoreçam a ampliação dos resultados alcançados pela administração pública. A chamada obteve 77 trabalhos inscritos e este número reúne os cinco artigos selecionados.

O primeiro artigo, Administração Pública Brasileira no século 21: seis grandes desafios, explora as limitações e potencialidades de seis aspectos considerados centrais pelos autores para o desenvolvimento da administração pública no Brasil. Os desafios são: a promoção de um governo aberto; o combate à corrupção; o desafio das parcerias; a prestação de serviços baseada no conhecimento; o desafio dos serviços compartilhados; e o desafio da tomada de decisão.

O segundo trabalho deste número, É possível uma gestão pública de governança transnacional no século XXI?, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, procura analisar o dilema da implantação e do desenvolvimento da governança transnacional para o século 21. O artigo explora aspectos como o papel do Estado na modernidade ocidental, as escolhas econômicas e políticas sustentáveis para o planeta, a ideia de responsabilidade individual e coletiva e concepções de nação e soberania.

O terceiro artigo, Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública, é um estudo exploratório acerca da inovação no setor público. Considerando as especificidades do setor público, os autores propõem a construção de um arcabouço teórico que culmine na identificação de tipologias e criação de categorias específicas para o setor. Com este intuito, é feita uma revisão conceitual do tema inovação no setor público para, em seguida, a partir da identificação das tipologias já existentes, estabelecer relação entre os conceitos.

O quarto artigo, intitulado Responsividade democrática na democracia brasileira, avalia a qualidade dos sistemas políticos democráticos e a incidência de riscos regulatórios, por meio da mensuração do quanto é necessário para alterar a realidade social – conexão orçamentária – e a avaliação das correspondências entre agendas de escolhas efetuadas pelos agentes públicos e agendas de preferências populares – responsividade democrática.

O quinto artigo, Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas, tem como objetivo explorar as principais orientações teóricas que baseiam a análise do fenômeno corrupção no campo da administração pública brasileira. Analisa os limites apontados pela literatura sobre o tema e, por fim, apresenta uma possível alternativa que considere os diversos fatores que estão associados ao conjunto de causas relevantes da corrupção nas diferentes sociedades.

Boa leitura.

Fernando Filgueiras

Editor-Chefe

# Administração pública brasileira no século 21: seis grandes desafios

**Ricardo Luiz Pereira Bueno**

*Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)*

**Gabriela de Breláz**

*Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)*

**Natasha Schmitt Caccia Salinas**

*Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)*

Elencar os principais desafios enfrentados pela administração pública brasileira no século 21 é, por si só, uma tarefa complexa. Neste artigo, escolhemos seis desafios que julgamos centrais para o Estado brasileiro, suas limitações e também suas potencialidades. Observam-se diversas iniciativas e redes de pesquisa transnacionais atuando nos temas aqui discutidos. Este artigo discute a importância do governo aberto, do combate à corrupção e da corrupção institucional, do desenho institucional da parceria entre Estado e organizações privadas, do uso da *big data* como espaço para co-produção de serviços públicos baseados em conhecimento, da proposta de compartilhamento de serviços administrativos e de apoio como meio para redução de custos e do processo decisório no contexto das organizações públicas. A intenção deste artigo é colaborar com essas ideias para fomentar futuras discussões no campo, contribuindo assim para seu aprofundamento e desenvolvimento em várias direções.

**Palavras-chave:** transparência governamental, participação social, corrupção, governo eletrônico, prestação de serviços, parceria institucional, tomada de decisão, administração pública

---

[Artigo recebido em 3 de junho de 2015. Aprovado em 8 de julho de 2016.]



## Administración pública brasileña en el siglo 21: seis grandes desafíos

Listar los principales desafíos que enfrenta la administración pública brasileña en el siglo 21 es una tarea compleja. En este texto, elegimos seis desafíos que consideramos fundamentales para el Estado brasileño. Existen varias iniciativas y redes de investigación transnacionales trabajando sobre los temas aquí discutidos. Discutimos la importancia del gobierno abierto, la lucha contra la corrupción y la corrupción institucional, el diseño institucional de la asociación entre el Estado y organizaciones privadas, el uso de datos como espacio para la coproducción de los servicios públicos basados en el conocimiento, el intercambio de servicios administrativos y de apoyo como un medio para reducir los costes y el proceso de toma de decisiones en el contexto de las organizaciones públicas. En este texto en el que señalamos los seis desafíos de la gestión pública en el siglo 21, la intención es colaborar con estas ideas para promover debates en el campo, contribuyendo así para su profundización y desarrollo en varias direcciones.

**Palabras clave:** transparencia gubernamental, participación social, corrupción, gobierno electrónico, prestación de servicios, asociación institucional, toma de decisión, administración pública

## Public administration in Brazil in the 21st century: six major challenges

Listing the main challenges faced by the Brazilian public administration in the 21st century is a complex task. In this article, we chose six challenges that we deem central to the Brazilian State, its challenges and its potentialities. There are various initiatives and transnational research networks working on the topics discussed here. This article discusses the importance of open Government, of fighting corruption and institutional corruption, institutional design of partnerships between the State and private organizations, the use of big data as space for co-production of public knowledge-based services, the proposed sharing of administrative services and support as a means to reduce costs, the decision-making process in the context of public organizations. The main object of this article is to collaborate with these ideas to promote further discussions in the field, thereby contributing to its deepening and development in several directions.

**Keywords:** government transparency, social participation, corruption, e-government, service delivery, institutional partnership, decision-making, public administration

## Introdução

Após décadas de reforma do Estado, a sociedade brasileira se encontra novamente frente a uma velha constatação: a de que o aparato burocrático ainda não representa e atende plenamente às demandas de uma sociedade em contínua transformação. Percebe-se que o movimento gerencial proposto no âmbito da Nova Gestão Pública (NGP), iniciado nos anos 1990, que ressaltou o foco no cidadão, a ênfase na administração gerencial, a valorização do planejamento estratégico, assim como a introdução de mecanismos de mercado, foi progressivamente sendo substituído pela noção de gestão pública participativa, que ainda possui um grande caminho a percorrer.

Elencar os principais desafios enfrentados pela administração pública brasileira no século 21 é, por si só, uma tarefa complexa. Neste texto, escolhemos seis desafios que não minimizam os inúmeros demais, no entanto refletem pontos centrais e importantes de análise e de reflexão sobre o atual Estado brasileiro, suas limitações e também suas potencialidades. São eles: a promoção de um governo aberto, o combate à corrupção, o desafio das parcerias, a prestação de serviços baseada em conhecimento, o compartilhamento dos serviços de apoio e o processo de tomada de decisão. Entendemos que a busca de soluções para esses desafios pautará, por anos vindouros, o trabalho daqueles que estudam e atuam na administração pública brasileira. Esses desafios são descritos a seguir.

### Promoção de um governo aberto

A participação da sociedade civil em diferentes espaços e por meio de diversos mecanismos é um tema amplamente discutido como forma de aprofundar a democracia, ao trazer os cidadãos para a discussão dos diversos problemas que atingem as cidades, as possíveis soluções e a forma como tais soluções se traduzem em políticas públicas (TATAGIBA, 2002, 2004; TEIXEIRA, 2000; LÜCHMANN, 2007; AVRITZER, 2002, 2003, 2009; SANCHEZ, 2004; WAMPLER, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Recentemente, novos estudos surgem para entender a qualidade da participação, as relações entre os atores envolvidos e a *accountability* da sociedade civil que participa (DAGNINO; TATAGIBA, 2007; LAVALLE, 2011), assim como para analisar as mudanças ocorridas na participação social com as novas “TICs”, assim chamadas as tecnologias de informação e comunicação (MAIA; DINIZ, 2012).

Os espaços e arranjos participativos surgem, com grande ênfase, com a Constituição de 1988. Resultado de um intenso período de redemocratização, ela pontuou claramente o papel dos cidadãos dentro de um contexto democrático,

sendo, por isso, chamada de Constituição Cidadã. As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, posteriormente, em todo o Brasil, incorporaram vários preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, o que levou essas inovações para o âmbito das cidades. Podemos citar diversos espaços e mecanismos de participação como, por exemplo, conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos (OP), comissões de legislação participativa, conferências, audiências públicas, entre outros.

Autores como Dagnino (2002, 2007), Nobre (2004), Elster (1998), Pateman (1970), Young (2006) e Luchmann (2007) discutem a importância da participação popular dentro de um contexto de democracia participativa, que ressalta o papel da participação da sociedade civil na discussão de assuntos que a afetam diretamente e como forma de controle social. Trata-se de atores que atuam individualmente ou como representantes de determinados grupos e interesses da população, discutindo problemas públicos e suas possíveis soluções e participando na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Os defensores da democracia participativa, de acordo com Dagnino (2011), defendem que a sociedade civil se engaje em um papel de ativismo político, e as visões mais radicais dentro da corrente defendem que a sociedade não se limite a apenas influenciar aqueles que estão no poder, mas que a sociedade deve também participar do processo de tomada de decisão junto ao Estado.

É fundamental entender como esses novos instrumentos se relacionam e quais os resultados alcançados nas últimas décadas. As novas TICs têm muito a contribuir, pois permitem aos cidadãos participar de discussões de que, por motivos de tempo, espaço e recursos financeiros, não conseguem normalmente participar, aproximando, dessa forma, cidadãos do processo de tomada de decisão.

Governo eletrônico, e-gov, e-democracia, e-participação, e-governança são diferentes denominações para uma série de iniciativas que envolvem o uso de TICs na relação entre Estado e cidadãos, e que a estão transformando (PINHO, 2011; MAIA, DINIZ, 2012; SAMPAIO, MAIA, MARQUES, 2010). Para Menezes e Fonseca (2005), governo eletrônico consiste na utilização de novas tecnologias de informação e comunicação para prestação de serviços e informações para cidadãos. Ou seja, “e-gov é toda e qualquer interação por meio eletrônico que objetiva fornecer e obter informações, prestar serviços, bem como transacionar bens e serviços à distância, entre governo e cidadãos, e entre governo e empresas” (MENEZES; FONSECA, 2005, p. 335-336). Através do governo-eletrônico, permite-se o acompanhamento dos governos locais pelos cidadãos e a participação em processos decisórios, por intermédio de passos visíveis e transparentes (FUGINI; MAGGIOLINI; PAGAMICI, 2005).

E-governança pode ser dividida em três dimensões: e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia. “A expressão *e-democracia* refere-se à ampliação

da prática democrática utilizando as tecnologias de informação e comunicação.” Ou seja, trata-se da comunicação do Estado com o cidadão, não somente por meio da *accountability*, mas na elaboração e controle das políticas públicas. O termo e-democracia contempla o ativismo no exercício pleno da cidadania, não apenas exercício de direitos (CUNHA; MIRANDA, 2013).

Essas definições fazem parte de uma noção maior denominada governo aberto, que vai além de práticas pontuais e desvinculadas para promover uma política pública ampla, que engloba as cidades na sua relação com seus cidadãos. A discussão de “*open government*” (NOVECK, 2009) é amplamente discutida em diversos países, sendo Estados Unidos e Inglaterra importantes expoentes nesse debate.

A noção de governo aberto tem o papel da transparência como um grande pilar, mas não se restringe a ela. Acesso aos dados públicos sobre gastos do governo e processos administrativos pode fortalecer a capacidade dos cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, na fiscalização dos gastos e na atuação dos funcionários públicos, auxiliando os governos a alocarem de forma mais inteligente os recursos públicos.

Em setembro de 2011, o governo brasileiro, junto com mais sete países (Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos), lançaram uma declaração de governo aberto intitulada Open Government Partnership (OGP) e comunicaram, por meio de um plano de ação nacional, como cada país atingiria os objetivos do OGP. Trata-se de uma significativa parceria que busca garantir o compromisso dos governos nacionais com a promoção da transparência, o combate à corrupção e o aumento da participação dos cidadãos com a utilização de TICs, tornando os governos mais responsáveis, abertos e eficazes. Hoje fazem parte da parceria 67 países, e o Brasil se encontra em fase de implementação do primeiro plano de ação e de desenvolvimento do segundo plano de ação (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2015).

Em novembro de 2011, A Lei Federal nº 12.527 – também conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI) – garantiu aos cidadãos brasileiros acesso a informações públicas e, dessa forma, os governos tornaram-se obrigados a promover a transparência e acesso a dados que não fossem restritos por motivos de segurança. Essa lei contribui para que seja possível maior controle social, pois permite acesso à informação e tem potencial de fortalecer a *accountability* que pressupõe a “noção de responsabilidade dos eleitos, de transparência e de fiscalização”, podendo ser também entendida como uma prestação de contas pública (ANGELICO, 2015). Como discutido por Abrucio e Loureiro (2004), os cinco instrumentos para a *accountability* são controle parlamentar, controles judiciais, controles administrativos financeiros exercidos pelos tribunais de contas e auditores, controle dos resultados da

administração pública e controle da sociedade civil. Em todos esses tipos de controle, a informação é fundamental.

Algumas iniciativas do Governo Aberto que merecem destaque são o Participa.br – plataforma de participação social entre o Governo Federal e a sociedade civil que promove interação, divulgação de conteúdos, fóruns de debates e consultas; a plataforma digital de discussão do Plano Diretor de São Paulo em 2014, chamada Gestão Urbana, que permitiu a construção de uma minuta colaborativa com a sociedade civil; o portal brasileiro de dados aberto – dados.gov.br; o programa São Paulo Aberta – iniciativa de governo aberto do município de São Paulo que tem como objetivo coordenar, promover e integrar as ações de governo aberto da prefeitura com ênfase na transparência, participação social, inovação tecnológica e integridade das políticas públicas, entre outras.

Vale a pena destacar que, “além das perspectivas de governança e de direitos humanos, o acesso à informação pública – e, mais particularmente, uma legislação de acesso – também é visto como um importante mecanismo anticorrupção (ANGELICO, 2015). Combate a corrupção é um dos principais desafios elencados neste artigo para a gestão pública no século 21, como veremos a seguir.

## **Combate à corrupção**

Sem dúvida, um dos principais problemas que afligem o Estado brasileiro é a corrupção. Trata-se de um problema histórico e cultural e que possui impactos diretos na economia e no desenvolvimento do País.

Todos os estados, sejam benevolentes ou repressivos, controlam a distribuição de benefícios valiosos e a imposição de custos onerosos. A distribuição destes benefícios e custos está geralmente sob o controle de funcionários públicos que possuem poder discricionário. Indivíduos e firmas privadas que querem tratamento favorável estão dispostos a pagar para obtê-lo. Os pagamentos são proibidos se eles são feitos ilegalmente aos funcionários públicos com o objetivo de obter um benefício ou evitar um custo. A corrupção é um sintoma de que algo deu errado na administração do estado (ROSE-ACKERMAN, 2007, p.9).

A população tem se mostrado extremamente descontente e não disposta a aceitar os diferentes escândalos de corrupção dos últimos anos no Brasil (podemos citar o mensalão, mensalão mineiro, máfia da merenda, desvios envolvendo a Petrobrás e grandes empreiteiras, entre outros), pressionando por políticas de combate à corrupção e punição dos envolvidos. Atualmente, o País encontra-se discutindo uma importante reforma, a política, que afeta diretamente esse problema, sendo o financiamento privado de campanha um dos principais pontos da discussão.

Lessig (2013) convida-nos a pensar sobre a existência da “corrupção institucional”. O autor a define como “as consequências de uma influência que ilegitimamente enfraquece a efetividade de uma instituição, principalmente ao enfraquecer a confiança pública na instituição” (LESSIG, 2013, p. 1).

Para melhor compreender o pensamento de Lessig (2013), é importante partir da definição de Thompson (1995) de corrupção individual e corrupção institucional. O autor define a corrupção individual como a descrita anteriormente, ou seja, com o ganho pessoal ou benefício de um funcionário público em troca da promoção de interesses privados, como, por exemplo, dinheiro, presentes, viagens internacionais, emprego para familiares, entre outros.

Por outro lado, a corrupção institucional é um ganho ou benefício político obtido por um funcionário público sob condições que, em geral, tendem a promover interesses privados. Por exemplo, podemos citar bens que são utilizados no processo político, como apoio político, contribuições de campanha, publicidade, apoio e endosso político. No caso brasileiro, é sabido que o financiamento de campanha é de extrema importância para as eleições, sendo esse um importante ativo gerador de corrupção institucional.

## **O desafio das parcerias**

Diversos são os enfoques possíveis para se caracterizar os modos de interação entre o Estado e organizações privadas para o desempenho de tarefas públicas. Um enfoque conhecido é aquele que se baseia nos interesses e preferências tanto do Estado quanto das organizações privadas acerca dos fins e meios das políticas públicas. De acordo com esse modelo, a natureza da relação entre Estado e organizações privadas pode ser complementar, suplementar ou adversarial (YONG, 2006), ou, utilizando terminologia semelhante, cooperativa, confrontacional, complementar ou cooptativa (NAJAM, 2000).

Há, também, uma outra forma de se caracterizar as relações entre esses atores, que se baseia nos diferentes tipos de financiamento governamental das organizações privadas e as correspondentes formas jurídicas que dela emergem. Por exemplo, o Estado costuma oferecer contribuições a fundo perdido ao setor sem fins lucrativos, as quais podem assumir a forma de auxílios e subvenções. Há também aquelas situações em que o Estado financia atividades de organizações privadas com e sem fins lucrativos, exigindo-se, em contrapartida, que elas desempenhem determinadas tarefas públicas. Essa forma de financiamento é regida pelos aqui amplamente considerados instrumentos de natureza contratual.

É possível verificar um processo evolutivo em que novas formas de interação somaram-se às antigas ao longo do tempo. Tome-se, neste sentido, o exemplo do

Brasil. Em tempos remotos, o financiamento estatal do setor privado tinha o objetivo primordial de estimular o empreendedorismo social. Nesse arranjo institucional, as organizações eram vistas como meras receptoras de ajuda financeira governamental. Tome-se o exemplo das instituições filantrópicas de assistência social, como as Santas Casas de Misericórdia, que há séculos recebem ajuda governamental. Na medida em que a burocracia estatal se expandiu, consolidou-se a ideia de que o Estado deveria contratar, e não produzir ou desempenhar diretamente, os bens e serviços de que necessitasse para a realização de suas atividades-fim (SALINAS, 2010). Nesse processo, o Estado passou a adquirir tais bens e serviços de entidades privadas, incluindo as sem fins lucrativos. Contratos de fornecimento de bens duráveis e não duráveis, contratos de obras públicas, entre outros, permearam esse estágio intermediário das parcerias. Nas últimas duas décadas do século 20, no entanto, o financiamento governamental das organizações privadas também assumiu uma nova forma: além das atividades de fomento, auxílios a fundo perdido e a contratação de bens e serviços para uso próprio, o Estado passou a delegar autoridade administrativa para execução de serviços públicos, conferindo-lhes um certo protagonismo na formulação e implementação de projetos e programas governamentais. Serviços de saúde, educação, saneamento básico, iluminação, telefonia, dentre vários outros, passam a ser desempenhados por entes privados, livremente ou por meio de certas restrições governamentais, a depender do *status* jurídico atribuído pela Constituição e leis esparsas ao serviço.

Nesse novo arranjo, o Estado deixa de atuar diretamente na implementação de políticas públicas, cedendo espaço para as organizações privadas prestarem serviços públicos e realizarem projetos e programas governamentais. Em decorrência disso, o Estado se desvencilha também de ter de construir aparato administrativo próprio para a execução desses serviços, projetos e programas. Cabe às organizações privadas empregar a sua *expertise* e os seus recursos humanos para implementá-los.

Esse processo de transferência de competências implementadoras do Estado para as organizações privadas se dá, além disso, de modo não coercitivo. As organizações podem escolher livremente se querem ou não atuar em parceria com o Estado, bem como escolhem livremente os serviços, projetos e programas governamentais de que querem participar.

Modelos de parcerias nos quais organizações privadas obrigam-se a implementar as políticas e o Estado a fiscalizar gravitam, no Brasil, em torno das normas que regem diversos instrumentos contratuais, notadamente contratos administrativos de concessão, parcerias público-privadas, contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração e de fomento, entre outros. Esses instrumentos contratuais, que passaram a reger, de forma nem sempre harmoniosa entre si, as parcerias entre Estado e organizações privadas, possuem regimes jurídicos variados.



Diferentes tipos de serviços demandam distintos modos de relacionamento – expectativas, obrigações, direitos e deveres – entre as pessoas que desempenharão essas tarefas e o Estado. Estado e organizações privadas diferem significativamente no modo como se relacionam entre si nas diversas modalidades de parcerias existentes. Da análise das normas que regem esses relacionamentos, no entanto, nada ou muito pouco se pode dizer acerca do modo como esses atores interagem entre si. Visões normativas, que podem tanto embasar uma menor quanto uma maior presença do Estado na prestação de serviços públicos, muitas vezes não guardam relação com a realidade concreta.

Para tornar claro esse argumento, tome-se o exemplo das parcerias entre Estado e organizações do terceiro setor. Os setores público e privado sem fins lucrativos, ao celebrarem contratos de parceria, possuem recorrentes dificuldades em se adaptar a estilos de gestão e modos de interação social que não lhes são próprios. Essas diferentes racionalidades ou modelos de controle praticados pelo poder público e pelas entidades do terceiro setor terminam por provocar efeitos perversos na gestão dos contratos que esses celebram (SALINAS, 2013). Por um lado, o Estado tenta replicar, nas parcerias que forma, seus modelos de controle administrativo, de caráter formal, hierárquico e rígido. Por outro lado, as entidades do terceiro setor agem pautadas por normas sociais que refletem a cultura de suas comunidades (MASHAW, 2006, p. 118). É comum, por exemplo, verificar uma insatisfação generalizada por parte das entidades do terceiro setor, que terminam por desviar esforços, tempo, recursos e energia – que supostamente deveriam ser empregados na execução material dos projetos – para agir em conformidade com regras rígidas de controle administrativo e burocrático impostas pelo Estado na gestão dos instrumentos contratuais celebrados. Não raras vezes, controles estatais desse tipo, que refletem uma desconfiança do Estado nos mecanismos informais e flexíveis de agir das entidades do terceiro setor, terminam por tolher o potencial criativo e a capacidade de realização das entidades do terceiro setor. Por outro lado, os métodos informais e flexíveis de gestão das entidades do terceiro setor por vezes podem impactar negativamente o processo de implementação das políticas. As entidades do terceiro setor tendem a pautar-se por normas que são eternamente negociáveis, continuamente revistas e frequentemente silenciosas, as quais podem ocasionar problemas como ineficiência e insatisfação do público-alvo das políticas.

Modos particulares de interação entre Estado e organizações privadas com fins lucrativos também são emblemáticos. Tome-se o exemplo da decisão de se delegar para uma organização privada a prestação de um serviço de saneamento básico. Elliott Sclair (2001) observa que essa tomada de decisão deveria implicar, em verdade, a consideração de três fatores que terão impacto na qualidade e nos



custos dos serviços prestados. Se houver diversos particulares interessados em prestar indiretamente o serviço, e a administração tiver amplo conhecimento sobre o modo como o serviço deve ser prestado, então se torna possível vislumbrar um contrato de concessão que seja altamente favorável para o Estado. No entanto, quando houver apenas uma quantidade mínima de particulares dispostos a prestar em regime de concessão o serviço de saneamento, e a administração não dispuser de conhecimento suficiente acerca da natureza de problemas da prestação do serviço, o contrato que resultará desse contexto tenderá a ser mais vantajoso para o contratado do que para o contratante. Independentemente do nível de competição que existir durante o processo de contratação, após a assinatura do contrato, o sucesso da prestação do serviço dependerá de dois fatores críticos: os limites tecnológicos envolvidos na prestação do serviço e as qualidades interpessoais dos agentes públicos e dos particulares envolvidos no contrato de concessão. Tendo em vista que o serviço de saneamento exige um investimento de capital enorme, torna-se inviável, do ponto de vista econômico, a construção de diversas plantas menores de tratamento, as quais possibilitariam um regime de competição na prestação do serviço. Ao contrário, a opção mais econômica será sempre a de construir uma única planta de tratamento de esgoto que venha servir a toda a comunidade. Desse modo, a possibilidade de que haja competição nesse serviço reduz-se praticamente a zero. Além disso, dados os altos custos de transação da operação, a possibilidade de que haja troca de concessionário em um médio prazo também se torna proibitivamente cara. Em resumo, a decisão de se delegar a prestação do serviço não implicará necessariamente economia de recursos para o Estado e para a população. O sucesso da prestação desse serviço residirá exclusivamente na qualidade do serviço prestado, a qual dependerá, em última instância, do relacionamento que se construirá entre a administração e o concessionário. Entre outros elementos-chave para a garantia da efetividade na prestação desse serviço, estão a reputação e a *expertise* técnica do concessionário.

Ao optar por um contrato de concessão, o poder público está, na prática, delegando a gestão propriamente dita do serviço, especialmente naqueles casos em que metas, tarefas e objetivos especificados no contrato possuem caráter vago e genérico. A falta de uma maior especificidade nas atribuições dos concessionários implica, na prática, que a esses sejam delegadas decisões não só acerca da operacionalização dos serviços, mas também no que diz respeito ao seu conteúdo propriamente dito. Delegações desse tipo, é certo, podem ser minoradas no próprio âmbito do contrato de concessão, quando exigências de maiores especificações contratuais forem respeitadas, mas também podem ser evitadas por meio de outros arranjos institucionais alternativos à celebração do contrato de concessão, tais como a celebração de contratos de serviços-meio. Tomando o exemplo do serviço

de manutenção de estradas, nada impede que o Estado se valha da contratação de serviços separados e isolados uns dos outros, de modo a exercer um papel mais ativo na coordenação dos mesmos.

Os dois exemplos acima assinalados revelam que não é possível estabelecer, *a priori* e de modo generalizado, os métodos de gestão mais apropriados para disciplinar as parcerias entre Estado e atores privados. A definição do melhor arranjo institucional dependerá de uma série de fatores, tais como objeto da parceria, conhecimento e informações das partes sobre as tarefas a serem desempenhadas, capacidades, percepções e modos de atuação dos entes parceiros etc. Uma ampla compreensão de diversas formas de interação entre Estado e atores privados, e do correspondente repertório de mecanismos de gestão contratual, será imprescindível para o aprimoramento das parcerias entre Estado e atores privados no Brasil.

### **Prestação de serviços baseada em conhecimento**

Ben Wiliamson (2014), ao estudar novas formas de provisão, definiu a prestação de serviços baseada em conhecimento como sendo realizada por intermediário transetorial, sendo coproduzida por meio das atividades do tipo *faça você mesmo* (*Do It Yourself*) executadas por cidadãos em associação a um algoritmo mecânico de aprendizagem que processa uma imensa base de dados de forma combinada.

A aspiração por uma prestação de serviço público personalizada e baseada em conhecimento no Reino Unido é um protótipo do que os cientistas políticos Margetts e Dunleavy (2013) descrevem como *Governança da Era Digital*, que coloca a interação homem-máquina em posição central para o governo. Para elas, a Governança da Era Digital incute a entrega de serviços de e-gov no coração do modelo de negócios do governo e inclui atividades como digitalização de interações com os cidadãos; novas formas de automação, usando tecnologias que não necessitam de intervenção humana; e, em parte, envolve que os cidadãos façam mais em direção a uma administração isocrática, ao estilo “faça por você mesmo” (MARGETTS; DUNLEAVY, 2013).

Isso nos colocaria em direção a uma reconfiguração dos serviços públicos para atender às necessidades individuais dos cidadãos de forma específica, um processo de coproduzir e personalizar os serviços públicos que requer conhecimento e informações sobre os usuários do serviço para serem agrupados, monitorados e interpretados pelos prestadores de serviços e, até mesmo, usados como base para a previsão das necessidades futuras (GREK; OZGA, 2010; MEIJER, 2012).

Segundo Wiliamson (2014), a tarefa de personalizar os serviços públicos vislumbrada por essas organizações envolve o uso de software sofisticado e

algoritmos que podem ser usados para coletar e analisar o *big data* sobre usuários do serviço, que consiste de informações pessoais e dados comportamentais individuais, a fim de antecipar ou prever vidas futuras, comportamentos e exigências dos cidadãos.

Nessa perspectiva, os usuários do serviço público são entendidos como coprodutores, juntamente com o software de banco de dados de serviços personalizados. Tudo isso é parte de uma mudança na gestão dos serviços públicos para a utilização de novas formas de governança do conhecimento – conhecimento sobre os utilizadores dos serviços e dos cidadãos, de quem foi cobrado para governá-los de forma mais eficaz (FENWICK *et al.*, 2014).

Os centros de gerenciamento e controle integrado disponíveis nas cidades do Rio de Janeiro, Porto Alegre e Curitiba são exemplos para provisão de serviços baseados em conhecimento por meio da agregação, processamento de algoritmos genéticos e análise de dados provenientes de inúmeras fontes (*e.g.*, dados sobre mobilidade urbana, ocorrências policiais, situações climáticas adversas, perfil socioeconômico e de saúde), os quais são utilizados para apoiar a gestão de cidades inteligentes, oferecendo soluções e serviços customizados aos cidadãos.

Recentemente, surgiram experiências como a do Pitch Gov SP, promovido pelo Governo do Estado de São Paulo e a Associação Brasileira de Startups, que possibilitou ao estado oferecer novas soluções aos cidadãos com foco em educação, saúde e conveniência ao cidadão. Essa iniciativa permitiu o acesso dos alunos dos cursos de Moda, Beleza e Construção Civil, oferecidos pelo estado no âmbito da Qualificação Profissional do Fundo Social, aos serviços de intermediação de mão de obra da plataforma GetNinjas, fomentando condições para geração de renda.

No eixo saúde, será fomentada, entre outras iniciativas, a plataforma Saúde Controle, que permite aos usuários alimentar e organizar dados históricos médicos, armazenando informações sobre cirurgias, consultas médicas, exames laboratoriais e a utilização de medicamentos. Por meio do uso das informações que são processadas por algoritmos mecânicos e de aprendizagem, será possível acelerar o diagnóstico e o desenvolvimento de terapias personalizadas com emissão de prescrições farmacêuticas, além do envio de informações e notificações sobre agendamento de consultas, exames e procedimentos médicos.

Introduzir o tema da provisão de serviços baseada em conhecimento de forma coproduzida e meios de governança digital personalizada com base na *big data* foi o objetivo desta seção; mas uma possível indagação surge no horizonte: será que todos os entes federados precisam desenvolver a sua solução de plataforma para serviços de intermediação de mão de obra, para manutenção em nuvem de informações básicas de saúde da população ou, ainda, para o processamento da folha

de pagamento dos servidores? Quando existir a possibilidade de compartilhamento de plataformas que representem, a um só tempo, super e infraestrutura para prestação de serviços públicos, mesmo que cada um faça a seu modo, ou na forma institucional mais adequada, respeitando sua autonomia e seu contexto específico, cabe analisar o desafio dos serviços compartilhados.

## O desafio dos serviços compartilhados

A existência, contratação e dinâmica de implementação dos acordos de serviços compartilhados tem uma longa história que data da década de 1980 no setor privado. Mais recentemente, o setor público, notadamente na Austrália, EUA, Inglaterra e Canadá, também se voltou para a adoção de serviços compartilhados como um meio de alcançar maior eficiência administrativa.

Segundo McIvor, McCracken e McHugh (2011), os acordos de serviços compartilhados têm aumentado seu destaque, abrangendo funções tais como finanças e contabilidade, recursos humanos, contratos, tecnologia da informação e gestão de instalações de serviços. Para Bergeron (2003), em geral os serviços compartilhados envolvem consolidar e padronizar tarefas comuns associadas a uma função de negócio em diferentes partes da organização, uma central de serviços única. Então, esses serviços são fornecidos pelo centro de serviços para outras partes da organização, podendo ser internos ou terceirizados. Apesar de muitos dos serviços prestados pelas funções de retaguarda não serem visíveis para os clientes, eles têm um grande impacto na qualidade do serviço, especialmente quando não estão realizando corretamente suas atribuições esperadas.

No Brasil, tem havido pouca discussão e pesquisa sobre os acordos de serviços compartilhados entre o setor público e o privado sem fins lucrativos. A literatura dos Estados Unidos já se dedica há mais de duas décadas ao tema, normalmente enquadrando-o como “serviços de gestão de organizações” ou “gestão de organizações de apoio” para o setor sem fins lucrativos, como um termo substituto para o modelo com fins lucrativos dos “serviços compartilhados de apoio” (ARSENAULT, 1998).

Para Walsh, McGregor-Lowndes e Newton (2006), as discussões no setor sem fins lucrativos, em particular o setor de serviços comunitários, tenderam a concentrar-se mais sobre a integração de serviços e a racionalização das vias de cliente por meio do sistema de serviço (GLENDINNING; MEANS, 2004; LEUTZ, 1999; WALDFOGEL, 1997).

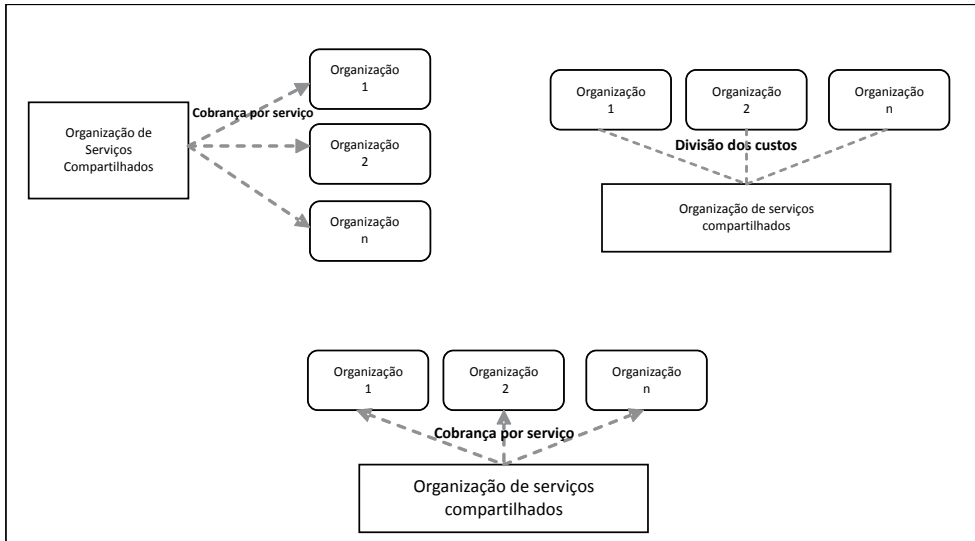
Ainda segundo os autores, o ímpeto para explorar os serviços compartilhados advém como resposta às mudanças no ambiente operacional das organizações e à

constante redução de recursos associada ao incremento das expectativas em relação aos produtos, o que tem feito o setor sem fins lucrativos busca maior eficiência. De outro lado, a legislação e o arcabouço institucional mais amplo têm evoluído no sentido de que a colaboração entre setores público e sem fins lucrativos precisa ser transparente, com ênfase na melhoria dos processos de prestação de contas.

Em geral, as organizações de serviços compartilhados no setor público ou sem fins lucrativos são responsáveis por proverem superestrutura ao setor, fornecendo aconselhamento em atividades como *advocacy* e planejamento, ou pela infraestrutura de apoio às organizações por meio de atividades de treinamento, apoio nas atividades financeiras e de prestação de contas, compartilhamento de boas práticas, etc.

Em relação à forma organizacional, o arranjo para compartilhamento de atividades pode assumir os seguintes modelos: a) uma organização maior compartilha sua estrutura com as demais e cobra pelo serviço prestado; b) uma organização é criada com a contribuição de várias entidades e dividem o custo; e c) uma nova organização é criada por terceiros com a finalidade de prestar e cobrar pelos serviços prestados.

**Figura I – Arranjos de serviços compartilhados**



Fonte: Elaboração própria.

É importante frisar que a proposta de compartilhamento de serviços não envolve a centralização das competências e atributos centrais de organizações públicas e não lucrativas; pelo contrário, tem como propósito favorecer a concentração em atividades centrais das entidades, permitindo a entrega de maneira mais eficiente

em atividades e processos passíveis de padronização entre as diversas entidades participantes do arranjo.

No contexto brasileiro, diversas organizações congêneres poderiam empregar tal arranjo visando a maior eficácia, ao mesmo tempo em que melhorariam sua relação de eficiência. Uma questão que se coloca é saber se essa opção aos gestores não sofreria do mesmo problema das avaliações realizadas no setor público que, ao focalizar com ênfase os objetivos e incentivos relacionados, podem se revelar disfuncionais quando em ambiente característico como o setor público, no qual os objetivos são ambíguos e de definição fluida (BEVAN; HOOD, 2006).

## **O desafio da tomada de decisão**

A tomada de decisão e o processo decisório são temas relevantes no contexto administrativo e compõem o campo mais amplo dos estudos e das teorias organizacionais. A dinâmica organizacional evidenciou a importância das decisões no contexto administrativo, fato apontado por Barnard (1938) e Simon (1972). Mintzberg (1973), em seu texto sobre a natureza do trabalho gerencial, afirmou que os administradores dedicam grande parte do tempo ao processo decisório.

Outro motivo para se estudar o processo decisório diz respeito à sua natureza intrínseca, uma vez que ele está relacionado à alocação de recursos escassos e ao exercício do poder nas organizações, especialmente no caso de decisões que acarretem consequências para as organizações. Assim, torna-se de vital interesse para os atores ou grupos de interesse.

Além disso, são pontos centrais desse estudo as questões referentes a quem está envolvido na decisão, quem é omitido ou deixado de fora, quem está em posição de exercer influência ou quem pode incluir ou retirar itens da agenda, uma vez que essas questões são cruciais para compreender como e por que as organizações são o que são e como foram conduzidas até esse estágio.

Uma questão relevante no processo decisório passa por entender como, por vezes, as mesmas estruturas e estratégias similares e que representam um grupo de atores com interesses afins e possíveis atingem resultados distintos. Assim, a forma organizacional representa um meio para categorizar os agentes subordinados, ou ao menos afetados, pelo quadro institucional (INGRAM, 1998, p. 268-269).

DiMaggio (1998) argumenta que a mudança institucional frequentemente necessita de coalizões de atores com base em seus interesses e requer que eles participem de uma mesma rede social ou campo. A construção dessas coalizões é facilitada pela habilidade que os atores têm em explicitar seus interesses como altruístas e pela consistência desses com os valores básicos daquela sociedade (INGRAM, 2001, p. 270).

Callon e Law (1982) exemplificam essa demonstração com o uso de argumento do tipo “é interesse nosso...”, permitindo definir a posição do ator em relação ao outro, e propõem o seguinte processo para a transmissão de interesses entre atores sociais:

1. Em alguma medida, os interesses são articulados e explorados em termos da escolha entre cursos de ação e limitados pelas instituições e, conseqüentemente, por sua participação na rede social.
2. Os atores têm uma concepção idiossincrática dos seus interesses.
3. O valor relativo dessas escolhas é, em parte, determinado pela exploração e imputação de interesse a outros atores.
4. Uma exploração mais aprofundada baseia-se em indicadores relacionados aos interesses alheios.
5. Esse processo é mutuamente interdependente.

Nesse processo, os atores criam mapas de interesses, os quais são atribuídos aos demais de forma relativamente estável, sendo que uma revisão desse mapa só é possível quando informações sociais relevantes para aquela situação são apropriadas por meio de um processo reflexivo, no qual os interesses próprios, dos outros e mútuos podem ser alterados. Essa transmissão de interesses é efetivada pelo engajamento de terceiros por meio de um dispositivo comunicativo.

Assim, o engajamento se dá por meio de processos sociais, e sua relevância para este trabalho se deve ao fato de que ele permite impor uma determinada ordem às relações sociais, definindo e reforçando instituições, grupos e organizações. Nesse contexto, as instituições são histórica e socialmente construídas pela interação entre atores com base em expectativas e interpretações do comportamento de outros, fazendo com que o fato estilizado, que emerge desse processo, adquira *status* de premissa moral e ontológica.

Há interesse continuado neste campo há meio século. Extensos trabalhos de revisão e sistematização dos estudos anteriores foram realizados, mais recentemente, por Elbana (2006). Entre as metodologias empregadas para geração de teorias, estavam a observação, os levantamentos, a experimentação em laboratório, a simulação, os estudos de caso único ou múltiplos, as narrativas e a análise de discurso.

Os estudos no campo da Tomada de Decisão Organizacional podem contribuir para o setor público, na medida em que muitas de suas lentes teóricas permitem olhar adiante, em suas diversas correntes, e melhor compreender comportamentos ou escolhas num gradiente que vai de apenas uma ferramenta para resolução de um problema bem definido, até uma situação complexa de disputa pelo poder, na

qual problemas são pouco estruturados, sendo possível segmentá-los em duas correntes: uma que dá primazia aos aspectos políticos na decisão e a outra que não dá (ELBANNA, 2006).

O reconhecimento do mecanismo de engajamento institucional, combinado às teorias do processo decisório, pode trazer nova perspectiva, visando a melhor compreender processos sociais complexos no nível das políticas públicas e de seus arranjos organizacionais, reconhecendo formalmente aspectos políticos cruciais às políticas públicas e administrativas do setor público, e esse é exatamente o motivo pelo qual o processo decisório é um desafio que se renova para nossa gestão pública no século 21.

## Conclusão

Observamos que ideias centrais do movimento da NGP continuam a se desenvolver, seja como instrumento analítico, seja como ferramenta ou mesmo como corpo de ideias. Ainda é necessário avançar na discussão e contribuir para o desenvolvimento dos pontos aqui propostos. Como dito anteriormente, não se trata de uma agenda fácil, pois depende de vontade política e, conseqüentemente, direcionamento de recursos humanos e financeiros. No campo da pesquisa em administração pública, observam-se diversas iniciativas e redes de pesquisa transnacionais atuando nos temas aqui discutidos.

Em relação à promoção de um governo aberto, discutiu-se a importância de que práticas pontuais confirmem espaço a uma política de Estado que o promova, garantindo transparência, participação e *accountability*, com o amplo apoio de TICs.

Quanto ao combate à corrupção, trata-se também de um grande desafio, não apenas pela nocividade que causa, mas, principalmente, pela necessidade de entender a corrupção institucional como sendo algo a ser também amplamente combatido e que possui efeitos tão prejudiciais como a corrupção individual.

No que diz respeito às parcerias entre Estado e organizações privadas, discutiu-se a necessidade de que o desenho institucional das parcerias esteja embasado nas normas sociais subjacentes aos modos de interação entre atores estatais e privados.

Numa sociedade mediada intensamente pela tecnologia da informação e das comunicações, é possível antever que a análise das demandas dos cidadãos, com emprego de técnicas desenvolvidas para lidar com a *big data*, permitiu que os cidadãos auxiliem na provisão de serviços e na identificação de novos serviços a serem oferecidos à população. Nesse ponto, a sociedade paciente que recebe a provisão de serviços dá vez à sociedade ativa que recebe e cria serviços.



Quanto à proposta de compartilhamento de serviços, é importante frisar que a mesma não envolve a centralização das competências, e sim a busca da maneira mais eficiente de realizar atividades em processos passíveis de padronização. Porém, um alerta deve ser dado: ao focalizar com forte ênfase os objetivos e incentivos no sentido da redução de custos, tais soluções podem se demonstrar disfuncionais quando em ambiente característico como o setor público, no qual os objetivos são ambíguos e de definição fluida (BEVAN; HOOD, 2006).

A compreensão das escolhas realizadas no âmbito das organizações públicas permanece um desafio para a gestão pública contemporânea, seja pelo seu efeito histórico, pela sua complexidade, pela diversidade de referências ou mesmo pela dificuldade em se reconhecer e aceitar formalmente que algumas escolhas serão permeadas por outras, nem sempre adequadas quando vistas de perspectivas políticas ou administrativas diferentes, ou mesmo opostas em relação ao setor público e ao seu papel na sociedade.

Neste texto, apontamos para esses seis desafios da Gestão Pública no século 21. A intenção é colaborar com essas ideias para fomentar futuras discussões no campo, contribuindo, assim, para seu aprofundamento e desenvolvimento em várias direções.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.
- ANGELICO, F. *Lei de Acesso à Informação*. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.
- ARSENAULT, J. *Forging Nonprofit Alliances*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.
- AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Minas Gerais: UFMG; São Paulo: Cortez, 2009. BARNARD, C. *The Functions of the Executive*. Harvard: Harvard University Press, 1938.
- BERGERON, B. *Essentials of Shared Services*. Hoboken, NJ: Wiley, 2003.
- BEVAN, G.; HOOD, C. What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, v. 84, n. 3, p. 517-538, 2006.
- CALLON, M.; LAW, J. On interests and their transformation: enrolment and counter-enrolment. *Social Studies of Science*, v. 12, n.4, p. 612-25, 1982.

- CUNHA, M. A. V. C; COELHO, T. R; POZZEBON, M. Internet e Participação: O caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, v. 54, n. 3, p. 296-308, 2014.
- CUNHA, M. A. V. C; MIRANDA, P. R. M. Uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Revista Organização & Sociedade*, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013.
- DAGNINO, E. Civil society in Latin America. In: EDWARDS, M. (Ed.). *The Oxford handbook of civil society*. New York: Oxford University Press, p.122-133, 2011.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DEHOOG, R. H.; SALAMON, L. M. Purchase-of-Service Contracting. In: SALAMON, L. M. (Ed.). *The Tools of Government: a guide to the new Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002
- DIMAGGIO, P.J. Interest and agency in institutional theory. In: Zucker, L.G. (ed.). *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge: Ballinger, 1998.
- DUNLEAVY, P; MARGETTS H. The second wave of digital-era governance: A quasiparadigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, v. 371, p. 1–17, 2013.
- ELBANNA, S. Strategic decisionmaking: process perspectives. *International Journal of Management Reviews*, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2006.
- ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- FENWICK, T; MANGEZ, E; OZGA J. (eds). *Governing Knowledge: comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education*. London: Routledge, 2014.
- FUGINI, M. G; MAGGIOLINI, P; PAGAMICI, B. Por que é difícil fazer o verdadeiro “governo eletrônico”. *Revista Produção*, v. 15, n. 3, p. 300-309, 2005.
- GLENDINNING, C., MEANS, R. Rearranging the deckchairs on the Titanic of long-term care - is organisational integration the answer? *Critical Social Policy*, v. 24, n. 4, p. 435-457, 2004.
- GREK S; OZGA J. Re-inventing public education: the new role of knowledge in education policy making. *Public Policy and Administration* v. 25, n. 3, p. 271–288, 2010.
- INGRAM, P. Changing the rules: interests, organizations, and institutional change in the U.S. Hospitality Industry. In: Brinton, M.C.; Nee, V. *The new institutionalism in sociology*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2001.
- LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p.13-23, 2011.
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, v. 67, p. 49-103, 2006.

LESSIG, L. Institutional Corruptions. Edmond J Safra Working Papers n. 1, 2013. Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2233582](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2233582)>. Acesso: em 15 maio 2015.

LESSIG, L. Republic, Lost. How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop it. New York: Twelve Hachette Book Group, 2011.

LEUTZ, W. Five Laws for Integrating Medical and Social Services: lessons from the United States and the United Kingdom. *The Milbank Quarterly*, v. 77. n. 1, p. 77-110, 1999.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, v. 70, p. 139-170, 2007.

MAIA, M., DINIZ, E. O conceito de Esfera Pública Interconectada e o site Webcidadania no Brasil. *Gestão & Regionalidade*, v. 29, p. 97-111, 2012.

MARGETTS, H. DUNLEAVY, P. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Phil Trans R Soc A371:20120382*. 2013. [HTTP://DX.DOI.ORG/10.1098/RSTA.2012.0382](http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382)

MASHAW, Jerry. Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance. In: DOWDLE, Michael. *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge University Press, 2006.

MCIVOR, R; MCCRACKEN, M; MCHUGH, M. Creating outsourced shared services arrangements: Lessons from the public sector. *European Management Journal*, v. 29, n. 6, p. 448-461, 2011.

MEIJER A. Co-production in an information age: individual and community engagement supported by new media. *Voluntas*, v. 23, n. 4, p. 1156-1172, 2012.

MENEZES, A. M. F; FONSECA, M. J. M. Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública? *Bahia Análise e Dados*, vol. 15, n. 2-3, p. 333-341, 2005.

MINTZBERG, H. *The nature of managerial work*. Harper e Row: Nova York, 1973.

NAJAM, A. The Four-C's of third sector-government relations: cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation, *Nonprofit Management and Leadership*, v. 10, n. 4, p. 375-396, 2000.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P; NOBRE, M (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOVECK, B. S. *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2009

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. London: Cambridge University Press, 1970.

PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira, *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 1, p. 98-106, 2011.

- POZZEBON, M. *The implementation of configurable Technologies: negotiations between global principles and local contexts*. Doctoral dissertation, McGill University, Montreal, Quebec, Canadá, 2003.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- SALINAS, N. S. C. Modelos de controle das parcerias entre Estado e entidades do terceiro setor e desenho institucional das políticas públicas. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 9-28, 2013.
- SALINAS, N. S. C. Reforma Administrativa de 1967: a reconciliação do legal com o real. In: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Orgs). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais*. São Paulo: Saraiva, p. 453-482, 2010.
- SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M, MARQUES, F. P. J. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 466-477, 2010.
- SANCHEZ, F. R. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- SANTOS, L. G. In: SAVAZONI, R; COHN, S. (orgs). *Cultura digital.br*. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2009.
- SCLAIR, El. D. *You don't always get what you pay for: the economics of privatization*. The Century Foundation, 2001.
- SIMON, H.A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1972.
- TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da Unesp, p. 323-370, 2004.
- \_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, p. 97-120, 2000.
- THOMPSON, DENNIS F. *Ethics in Congress: from individual to institutional corruption*. The Brookings Institution, 1995.
- WALDFOGEL, J. The New Wave of Service Integration. *Social Service Review*, v. 71, n. 3, p. 463-484, 1997.
- WALSH, P; MCGREGOR-LOWNDES, M; NEWTON, C. *Shared Services: lessons from the public and private sectors for the nonprofit sector*. CPNS Working Paper n. 34. Brisbane: QLD, 2006.
- WAMPLER, B. *Participatory budgeting in Brazil*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.

WILLIAMSON, B. Knowing public services: cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 4, 2014, p. 292–312.

YIN, ROBERT K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. São Paulo: Artemed, 2005.

YONG, DENNIS R. YONG. Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States. In: BORIS, Elizabeth T.; STEUERLE, C. Eugene (Ed.). *Nonprofits and Government: Collaboration & Conflict*. 2.ed. Washington: The Urban Institute Press, 2006.

YOUNG, IRIS M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

Ricardo Luiz Pereira Bueno

Possui Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

Contato: ricardolpbueno@gmail.com

Gabriela de Breláz

Possui Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. É Professora Adjunta da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios.

Contato: gabriela.brelaz@unifesp.br

Natasha Schmitt Caccia Salinas

Natasha é Doutora em Direito pela USP. É Professora Adjunta da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), lotada junto à Escola de Economia, Política e Negócios, campus de Osasco.

Contato: natasha.salinas@unifesp.br

# É possível uma gestão pública de governança transnacional no século 21?

**Maria Alice Nunes Costa**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**Wagner dos Santos Ramos**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**José Eduardo Pereira Filho**

*Faculdades São José (FSJ)*

**Daniela Juliano Silva**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**Mariana Devezas R. M. de Menezes**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

Este artigo tem por objetivo central analisar acerca do dilema da implantação e do desenvolvimento de uma gestão pública de governança transnacional para o século 21, tendo como base uma pesquisa documental e bibliográfica. Esse dilema se refere às futuras escolhas econômicas e políticas sustentáveis ao bem-estar do planeta, da coletividade, dos seres urbanos e dos indivíduos. Existem inúmeras dificuldades práticas de se instituir uma governança em nível transnacional. Contudo, somente uma discussão nessa escala poderá superar as limitações que invocam a noção de soberania nacional como instância monística, na resolução dos problemas sociais que são de amplitude e similaridade global. Este artigo apresenta uma breve trajetória histórica do papel do Estado na modernidade ocidental e alguns desafios para o atual cenário da gestão pública no futuro vindouro. A ideia é propor a superação da polarização entre responsabilidade individual e a responsabilidade coletiva capturada pelo Estado, típica do pensamento moderno. Por meio da imaginação epistemológica, propomos a desconstrução das antigas concepções de nação e de soberania, para alcançarmos uma proposta exequível de gestão pública direcionada a ações coletivas de governança transnacional, próprias para o século 21, tendo também como suporte analítico categorias como redes sociais e desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** administração pública, governança, gestão de políticas públicas, poder, relações internacionais, direito internacional público

---

[Artigo recebido em 20 de maio de 2015. Aprovado em 3 de maio de 2016.]

## ¿Es posible una gestión pública transnacional del gobierno en el siglo 21?

En este artículo se pretende acercar la reflexión sobre el dilema de la implementación y el desarrollo de la gestión pública de la gobernanza transnacional para el siglo 21. Este dilema es cuanto a futuras decisiones de política económica y sostenible para el bienestar del planeta, los seres, y los individuos urbanos colectivos. Reconocemos las dificultades prácticas para establecer un gobierno transnacional. Sin embargo, sólo la discusión en esta escala puede superar las limitaciones que invocan la noción de soberanía nacional la instancia monista, en la resolución de los problemas sociales son de amplitud y similitud global. Elaboramos una breve reseña histórica de la función del Estado en la modernidad occidental y presentamos algunos desafíos a la situación actual de la gestión pública. La idea es proponer superar la polarización entre la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva capturada por el Estado, típico del pensamiento moderno. Intentamos, a través de una imaginación epistemológica, deconstruir las viejas concepciones de la nación y el sentido de la soberanía, para lograr una propuesta viable para la gestión pública dirigida a las acciones colectivas de la gobernanza transnacional, apropiadas al siglo 21, teniendo también como soporte analítico categorais como redes sociales y desarrollo territorial.

**Palabras clave:** administración pública, gobernanza, gestión de políticas públicas, poder, relaciones internacionales, derecho internacional público

## Is it possible a transnational public management governance in the 21st century?

This article aims to bring a reflection on the dilemma of implementation and the development of a public management of transnational governance for the twenty-first century. This dilemma concerning future economic and sustainable policy choices to the welfare of the planet, the collective, urban beings and individuals. We recognize the practical difficulties to establish a transnational governance. However, only a discussion on this scale can overcome the limitations that invoke the notion of national sovereignty as monistic instance, in the resolution of social issues that are of global scope and similarity. We elaborate a brief historical background of the state's role in Western modernity and present some challenges to the current situation of public management. The idea is to propose overcoming the polarization between individual responsibility and collective responsibility captured by the state, typical of modern thought. We try, through an epistemological imagination, deconstruct the old conceptions of nation and sense of sovereignty, to achieve a workable proposal for public management directed the collective actions of transnational governance are fit for the twenty-first century.

**Keywords:** public administration, governance, public policy management, power, international relations, public international law



## Introdução

Busca-se trazer no bojo deste artigo a análise sobre os possíveis dilemas da implantação e do desenvolvimento de uma governança efetiva e de alcance transnacional, para o século 21. Tais dilemas referem-se às possíveis escolhas econômicas e políticas que devem ser sustentáveis ao bem-estar do planeta, da coletividade, dos seres urbanos e dos indivíduos. Ainda que desde logo sejam reconhecidas as dificuldades práticas de se instituir uma governança transnacional, somente uma discussão neste nível poderá superar as limitações que, invariavelmente, invocam a noção de soberania nacional, como uma instância final. Nesse sentido, é preciso reforçar a necessidade de desconstrução ou revisão das clássicas concepções de nação e, especialmente, da percepção de soberania, para pensarmos na elaboração de uma estratégia de gestão pública e de políticas públicas transnacionais, próprias para o século 21.

Desde os anos 1970, os fortes ventos de mudança passaram a influenciar o modelo de gestão pública realizada, quase que exclusivamente, pela mão do Estado. Mesmo em países que possuíam uma rede razoavelmente estruturada de proteção social, o ajuste estrutural, dos anos 1980, terminou por reestruturar e desorganizar os direitos sociais conquistados ao longo do século 21.

No final dos anos 1980, intelectuais-tecnocratas, aliados ao Consenso de Washington e inspirados no modelo inglês, elaboraram o receituário de Reforma do Estado a ser seguido internacionalmente, em especial, na América Latina e Caribe.

No Brasil, nos anos 1990, uma reengenharia no Estado foi praticamente imperiosa, sem muitos debates na sociedade civil ou no Parlamento. Havia um relativo consenso de que as coisas precisavam mudar. Parece paradoxal com a redemocratização em curso, mas as mudanças ocorreram sem grandes conflitos e de modo bem diferente quando comparadas aos debates acirrados sobre o ajuste fiscal e a reforma política que estamos a assistir, em 2015.

Em 1995, o Governo Presidencial de FHC criou um ministério para tal reforma (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Dessa forma, passamos a observar um planejamento estratégico-gerencial para a construção de uma nova forma de gestão pública, que transformasse a antiga visão *estadocêntrica* em uma nova racionalidade para incrementar a força e a eficácia do Estado – a visão *sociocêntrica* (GRAU, 1998).

Nesse sentido, passamos a observar mais nitidamente, no discurso dos agentes centrais do Estado e demais instituições hegemônicas, o aumento da importância da participação da sociedade civil na busca de melhores condições de vida e bem-estar, ao lado da valorização da eficácia e eficiência na gestão pública.



A nova configuração institucional *sociocêntrica* foi elaborada com a expectativa de que a transferência de responsabilidade do Estado para outras instâncias sociais poderia tornar o Estado mais eficaz e eficiente para promover a coesão social e garantir a governabilidade, por meio da institucionalização de dispositivos de *governança*.

As teorias que buscaram explicar a redefinição das funções do Estado passaram a recorrer à concepção de governança (*governance*). O termo pretendeu ampliar o conceito estritamente econômico de gestão pública, para alcançar uma visão mais abrangente que envolvesse, interdisciplinarmente, as dimensões econômica, política e social, no sentido de aumentar a capacidade e credibilidade do governo.

O debate sobre governança surgiu a partir da necessidade da redefinição e de uma nova articulação entre Estado, mercado e sociedade civil. A crise do modelo do Estado-providência e a crise do Estado-desenvolvimentista na América Latina mostrou o esgotamento do modelo centralizador do Estado. Surgiu a exigência de se pensar modelos alternativos de organização política que assegurassem a governabilidade no âmbito dos países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE).

O incentivo à participação societária foi resultado do entendimento de que a interdição centralizadora do Estado era insuficiente ou ineficaz para controlar a ação coletiva dos movimentos sociais que emergiam por justiça social e pela incapacidade financeira de oferecer infraestrutura econômica. Dessa forma, a máquina burocrática abriu canais de comunicação e criou novas institucionalidades jurídicas que promovessem a participação social e as parcerias público-privada (PPP).

Três fatores convergiram para influenciar a adoção da estratégia de governança na gestão de políticas públicas no Brasil (COSTA, 2011):

1. **Constrangimento e Concertação Internacional.** As alterações do modelo de Estado centralizador ganhou preponderância na agenda pública com a ideia da estruturação de um Estado mínimo, liberando as forças do mercado e “libertando” a energia da sociedade para arcar com a função social, seguindo valores de corresponsabilidade, solidariedade voluntária, da autoajuda e da ajuda mútua. A natureza da intervenção centralizadora estatal e os caminhos da reforma do Estado transformaram-se em temas hegemônicos na agenda brasileira.
2. **Mobilização Social.** Com o crescimento dos problemas econômicos sociais, movimentos sociais se formalizaram em ONGs reivindicando direitos de cidadania em contexto de democratização do País. Surgiu uma pluralidade de atores sociais disputando e convergindo seus próprios interesses diante

das incertezas e da precariedade social. O Banco Mundial aumentou a destinação de verbas para organizações não governamentais nos anos 1980 com o objetivo de cooptar as lideranças sociais e amortecer os ideários de luta que emergiam. Assim, ao invés de pensar a sociedade como um todo estrutural e coletivo, as organizações sociais passaram a elaborar projetos pulverizados em parceria com o Estado, empresas e fundações mediante a força relativa, capital social e informações disponíveis de grupos que tivessem o “mérito” para assegurar a negociação nessa parceria.

3. Qualidade Total e Responsabilidade Social Corporativa. Surgiu uma nova percepção empresarial da questão social, ainda que não generalizada. O aumento da competição internacional impulsionou padrões de desempenho produtivo e tecnológico para diferenciar as empresas no mercado. O conhecimento e a educação passaram a ser considerados como fatores fundamentais para o aumento da produtividade. Um laboratório de ideias se instalou nas grandes empresas para buscar tecnologias inovadoras e formas de gestão que trouxessem maior produtividade com menor custo ou com valor social agregado. Foram criadas diretrizes internacionais de qualidade nos serviços e produtos e sobre responsabilidade social das empresas. Essas diretrizes possibilitaram às empresas optarem por ser auditadas consensual e voluntariamente, como forma de demonstrarem seu diferencial no mercado como empresas socialmente responsáveis, quando adotam códigos de ética, padrões de qualidade e respeito aos direitos humanos.

Esses três fatores associados convergiram de maneira dinâmica, influenciando as atuais condutas do ato de governar. Nesse sentido, tendo passado duas décadas da Reforma do Estado no Brasil (1995-2015), este artigo buscará construir uma reflexão que vá além da preocupação com uma gestão de políticas públicas centrada no Estado nacional. Pretende-se incitar os leitores, em particular os gestores que atuam com as complexidades deste novo século, a pensarem por meio da imaginação epistemológica como política a questão dos principais problemas que afetam a contemporaneidade, sugerindo uma alteração de escala para fazer frente aos enfrentamentos gerenciais nacionais. Problemas esses que são estruturais e ocorrem em escalas transfonteiriças: desigualdades e injustiças sociais, conflitos e insegurança urbana.

O processo de globalização não pode ser reduzido à dimensão econômica, na medida em que há outros processos de globalização que se interligam, com sérias implicações no âmbito político, social e cultural de muitos países e que sucedem de maneira similar. Os que mais estão suscetíveis aos impactos negativos da globalização são os países pobres ou em desenvolvimento.

Este artigo tem como base metológica uma breve revisão bibliográfica em torno do tema e das categorias em questão, visando identificar as principais visões dos autores e pensadores que analisam de modo direto e indireto a dinâmica da gestão e governança transnacionais, recuperando, assim, conceitualmente o referido tema.

Buscou-se também uma pesquisa documental visando ao registro das visões e acontecimentos históricos recentes dos principais organismos multilaterais que são centrais para entender, no campo político, como está a discussão do tripé da governança, transnacionalidade e soberania.

No primeiro momento, iremos fazer uma breve discussão dos conceitos de redes sociais e desenvolvimento territorial. No momento seguinte, trazemos à tona o debate em torno das políticas públicas e da governança. A seguir, discutiremos a dinâmica território-soberania, associando a sustentabilidade à governança transnacional. Finalizamos com o debate sobre a viabilidade de uma gestão pública em uma escala transnacional.

## **Redes sociais e desenvolvimento territorial**

Atualmente, as redes se tornaram a principal forma de coordenação das relações sociais sob o capitalismo. Domingues (2002) acredita que elas tendem a responder à atual complexidade social, como meio de tecer a solidariedade entre os membros da sociedade, na medida em que “solidariedade significa estar aberto ao outro, atingir alguém, engajar-se com outras pessoas, com outras coletividades, ao menos em certo grau em seus próprios termos” (DOMINGUES, 2002, p. 240). Por essa razão, Domingues acredita que a coordenação por redes pode gerar bons frutos quando induzir a relações colaborativas, democráticas e emancipatórias.

As redes podem ser compreendidas como um complexo de organizações conectadas umas com as outras, por recursos dependentes e distintos uns dos outros. Desse modo, as redes podem ter diferentes estruturas e intensidades, pelo fato de envolverem uma conexão de interesses interdependentes, garantindo que os atores sociais estabeleçam sinergia, assim como também expressem seus conflitos e divergências.

O trabalho em redes tanto pode possibilitar a adequação dos planos de desenvolvimento quanto beneficiar as empresas, que podem reduzir os custos das transações por meio de laços cooperativos e de confiança entre agências públicas, privadas e internacionais.

Os analistas de redes tentam descrever esses padrões e compreender como as estruturas de redes influenciam o comportamento social e produzem mudança. Suas descrições estão baseadas em conceitos de laços (*ties*), conectando nódulos

(*nodes*) em um sistema social – laços que conectam pessoas, grupos, organizações. Dessa maneira, as redes sociais de solidariedade se organizam para buscar o enfrentamento da insegurança econômica e da ineficiência dos serviços públicos (WELLMAN, 1991).

Para Norbert Lechner (1997), as redes são um novo conceito, crucial para a compreensão de gestão pública descentralizada. Norbert Lechner chamou de coordenação social por redes um arranjo organizacional composto por vários indivíduos ou instituições que estão vinculados em torno de um projeto específico. A coordenação dos interesses individuais e coletivos, em rede, requer contínuas negociações que não se limitam a uma troca de benefícios entre os participantes. A coordenação por redes retoma a ideia de arena permeada de conflitos, negociações e consenso, na qual deve haver certo grau de equilíbrio entre sociedade e Estado. Assim, passam a coexistir duas tendências: de um lado, a diversidade e o fortalecimento da sociedade e, de outro, o redimensionamento da ação do Estado, gerando mudanças de longo alcance na política.

As redes disciplinam a competência, inibindo suas dinâmicas destrutivas e canalizando as expectativas recíprocas. Elas podem operar nos níveis internacional, nacional, regional e local e referir-se à resolução de muitos problemas. Podem auxiliar não somente a articulação de diferentes atores, às vezes antagônicos, mas também a execução efetiva das decisões tomadas. Essa corresponsabilidade na execução das medidas acordadas é de particular relevância, dada a debilidade das capacidades estatais de regulação.

Evidentemente que não se pode generalizar que a coordenação por redes assegura por si só o processo democrático, pois a população pode ter informações assimétricas, pois, quando não organizada, não tem acesso às redes. Além disso, sabemos que os próprios representantes do Estado, ao invés de fazer valer os “interesses gerais”, podem não se dispor a propor uma deliberação democrática prévia acerca do bem comum. Em suma, não existe uma vinculação intrínseca entre a coordenação mediante redes e as instituições democráticas. Pelo contrário, a representação funcional por meio de redes e a representação territorial típica das instituições democráticas podem chegar a serem canais paralelos, quando não contraditórios.

Previendo tais riscos, Lechner propõe que a coordenação por redes se sustente a partir da composição do triângulo habermasiano, ou seja: do poder comunicativo (eleições, parlamento e opinião pública); do poder social (interesses organizados); e do poder administrativo (governo, tribunais de justiça e administração pública).

Segundo Habermas, com o esgotamento das energias utópicas de uma sociedade do trabalho, a proteção contra os imperativos do sistema exige uma “nova partilha

do poder” dentre os três recursos: o dinheiro, o poder e a solidariedade. O autor considera a existência de três arenas políticas. A primeira no âmbito estatal; a segunda, no nível de atores anônimos e coletivos; a terceira arena, localizada no mundo da vida, onde não se luta diretamente por dinheiro ou poder, mas por definições ideológicas e políticas. Interagindo comunicativamente, “todo projeto que quiser redirecionar forças em favor do exercício solidário do governo tem de mobilizar a arena inferior ante as duas de cima” (HABERMAS, 1987).

Na concepção habermasiana, a solidariedade social pode desenvolver-se com base em amplos espaços públicos autônomos e em procedimentos de formação democrática de opinião e vontades políticas, institucionalizados em termos de Estado de Direito. Ela deve ser capaz de, por meio do Direito, afirmar-se também contra os poderes econômico e administrativo.

Para Habermas, a instância geradora de poder legítimo é a esfera pública: dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo. É o espaço de debate público, visto como arena de discurso autônoma, local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos. A autonomia do espaço público revaloriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando a libertação da sociedade civil dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado.

Em relação à internacionalização de redes na governança global, Araújo (2011) afirma que a governança global vem se movimentando por uma nova gama de atores sociais atuando em redes de cidades. Para a autora, as redes de cidades são uma nova forma de governança inserida num contexto de governança global, na medida em que as ações das cidades têm importante relevância internacional. Representam a nova realidade mundial e refletem em suas próprias estruturas os inovadores modos de pensar e de interagir acerca dos problemas citadinos mundiais. Segundo a autora, as unidades subnacionais, governos locais, empresas e organizações não governamentais passaram a ser entendidos como objetos centrais de análise e de atuação internacional, constituindo-se assim a chamada paradiplomacia.

Portanto, as cidades são, por excelência, lugares de máxima intensidade relacional. São expressão de criação do novo, de cosmopolitismo, lugar exato das capacidades incontornáveis e do inesperado. Nesse sentido, podemos vê-las como promotoras de densidades territoriais que são fatores relevantes das dinâmicas que organizam o mundo (REIS, 2004).

Para o autor, cada país, região, território ou cidade são sistemas urbanos de peso diferente, mas, ainda assim, significativo no contexto dos respectivos espaços. Asseguram massa (dimensão e poder) e conectividade (capacidade relacional física,

econômica e social) e representam “corredores” de desenvolvimento transnacional. Portanto, é a formação e o uso do capital relacional gerado territorialmente que evidencia qual é a natureza do sistema urbano e o seu papel nos contextos local, infranacional, nacional ou transnacional.

Ao mencionarmos o papel das cidades na governança global, podemos estabelecer uma relação entre a gestão de políticas públicas e desenvolvimento territorial. Segundo Dallabrida (2010), o esquema bipolar de desenvolvimento de uma só direção – do local para o global – deve incluir o desafio de se evoluir para um esquema multiescalar e multidirecional de desenvolvimento, revelando a complexidade da governança global.

Portanto, ao relacionarmos redes sociais com desenvolvimento territorial, precisamos ter como objetivo a necessidade de envolver diferentes visões de mundo em escala global, tanto estatais como de atores sociais organizados e em situação de exclusão das instâncias internacionais, até então de *locus* privilegiado. Importa ressaltar que os conflitos de interesses são naturais, no sentido de fazer parte da vida social e, quando ocorrerem em processos e dimensões institucionais democráticas e dialógicas, podem conter o embrião para a construção de alternativas de regulação mundial para efetivo e concertado desenvolvimento territorial em escala transnacional.

A seguir, iremos analisar a governança sob a ótica das políticas públicas em um contexto mundial de alta complexidade.

## **Governança e políticas públicas**

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos tem demonstrado em sua trajetória acadêmica que, diante da iniquidade do mundo e do colapso social em que vivemos, a única saída é a luta do movimento democrático transnacional. Em seu breve artigo para a Revista Visão (2000), ele cita a proposta do economista Jeffrey Sachs de substituição do Banco Mundial por uma agência de desenvolvimento mundial. Para Boaventura, essa é uma grande ideia, na medida em que, por detrás dessas instituições multilaterais, estão os países ricos que as usam somente para defender as suas próprias populações da revolta e da ameaça dos pobres e esfomeados do mundo.

Existe um relativo consenso de que uma política pública (*policy*) para ser efetiva e eficiente deve ampliar o leque de atores consultados. Nesse sentido, atualmente, e cada vez mais de modo crescente, a formulação de políticas públicas não se reduz ao papel do Estado e dos governos. Muitas têm sido produzidas por determinadas

racionalidades e leituras da realidade social de um conjunto diversificado de atores sociais que se entrecruzam: pela lógica do Estado; pelos interesses das corporações e empresas; e por cidadãos e atores em situação de “exclusão”. Podemos entender, de acordo com Isabel Guerra, que hoje

as políticas públicas são o resultado de processos de negociação em contextos de poder desiguais, funcionando como mecanismos de regulação social e de governança (...) não são fatores de dominação ou de emancipação, já que contém simultaneamente tendências hegemônicas e contra-hegemônicas, não sendo estádios de desenvolvimento, mas dimensões inerentes às formas de constituição da vida social (GUERRA, 2000, p. 53).

Cada vez mais se reconhece que a gestão de políticas públicas é determinada por processos múltiplos, vinculados à dinâmica das relações de poder, às características das instituições políticas e ao tipo de relações existentes entre Estado e *multistakeholders*. É pressuposto que o alargamento da participação social na definição dos objetivos de uma política facilitará a utilização de esforços e recursos. Os atores envolvidos poderão identificar, com mais facilidade, as prioridades e as suas obrigações em todo o processo, compartilhando com o poder público a tomada de decisão. Muitos acreditam que o exercício da governança local e subnacional aumenta a legitimidade do governo eleito, pois as políticas públicas são desenvolvidas com a utilização do consenso de diferentes forças políticas envolvidas.

Essa percepção, no Brasil desde os anos 1990, está associada à democracia emergente, onde a participação social passou a ser considerada como prioridade para a implementação de políticas sociais, e referendada recentemente pelo Decreto Federal instituído em 23 de maio de 2014 (DECRETO nº 8.243/2014, Política Nacional de Participação Social).

A partir dos anos 1980 no Brasil, quando se deu o movimento de retração estatal, o poder, antes localizado prioritariamente no Estado, deu lugar a um poder difuso, que se estendeu por uma rede de relações e por campos setoriais, como grupos de mulheres, de jovens, grupos étnicos, sexistas, ambientalistas, entre outros. As iniciativas da sociedade civil apontaram para o surgimento de uma nova cultura política, uma vez que as práticas sociais passaram a ser orientadas por um novo nível de condutas, normas e valores em relação ao interesse público.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), realizaram a pesquisa intitulada *As fundações privadas e associações sem fins*

*lucrativos no Brasil 2002*, conhecida pela sigla Fasfil. Foi publicada em 2004, pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais<sup>1</sup>.

No geral, as Fasfil são relativamente novas, pois cerca de dois terços delas (62%) foram criadas a partir da década de 1990. A cada década se acelerou o ritmo de crescimento. As que surgiram nos anos 1980 foram 88% mais numerosas do que aquelas que surgiram nos anos de 1970; esse percentual é de 124% para as que foram criadas na década de 1990 em relação à década anterior. De acordo com a pesquisa, foi expressivo o crescimento das Fasfil entre os anos 1996 e 2002, em que o número quase dobrou, passando de 105 mil para 276 mil, correspondendo a um aumento de 157%. Apesar desse crescimento ter sido verificado em todas as áreas de atuação, merecem destaque as associações ligadas ao meio ambiente e defesa de direitos humanos que quadruplicaram o número de entidades (309% e 303%, respectivamente), e as associações patronais e profissionais que mais que duplicaram (252%).

Para Manuel Castells (2001), a crescente falta de operacionalidade do Estado para resolver os problemas no contexto da globalização criou uma crise de confiança e legitimidade em boa parte da população em quase todos os países. A partir desse fato, surgiu uma nova forma de Estado que Castells denomina de Estado-rede. Essa fórmula é o sucedâneo do Estado nacional em crise com problemas de administração e gestão pública. Para que o Estado resgatasse a sua legitimidade, ele precisou então adaptar a sua forma de regulação, pois – como afirmou Castells – “a pior forma de descontrole é manter vigente o que não se pode aplicar” (2001, p. 156). Ele a define da seguinte forma:

O Estado que denomino de Estado-rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas. Mas, enfim, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos (...) também funcionam em rede, nessa mesma rede, instituições regionais e locais (...) dela participam organizações não governamentais (...) que se conectam com esta rede interinstitucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia (CASTELLS, 2001, p. 164).

<sup>1</sup> O estudo foi realizado a partir do Cadastro Central de Empresas do IBGE, para o ano de 2002, em que se cobriu o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), do Ministério da Fazenda, que, em 2002, declararam ao Ministério do Trabalho e Emprego exercer atividade econômica no território nacional. O cadastro abrange tanto entidades empresariais, como órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos.



Nesse cenário de redes, o desenho das políticas públicas tem se ampliado e se tornado mais complexo. O estabelecimento de redes de parcerias com o setor privado, organizações sociais e comunidade tem sido uma das formas de o Estado gerir a questão social, por meio da governança.

Nesse sentido, visualizamos a estratégia da governança como um novo estilo de governar em um cenário democrático, caracterizado por diferentes graus de interação e cooperação entre o Estado e atores não estatais, constituindo redes de decisão conjuntas, diferente do modelo de controle hierárquico. Desse modo, o processo de formulação e implantação de projetos sociais e de políticas públicas pode ocorrer por meio da cooperação inter e intrainstitucional, e entre atores públicos e privados, numa estrutura de redes.

Portanto, o conceito de governança se insere no contexto atual das transformações das funções públicas exercidas pelo Estado. Conclama-se, pois, por uma agenda compartilhada direcionada ao desenvolvimento socioeconômico e à coesão social.

O desafio da reforma do Estado produziu profusa literatura sobre o papel do Estado. Alguns autores que se dedicaram a recuperar a origem histórica da crise do Estado e analisar suas características se esforçaram por oferecer diagnósticos e soluções para os problemas encontrados (DINIZ, 1997; BRESSER PEREIRA, 1998; GRAU, 1998; ROSANVALLON, 1998; CASTELLS, 2001; SANTOS, 1999; entre outros.).

A forma qualificada como burocrática de administração centralizada no Estado foi criticada por inúmeros intelectuais e, principalmente, por agências multilaterais de financiamento, por ser um tipo de gestão rígida e ineficiente do aparato público (COSTA, 2011).

As teorias que buscaram explicar a redefinição das funções do Estado vieram recorrendo, desde os anos 1990, à concepção de governança (*governance*). O termo *governance* tem por base os estudos seminais de Ronald Coase, publicados em 1937, *The nature of the firm* (COASE, 1991). Esses estudos foram posteriormente aperfeiçoados por Oliver Williamson (1975). A governança, de acordo com as análises de Coase e reforçadas por Williamson, designaria os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes que tangem a dois registros: os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas; e os contratos e as aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização.

Para Coase e Williamson (1991), as trocas ou transações podem organizar-se em duas direções: o mercado ou as organizações (denominadas de hierárquicas por Williamson). O mercado, para ser eficaz, deve responder a uma condição de atomicidade; é, portanto, uma forma organizacional fragmentada. A complexidade dessas trocas gera custos. A grande firma impõe-se como um meio para reduzir esses custos de transação.

Registre-se que o uso do termo *governance*, importado do mundo da empresa para descrever protocolos de coordenação diferentes dos mercados, seria aplicado posteriormente ao mundo do poder e das organizações locais, cujas variações em termos de contextos são fundamentais.

O debate sobre esse tema ressurgiu, nos anos noventa, a partir da necessidade de uma redefinição da articulação entre Estado, empresas e sociedade civil no âmbito dos países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e da crise do Estado desenvolvimentista na América Latina. O esgotamento do modelo de Estado centralizador trouxe a exigência de se pensar modelos alternativos de organização política que assegurassem a governabilidade desses Estados (COSTA, 2011).

O termo *governance* foi reintroduzido no debate público internacional em 1992 pelo Banco Mundial<sup>2</sup>. E o Fundo Monetário Internacional passou a legitimar também suas orientações por esse conceito. A noção de boa governação (*good governance*), do Banco Mundial, vem intrinsecamente associada à capacidade governativa e passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentável, conceito que incorpora ao crescimento econômico a equidade social e os direitos humanos (WORLD BANK, 1992). É no referido momento que se dá a transferência ou inclusão da categoria governança do meio corporativo para o segmento governamental e/ou estatal.

No âmbito das Nações Unidas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) define *governance* enquanto exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos problemas coletivos nos diferentes níveis. A *governance* corresponderia ao conjunto complexo de mecanismos, processos e instituições, por meio dos quais cidadãos e movimentos sociais articulam seus interesses, exercem seus direitos e cumprem seus deveres, bem como solucionam as diferenças (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM/UNDP/PNUD, 1997).

A boa governação (*sound governance*) deve ser participativa, transparente, eficaz, equitativa e fundada na lei. Segundo o PNUD, a *governance* engloba o Estado, a sociedade civil e o setor privado, devendo ser entendida em três perspectivas principais: a) *governança econômica* – que compreende processos de tomada de decisão que afetam atividades econômicas nacionais e internacionais, b) *governança política* – que se refere à concepção e à implementação de políticas de desenvolvimento, e c) *governança administrativa* – que inclui sistemas de gestão pública (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM/UNDP/PNUD, 1997).

<sup>2</sup> Para o Banco Mundial, a definição de *governance* consiste “na maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país com vistas ao desenvolvimento.” (WORLD BANK, “Governance and Development”, 1992, p. 1-3).

Nesse sentido, quando o PNUD trata de *governança* democrática, ele se refere fundamentalmente à capacidade do governo e de outros atores políticos de gerir o objetivo sistêmico da democracia, do mercado e da equidade.

Para Boaventura de Sousa Santos (2005), essa *governance* é um modo de regulação social pós estatal, inserida na matriz neoliberal da globalização hegemônica, que ele denomina de *matriz de governação neoliberal*.

Para Santos, essa matriz é resultado de várias perspectivas quanto à crise do Estado. Segundo o autor, a compreensão da crise da legitimidade, nos anos 1970, pautava-se na ideia de que a crise era derivada do descontentamento dos grupos excluídos e, portanto, a solução era transformar o Estado e aumentar a participação popular. Nos anos 1980, a crise da legitimidade foi convertida em crise da governabilidade, na medida em que o Estado apareceu como sobrecarregado de demandas sociais.

A matriz neoliberal precisou responder às novas demandas sociais. A solução encontrada, aliada à retração do Estado, é a de que a participação popular deve ser tolerada somente quando envolver uma concepção individualista da sociedade civil. Por essa concepção, a participação popular estaria sendo “domesticada” para não abalar as estruturas morais do capitalismo.

Para o autor, em certas circunstâncias, arranjos dessa *governance* podem trazer benefícios quando o Estado utilizar a energia da sociedade civil como atributo do Estado nacional ou para a construção de instituições políticas supranacionais.

Partimos do pressuposto de que um sistema de governança é composto pelo conjunto de instituições, regulamentos, dispositivos legais e convenções culturais que regem o comportamento e as relações entre diferentes atores políticos e setores sociais e econômicos.

A adoção de uma ou outra forma de governança depende e refere-se à interpretação e aos valores culturais da instituição política e da relação de seus líderes, governantes e governados, sendo as tomadas de decisão resultantes dessa correlação de forças políticas.

Dessa forma, o desenvolvimento de uma ou outra conduta da governança está condicionado à cultura política construída por meio de processo histórico e institucional (*path dependence*) de cada sociedade. Sendo assim, a governança estabelecida pode atuar efetivamente por meio de um processo democrático de participação igualitária ou não. Dessa forma, nuances e variedades no desempenho da governança podem ser observadas e sinalizar as variedades das democracias existentes no planeta.

Poderemos visualizar e identificar na coordenação de qualquer governança nacional três tipos de ativismo, tipificados como de *baixa intensidade*, de *alta*

*intensidade* ou de um tipo híbrido de *média intensidade*. Todos os graus de intensidade poderão estar numa relação de causa e efeito entre os dispositivos institucionais instaurados e a cultura política contida em cada governança estabelecida. Portanto, uma boa governança transnacional, a de alta intensidade, pode vir a estabelecer um equilíbrio entre as nações, bem como entre os níveis local, regional e transnacional.

É nesse ponto que se abre uma expectativa para se discutir as desigualdades de poder entre os países.

As lideranças políticas internacionais, com legitimidade e credibilidade, podem ter um papel importante na mediação entre as expectativas nacionais e a construção do consenso coletivo internacional. A articulação dessas lideranças internacionais com instâncias institucionais globais e lideranças comunitárias nacionais, atuando de maneira interdependente e atendendo à diversidade crescente, pode permitir estruturas mais inteligentes de governança. Nos atuais níveis de complexidade de uma gestão pública, novos canais de comunicação e de formas de participação internacionais e transnacionais precisam ser inventados e reinventados, tanto dentro dos Estados e nações, como nos níveis supra e transnacional.

As opções das lideranças internacionais, as suas coalizões com corporações multinacionais e suas ações intra e supranacionais são aspectos decisivos na definição de agendas a serem implementadas no século 21, bem como a escolha e as estratégias da forma de inserção de suas decisões no contexto internacional.

Os imperativos internos e locais não podem ser ignorados ou negligenciados. Contudo, há sempre margem para escolhas dotadas de maior ou menor interdependência, maior ou menor diálogo e criatividade. Ou, ao contrário: maior conformismo, passividade e subserviência, principalmente de países com frágeis instituições e sociedade civil, como os países mais pobres. A opção por um ou outro caminho tem consequências não desprezíveis sobre o resultado final, que se refletirá, por sua vez, na qualidade da tomada de decisões e da gestão de políticas públicas transnacionais. Portanto, é a capacidade efetiva de mobilização e de atuação coletiva virtuosa de lideranças supra e transnacional que está em causa.

A seguir, iremos analisar como têm se dado as discussões em torno da soberania em uma perspectiva transnacional.

## **Soberania e território transnacional**

No atual cenário de ajuste global, vem à tona a capacidade política de articulação de uma agenda de gestão pública transnacional atenta à provisão de bens públicos globais, tais como a moeda de reserva, a estabilidade das

transações comerciais e dos fluxos financeiros e a questão da escassez de energia. Cada sistema nacional e em nível global vem tentando encontrar soluções visando restabelecer o equilíbrio no mundo.

Os desequilíbrios são globais e, na maioria das vezes, ignoramos que “o nosso mundo interdependente significa que nossos problemas não são mais apenas problemas em comum. Mas são globais. Interpenetram países e são somente abordáveis mediante uma ação concertada”<sup>3</sup> (BERGGRUEN; GARDELS, 2013).

Em outras palavras, nota-se que o mundo atual está tão interligado que uma ação isolada no Japão não permanece restrita a seu território. Ela é capaz de causar impactos nas mais diversas localidades do globo terrestre. Tal assertiva é verdadeira tanto em se tratando de ações governamentais quanto de corporações que atuam em âmbito internacional.

Os elevados padrões de desigualdade da riqueza, das injustiças sociais, das epidemias de violências e da degradação ambiental que a humanidade vem enfrentando trazem questões complexas, sobretudo pelo fato de se impor uma agenda e uma atuação coletiva global. Portanto, estamos tratando sobre a emergência de uma gestão pública e de políticas públicas em nível transnacional, propícia para o século 21.

O conceito clássico de soberania que compreende o Estado unitário em sua forma única e apresenta o território como uma esfera unificada e com jurisdição própria parece já estar cada vez mais obsoleto e deve ser questionado por uma dupla esfera: uma de âmbito infranacional e outra de níveis supra e transnacional. Celso Fernando Campilongo (2007), alerta:

O que é “soberania” hoje? Não existe mais, entre os juristas, quem aposte cegamente nas respostas clássicas. Com a globalização econômica, o sistema social teria perdido o centro e o vértice. A fragmentação dos interesses, a pluralização dos âmbitos sociais, o pluralismo das fontes do direito e a multiplicidade de formas de autoridade, para vários juristas, teriam estilhaçado qualquer pretendente ao topo. Por isso, não são muitos os que se arriscam a responder à questão inicial (CELSE FERNANDO CAMPILONGO, 2007, p. VIII) .

Nessa trajetória epistemológica, esbarramos com problemas de ordem política e jurídica. Significa obrigatoriamente adentrarmos numa arena nebulosa, que diz respeito à soberania e supremacia estatal. Essa questão traz, em seu bojo, a existência de leis que atuam com graus variados de exigência. Resulta em custos

---

<sup>3</sup> Sentença proferida pelo ex-primeiro ministro britânico Gordon Brown em reunião do Conselho para o Século 21, realizado em Nova York, em março de 2011 (BERGGRUEN; GARDELS, 2013).

diferenciados, criados por um mercado de normas e certificações, em especial, aquelas exigidas aos países periféricos e semiperiféricos, do sistema do mundo capitalista que vem prejudicando a sua competitividade econômica internacional.

As ideias de “nação”, “nacionalidade”, e mesmo a noção de “Estado”, nascidas na modernidade, serviram igualmente aos Estados para legitimar sua concepção de soberania como “nacional” e “popular”. Tal concepção enfrenta seus percalços e ao se debruçar sobre o inadequado e obsoleto paradigma do velho Estado soberano, Luigi Ferrajoli afirma que

[...] essas mesmas ideias estão se voltando contra os Estados, concebidos e legitimados como instrumentos de pacificação interna e de unificação nacional. Eles, enfim, revelam não apenas as principais ameaças à paz externa, como também fontes de perigo para a paz interna e fatores permanentes de desagregação e conflito (FERRAJOLI, 2007, p. 50).

Nesse sentido, o autor propõe a superação do Estado nacional, por meio da reconstrução do Direito Internacional. Esse deve se fundar não na soberania dos Estados, mas, sim, na autonomia dos povos. Como alternativa, sugere a elaboração de um “constitucionalismo mundial”, que seja capaz de oferecer garantias jurídicas às várias cartas dos direitos fundamentais já firmadas, o que atacaria a ineficácia das mesmas<sup>4</sup>.

Diante disso, o principal desafio da comunidade internacional, voltada para a construção de uma agenda de políticas públicas para uma governança transnacional, está nas limitações do Direito Internacional público em compreender a complexidade dos impactos do conceito de soberania nacional. O Direito Internacional tem se reduzido, quase que exclusivamente, à proteção da humanidade contra as guerras e o terrorismo ou na arbitragem internacional do comércio. São quase inexistentes iniciativas movidas ou guiadas para dar cabo às injustiças sociais e às desigualdades de riquezas globais. Essas são as que produzem o terrorismo.

Ao debruçarmos sobre o conceito de soberania, importa realizar uma inflexão sobre o conceito de território. Existem múltiplas interpretações que, muitas vezes, misturam-se com outros conceitos, tais como espaço e lugar. A despeito dessas múltiplas interpretações, não pretendemos aqui focar em cada um desses

<sup>4</sup> Sobre a ineficácia dos inúmeros acordos firmados pela comunidade internacional, Ferrajoli (2007) complementa: “Se quisermos que tais cartas sejam levadas a sério, como normas e não como declarações retóricas, faz-se necessário que essa falta de garantias seja reconhecida, pela cultura jurídica e política, como uma lacuna, cujo preenchimento é obrigação da ONU e, portanto, dos Estados que a essa aderem. Não estamos pensando de forma alguma num improvável e indesejável governo mundial. (...) pensamos na perspectiva (...) de uma limitação efetiva da soberania dos Estados por meio da introdução de garantias jurisdicionais contra as violações da paz, externamente, e dos direitos humanos, internamente” (FERRAJOLI, 2007, p. 54).

conceitos. Delimitamos território como resultado da ação e da intervenção coletiva humana e institucional num determinado espaço, que se dá de maneira dinâmica e polimórfica, por meio de diferentes interesses, muitas vezes contraditórios e conflituosos, visto como repleto da materialização de subjetividades, simbolismos e culturas dos agentes sociais.

Evocar o conceito de território implica também estabelecer a relação desse com o poder. Conforme Souza (1995, p. 97), o território é definido “como um campo de forças, de relações de poder espacialmente delimitadas e desenvolvidas sobre um espaço”, na medida em que o território é impactado pela relação de domínio e apropriação do espaço por instrumentos da ação política e econômica.

Diante de tantas peculiaridades, é oportuno reforçar que o Direito Internacional ainda reverencia o princípio da territorialidade reduzida ao Estado-Nação e atrelado ao da soberania nacional. Contudo, não é mais possível resolver questões de cunho internacional com base na antiga concepção de soberania. Hoje, demandam novos instrumentos tanto de realização de práticas político-econômicas e de gestão de políticas públicas internacionais, quanto do controle transnacional da destruição ambiental e da pobreza.

Atualmente a questão social tornou-se transterritorial e vulnerável aos setores dominados por grupos econômicos globais; e, portanto, aos mais fortes e com mais poder para influenciar um país, um município, um distrito ou um Estado.

Nesse sentido, Pierre Veltz (1996) afirma que a articulação da globalização com regionalizações do ponto de vista geográfico urge, pois a globalização não é o aparecimento de uma rede de unidades perfeitamente independentes, substituíveis e sem ligações com os territórios. O processo de globalização toma formas geográficas muito variadas e como estratégia de domínio da diversidade. Dessa forma, supõe uma articulação fina com as especificidades locais dos mercados e, mais geralmente, com os contextos sociopolíticos globais.

Quando se destaca a intervenção do mundo corporativo (empresas e indústrias) num determinado território, podemos imaginar inúmeras e infinitas externalidades negativas geradas que ultrapassam barreiras e limites territoriais.

Uma situação emblemática de grande intervenção corporativa em cidades é aquela existente nas chamadas *company-town*<sup>5</sup> (GARNER; JOHN, 1984). Nesse caso, uma corporação possui uma grande influência e dominação econômica e política,

---

<sup>5</sup> Podemos definir *company-town*, cidade-company ou cidade-empresa como um clássico modelo em que cidades ou regiões são controladas por uma empresa, com duas perspectivas: de um lado, para suprir com razoável grau de garantia as necessidades de força de trabalho, por meio da fixação dessa pelo fornecimento de moradia. Por outro, estender o domínio da empresa ao âmbito privado dos trabalhadores, por meio de vários mecanismos de imposição de disciplina.



ao mesmo tempo em que possui imenso poder simbólico sobre a população. A corporação, principalmente uma indústria, é capaz de gerar suas próprias geografias e induzir suas condições de crescimento para atrair fatores de produção de que necessita, tais como: ocupação indiscriminada de solos de alta qualidade agrícola; agressões paisagísticas; contaminação e poluição do ar, das águas, do solo, visual e sonora; entre outras externalidades negativas. Esse fato nos leva aos seguintes questionamentos: qual a cota-parte da responsabilidade social da indústria nesse território diante dessa cidade, dos municípios do entorno e do país? De que forma essas externalidades negativas ultrapassam as fronteiras do país e repercutem no planeta? De quem será a responsabilidade transnacional desses impactos?

Enfim, diante dos múltiplos processos de globalização e da importância de outros atores políticos como as cidades, faz-se mister a crítica da soberania do Estado como um poder supremo, que acredita que ele não se deriva de outros e se origina em si mesmo.

## Governança transnacional e sustentabilidade

Na modernidade ocidental, o Estado passou por importantes ciclos de mudanças. A primeira, no século 18, foi o desmonte do Estado Leviatã em nome da nova ordem burguesa e do emergente liberalismo. No século 19, a concepção de Estado Liberal democrático, em confronto com a luta de classes e o socialismo, passou a se relacionar intrinsecamente com o capitalismo liberal que se fortaleceu e se expandiu, com a industrialização, nos países centrais, mesmo que com intensidade e peso diferentes. Posteriormente, no início do século XX, a crise do capitalismo liberal tomou de volta alguns princípios hermenêuticos do Estado Leviatã e, criou os Estados totalitaristas, que felizmente foram derrotados pela democracia.

Depois da Segunda Guerra Mundial, um novo contrato social foi estabelecido pelo Estado liberal e, baseou-se no pressuposto geral de que o Estado-Nação, elo de integração entre os indivíduos. Teria como fundamento atender aos princípios do bem comum e da vontade geral. Nesse contrato social, o Estado “sacrificou” capitalistas individuais - que deixaram de ter algum lucro que tinham antes -, em favor de um melhor funcionamento da sociedade que, no seu conjunto, acabou por fortalecer o próprio capitalismo.

No pós-guerra, com o avanço do crescimento econômico e da capacidade reguladora do Estado nas sociedades capitalistas, formaram-se duas estruturas estatais: o Estado de Bem-Estar Social na Europa e no Canadá e o Estado desenvolvimentista nos países da periferia. O Brasil nunca possuiu um *Welfare State* no sentido clássico do termo. A experiência brasileira de *welfare state* se aproximaria do modelo bismarckiano, pelo fato de o Governo Vargas ter oferecido direitos



trabalhistas e previdenciários ao operariado industrial em troca de reconhecimento do papel do Estado como regulador das relações entre trabalho e capital. Os claros limites do modelo brasileiro pressupõem a construção de um Estado voltado para a tardia industrialização e reprodução da força de trabalho.

Na chamada “era dourada” dos anos 1950, consolida-se a ideia da responsabilidade do Estado pelo acesso de todos à proteção social, concebida como um direito universal. Portanto, a intervenção do Estado na economia tinha por objetivo garantir as condições de bem-estar social e fortalecer o crescimento capitalista.

No entanto, nos anos 1970, o Estado dá outra reviravolta. Dessa vez quem deu as cartas foi a economia do petróleo. Em 1973, os países árabes da OPEP, em razão da Guerra Yom Kippur, aumentaram o preço do barril em 400%. Em 1979, a crise no Irã gerou um aumento que chegou a 1.000%.

Portanto, a partir de meados dos anos 1970, as incertezas passam a dar conta do cenário internacional. A crise do petróleo e a consequente crise fiscal no ocidente gerou um novo sistema mundial de cunho competitivo, expresso pelos processos de globalização, pela retração do Estado e pela emergência da sociedade civil que passou a lutar pelos direitos humanos e sociais. Importa ressaltar que esses movimentos da sociedade civil deixaram de ter um caráter de luta de classe e passaram a ser orientados por reivindicações pós-materialistas, tais como a ecologia, a postura antinuclear, o pacifismo, o sexismo, grupos étnicos, de direitos humanos, entre outros. Esse novo cenário mundial impulsionou também a reestruturação do contrato social do Estado, até então estabelecido entre capital e trabalho.

Diante da transição histórica do capitalismo, as incertezas dos processos da globalização criaram uma tensão nas relações entre Estado e sociedade. Nesse cenário, pudemos observar o reajustamento estatal e societário. Novas formas de solidariedade, diferentes daquelas organizadas pelo Estado no século 19, apareceram envolvendo associações, organizações da sociedade civil e empresas autodenominadas como socialmente responsáveis e articuladas a organizações não governamentais e/ou a organismos públicos, envolvidos em diversos projetos sociais, para além de uma atuação exclusiva do Estado.

A crise fiscal dos anos 1970-1980 impulsionou uma série de propostas das agências multilaterais de financiamento, principalmente as relacionadas ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Um conjunto de recomendações envolvia: privatização de empresas estatais, corte nos gastos públicos e sociais e estabilização monetária. As políticas de ajuste a esse receituário supunham também o fim das formas protecionistas de intervenção do Estado, dos subsídios às atividades econômicas e a desregulamentação da economia. Além disso, a forma

burocrática de administração centralizada no Estado foi criticada por essas agências, por ser considerada como um tipo de gestão rígida e ineficiente do aparato público.

Nessa trajetória, percebemos a importância de forças políticas transnacionais, assim como de mudanças na estrutura das relações internacionais e da soberania dos Estados para o desenvolvimento de uma gestão de políticas públicas em nível transnacional. Nesse ponto, o grande impasse seria o de se definir quem seria essa força política transnacional, buscando evitar o risco de se incorrer em um improvável e indesejável governo mundial ou em um centrocentrismo, que coloca os países centrais e hegemônicos mais uma vez em foco (FERRAJOLI, 2007; SANTOS, 1995).

Como salienta Walzer (2003):

[...] qualquer que seja o acordo hipotético, não poderia ser posto em prática sem acabar com os monopólios políticos dos Estados existentes e centralizar o poder em todo o globo. Por conseguinte, o acordo (ou sua imposição) não serviria de igualdade complexa, porém de igualdade simples – se o poder fosse predominante e amplamente compartilhado – ou de mera tirania – se tivesse sido confiscado, como provavelmente seria, por um conjunto de burocratas internacionais (WALZER, 2003, p. 36).

A atual crise econômica e financeira mundial tem demonstrado que ocorreram e ocorrem inúmeras e significativas fragilidades dos organismos multilaterais internacionais. Eles fracassaram ao tentar somente constranger e/ou sensibilizar o mundo empresarial, por meio de diretrizes voluntárias, a assumirem boas práticas e condutas responsáveis e sustentáveis para com a comunidade, os trabalhadores e o meio ambiente<sup>6</sup>. Vale dizer, junto com Hardt e Negri (2010), que a moderna geografia imperialista em permanente transformação representa mudanças nos próprios modos capitalistas de produção. Nesse sentido, o capital passa a se defrontar com um mundo com novos e complexos regimes de diferenciação, em contínuos processos de desterritorialização e reterritorialização.

Ao final da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), foi elaborado um documento final *O Futuro que Queremos* (ONU, 2012). Em 2012, foi reafirmada a necessidade de mudanças fundamentais nas diretrizes e

<sup>6</sup> Acerca da cooperação internacional em matéria ambiental, julgamos oportuno transcrever as reflexões de Edis Milaré (2007), nos seguintes termos: “A cooperação internacional, em matéria ambiental, nada mais é do que o reflexo vivo do reconhecimento da dimensão transfronteiriça e global das atividades degradadoras exercidas no âmbito das jurisdições nacionais, cujas sequelas podem alcançar muito além do previsto. Isso significa que o princípio da cooperação internacional reflete as tendências ditadas pelo conjunto da ordem internacional contemporânea, da interdependência crescente entre as nações, à procura de um equacionamento e da solução de problemas que transcendem as fronteiras nacionais e a geopolítica tradicional” (EDIS MILARÉ, 2007, p. 1164).

comportamentos institucionais e humanos que continuam impactando de forma negativa os sistemas sociais, econômicos e ambientais dos territórios do planeta.

Esse documento, assinado por diversos chefes de Estado e governos, conclamou a urgência da promoção da sinergia de esforços para melhorar a resiliência e diminuir a vulnerabilidade social e econômica de comunidades. Foi acordado que o compromisso de todos é de fundamental importância para a diminuição das desigualdades entre o Norte e o Sul, e para a erradicação da pobreza no contexto de uma população mundial em crescimento.

Nesse contexto, pode-se observar que o referido documento está alinhado e conectado com a Declaração do Milênio das Nações Unidas e com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, assumidos pelos membros das Nações Unidas, em setembro de 2000. Essa declaração foi criada com a proposta de sintetizar acordos internacionais, alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 1990.

Importa ressaltarmos a conexão de propósitos entre as Metas do Milênio e os propósitos do evento Rio+20. Desde 2000, esses objetivos/metapasaram a ser discutidos e expandidos nas agendas internacionais, bem como em âmbito nacional e local, envolvendo entidades governamentais, a sociedade civil e instituições empresariais, no intuito de se buscar formas de inserir as referidas metas nas estratégias de gestão de governança corporativa de muitas organizações.

Observa-se um avanço normativo no documento final da Rio+20, em relação à declaração das Metas do Milênio. No relatório *O Futuro que Queremos* emerge a preocupação com um marco institucional regulatório global para o desenvolvimento sustentável. O documento aponta a importância desse marco institucional, a fim de responder de forma coerente e eficaz aos desafios atuais e futuros, reduzindo as lacunas da agenda internacional de desenvolvimento sustentável.

Existe um relativo consenso de que para promover a sustentabilidade do planeta seria de fundamental importância uma atuação efetiva da governança local, subnacional, nacional, regional e mundial que represente as opiniões e os interesses de todos.

Contudo, o próprio documento, assim como os seus antecedentes, reconhece (no parágrafo 268) que a função apropriada dos governos em relação à promoção e regulação do setor privado varia entre os países, de acordo com as circunstâncias nacionais. Nesse sentido, tal documento esboça um dilema para se dirimir as assimetrias entre os países do Norte e do Sul.

Portanto, será necessária a adoção de novas medidas e ações eficazes, de conformidade com a reconstrução do Direito Internacional, para eliminar as

assimetrias e os obstáculos, principalmente dos territórios mais frágeis e vulneráveis; ou seja, os países pós-colonizados, da periferia do sistema mundo.

O desafio atual está em se construir um compromisso e um consenso para a construção de uma gestão de políticas públicas concertadas por meio de uma governança inteligente, capaz de estabelecer uma via intermediária entre o Ocidente e o Oriente. A intenção é delegar o poder de modo eficaz, envolvendo os cidadãos em questões que os afetam diretamente, de modo a conciliar a democracia informada e a meritocracia responsável (BERGGRUEN; GARDELS, 2012).

A questão, no âmbito de busca de alternativas para além do liberalismo homogeneizador, não seria, conforme Walzer (2003), perguntar-se “O que os indivíduos racionais escolheriam em situações universalizantes de tal tipo?”, mas, pelo contrário, identificar os entendimentos de fato compartilhados, a partir das localidades, e inferir: “O que escolheriam indivíduos como nós, situados como nós, que compartilham uma cultura e estão decididos a continuar compartilhando?” (WALZER, 2003, p. 4).

A atual crise econômica e financeira demonstra a fragilidade das “boas intenções” e dos pactos globais, de base voluntária, em relação ao tema da sustentabilidade e da responsabilidade social das empresas. Por outro lado, tem também mostrado a importância das decisões infraestatais para minimizar os efeitos da crise. Diante disso, afirmamos que o árbitro da governança transnacional pode estar nas mãos de lideranças internacionais e dos movimentos sociais, que não se distingue nem se separa da sociedade civil. Tratam-se aqui de agentes reguladores transnacionais das externalidades corporativas e financeiras, que deveriam ser agentes de fora dos aparelhos dos Estados, interessados na justiça social e ambiental.

Nesse caso, a gestão da governança do Estado nacional precisa ser transcodificada para o parâmetro da territorialidade transnacional, na medida em que o que está em jogo é a relação de poder entre os Estados mais fortes (Norte) e os mais frágeis (Sul). Como ambos estão expostos ao mesmo aumento de riscos econômicos, tecnológicos e socioambientais, é necessária uma governança transnacional. Que ela seja resultante da luta daqueles que têm a percepção de que esses riscos, apesar de não se redistribuírem igualmente, afetam todo o planeta, todos os Estados e, portanto, todos os territórios e os seres que o habitam.

Conforme Amartya Sen e Kliksberg (2010), as injustiças sociais e a distribuição dos benefícios na economia global dependem, entre outras coisas, de arranjos institucionais globais adequados ao desenvolvimento e às oportunidades globais equitativas:

Há uma necessidade urgente de reformar os arranjos institucionais – além dos nacionais – para se poder superar tanto os erros de omissão como os de ação que tendem a dar aos pobres de várias partes do mundo oportunidades tão limitadas (SEN; KLIKSBERG, 2010, p. 32).

O estabelecimento de uma governança transnacional pode ser o resultado da constatação racional, mesmo que limitada, de que a crise afeta a todos, em alguma medida, em alguma dimensão e em algum momento.

### **À guisa de considerações finais**

No fim do século 20, vimos que o Estado perdeu parte de sua soberania econômica frente às multinacionais e ao contexto da globalização, tais como os fluxos globais de capital, de comércio, de gestão, de informação, da rede complexa do crime organizado, de problemas ambientais e da insegurança cidadã. O aparelho do Estado centralizador, confinado por tecnocratas e/ou empresários, excluiu a participação da sociedade civil em suas decisões; e, associado com a crise fiscal dos anos 1970, acabou por gerar perda de sua credibilidade e governabilidade.

Dessa forma, podemos concluir que os diferentes ciclos do Estado liberal ocidental emanam da ambivalência dos propósitos do Estado: por um lado, tem como função conciliar dinamicamente os requisitos da acumulação capitalista; e, por outro, preservar a legitimidade de seu poder, por meio de seu papel enquanto representante dos interesses gerais e comuns da sociedade como um todo. Nesse sentido, a tomada de decisões pelos governos se baseará na tentativa de estabelecer um equilíbrio dinâmico entre os elementos constitutivos dos interesses da acumulação de capital e dos interesses dos trabalhadores.

No final do século 20, vivenciamos a reengenharia do Estado com proposta neoliberal de desmonte do projeto da atividade social estatal como ator central. Emerge uma nova forma de gestão pública estratégica e gerencial, ainda em curso, onde é colocada a ideia de uma coordenação nova e de redes de parcerias como solução de problemas que o Estado centralizador não consegue responder.

Diante da atual complexidade social, quando a liberdade é envolvida por uma pluralidade de atores, o Estado parece impossibilitado de atender a todos os riscos sociais. Dessa forma, fica difícil adotarmos a concepção centralizadora da ordem pelo Estado, ainda que tenhamos em mente que um Estado democrático deva zelar pela paz e responder adequadamente aos deveres que lhe cabem.

A antiga concepção de soberania e as opções de desenho institucional monístico que tenta garantir a ordem e a coesão social estão obsoletas. Para o século 21, não há como nos basear em soluções únicas vindas do Estado, ou do mercado,

ou da comunidade. Qualquer desenho institucional que seja síntese de mercado-Estado, Estado-comunidade, ou comunidade-mercado tende a ignorar e destruir as contribuições que os outros (ou o outro) têm a dar. Cada um desses três componentes (Estado, mercado e comunidade) gera padrões correspondentes de ordem social, na medida em que cada um deles tem papéis variáveis que não se limitam em si mesmos. Dessa forma, torna-se evidente a autolimitação de cada uma dessas esferas e de uma sintonia fina e processual, crítica e flexível entre os três componentes (OFFE, 2000).

Importa, no cenário atual de desafios e dilemas na gestão pública para o século 21, concebermos uma nova forma de pensar a responsabilidade coletiva, que supere a polarização entre responsabilidade individual e a responsabilidade social capturada pelo Estado, típica do pensamento moderno.

Essa nova forma de responsabilidade, de tradução coletiva, só poderá ser alcançada a partir de mudanças hermenêuticas e institucionais abrangentes para a promoção da igualdade e da liberdade, na direção de relações mais democráticas, isto é, nem manipulativas, nem hierárquicas.

O Brasil, por exemplo, sempre almejou uma importante inserção internacional, principalmente nas últimas décadas. Teve a sua política externa direcionada para uma cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, em especial nos países lusófonos da África. No âmbito das Nações Unidas, a Cooperação Sul-Sul (*United Nation Office for South-South Cooperation*) é uma estratégia internacional com uma ampla estrutura de colaboração entre os países do Sul nas áreas política, econômica, social, cultural, ambiental e técnica. Pode envolver dois ou mais países em desenvolvimento por meio de acordos bilaterais, regionais, subregionais ou interregionais. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender às suas metas de desenvolvimento, por meio de esforços concertados<sup>7</sup>.

Essa cooperação técnica entre países do Sul pressupõe a construção de uma sinergia das relações internacionais orientada pela solidariedade, consenso e equidade, principalmente na transferência de políticas públicas exitosas entre os países. E o Brasil, a despeito das incongruências domésticas, teve uma relativa participação nesse contexto. Visto assim, podemos vislumbrar a importância da participação do Brasil como liderança do Sul para influenciar uma agenda de gestão pública na concepção de uma governança transnacional.

---

<sup>7</sup> United Nations Office for South-South Cooperation – Disponível em: <[http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)>. Acesso em 24 out. 2016.

Importa ressaltar que a transnacionalidade não é um fenômeno novo. Ela representa uma perspectiva nova para o século 21. Nesse sentido, o Brasil poderia ser uma liderança importante quando capaz de agregar, não somente organismos multilaterais tradicionais, mas também organizações não governamentais e movimentos cívicos. É emblemático que a Rio 92 e a Rio+20 tenham ocorrido no palco brasileiro.

Portanto, em alguma medida, tem brotado um novo pensamento em busca de um consenso de novas políticas públicas em nível global. Importa, agora, que seja traçado um desenho de uma nova agenda transnacional no campo da gestão das políticas públicas por meio de blocos, coalizões e parcerias com o Sul, para superarmos as mazelas sociais e ambientais transfronteiriças. Nesse sentido, é necessário conclamarmos uma sinergia entre gestores e *policymakers* para construir um pensamento heurístico criativo e inovador que possa transpassar questões domésticas, que também atingem de maneira similar a ordem global.

É um esforço em que será necessário com uma mobilização coletiva de lideranças que lancem propostas que ultrapassem os seus entraves nacionais, subnacionais e locais e, que consiga alcançar dimensões transfronteiriças por meio de um debate genuíno. Para tanto, fazer-se-á necessário buscar experiências positivas em diversas outras regiões do Planeta. Sejam aquelas que ainda estão em grau de desenvolvimento periférico ou semiperiférico do sistema mundo capitalista, tanto quanto experiências do aprendizado do mundo central e desenvolvido. A troca e o intercâmbio de experiências são de suma importância para que se construa uma nova forma de gestão pública para o século 21, pautada na eficiência e na sustentabilidade social mais ampla.

É nessa trajetória de imaginação política para a gestão pública do século 21 que nos concentramos neste artigo: a de uma concepção epistemológica quântica para a construção de uma governança transnacional, na medida em que os problemas de nosso mundo atual estão entrelaçados e são transfronteiriços.

Vimos que toda e qualquer intervenção tem efeitos em cadeia. Os efeitos podem ser ínfimos ou perdurarem no tempo e, na maioria, não se tem qualquer ideia da dimensão desses efeitos. Essa é a complexidade da sociedade global. Em suma, todos nós somos responsáveis pelas consequências de nossos atos, mas também pelos dos outros, na medida em que estão a cargo ou ao cuidado de cada um.

As externalidades negativas não afetam apenas o limite do território nacional, mas o território planetário. Nesse sentido, precisamos encontrar uma convergência de forças que atue no fortalecimento de uma efetiva gestão da governança transnacional, na medida em que existem sociedades civis e instituições frágeis para, sozinhas, exercerem o controle regulamentar em prol do bem-estar coletivo da população local.



Importa que lideranças sociais globais procurem perguntas e respostas fortes e críticas, fundamentadas no paradigma de que o desenvolvimento social e humano deve ser construído de maneira pragmática na dimensão da dignidade e da justiça social. Oxalá que os problemas locais sejam colocados transversalmente no palco do debate de uma governança transnacional efetiva, participativa e democrática.

Acrescentamos que a potencialidade da formulação de uma agenda global que alie os princípios da governança à gestão pública deverá atentar para o reconhecimento da pluralidade e dos possíveis conflitos de interesses dos principais agentes e atores. As desejadas alterações locais, nacionais e globais dependem da formulação de um projeto coletivo de uma governança de gestão e concertação transnacional para o século 21. Enfim, “Não há nada como o sonho para criar o futuro. Utopia hoje, carne e osso amanhã” (VICTOR HUGO, em *Os Miseráveis*, 1872).

### Referências bibliográficas

ARAÚJO, Izabela Viana de. *A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades*. 3º Encontro Nacional ABRI, 2011.

BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. *Governança inteligente para o século XXI - uma via intermediária entre o Ocidente e o Oriente*. São Paulo: Objetiva, 2012 .

BRESSER PEREIRA, L.C. *Reforma do Estado para a Cidadania*. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. SP: Editora 34, 1998.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. A soberania dividida. In: FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CASTELLS, Manuel. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PRESSER PEREIRA; WILHEIM; SOLA, L. (Orgs.) *Sociedade e estado em transformação*. Brasília: ENAP e São Paulo: Editora UNESP e Imprensa Oficial de São Paulo, 2001.

COASE, R.H. The nature of the firm. *Economica*, Blackwell Publishing, v. 4, nº 16, 1937.

CORREIA, Telma de Barros. De vila operária à cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 83-96, 2001.

COSTA, Maria Alice Nunes. *Teias e Tramas da Responsabilidade Social*. Rio de Janeiro: Editora Apicuri, 2011.

CRAWFORD, Margaret. The ‘New’ Company Town. *Perspecta*, v. 30, Settlement Patterns, p. 48-57, 1999.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaiopreliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165 - 186, set./dez. 2010.



DINIUS, Oliver J.; VERGARA, Angela (ed.). *Company towns in the Americas: landscape, power, and working-Class Communities*. Athens, GA.: University of Georgia Press, 2011.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: *Revista de Ciências Sociais/Dados*, Rio de Janeiro. IUPERJ, v. 38, nº 3, 1995.

DOMINGUES, J. M. *Interpretando a modernidade: imaginário e instituições*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

GARNER, John S., ed. *The Company town: Architecture and Society in the Early Industrial Age*. New York: Oxford University Press US, 1992.

GARNER, John.. *The model company town: Urban Design through Private Enterprise in Nineteenth-Century New England*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1984.

GRAU, Nuria C. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Editora Revan. Brasília: ENAP, 1998.

GREEN, Hardy. *The company town: the industrial edens and satanic mills that shaped the American economy*. New York: Basic Books, 2010.

GUERRA, Isabel. Cidadania, exclusões e solidariedades: paradoxo e sentidos das novas políticas sociais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, n. 63, 2002.

HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.18, set. 1987.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. Tradução de Berilo Vargas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

HUGO, Victor. *Os Miseráveis*. Publicado em 1872. Domínio Público.

LECHNER, Norbert. Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*, n. 61, abril 1997.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: Unesp. Brasília: Enap e Imprensa Oficial, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Relatório Final da Rio +20: *The Future We Want*. Brasil: Rio de Janeiro, 2012.

REIS, José. Governação e territórios na Europa: hipóteses sobre um sub-federalismo europeu. In: RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.). *Ideias de Europa: que fronteiras?* Coimbra: Quarteto, 2004, p. 13-27.

ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Brasília: UnB. Goiânia: UFG, 1997.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. O Movimento Democrático Transnacional. *Visão* (Portugal), 5 de Outubro de 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Beyond neoliberal governance: the world social forum as subaltern cosmopolitan politics and legality. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (orgs.) *Law and globalization from Below: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge UP, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Ed. Cortez, 1999.
- SANTOS, Milton. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, I. et al. (org.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- UNITED NATION DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Reconceptualising governance, discussion paper 2, management development and governance division, bureau for policy and programme support. New York, jan. 1997.
- VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris: PUF, 1996.
- WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- WELLMAN, Barry. Structural Analysis: from method and metaphor to theory and substance. In: WELLMAN, Barry; BERKOWITZ, S. D. *Social Structures: a network approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- WILLIAMSON, O.; WINTER, S. (orgs.) *The nature of the firm*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1991.

Maria Alice Nunes Costa

É Pós-doutora em Sociologia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2007-2011, Portugal); Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ, 2006), com Estágio Doutoral na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2004-2005). É Mestre em Ciência Política pela UFF (2002) e Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (1988). Atua como professora da Universidade Federal Fluminense no Departamento de Artes do Instituto de Arte e Comunicação Social (IACS) e Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). É Pesquisadora Associada do Centro de Estudos Sociais (CES, UC, Portugal) e do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS, Rio de Janeiro). É líder do Grupo de Pesquisa LADER (Laboratório de Políticas Públicas, Governança e Desenvolvimento Regional). Contato: alicecosta.rj@uol.com.br

Wagner dos Santos Ramos

É Graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense (2009). Possui MBA em Organização e Estratégia pela Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense (2011) com ênfase em Responsabilidade Social. É Mestre em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (2013), com linha de pesquisa em Sustentabilidade e Responsabilidade Social. Desde 2009. Atua profissionalmente como Analista de Projetos Institucionais da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Sistema Firjan. Contato: wagner.sramos7@gmail.com

Daniela Juliano Silva

É Doutoranda em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, Mestre em Sociologia e Direito pelo PPGSD/UFF. É Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia/MG e Especialista em Gestão e Manejo Ambiental pela Universidade Federal de Lavras/MG, com MBA em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/RJ. É Especialista em Planejamento, Implementação e Gestão em Educação a Distância (PIGEAD) pela Universidade Federal Fluminense. Professora no Grupo Lusófono (FAP/RJ). Contato: danjulsil@yahoo.com

Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes

Professora Assistente na Universidade Federal Fluminense. É Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (PPGSD). É Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (PPGSD) e Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal Fluminense. É líder do Grupo de Pesquisa GEPPIC (Grupo de Estudos em Políticas Públicas, Instituições e Controles). Contato: mari.devezas@gmail.com

# Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública<sup>1</sup>

**Dany Flávio Tonelli**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

**Samantha Thais Baião Moreira**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

**Iasmim Mesquita**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

**Stephanía Rezende Silva**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

**Maria Olívia Silva e Vasques**

*Universidade Federal de Lavras (UFLA)*

É crescente a necessidade de adoção de práticas inovadoras na administração pública. A partir disso, objetivou-se realizar um estudo exploratório acerca da inovação no setor público, iniciando a construção de arcabouço teórico que culmine na criação de categorias condizentes às especificidades do setor público. Elucidadas as tipologias gerais encontradas, propõe-se um diagrama analítico de cruzamento entre as Gerações de Inovação (COELHO, 2012) e os tipos de inovações resultantes de adaptação orgânica (serviço, arranjos organizacionais e arranjos institucionais). Como implicação possível, menciona-se a abertura de possibilidades para compreensão das diferentes ações inovativas relacionadas ao setor público, como proposto em análise das iniciativas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Enap.

**Palavras-chave:** inovação, administração pública, prestação de serviços, desenvolvimento organizacional

---

<sup>1</sup> Registram-se agradecimentos ao CNPq pelo apoio financeiro que viabilizou a realização deste trabalho.

---

[Artigo recebido em 1º de junho de 2015. Aprovado em 9 de novembro de 2015.]

## Una propuesta de modelo analítico para la innovación en la gestión pública

Hay una creciente necesidad de adoptar prácticas innovadoras en la gestión pública. Por ello, se tuvo como objetivo realizar un estudio exploratorio sobre la innovación en el sector público, a partir de la construcción del marco teórico que culmina en la creación de categorías adecuadas a las especificidades del sector público. Dilucidadas las tipologías generales encontradas, se propone un esquema analítico de un cruce entre las Generaciones de Innovación (COELHO, 2012) y los tipos de innovaciones resultantes de la adaptación orgánica (servicio, arreglos organizacionales y arreglos institucionales). Como posible implicación se menciona la apertura de posibilidades para la comprensión de las diferentes acciones innovadoras relacionadas con el sector público como se propone en el análisis de las iniciativas del Concurso Inovação na Gestão Pública Federal de Enap.

**Palabras clave:** innovación, administración pública, prestación de servicios, desarrollo organizacional

## An analytical model proposal for innovation in public administration

There is a growing need to adopt innovative practices in public administration. From that aimed to conduct an exploratory study on innovation in the public sector, starting the construction of theoretical framework that culminates in the creation of consistent categories to specific public sector. Elucidated the general types found, we propose an analytical diagram of a cross between the Innovation Generation (COELHO, 2012) and the types of innovations resulting from organic adaptation (service, organizational arrangements and institutional arrangements). As a possible implication is mentioned the opening of possibilities for understanding the different innovative actions related to the public sector as proposed in the analysis of Innovation Competition initiatives in Public Management of Federal Enap.

**Keywords:** innovation, public administration, service delivery, organizational development

## Introdução

Considerando as relações entre Estado, sociedade e mercado, o contexto atual emoldura a adoção de práticas mais dinâmicas e inovadoras no âmbito da administração pública. A complexidade dos ambientes governamentais torna obsoleto o modelo mecanicista representado pela administração burocrática, abrindo espaço para práticas da administração privada, agora adaptadas na chamada Nova Gestão Pública (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Seguindo tendências de países como Reino Unido, Nova Zelândia e EUA, a partir de 1995, reestruturase a administração pública brasileira com base nos pressupostos da Nova Gestão Pública, enfatizando a necessidade de profissionalização dos servidores, o controle de resultados, a descentralização administrativa, a flexibilização de rotinas e procedimentos e a distinção entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997; JUNQUILHO, 2010).

Há de se notar, no entanto, que o reconhecimento da indispensabilidade de práticas inovadoras se dá desde Adam Smith e List, no século 18, que relacionavam o conceito de “desenvolvimento” com a acumulação de descobertas e melhorias (ANDREASSI, 2007). Porém, é apenas no século 20 que Schumpeter (1982) desenvolve uma teorização sólida a respeito da inovação. Conforme afirmam Brandão e Bruno-Faria (2013), Schumpeter descreve a inovação como as novas combinações entre materiais e forças produtivas que viabilizam produtos inéditos e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico. Esse processo é chamado de “destruição criativa” e envolve a substituição de tecnologias, introduzindo novos ciclos de desenvolvimento econômico.

No que tange ao setor público, entretanto, o estudo desse tema se restringe em sua maioria à análise de casos concretos, sendo por vezes esquecida sua dimensão conceitual e teórica (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013). Ainda prescindimos de abordagens teóricas que tenham como finalidade compreender a inovação no contexto público. Como bem apontam Lima e Vargas (2012), o setor público é visto tão somente como regulador, financiador e consumidor de produtos inovadores gerados pelo setor privado, esse, sim, considerado protagonista do processo de inovação. Esse fato indica uma lacuna da literatura ainda pouco explorada: a necessidade de maior compreensão sobre a inovação no setor público, suas categorias e características peculiares.

Sob essa ótica, estabelece-se o objetivo do presente trabalho de realizar um estudo exploratório da inovação no setor público, iniciando a construção de um modelo analítico que culmine na identificação de tipologias e criação de categorias de inovação específicas para esse setor. O estudo se faz pertinente na medida em

que colabora para a construção de uma visão mais orgânica a respeito do tema, a qual é imprescindível para o desenvolvimento sustentável das organizações públicas atuais, que crescentemente se deparam com novas demandas da sociedade.

A investigação foi construída em duas etapas. Na primeira são definidas duas diretrizes. Uma é dedicada à revisão conceitual do tema inovação no setor público. Outra resgata as tipologias já existentes na literatura e posterior estabelecimento de relações entre os conceitos. Como critério para a seleção dos textos dessa primeira etapa, foram buscadas na literatura, entre os anos de 2005 e 2013, definições conceituais acerca da inovação no setor público. Os descritores utilizados para a localização dos artigos foram “inovação” e “setor público”. Como bases de dados, optou-se pela Rede de Revistas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal (Redalyc) e pela base do Scielo, escolhidas devido à sua abrangência e incidência equilibrada de artigos nacionais e internacionais. A segunda etapa acomoda as discussões acerca das inovações de primeira, segunda e terceira geração (COELHO, 2012) e as categorias desenvolvidas no corpo deste trabalho. O produto desse cruzamento é uma matriz conceitual que busca promover embasamento explicativo para as atividades que envolvem tanto o Estado, como as relações que ele estabelece com a sociedade e o mercado.

## **Inovação no setor público**

Barlach (2012, p. 192) extrai do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Enap (BRASIL, 2015) o seguinte conceito de inovação: “mudança em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade”. Consonante com essa ideia, para Alberti e Bertucci (2006) inovar é o ato de conceber e implementar meios de alcançar um resultado, envolvendo incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou mudança significativa quanto ao afastamento da forma tradicional de fazer as coisas: refere-se a produtos, políticas e programas, abordagens e processos. A importância que o assunto adquire na administração pública atual evidencia-se por meio do Plano Diretor de Reforma do Estado, marco da instituição de práticas gerenciais no País. Para assegurar e facilitar a realização das funções demandadas pela sociedade, afirma-se que é necessária a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento (BRASIL, 1995). Sandamas (2005), citando Mulgan e Albury (2003), reforça a ideia de inovação no setor público como implementação de processos, produtos, serviços; porém, distinguindo as inovações de sucesso como aquelas que resultam em melhorias nos resultados de eficiência, efetividade

e qualidade. Já para Baracchini (2002), a inovação pública é vista, sobretudo, pela perspectiva da esfera local, como uma reorganização e reestruturação dos valores da administração pública. Farah (2008) também aborda a inovação no âmbito local, enfatizando, entretanto, fatores que influenciam a disseminação de inovações nesses governos.

Em outro aspecto a ser analisado, conforme aponta Lima e Vargas (2012), os autores Koch e Hauknes (2005) adicionam ao conceito de inovação no setor público o caráter contextual, o qual considera inovação como “implementação ou desempenho de uma nova forma específica ou repertório de ação social, implementada deliberadamente por uma entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades” (LIMA; VARGAS, 2012, p. 386). Interessante notar que Spink (2003) atribui a inviabilidade de existência de um consenso acerca do conceito de inovação no setor público justamente a esse fator: o contexto. Para o autor, antes de se analisar a concepção do que vem a ser inovação na gestão pública, é preciso entender as circunstâncias nas quais ela se desenvolve.

Para fins deste artigo, de maneira sintetizada, entende-se por inovação no setor público a ideia de mudança, introdução de novidade em relação ao modo antigo de se fazer as coisas em determinado contexto público. A inovação deve também gerar valor para a sociedade e usuários, de modo que a exploração bem-sucedida de uma ideia culmine em mudança positiva, consistente e duradoura para as pessoas.

### **Sistematização das tipologias existentes**

Por meio do estudo proposto, percebe-se que o conceito de inovação é bastante difundido, especialmente na bibliografia econômica, quando se discute o papel das empresas, a importância da competitividade e as dinâmicas do capitalismo. Portanto, a literatura tem atribuído um foco importante sobre a inovação no setor privado, o que produz impactos não negligenciados em aspectos macroeconômicos que interferem nas condições do Estado de conduzir sua política fiscal e financeira.

Em relação ao setor público, distintamente das já difundidas tipologias de inovação em âmbito privado, é necessário um consenso no que tange à formulação desses tipos. Em parte porque se nota grande variedade de atores que diferem conforme seus interesses, demandando do Estado posicionamentos diferenciados e exclusivos. Entretanto, assim como afirmam Lima e Vargas (2012), é desejável obter estabilidade na classificação das inovações, visto que isso possibilitaria sua medição em estudos agregados e comparativos. A seguir, elencam-se os principais tipos de inovação encontrados na literatura referentes ao setor público.



**Tabela 1 – Tipologias de inovação no setor público**

<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>	<b>Autores</b>
Inovação de produto	Introdução de bem novo ou significativamente melhorado comparado com os serviços e bens já existentes na organização.	Bloch (2010), citado por Brandão e Bruno-Faria (2013); Hartley (2005).
Inovação de serviço	Novas formas de prestação de serviços aos usuários.	Hartley (2005).
Inovação em comunicação	Implementação de um novo método de promoção da organização ou de seus serviços e bens, ou novos métodos para influenciar o comportamento de indivíduos ou outras organizações.	Bloch (2010), citado por Brandão e Bruno-Faria (2013).
Inovação de processo	Implementação de método de produção ou entrega de serviços ou bens novo ou significativamente melhorado, comparado com os processos já existentes na organização. Foco na melhoria da qualidade dos serviços públicos.	Bloch (2010), citado por Brandão e Bruno-Faria (2013); Alberti e Bertucci (2006); Hartley (2005).
Inovação organizacional	Implementação de novo método organizacional ou gerencial que difere significativamente dos métodos já existentes na organização; novos processos ou técnicas de gerenciamento na administração pública.	Bloch (2010), citado por Brandão e Bruno-Faria (2013); Alberti e Bertucci (2006).
Inovações institucionais	Foco na renovação das instituições estabelecidas e/ou criação de novas instituições.	Alberti e Bertucci (2006).
Inovações conceituais	Foco na introdução de novas formas de governança (formulação interativa de políticas, participação popular, entre outras).	Alberti e Bertucci (2006); Hartley (2005).
Inovação econômico-financeira	Orientação para eficiência, “fazer mais com menos”; reformas e inovação de primeira geração. Tem como princípios a economicidade e a produtividade e criação de valor para o contribuinte.	Coelho, F. S. (2012).
Inovação administrativo-institucional	Orientação para eficácia, “fazer o certo”; reformas e inovação de segunda geração. Tem como princípio a qualidade (percebida) e criação de valor para o usuário.	Coelho, F. S. (2012).
Inovação sociopolítica	Orientação para efetividade, “fazer diferença”; reformas e inovação de terceira geração. Tem como princípios a equidade e participação e criação de valor para o cidadão.	Coelho, F. S. (2012).

Tipo	Definição	Autores
Inovação de posição	Mudança no contexto, novos usuários, em que produto/serviços são introduzidos.	Hartley (2005).
Inovação estratégica	Novas metas e propósitos da organização.	Hartley (2005).
Inovação retórica	Nova linguagem e novos conceitos.	Hartley (2005).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Há de se especificar as categorias criadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2014), que podem ser consideradas tipologias de inovação no setor público. Entretanto, a classificação criada pelo concurso é produto de uma abordagem prática, sendo as categorias nomeadas e propostas a partir de evidências empíricas dos casos inscritos<sup>2</sup>.

### Proposição de um diagrama analítico para inovação no setor público

A partir do estudo dos conceitos e tipologias encontradas, vislumbra-se a possibilidade de estabelecer ligação entre esses tipos identificados a partir da revisão teórica e as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade apontadas por Coelho (2012), que, respectivamente, caracterizam as inovações de primeira, segunda e terceira geração. Coelho (2012) aponta três gerações de reformas inovadoras no Brasil: uma visando à economia de recursos e maior eficiência, a segunda com orientação para a eficácia administrativa e a terceira geração, ainda dando seus primeiros passos, que introduz valores de gestão social, sobretudo a democracia participativa, em processos decisórios das políticas públicas.

Sob o foco dos 3Es (eficiência, eficácia e efetividade), é possível acomodá-los nos diferentes modelos históricos de administração pública do Brasil. Assume-se que, em cada um dos modelos administrativos – burocrático, gerencial e recente encaminhamento para versões mais participativas, como a governança pública (LÖFFER, 2001; SECHI, 2009; SILVA *et al.*, 2013) e a gestão societal (PAULA, 2005) – há a primazia de um dos três elementos sobre os outros, ainda que todos sejam buscados paralelamente. Para demonstrar essa afirmação, é importante traçar um breve histórico correlacionando eficiência, eficácia e efetividade com os modelos de gestão pública.

<sup>2</sup> As categorias criadas pela Enap são as seguintes: “Melhoria dos processos de trabalho”, “Atendimento ao cidadão, planejamento, gestão e desempenho institucional, inclusão social, gestão e desenvolvimento de pessoas, Gestão da informação, avaliação e monitoramento de políticas públicas e arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas (intra e intergovernamental)” (ENAP, 2014).

O modelo burocrático descrito por Weber pressupõe a organização racional e eficiente. Segundo Osborne e Gaebler (1994, p.13), no início do século 20, “a burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial”. Assim, o modelo burocrático de gestão primou pela busca da eficiência por meio de instrumentos como a autoridade hierárquica e a especialização funcional, de modo a construir estrutura enxuta, capaz de impor uma dinâmica de uso racional dos recursos. Assim como sinaliza Secchi (2009), por um lado, os valores da eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas. Entretanto, bem como aponta Aragão (1997), Weber indicou ser objetivo da burocracia alcançar os fins do Estado, ou seja, a efetividade. Nota-se, assim, a coexistência dos indicadores apesar da atenção especial à eficiência. A partir do final da década de 1970 e início de 1980, com a crise fiscal e financeira decorrente da falência do modelo intervencionista de Estado, o discurso da nova gestão pública adquiriu proeminência. Ele se sustentava na crítica de que o Estado burocrático havia se desenvolvido em circunstâncias distintas do mundo moderno. Conforme destaca Motta (2013), a Nova Gestão Pública se orientava na administração privada como exemplo de eficiência e eficácia. Por outro lado, a burocracia foi considerada autorreferida e distanciada da necessidade das pessoas (OSBORNE; GAEBLER, 1994). A nova gestão pública, por meio de enfoques como governo descentralizado e voltado para o alcance de objetivos, valorizou a eficácia governamental. Conforme aponta Morais (s.d), “não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas também se faz necessária a eficácia, o comprometimento político e institucional com um planejamento competente que ocasione a obtenção dos resultados sociais aspirados pela sociedade (...)”.

O modelo gerencial, porém, é alvo de opiniões controversas. Segundo Paula (2005, p. 22), a nova administração pública mantém a dicotomia entre as dimensões política e administrativa, visto que esse modelo “adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório”. Assim, como alternativa a esse descompasso entre processo gerencial e política, a proposta de modelos de governança, novo serviço público e administração pública societal tem ganhado fôlego.

Conforme Secchi (2009, p. 358), as teorias do desenvolvimento tratam a governança como “um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social”. Segundo a Comissão Europeia, há cinco princípios cumulativos na base de uma boa governança: abertura, participação, *accountability*, efetividade e coerência

(MAGALHÃES, 2011). Para Löffler (2001, p.212), citado por Kissler e Heidemann (2006), a governança pode ser entendida como:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFLER, 2001, p. 212, citado por KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para Silva *et al.* (2013), a governança pública considera as interações interinstitucionais para a busca de melhores resultados da atuação governamental, enfatizando a efetividade das políticas públicas, assim como maior transparência das ações empreendidas com os recursos públicos para a sociedade.

O modelo societal proposto por Paula (2005) não difere muito dos critérios da governança pública, pois baseia-se na ênfase da dimensão sociopolítica, com grande relevância dada à participação social em processos decisórios de políticas públicas e a valorização de iniciativas locais. Já Denhardt (2012) aponta como alternativa à nova gestão pública o Novo Serviço Público. Entre as diretrizes do modelo, estão a reafirmação da democracia e da cidadania, a valorização das pessoas tidas como cidadãos em vez de consumidoras e a primazia do servir em vez do dirigir.

Os modelos construídos como alternativos ao gerencialismo tendem a incluir estratégias de descentralização política, adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness* e *accountability*), incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que objetivam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública (MILANI, 2008). Dessa forma, aponta-se para eminente busca pela efetividade, princípio em voga nesses modelos.

Demonstrada, assim, a correlação entre os modelos de administração pelos quais passou o País e os princípios de eficiência, eficácia e efetividade, depara-se com a proposição de que as inovações do setor público em grande parte, senão por completo, sofreram e sofrem influência do contexto histórico em que surgem. Portanto, a formulação de uma proposta inovadora é reativa ao modelo administrativo vigente.

## **Cruzamento**

Considerando o fato de que o espectro de tipologias de inovação é extenso e apresenta diversas opções de classificações e que originariamente foi desenvolvido para aplicação com finalidades de mercado, optou-se por realizar uma adaptação.

Essa adaptação consiste em agrupar as tipologias existentes, reduzindo-as em três grandes categorias de inovações capazes de abarcar as principais vertentes de inovações no setor público. Não se pretende, contudo, esgotar as possibilidades de classificações, mas explorar possibilidades para compreender melhor a inovação no setor público.

As três categorias formadas compõem-se de inovações em serviço, inovações em arranjos organizacionais e, por fim, arranjos institucionais. Com elas cruzaram-se os momentos, conforme chamados por Coelho (2012) de primeira, segunda e terceira geração de inovações no setor público. Os momentos têm vínculo histórico com as fases que marcaram a evolução da administração pública desde a introdução da Administração Pública Burocrática. Entretanto, embora se pressuponha o vínculo histórico, considera-se que a realidade pode apresentar simultaneamente as três gerações, já que, embora haja um ordenamento no arranjo das gerações, isso não quer dizer que qualquer delas tenha sido extinta à medida que mudaram os paradigmas da administração pública. Admite-se, portanto, que, conforme muda o discurso que molda determinada época, muda também o enfoque privilegiado.

As categorias criadas para expressar os tipos de inovação no setor público (serviços, arranjos organizacionais e arranjos institucionais) podem reunir prováveis tipos de inovação tradicionalmente presentes na literatura, mas essa não foi uma condição essencial. Por exemplo, a inovação em produtos foi abarcada pelo tipo de serviços, uma vez que não há produção de bens no serviço público.

### *Serviços*

A categoria da inovação em serviços abarca as inovações relacionadas com novas maneiras por meio das quais os serviços são providos pelos governos aos usuários (HARTLEY, 2005). Essas inovações se associam com o aumento da qualidade, de modo a promover o valor público (MOORE, 1995) dos serviços prestados. Conforme afirma Hartley (2005), a inovação em serviços é mais ambígua do que a inovação em produto, uma vez que ela usualmente não se materializa em torno de um artefato. A inovação em produto habitualmente ocorre por meio de empresas, as quais operam em ambiente de mercado.

A primeira geração de inovação em serviços se dá quando a introdução de novo serviço ou de melhorias nos serviços existentes promove mais eficiência no uso dos recursos públicos. Esse tipo de inovação pode ser exemplificado com a utilização das tecnologias de comunicação e informação para melhorar as condições de acesso do usuário ao serviço público, especialmente com o aproveitamento da internet como canal de prestação de serviços *online*. Tem-se, aí, o exemplo dos serviços de emissão de documentos *online*, como a emissão de certidão negativa de débitos

(NASSUNO, 2000). Antes do serviço via internet, isso só se dava com a presença do usuário nos postos da agência recolhadora. Depois de realizada a solicitação, havia um prazo para a emissão do documento. Com a emissão *online*, o usuário tem acesso automaticamente à informação, sem onerar recursos humanos e físicos envolvidos no processo, com economia de tempo e dinheiro.

Ao relacionarmos a inovação em serviços inserida na segunda geração, é destacada a satisfação das necessidades da sociedade de modo mais amplo, e não apenas de necessidades do usuário de modo específico. Assim, busca-se a eficácia dos serviços prestados pelo governo como uma prioridade do interesse público. Um exemplo desse tipo de serviço é a vacinação que erradicou a varíola. Entretanto, como afirma Morel (2006), esse processo de erradicação por meio da prestação de serviço pelo Estado foi apenas o resultado de um complexo sistema de inovação que envolveu novo produto (vacina eficaz e de baixo custo), novo método (agulha bifurcada para inoculação de quantidade de vacina constante), novos processos (envolvimento das instâncias locais de aplicação de vacina) e nova estratégia (adoção da vacinação em círculos, em vez de vacinações em massa).

A terceira geração diz respeito ao modo de prestação de serviços que envolve a aproximação entre Estado e Sociedade, imprimindo uma dinâmica de construção contínua das relações democráticas. Toma-se como exemplo desse tipo de inovação o orçamento participativo digital da Prefeitura de Belo Horizonte. Conforme Sampaio *et al.* (2010), mesmo considerando baixos os índices de deliberatividade, a ferramenta consiste em uma política de participação popular através da internet que confere oportunidade aos cidadãos de fortalecerem efetivamente as suas trocas discursivas, melhorando suas condições de empoderamento no processo decisório do município.

### *Arranjos organizacionais*

A categoria da inovação em arranjos organizacionais constitui-se das formas de organização interna do governo que visam melhorar os fluxos de comunicação, os processos de realização de tarefas e a estrutura organizacional, entre outras possibilidades (espaço de atendimento, polos, reengenharia de setores, etc.).

Sobre a inovação organizacional relacionada à primeira geração, cita-se a reestruturação organizacional inovadora onde os núcleos de trabalho são distribuídos de forma a obter uma estrutura organizacional mais eficiente e adaptada aos novos processos, sendo isso possibilitado por novas tecnologias. Uma análise dos efeitos das diversas formas de estruturas organizacionais pode ser vista no texto exemplar de Celso Furtado, publicado na Revista do Serviço Público (FURTADO, 1946). O foco se coloca sobre a eficiência organizacional. Há incontáveis maneiras de se promover

mudanças na estrutura organizacional. Mas as que envolvem a primeira geração e, conseqüentemente, a busca de eficiência, restringem-se a alterações dentro dos limites da própria organização.

Na segunda geração, ao contrário da busca pela eficiência apenas no contexto organizacional, o foco está na gestão por resultados, que pressupõe a eficácia por meio de arranjos que mesclam organizações representantes do Estado e do mercado. Tal iniciativa pode ser percebida por meio dos novos arranjos organizacionais decorrentes da Nova Gestão Pública (OSBORNE; GAEBLER, 1994; BRESSER-PEREIRA, 2000). A administração pública gerencial apresentou como princípio a separação entre atividades exclusivas de Estado, atividades não exclusivas de Estado e atividades de mercado. Para realizar atividades não exclusivas, abriram-se possibilidades de novos formatos organizacionais com personalidade jurídica própria, como as organizações sociais. No que se refere à experiência gerencial no âmbito estadual, o choque de gestão de Minas Gerais (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010) adotou medidas com o intuito de reter os gastos e reestruturar o desenho organizacional, inclusive com experiências inovadoras aplicadas, por exemplo, aos aspectos estratégicos, tecnológicos, estruturais e de controle.

A categoria dos arranjos organizacionais apresenta, como exemplo da terceira geração, as redes de cooperação da esfera pública, compostas não apenas por governo e mercado, mas também pela sociedade civil. Dias (2011) apresenta um estudo sobre essa espécie de arranjo, na qual a efetividade está fundada na legitimação social e no amplo debate para a realização do interesse público. Os novos modelos de governança que procuram aliar interesses de diversos atores em torno de objetivos comuns se inserem nesse escopo de inovações organizacionais. As redes de cooperação são exemplos desse tipo de arranjo, que procura integrar competências complementares na coprodução do bem comum.

#### *Arranjos institucionais*

A última categoria, denominada inovação em arranjos institucionais, é composta por inovações do tipo sociopolítico e conceitual, além das institucionais em si. São inovações que convergem por se tratarem da essência normativa e também cultural que rege o funcionamento das organizações no setor público e delimita a governabilidade dos atores do Estado. Além disso, as inovações inseridas nessa categoria estão relacionadas com o desenvolvimento de políticas que integram a participação popular, impactando positivamente sobre as necessidades e os direitos do cidadão. Como representam transformações sociais profundas, para se consolidarem, os novos arranjos institucionais passam por processos complexos. Tolber e Zucker (2007), por exemplo, afirmam que esses processos envolvem



a habitualização de novas práticas, a objetivação que é a materialização dos significados que ocorrem, por exemplo, quando esquemas conceituais subjetivos são convertidos em coisas objetivas, e, por fim, a sedimentação, que é a reprodução das práticas como dados sociais que se perpetuam.

Referindo-se a arranjos institucionais alinhados à primeira geração, pressupõe-se a busca por uma racionalidade mais técnica com a preocupação recaída sob as regras das instituições, como a que foi implantada no período de burocratização do Brasil, em que a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) prefigura-se como marco importante (MENON, 2010). O DASP procurava organizar e racionalizar o serviço público, bem como elaborar a proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária, compreendendo o papel do estado em seu aspecto legal-administrativo.

Sobre a perspectiva institucional com relação à segunda geração, é necessário destacar a influência do argumento da Nova Gestão Pública, que no Brasil foi traduzido por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado. A perspectiva gerencialista pressupõe a possibilidade de novas formas de ação do Estado, com base em mudanças no caráter institucional-legal das regras e na mudança cultural de valores (BRESSER-PEREIRA, 2000). É propósito do modelo gerencial, assim, mudar a ênfase do controle burocrático para um controle sobre os resultados. Com isso, as inovações institucionais de segunda geração vão seguir ao lado das tentativas de tornar realidade o governo empreendedor focado em resultados, menos controlador dos meios e mais dos fins (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Isso abre possibilidades de inovações institucionais significativas nas formas como o Estado controla seus gastos, realiza suas compras, responsabiliza os agentes públicos, desenha as funções e responsabilidades dos gestores, entre outras coisas. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um exemplo de inovação institucional, a qual estabelece parâmetros para a realização do gasto público de cada ente federativo brasileiro. Esse novo arcabouço institucional tem proporcionado impactos positivos sobre as finanças públicas – veja, por exemplo, Linhares *et al.* (2013).

A citada categoria, no que tange à terceira geração de inovação, apresenta como pressuposto fundamental a busca de efetividade dos arranjos institucionais, visando sempre ao propósito de produzir resultados duradouros e relevantes nos contextos sobre os quais eles atuam. Como exemplo desse tipo de inovação está a justiça restaurativa, na qual as partes envolvidas atuam de maneira coletiva na restauração do dano causado, resultando num acordo alcançado que proponha respostas, tais como a reparação, a restituição e o serviço comunitário, objetivando atender às necessidades individuais e coletivas, bem como promover a reintegração da vítima e do ofensor (PRUDENTE; SABADELL, 2008). Outra prática essencial expoente



dessa geração é o *accountability*. Na sua forma mais plena, o *accountability* é um instrumento que acaba por reorganizar os delineamentos institucionais das organizações públicas, no sentido de promover tanto uma mudança normativa, referente à criação de regras e leis que visam à responsabilização de atos dos governantes, quanto uma mudança cultural em duas frentes: direcionada aos cidadãos (orientados a manter estreita vigilância sobre o uso do poder concedido àqueles que foram escolhidos para governá-los) e direcionada aos governantes (que são impelidos a prestar contas das suas ações aos cidadãos que os escolheram) (ROCHA, 2011).

### Aplicação prática do diagrama analítico proposto

Como aplicação prática do modelo apresentado, propositou-se, aqui, enquadrar as iniciativas premiadas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Enap. Para isso, estabelece-se uma restrição temporal de cinco anos, enquadrando duas iniciativas de cada ano do Concurso, de 2009 a 2013, escolhidas aleatoriamente. A análise dos casos para enquadramento se limitou à descrição exposta nos relatos enviados e publicados pela Enap; sendo assim, não se pretende analisar a inovação em si, mas a descrição da inovação conforme publicada. Na sequência, apresenta-se uma breve descrição de cada iniciativa e a justificativa do enquadramento proposto.

#### Caso 1

##### Quadro 1 – Inovação em arranjos institucionais X eficácia

<b>14º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (ENAP, 2010A)</b>
<b>Experiência:</b> Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública
<b>Data do início da experiência inovadora:</b> agosto de 2003 O Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP) compõe um mecanismo institucional de incentivo à cooperação e articulação sistêmica entre os órgãos de segurança pública capaz de produzir o conhecimento necessário para subsidiar a execução de tarefas gerenciais. As iniciativas que baseiam o sistema são a criação de sistemas nacionais de coleta de dados, a modernização da infraestrutura de TI e qualificação dos profissionais para a produção desses dados e o desenvolvimento de insumos com a finalidade de auxiliar na distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Visando também consolidar a profissionalização na gestão das políticas de segurança pública federais, estaduais e municipais, e pautando a execução das ações e metas pela busca científica da solução de problemas, o SNGCSP orienta-se para diretrizes como qualidade das informações oficiais, a democratização do acesso às informações institucionais, administrativas e operacionais e renovação/modernização continuada dos órgãos de segurança pública.

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2010a).

A iniciativa representa uma nova abordagem de enfrentamento dos problemas da segurança pública. As ações a partir da implantação do SNGCSP começaram a ser baseadas em diagnósticos e a distribuição de recursos passou a obedecer a um sistema de incentivos baseado em indicadores estatísticos. Paralelamente a isso, procurou-se difundir a cultura da transparência e divulgação de estatísticas criminais. O caso exemplifica uma iniciativa na Segunda Geração de Inovações (COELHO, 2012) em arranjos institucionais, uma vez que as ações visavam institucionalizar a colaboração de diversas entidades no processo de coleta, sistematização, análise, divulgação e intercâmbio de dados, de modo a tornar as ações de segurança pública mais eficazes. A busca da eficácia se manifesta nas ações dos diversos órgãos envolvidos por meio da procura de estabelecer relação entre metas alcançadas e metas pretendidas (SANO; MONTENEGRO-FILHO, 2013). Isso se demonstra por meio da orientação para a profissionalização da gestão das ações de segurança pública, de modo a dar transparência para as informações dos indicadores de resultados – cujo foco recai sobre a possibilidade de subsídio aos processos de planejamento e avaliação de resultados das políticas de segurança. Como discutido, o foco na eficácia é valorizado pela escola da Nova Gestão Pública (OSBORNE; GAEBLER, 1994), que também preza pela profissionalização da gestão, pelo planejamento estratégico e pelo controle eficaz.

## Quadro 2 – Inovação em arranjos organizacionais e arranjos institucionais X eficácia

<b>14º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2010a)</b>
<b>Experiência:</b> Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)
<b>Data do início da experiência inovadora:</b> março de 2005 A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) atua como um projeto de educação permanente via promoção da pós-graduação na área de segurança pública. O objetivo principal da rede é democratizar o acesso dos profissionais de segurança pública aos processos de aprendizagem e aperfeiçoamento profissional, aproximando-os do universo acadêmico brasileiro. Efetiva-se a partir da parceria com instituições de ensino superior que recebem investimentos para realizar cursos nas modalidades presencial e a distância.

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2010a).

O projeto com foco sob a educação permanente, democrática e qualificada visa fomentar a articulação entre instituições policiais e a formação acadêmica especializada a partir da perspectiva de um novo paradigma de segurança pública para o país comprometido com a cidadania e com os direitos humanos. Aponta, assim, para a “construção de uma cultura de segurança pública fundada nos paradigmas da modernidade, da inteligência, da informação e do exercício de competências estratégicas, técnicas e científicas” (ENAP, 2010a, p. 113). O programa

capacita os agentes envolvidos direta ou indiretamente com segurança pública para atuarem em redes de colaboração, conforme aprofunda Dias (2011). Isso está de acordo com a categoria inovação em arranjos organizacionais. Entretanto, a partir do momento em que se predispõe a orientar as práticas policiais sob um novo paradigma de segurança pública, o qual pressupõe a mudança de valores e práticas da repressão para a prevenção, decorre-se um processo de institucionalização, nos moldes discutidos por Tolber e Zucker (2007). Isso caracteriza uma inovação de arranjos institucionais. A aproximação entre as práticas policiais e o conhecimento acadêmico do tema para geração de políticas públicas mais eficazes, no sentido de alcançar os propósitos predefinidos nas políticas e contribuir para o aperfeiçoamento da atuação dos profissionais de segurança pública, insere a iniciativa na segunda geração de inovações.

### Quadro 3 – Inovação em arranjos institucionais X eficiência e efetividade

<b>15º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2010b)</b>
<b>Experiência:</b> A Estratégia de Saúde da Família
<b>Data do início da experiência inovadora:</b> janeiro de 1994 O Saúde da Família representa uma estratégia com caráter substitutivo em relação à rede de atenção básica tradicional de saúde, na medida em que se efetiva por meio da reorientação do modelo assistencial, antes centrado na doença e agora respaldado pela valorização dos aspectos que influenciam a saúde das pessoas fora do ambiente hospitalar. A iniciativa é operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde dessa comunidade.

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2010b).

A iniciativa enquadra-se na primeira geração – eficiência, conforme Coelho (2012) – de inovações em arranjos institucionais, já que aponta para reorganização do modelo de atenção tradicional vigente no País, o qual está centrado na doença, no assistencialismo e com ênfase no atendimento hospitalar e no uso de tecnologias de alto custo. O sistema inova na medida em que viabiliza o reordenamento do modelo de atenção no SUS, agora focado na atenção primária à saúde com o acompanhamento das famílias no sentido de prevenção de agravos, o que representa, então, maior racionalidade na utilização dos demais níveis assistenciais na rede especializada de serviços em saúde, melhorando a eficiência, de acordo com a definição do conceito feita por Sano e Montenegro-Filho (2013). Ademais, a questão do território adscrito permite o planejamento e a programação descentralizada, o que também aponta para economia e controle dos recursos. Como características secundárias a serem

ressaltadas, cita-se o apoio a estratégias de fortalecimento da gestão local e do controle social e a procura de sinergia nas ações com outros setores de políticas públicas, o que representa um estágio intermediário entre os princípios da eficiência, cujo foco recai sobre a economia de recursos, e da efetividade, em que a participação social e a ação coletiva, mesmo entre as políticas, são enfocadas.

#### Quadro 4 – Inovação em serviços X eficiência

<b>15º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2010b)</b>
<b>Experiência:</b> Programa Banda Larga nas Escolas
<p><b>Data do início da experiência inovadora:</b> abril de 2008</p> <p>O Programa Banda Larga nas Escolas tem por objetivo a inclusão das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na realidade das escolas públicas urbanas nacionais, sem ônus para os estados e municípios, via parceria público-privada, com duração dos serviços até 2025. O programa se efetivou mediante a troca de obrigações do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) que, em 1997, “com a privatização das telecomunicações, imputou às operadoras a obrigação de instalação de postos de serviços telefônicos (PST) para atendimento e universalização do serviço de telefonia, situação que nunca atingiu os índices previstos” (ENAP, 2010, p. 117); sendo assim, a substituição da montagem dos PSTs pela infraestrutura necessária para o provimento de conexão à internet em alta velocidade (banda larga) em todos os municípios do Brasil representou troca de obrigações vantajosa à sociedade, que teve a oferta de serviço muito mais moderno de maneira mais rápida e eficaz.</p>

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2010b).

De acordo com a definição de Hartley (2005), a iniciativa é enquadrada na primeira geração de inovação em serviços. Trata-se de um novo serviço, antes não disponível, apesar de necessário. Na medida em que a articulação entre governo e iniciativa privada custeia a implantação e manutenção das conexões da internet sem ônus para os estados e municípios, a iniciativa se insere na primeira geração, visando, assim, à racionalidade de recursos, conforme ao que Sano e Montenegro-Filho (2013) atribuem ao conceito de eficiência, que é fazer mais com menos. Assim, a inovação na troca de obrigações pela dinâmica estabelecida entre governo e sociedades privadas em um modelo de parceria público-privada teve reflexo direto na condução e duração do programa, atingindo de maneira rápida o objetivo de propiciar conexões de ótima qualidade, garantia de renovação das tecnologias e disponibilidade dos serviços. O impacto indireto, portanto, em questões como evasão escolar e depreciação do ambiente e do material da escola, mas principalmente em relação à ascensão educacional, socialização da informação e formação cidadã é sentido mediante a adoção de um serviço cujo mecanismo utilizado para obtenção do êxito da ação estatal é baseado no uso de tecnologia aplicada à educação.

### Quadro 5 – Inovação arranjos organizacionais X efetividade

<b>16º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2011)</b>
<b>Experiência:</b> O Censo Suas como Processo de Aprimoramento e Institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil
<b>Data do início da experiência inovadora:</b> abril de 2007 O Censo Suas consiste num processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social, cujo objetivo é aprimorar o processo de tomada de decisão e retroalimentar ações e projetos de assistência social, instituindo, assim, processos gradativos de adequação dos serviços às normas e de planejamento para melhoria da gestão e do controle social do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2011).

Trata-se de um “processo para o acompanhamento da efetividade da aplicação dos recursos federais e da qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais” (ENAP, 2011, p. 90) baseado na participação e pactuação dos entes federados e envolvimento das instâncias de controle social. Assim, na medida em que o instrumento é pensado no sentido de aperfeiçoamento da gestão do Suas, da qualidade dos serviços prestados à população e da melhor articulação entre membros federados, a inovação se insere na terceira geração de arranjos organizacionais. A inovação em arranjos organizacionais é deduzida com base no fato de o processo envolver a reorganização das redes de colaboração entre esferas de governo e da sociedade, no sentido de construção de uma metodologia participativa e que favoreça o controle social. Conforme afirma Furtado (1946), a estrutura organizacional tem relação direta com a capacidade da organização de atingir seus objetivos. De outra forma, na medida em que a retroalimentação dos projetos e ações impacta na expansão da oferta e a melhoria da qualidade dos serviços prestados e na adoção e disseminação de padrões de referência para análise da qualidade das unidades e dos serviços, elucida-se, então, o viés de efetividade da iniciativa, uma vez que ilustra a “capacidade que os resultados têm de produzir mudanças duradouras e significativas” (OLIVEIRA, 2013, p. 29).

### Quadro 6 – Inovação em serviços X eficácia

<b>16º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2011)</b>
<b>Experiência:</b> Aviso para Requerimento de Benefício
<b>Data do início da experiência inovadora:</b> junho de 2009 O novo serviço caracterizado pelo envio do Aviso para Requerimento de Benefício aos segurados, contendo informações cadastrais, renda mensal estimada e orientações para agendamento do atendimento, materializa uma postura proativa da gestão, no sentido de identificar todos os segurados que implementariam o direito à aposentadoria por idade previamente à procura formulada pelos beneficiários, facilitando, assim, o acesso à informação de forma segura e prévia. Para sua viabilização, utilizam-se os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais.

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2011).

Tendo em vista que o objetivo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é promover “o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários (...)” (Decreto nº 5.870/2006, art. 1º, capítulo I, anexo I), a descrição da inovação constituída de envio do Aviso para Requerimento de Benefício aos segurados enquadra-se na categoria de serviços de segunda geração – eficácia, conforme Coelho (2012) –, já que o estabelecimento desse novo serviço permite o alcance dos resultados da organização relacionados com o conhecimento e a concessão dos direitos aos segurados. Como se elenca na iniciativa descrita, o objetivo do projeto de dar conhecimento ao segurado do direito à aposentadoria por idade foi alcançado, já que 83,11% dos segurados que receberam os avisos requereram o benefício, impactando, assim, diretamente nos resultados da organização.

### Quadro 7 – Inovação em serviços e arranjos organizacionais X efetividade

<b>17º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2013a)</b>
<b>Experiência:</b> Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Um Novo Paradigma nas Transferências Voluntárias da União
<b>Data do início da experiência inovadora:</b> setembro de 2008 O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) consiste num sistema de gestão responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. O Siconv foi desenvolvido com a finalidade de consolidar uma base de integração mais clara e padronizada para todos os envolvidos, tornando o processo de transferências voluntárias mais transparente junto à sociedade civil ( <i>accountability</i> ) e atores envolvidos e reduzindo o custo operacional, já que se efetiva por meio da rede mundial de computadores.

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2013a).

O Siconv enquadra-se na terceira geração das inovações em serviços. Trata-se da implementação de novo sistema de gestão baseado nas premissas de democratização e equidade na distribuição dos recursos, com foco no controle social. No que diz respeito ao controle social, “a inovação trazida pelo Siconv possibilita a qualquer cidadão consultar as transferências voluntárias da União por meio da rede mundial de computadores, permitindo à sociedade o controle sobre a aplicação dos recursos públicos, em consonância com os princípios constitucionais insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal” (ENAP, 2013a, p. 111). A iniciativa permite, assim, o usufruto dos benefícios sociais oriundos da boa e regular execução dos programas, o que impacta na melhoria de vida da sociedade. Outro aspecto que deve ser lembrado é que o sistema melhora a comunicação entre as entidades conveniadas, possibilitando a redução de assimetria de informações e estreitando as parcerias, provocando, assim, impacto no arranjo organizacional.

## Quadro 8 – Inovação em arranjos institucionais X efetividade

<b>17º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2013a)</b>
<b>Experiência:</b> Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar
<p><b>Data do início da experiência inovadora:</b> junho de 2009</p> <p>O modelo de gestão inovador, baseado no diálogo e na intensa participação social dos atores envolvidos, intitulado como Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, firmado pelo Governo Federal e entidades de trabalhadores e empresários do setor sucroenergético por meio de uma mesa de diálogo e resultante de negociação tripartite, tem objetivo de enfrentar o desafio de melhorar as condições de vida e trabalho no cultivo manual da cana-de-açúcar.</p>

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2013a).

O Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar promove a inovação por meio de um mecanismo conhecido como *soft law*, caracterizado por normatizar o comportamento dos atores de maneira a criar expectativas em relação à conduta daqueles que participam do processo decisório, utilizando, para isso, recomendações que incentivam a colaboração e união de esforços, fugindo, assim, de mecanismos com viés corretivo. Classifica-se, portanto, na categoria dos arranjos institucionais de terceira geração, já que institui novas formas de governança cujas premissas são o diálogo/ integração entre atores e a participação social, o que acaba por induzir os demais atores do setor econômico a adotar de forma voluntária as práticas previstas pelo compromisso.

## Quadro 9 – Inovação em arranjos organizacionais X eficiência

<b>18º Concurso Inovação e Gestão Pública Federal da Enap (2013b)</b>
<b>Experiência:</b> Novo Processo de Análise de Atos de Concentração Econômica
<p><b>Data do início da experiência inovadora:</b> maio de 2007</p> <p>O novo processo de análise de atos de concentração econômica trata das soluções implementadas para reformular e adequar à Lei nº 12.529/2011 o processo de análise de compras e fusões entre empresas, agora unificado no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Diante de gargalos identificados no processo de adequação à referida lei, necessitava-se implementar um novo sistema de análise de operações e reduzir drasticamente o tempo de análise, mantendo a qualidade da instrução dos casos. Assim, a iniciativa inovadora alterou a forma de gestão dos processos de análise de atos de concentração desde sua identificação até sua decisão final, promovendo organização mais eficiente do trabalho via criação de unidade responsável pela triagem dos técnicos, divisão funcional e por setor da economia na estrutura da Superintendência-Geral, revisão dos critérios de apresentação das operações e aplicação de técnicas de gestão de projetos e monitoramento.</p>

Fonte: Síntese de caso publicado (ENAP, 2013b).



A iniciativa acima descrita se insere, portanto, na primeira geração das inovações em arranjos organizacionais, já que representa nova estruturação que impacta no trâmite processual de trabalho, produzindo efeito direto sobre o uso eficiente do tempo e dos recursos materiais/humanos do conselho. Assim, o processo de triagem e análise dos casos por grau de complexidade representou drástica redução de tempo de análise, bem como a divisão funcional da estrutura. Ademais, a utilização de técnicas de gestão de projetos também gerou economia significativa de recursos. Como citado no relato do caso, a iniciativa foi capaz de “revolucionar o processo de análise de fusões e aquisições no Cade de forma rápida e com custos irrisórios”.

**Tabela 2 – Categorias de inovação versus gerações de inovação**

<b>Gerações</b> <b>Categorias</b>	<b>Primeira geração</b> <b>(eficiência)</b>	<b>Segunda geração</b> <b>(eficácia)</b>	<b>Terceira geração</b> <b>(efetividade)</b>
<b>Serviço</b>	Novo serviço que permite reduzir custos e/ou racionalizar recursos empregados. Ex.: Programa Banda Larga nas Escolas	Novo serviço que contribui para a realização plena dos objetivos públicos e organizacionais. Ex.: Aviso para Requerimento de Benefício-INSS	Novo serviço que melhora a qualidade da ação pública por meio da relação aproximada entre Estado e sociedade. Siconv
<b>Arranjos organizacionais</b>	Novo arranjo organizacional que permite reduzir custos e/ou racionalizar recursos empregados. Ex.: processo de análise de atos de concentração econômica	Novo arranjo organizacional que contribui para a realização plena dos objetivos públicos e organizacionais. Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)	Novo arranjo organizacional que melhora a qualidade da ação pública por meio da relação aproximada entre Estado e sociedade. Ex.: Censo Suas
<b>Arranjos institucionais</b>	Novo arranjo que permite reduzir custos e/ou racionalizar recursos empregados. Ex. Saúde da Família	Novo arranjo institucional que contribui para a realização plena dos objetivos públicos e organizacionais. Ex.: Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP)	Novo arranjo institucional que melhora a qualidade da ação pública por meio da relação aproximada entre Estado e sociedade. Ex.: Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar

Fonte: Elaborado pelos autores.



## Conclusões

Neste artigo, o objetivo foi o de realizar um estudo exploratório da inovação no setor público, propondo um modelo analítico de tipologias e categorias de inovação específicas desse contexto. Para isso, foram identificadas categorias de inovação vastamente investigadas em ambiente de mercado, antes de estabelecer pontos de convergência desse arcabouço prévio com o ambiente público. A introdução de conceitos que dizem respeito à teoria e à prática da administração pública contribuíram para a demarcação de categorias específicas de inovação no setor público: (i) serviços; (ii) arranjos organizacionais e (iii) arranjos institucionais. Partimos do pressuposto de que essas tipologias se manifestam sob ênfases distintas, as quais, assim como Coelho (2012), consideramos como inovações de primeira, de segunda e de terceira geração. Elas dizem respeito, respectivamente, aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Uma diferença fundamental que deve ser lembrada quando se pretende analisar a inovação no contexto público está relacionada com o que Moore (1995) chama valor público. Diferentemente do setor privado, que habitualmente inova como meio de sobrevivência em ambiente competitivo, a inovação no setor público precisa criar valor público, de modo a acomodar os interesses públicos e produzir bem coletivo.

Por suas características próprias, o Estado não deixa de existir pela falta de inovação, diferente do que acontece a várias empresas. Todavia, a perpetuação de um Estado pouco inovador conduz a um Estado distanciado da sociedade. Essa situação é insustentável, uma vez que a tendência é o crescimento da insatisfação e das exigências pelo atendimento das demandas sociais. Assim, a inovação é essencial para que o Estado se transforme para realizar suas funções de modo pleno.

Entre os principais resultados, foi possível observar a interposição de três variáveis exploradas ao longo do trabalho como principais influenciadoras da formulação das tipologias de inovação voltadas ao contexto do setor público: as três gerações de inovação. O cruzamento das categorias com as gerações possibilitou uma leitura complexa do fenômeno da inovação no setor público, o qual se manifesta de diversas formas, num vasto espectro de possibilidades que ultrapassam modelos estáticos distanciados do cotidiano das organizações públicas.

Tendo em vista o aspecto difuso das tipologias formuladas, integram-se os principais eixos do presente ensaio num diagrama analítico que permite classificar as diferentes iniciativas inovadoras no âmbito do setor público: as gerações de inovação (que, conforme evolução histórica dos modelos de gestão, têm seus enfoques favorecidos) e as tipologias de inovação (agora agrupadas nas categorias de inovação em serviços, arranjos organizacionais e arranjos institucionais).

Lembra-se que o modelo resultante no presente ensaio é uma aproximação, um estudo ainda exploratório sobre tema que, conforme se buscou demonstrar, ocupa espaço de importância no debate atual da administração pública. Como estudo exploratório, é um estudo ainda limitado, que não tem a pretensão de apresentar um modelo completo e final. Além disso, o uso das descrições dos casos do concurso é limitado por não apresentar todas as respostas necessárias para uma classificação plenamente adequada. Como implicações dessa proposta, elenca-se a sua principal contribuição, que é descortinar possibilidades de construção de um sistema que facilite a classificação das diferentes ações inovadoras no setor público, o que pode contribuir para fomentar a busca de aprofundamento teórico, como para orientar ações que incentivem essas práticas. O enquadramento exemplificativo dos casos do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal possibilitou evidências que sugerem a aplicabilidade do modelo. A respeito disso, é necessário afirmar que as características multifacetadas dos casos analisados ocasionaram certa dificuldade de enquadrá-los apenas sob perspectivas uníssonas. Embora isso possa representar um problema, percebe-se, contudo, que a continuidade do estudo é necessária para ampliar a compreensão sobre esse tema relevante.

## Referências bibliográficas

- ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. Replicating innovations in governance: an overview. In: UNITED NATIONS. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York, 2006.
- ANDREASSI, T. *Gestão da inovação tecnológica*. São Paulo: ThomsonLearning, 2007.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, ano 48, nº 3, set.-dez. 1997.
- BARACCHINI, Sabrina Addison. A inovação presente na administração pública brasileira. *Revista de Administração de Empresas.*, v. 42, n. 2, São Paulo, Apr./June, 2002.
- BARLACH, Lisete. Liderança e inovação na administração pública. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 2, n. 1, 2012.
- BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA, M. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, Brasil, v. 47, n.1, jan. 2013.
- BRASIL. Presidência da República (F.H. Cardoso), 1995. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Disponível em: <<http://inovacao.ena.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, jul.-set., 1997, p. 24-38.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4. Julho, 2000, p. 55-72.
- COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: DENHARDT, R. B. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DIAS, C. N. Redes de cooperação social como estratégia para a implementação de políticas públicas: o caso da PNDR. V ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA. *Anais*. Porto Alegre, 15-17 de maio, 2011.
- ENAP. *Ações premiadas no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2009*. – Brasília: Enap, 2010a.
- ENAP. *Ações premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2010*. Brasília: Enap, 2010b.
- ENAP. *Ações premiadas no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2011*. – Brasília: Enap, 2011.
- ENAP. *Ações premiadas no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2012*. Organizado por Flavio Schettini Pereira– Brasília: Enap, 2013a
- ENAP. *Ações premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2013*. Organizado por Flavio Schettini Pereira– Brasília: Enap, 2013b.
- ENAP. *Ações premiadas no 19º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2014*. Organizado por Flavio Schettini Pereira– Brasília: Enap, 2014. FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Revista Administração e Diálogo*, n.11, v. 2, 2008, p. 69-89.
- FURTADO, Celso M. Teoria da estrutura em organização. *Revista do Serviço Público*, v. 1, ano 9, n. 2, 1946, p. 17-26.
- HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management*, n. 25, v. 1, p. 27-34, 2005.
- JUNQUILHO, Gelson Silva. *Teoria da Administração Pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Brasil, v. 40, n. 3, mai./jun. 2006.
- KOCH, P.; HAUKNES, J. *Innovation in the public sector*. Publin Report n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005. Disponível em: <<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1 jun. 2016.
- LIMA, D.; VARGAS, E. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, Brasil, v. 46, n. 2, mar./abr. 2012.
- LINHARES, Fabricio; PENNA, Christiano; BORGES, Glenda. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, 2013, p. 1359-1373.
- LÖFFER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

- MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. *Governança em organizações Públicas- desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União*. Artigo (Especialização em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública), Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2011.
- MENON, G. A tentativa de racionalização do estado brasileiro na era Vargas: uma breve análise sobre o DASP. *Revista FIDES*, v. 1, n. 2, ago.-dez., 2010, p. 154-167.
- MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, Brasil, v. 42, ago. 2008.
- MOORE, M. H. *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- MORAIS, Janaina Jacolina. *Princípio da eficiência na Administração Pública*. Disponível em: < [http://www.eduvaleavare.com.br/ethosjus/revista3/pdf/principio\\_eficiencia.pdf](http://www.eduvaleavare.com.br/ethosjus/revista3/pdf/principio_eficiencia.pdf)>. pp. 5/6. Acesso em: 04 Fev. 2014.
- MOREL, C. M. Inovação em saúde e doenças negligenciadas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 22, v. 8, p. 1522-1523, ago. 2006.
- MOTTA, Paulo Roberto Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 53, n. 1, jan.-fev., 2013, p. 82-90.
- MULGAN, G.; ALBURY, D. *Innovation in the Public Sector* Discussion paper, London: Cabinet Office Government, 2003.
- NASSUNO, Marianne. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 4, 2000, p. 61-98.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: *Políticas públicas em debate*. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013. 320p.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora GV, 2005.
- PRUDENTE, N.; SABADELL, A. Mudança de paradigma: justiça restaurativa. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, América do Norte, v. 8, jul. 2008.
- QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-2010) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, n. 44, v. 3, maio-junho, 2010, p. 679-705.
- ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 2, 2011, p. 82 – 97.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opin. Pública* [online], v.16, n. 2, 2010, p. 446-477.

SANDAMAS, Claire. Innovation in public services: literature review. *Innovation Fórum*, 2005. Disponível em: < <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>>. Acesso em: 25 Abril 2014.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO-FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na Gestão Pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 22, 2013, p. 35-61.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultura, 1982.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Brasil, vol. 43, out. 2009.

SILVA, F. DE A.; MARTINS, T. C. P. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 2, 2013, p. 249-271.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 01-13, dez. 2003.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007.

Dany Flávio Tonelli

Doutor em Administração, professor e pesquisador no Programa de Pós-graduação em Administração Pública e na graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Atualmente é pró-reitor adjunto de Extensão e Cultura na mesma universidade.

Contato: danytonelli@dae.ufla.br

Samantha Thais Baião Moreira

Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras. Diretora de Projetos e Comunicação no Centro Acadêmico de Administração Pública - CenAAP/UFLA.

Contato: samanthamoreira11@yahoo.com

Iasmim Mesquita

Graduada em Administração Pública. Atualmente participa de processo seletivo para mestrado em Gestão Pública.

Contato: iasmimmesquita11@hotmail.com

Stephania Rezende Silva

Graduada em Administração Pública.

Contato: stephaniarezende1994@gmail.com

Maria Olívia Silva e Vasques

Graduação em Administração Pública. Atualmente é mestranda em Administração, na área de concentração Gestão de Negócios, Economia e Mercados.

Contato: olivia\_vasques1@hotmail.com

# Responsividade democrática na democracia brasileira

**João Henrique Pederiva**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Patrícia Lima Martins Pederiva**

*Universidade de Brasília (UnB)*

A mensuração de quanto é necessário para alterar a realidade social – conexão orçamentária – e a avaliação das correspondências entre agendas de escolhas efetuadas pelos agentes públicos e agendas de preferências populares – responsividade democrática – permitem inferências sobre a qualidade dos sistemas políticos democráticos e a incidência de riscos regulatórios. O teste empírico desse modelo analítico utiliza dados de gastos federais brasileiros, registros de atividades no Plenário do Senado Federal e indicações do principal problema nacional em pesquisas de opinião pública efetuadas pelo Latinobarômetro. Os resultados confirmam o maior risco regulatório associado à dívida pública e previdência social, além do descompasso entre as agendas da população e dos agentes públicos legislativos e executivos. Tal descompasso indica a necessidade de incentivar, mediante a regulação das prestações de contas governamentais, o maior alinhamento das expectativas reveladas pelas agendas de preferências dos diversos integrantes do sistema político brasileiro.

**Palavras-chave:** democracia, *accountability*, acesso à informação, transparência governamental, controle social

---

[Artigo recebido em 26 de maio de 2015. Aprovado em 8 de março de 2016.]

## Responsividada democrática en la democracia brasileña

La medida de lo necesario para cambiar la realidad social – conexión presupuestaria – y de la correspondencia entre agendas de decisiones tomadas por los agentes públicos y agendas de las preferencias populares – responsividada democrática – permite inferencias acerca de la calidad de los sistemas políticos democráticos y la incidencia de los riesgos regulatorios. La prueba empírica de este modelo analítico utiliza datos de gastos federales brasileños, registros de actividades en el Senado e indicaciones populares del principales problema nacional en encuestas de opinión pública realizadas por Latinobarómetro. Los resultados confirman el mayor riesgo regulatorio asociado con la deuda pública y la seguridad social, además de la falta de coincidencia entre las agendas de la población y de los funcionarios legislativos y ejecutivos. Ese desajuste indica la necesidad de ajuste de las prestaciones de cuentas gubernamentales, buscando mejor alineamiento de las expectativas reveladas en las agendas de las preferencias de los integrantes del sistema político brasileño.

**Palabras clave:** democracia, accountability, acceso a la información, transparencia gubernamental, control social

## Democratic responsiveness in Brazilian democracy

The measurement of how much is necessary to change the social reality – budgetary connection – and the assessment of the correlation between agendas of choices done by public agents and the people – democratic responsiveness – enable us to make inferences about the quality of democratic political systems and the incidence of regulatory risks. The empirical test of that analytical model uses data related to Brazilian federal expenditures, the records of activities in the plenary of the Federal Senate and indications of the main national problem in public opinion survey conducted by the Latinobarometro Corporation. The results confirm a higher regulatory risk associated with debt and social welfare. In addition, it shows a mismatch between the agendas of the population and the agendas of the legislative and executive public agents. Such disparity indicates the need to encourage further alignment of the expectations revealed in the preferences agendas of the partnerships of the Brazilian political system by regulation of the governmental accountability.

**Keywords:** democracy, accountability, access to information, government transparency, social control



## Introdução

As abordagens pragmáticas e empíricas dos vínculos entre informação e democracia têm merecido cada vez mais atenção de pesquisadores e da opinião pública (MATTESSICH, 1995; O'DWYER, 2005). A responsabilidade pelas prestações de contas governamentais (*accountability*) determina que, nas democracias, o cidadão delegante tenha direito às informações que lhe permitam debater publicamente os temas de interesse coletivo com os demais cidadãos e respectivos representantes delegados (GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, 2002, § 18; O'DWYER, 2005; SHAPIRO, 2006).

Em sua teoria democrática, Downs (1957) enfatiza a racionalidade informacional que preside as relações entre cidadãos e governantes e afirma a necessidade de focalização da atenção pública em áreas decisórias. Tal focalização ocorre por intermédio de quatro tipos ideais de provedores de informações para os cidadãos não especialistas: governos, políticos, grupos de interesses e profissionais em coleta, produção e divulgação (mídia). O uso dessas informações subsidiadas, isto é, disponibilizadas sem custo adicional específico para os cidadãos, eleva o risco de perda do controle social sobre os critérios empregados na elaboração e disseminação dessas informações, uma vez que os governos são parte interessada na relação de *accountability*.

The vast majority of these [governmental] data are shaped solely by the necessities of administration and are not political in nature. Nevertheless, they provide important evidence for citizens who are making political decisions, because they tell these citizens what policies the government is carrying out. Since any changes in policy must be especially well-girded with instructions to those affected, a great deal of this information is focused upon differential areas of action (DOWNS, 1957, p. 227).

De fato, a análise dos relacionamentos entre regulação das prestações de informações públicas e qualidade das democracias representativas permite a identificação de potenciais pontos de carências regulatórias e sugere aperfeiçoamentos da ordem jurídica que reduzam os custos transacionais da representação política e melhorem a qualidade da democracia representativa (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; SOROKA; WLEZIEN, 2010).

O principal argumento ora examinado é de que a regulação da *accountability* afeta o mercado informacional, concernente à percepção e à avaliação das políticas públicas prestadas, com efeitos diretos e imediatos na qualidade do controle social e da democracia em geral. Assim, situações de maior descompasso entre as agendas populares, de elites e de prestações públicas sugerem a necessidade de



maior atenção legiferante, dada a elevação dos riscos de oportunismo decorrentes da menor visibilidade temática para o controle social dos interessados nos custos e nos efeitos da representação.

Pragmaticamente, a aferição da qualidade dessa regulação passa pela identificação continuada e objetiva das agendas de preferências dos públicos contemplados de modo sistemático pelas escolhas públicas (O'DWYER, 2005). Empiricamente, o presente trabalho usa a conexão orçamentária e a responsividade democrática como construtos teóricos que amparam a mensuração da correspondência entre as agendas das políticas de gastos e das preferências das elites parlamentares federais e da população na democracia brasileira.

A conexão orçamentária traduz as atividades políticas em informações de desempenho comparáveis no tempo e entre diferentes modalidades de representação (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Desse modo, a conexão orçamentária identifica as expectativas coletivas, quanto aos meios empregados e aos resultados pretendidos e alcançados por tais atividades.

Tal conexão responde objetiva e sucintamente à pergunta sobre o quanto é necessário para manter ou alterar a realidade presente, e permite a realização de inferências acerca do encaminhamento observado pelas ações governamentais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). A definição da conexão orçamentária abrange as dimensões qualitativas e quantitativas das variáveis, mediante definição de critérios para inclusão ou exclusão em categorias analíticas e métricas numéricas de natureza financeira, física e relacional, como percentuais ou proporções.

A conexão orçamentária está associada a práticas e instituições que podem reduzir ou aumentar incertezas. Em sistemas políticos democráticos, os incentivos do sistema político deveriam alinhar escolhas coletivas e políticas públicas às demandas populares majoritárias. Assim, menores graus de convergência entre tais agendas refletem incentivos regulatórios não democráticos e identificam níveis mais reduzidos de democracia, além de maiores graus de incerteza sobre a sustentabilidade das escolhas públicas associadas aos processos decisórios nas arenas de representação política (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Desse modo, diferentes graus de correspondência entre essas agendas também indicam as áreas ou os temas em que há mais necessidade de atenção regulatória, sob risco do aumento da incidência de oportunismos decisórios dos agentes públicos em prejuízo da representação substantiva dos principais, isto é, a população em geral ou, pelo menos, os públicos majoritários (SUNSTEIN, 2001; PITKIN, 1967).

O conceito de responsividade democrática ora empregado comporta várias facetas. Por exemplo, Soroka e Wlezien (2010) usam esse construto para medir a qualidade democrática das instituições políticas. Contudo, eles não exploram o seu potencial ético e normativo.

Considerando os ideais de justiça social, “La capacidad ético-responsiva requiere de la sabiduría práctica que considere la singularidad del caso, pero pasando por la prueba de la norma [...]”, sob pena de o relativismo moral descambar no arbítrio de minorias ou majorias (GONZÁLEZ, 2010, p. 251). Assim, cumpre a inclusão explícita da dimensão normativa no escopo dos estudos de causas, efeitos e desdobramentos da responsividade democrática.

O arbítrio de minorias, isto é, a representação política pautada por agendas que não são consenso entre todas as pessoas alcançadas pelas escolhas públicas nem sequer entre os respectivos públicos majoritários, sinaliza um descumprimento do compromisso democrático dos sistemas políticos (O'DWYER, 2005; SHAPIRO, 2006).

Após a apresentação do contexto teórico das instituições democráticas relevantes, são discutidos o modelo analítico observado, o tratamento qualitativo e quantitativo dos dados e os resultados obtidos. A conclusão é de que a exclusão e o descompasso do controle social, por falta de visibilidade dos temas ou captura das agendas por minorias, sugerem menor qualidade da representação exercida em sistemas políticos nominalmente democráticos e apontam para áreas ou temas de maior fragilidade regulatória. Nos apêndices, constam tabelas com os dados dos gastos públicos, dos registros de Plenário do Senado Federal e dos principais problemas nacionais brasileiros, além de detalhamentos metodológicos.

### **Contexto teórico: instituições democráticas e escolhas públicas**

Os sistemas políticos respondem pelas escolhas públicas nacionais dotadas de coercitividade – *authoritative public decisions* (ALMOND *et al.*, 2010). As assimetrias sistemáticas de informações atribuíveis aos sistemas políticos refletem e aprofundam as clivagens sociais entre as diversas categorias de públicos. Tal situação evidencia descumprimento continuado dos ideais normativos de redução das desigualdades categóricas e indica arquiteturas institucionais incompatíveis ou desalinhadas com as expectativas democráticas (TILLY, 2007; DALTON, 2008).

Segundo Richard Posner (2003), a superação das críticas aos sistemas democráticos oriundas dos modelos deliberativos e elitistas (minimalistas) de democracia exige que a modelagem dos comportamentos e dos respectivos incentivos ocorra em bases positivas, mais do que normativas.

A democracia deliberativa enfatiza os pressupostos de ideias e habilidades cognitivas autônomas, para a manutenção e a ampliação de espaços públicos que lidem com agendas de opiniões públicas alternativas às dos agentes governamentais. O modelo elitista, por sua vez, destaca os sentimentos e desejos individuais, inclusive dos iletrados, nas escolhas dos representantes mediante eleições. O modelo deliberativo exige competências políticas que extrapolariam o tipo ideal do

cidadão mediano, enquanto o modelo elitista ou minimalista afasta os cidadãos das escolhas públicas efetuadas pelos respectivos representantes. No primeiro caso, as alternativas de agendas não seriam competitivas, verdadeiramente, enquanto no segundo caso, a soberania popular terminaria no momento da posse dos representantes eleitos (POSNER, 2003).

A superação das críticas formuladas a esses modelos típicos da representação política democrática passa pelas questões informacionais, especialmente a redução das assimetrias entre agente e principal com mais controle social (SUNSTEIN, 2001; PEDERIVA; RENNÓ, 2015; O'DWYER, 2005).

Desse modo, a divulgação de informações pertinentes diminui tais assimetrias, aumenta a legitimidade da seleção dos agentes e a definição do grau adequado de delegação dos cidadãos aos agentes públicos, além de fortalecer o controle social e a qualidade da representação democrática. “Still, citizen-elite agreement is a basic standard for judging the representativeness of a democratic system. Agreement is a meaningful test because it [...] is a critical goal of representative democracy” (DALTON, 2008, p. 223).

Sunstein (2001) lembra que as deficiências informacionais induzem níveis inadequados de demandas regulatórias. Tais inadequações surgem como carências ou excessos de regulação. “When interest groups exploit cognitive mechanisms to create unwarranted fear or diminish concern with serious problems, it is desirable to have institutional safeguards” (SUNSTEIN, 2001, p. 236).

Assim, o risco regulatório ora versado remete à qualidade das instituições que regulam a prestação governamental de utilidades públicas submetidas à deliberação popular. A menor visibilidade dos critérios utilizados para essa prestação e a redução do controle social das agendas dos agentes públicos aumentam as chances de desvios e vieses regulatórios não democráticos e comportamentos inapropriados, eventualmente facultados ou até mesmo indevidamente legitimados pela regulação deficiente.

As duas primeiras condições informacionais e institucionais requeridas por North (1990) para um mercado político assemelhado ao modelo de custo transacional zero das trocas econômicas eficientes são que as partes afetadas saibam como as mudanças legislativas as afetarão e que isso seja comunicado aos agentes legisladores, os quais deveriam atuar fielmente de acordo com esse comunicado.

Assim, informações relevantes nas prestações de contas contribuem para a garantia institucional de níveis regulatórios adequados. Uma dessas informações consiste na identificação dos temas com riscos mais elevados de exploração indevida dos mecanismos cognitivos, que demandam mais regulação do que aqueles em que o controle social é mais evidente, conforme a correspondência das agendas.

Para Krehbiel (1996), as teorias informacionais enfatizam o modo com que as instituições legislativas incentivam a especialização individual e o compartilhamento de conhecimentos políticos relevantes entre eventuais competidores por políticas distributivas. Numa organização legislativa informacional eficiente, as maiorias legislativas colhem frutos coletivos da especialização individual e controlam os benefícios distributivos, em lugar de conceder tais benefícios desproporcionalmente.

O controle da pauta legislativa faz com que o potencial efeito negativo de conflitos decorrentes da discussão de temas polêmicos ou controversos seja prevenido pela não colocação de tais temas em pauta (COX; MCCUBBINS, 2005). Desse modo, o consenso majoritário prévio dos representantes marca os temas legislativos pautados nos plenários, instâncias deliberativas máximas e mais representativas do Poder Legislativo. Assim, a ausência de um tema em plenário evidencia o consenso pela sua não problematização, discussão e eventual alteração, o que também significa a opção pela manutenção dos incentivos institucionais e quadro de relações sociais vigentes.

A opinião parlamentar mediana transparece na seleção da pauta dos temas apresentados, deliberados ou decididos, mais do que as posições pontualmente favoráveis ou desfavoráveis (COX; MCCUBBINS, 2005). Ademais, na democracia representativa brasileira, os parlamentares dispõem, formalmente, sobre todas as matérias de competência da respectiva esfera federada, mesmo sem anuência do Chefe do Executivo (BRASIL, 1988).

Assim, em um sistema político representativo democrático, as agendas de gastos públicos seriam congruentes com as agendas da população e dos seus representantes legislativos (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; SOROKA; WLEZIEN, 2010). Por conseguinte, os parâmetros obtidos da aferição da responsividade das agendas de gastos seriam relevantes do ponto de vista estatístico, com sinal positivo e similares para as agendas parlamentares – isto é, uma minoria detentora de recursos políticos – e da população representada.

Outras possibilidades de resultados seriam a responsividade não democrática, indicando comportamentos sistematicamente dissonantes das agendas de gastos em relação às agendas da população, ainda que coerentes com as agendas das minorias, ou a ausência de relações estatisticamente significativas. Essas duas últimas situações não se coadunam com o alegado compromisso democrático de representação.

As três possibilidades foram examinadas, de 2003 a 2009, com dados dos gastos federais brasileiros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010), dos registros de atividades no Plenário do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2010, 2011) e das pesquisas de opinião pública efetuadas pelo Latinobarômetro (2010) acerca do principal

problema nacional. Tais dados estão disponíveis em páginas da internet e, com exceção dos dados de Plenário do Senado, processados pelos autores do presente trabalho, têm reconhecimento nacional e internacional em pesquisas acadêmicas afins de outros autores (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

## Modelo analítico

Uma representação democrática substantiva pressupõe reduzidos níveis de assimetria informacional (PITKIN, 1967; SOROKA; WLEZIEN, 2010). O controle eficiente, eficaz e efetivo dos benefícios distributivos torna as agendas de políticas públicas de gastos governamentais congruentes com as agendas legislativas e da população. As diferenciações entre essas agendas podem ser atribuídas a atritos cognitivos e assimetrias informacionais, entendidos como desconhecimento das consequências das respectivas alternativas de escolhas ou apreciações morais ou ideológicas divergentes acerca dessas consequências. O ponto essencial é que, quanto mais discrepantes as agendas, maiores os empecilhos apresentados para o controle social democrático substantivo.

A diferenciação sistemática entre agendas pode decorrer de falhas estruturais nos processos de divulgação das informações relevantes, oriundas dos públicos e entre e para eles, ou de divergências contínuas no enquadramento ideológico das apreciações ou dos juízos efetuados acerca dos eventos. A primeira situação revela uma regulação informacional deficiente ou enviesada, enquanto as apreciações ou os juízos rotineiramente divergentes sugerem a falta de congruência ideológica entre representantes e representados. Ambas as situações sugerem falhas de representação política democrática e reduzem a qualidade das democracias (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Eventuais deficiências informacionais podem ser localizadas e corrigidas, pela adequada regulação das prestações de informações, inclusive nas contas anuais de governo. Nesse particular, a identificação das correspondências, entre as agendas das políticas governamentais, da população e dos agentes públicos, permite identificar os temas menos submetidos ao controle social e, potencialmente, mais carentes de regulação (O'DWYER, 2005; SUNSTEIN, 2001). Tal regulação visa diminuir os custos transacionais da representação política, aumentar os incentivos para que os diversos públicos deliberem de modo bem informado e estimular escolhas governamentais e políticas públicas mais aderentes aos atributos de representação política democrática substantiva.

Os juízos rotineiramente divergentes indicam diferenças ideológicas persistentes e altos riscos de potenciais conflitos de representatividade, ora traduzidos na ausência de responsividade democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Tais conflitos

fragilizam também a legitimidade das escolhas coletivas, a credibilidade das políticas públicas adotadas e a confiança na capacidade governativa de os agentes políticos conduzirem as expectativas nacionais de forma sustentável. Essa crise de confiança aumenta os custos transacionais para os agentes sociais – com reflexos, por exemplo, em taxas de juros e câmbio, no plano econômico – e sinaliza para mais chances futuras de índices piores de emprego, renda e satisfação com o desempenho da economia e do sistema político em geral.

Para os fins do presente trabalho, os índices não democráticos refletem o distanciamento sistemático entre as expectativas reveladas pelas agendas de gastos, pelos registros das atividades de plenário e pelas pesquisas de opinião pública sobre o principal problema nacional. A eventual indeterminação dos resultados aparece na forma da irrelevância estatística dos parâmetros obtidos, em decorrência da falta de informação suficiente para discriminar vínculos relevantes entre as variáveis observadas.

A comparação de três diferentes conjuntos de dados exige a elaboração de um índice analítico único, que permita a comparação das preferências alocativas, reveladas pelos gastos federais, pelas elites legislativas, mediante atividades de Plenário do Senado Federal, e pela população, por intermédio das pesquisas de opinião pública.

A unidade analítica *macrotema* viabiliza a comparação dos dados de gastos públicos federais, registros das atividades do Plenário do Senado e indicações do principal problema nacional. A formalização dessa ou outra categoria similar de macrotemas, capaz de incluir também outras formas de escolhas públicas e atividades de representação política, no ordenamento jurídico nacional, permitirá visão ainda mais ampla da diversidade democrática existente nos subsistemas políticos e dos pontos de maior ou menor fricção cognitiva e valorativa, isto é, dos graus de risco regulatório (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Os gastos públicos observam a classificação funcional ou por finalidade, que expressa as grandes áreas temáticas dos gastos. Os registros das atividades de Plenário do Senado Federal constam das atas publicadas na internet. Tais registros podem ser categorizados conforme a classificação funcional. Essa classificação funcional, compactada em sete macrotemas, permite a comparação das preferências de gastos federais, em sua maioria, a cargo do Poder Executivo, com as preferências das elites legislativas, representadas nas atividades desse Plenário, e as indicações do principal problema nacional pela população (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

As áreas temáticas ora empregadas harmonizam-se, na medida do possível, com a Classificação das Funções do Governo (Cofog), patrocinada pela Organização das Nações Unidas e pelo Fundo Monetário Internacional. Essa classificação contém

macrofunções e é internacionalmente indicada para os orçamentos públicos. Entretanto, o Brasil optou por criar uma categoria própria de funções, sem macrotemas ou macrofunções (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 1999).

O Quadro 1 explicita os relacionamentos qualitativos entre as três classificações, com destaque para os sete macrotemas ora empregados – *sem correspondência, trabalho, segurança, saúde, educação, direitos e administração*.

**Quadro 1 – Problemas nacionais, macrotemas e funções orçamentárias**

Principal problema nacional (Latinobarômetro)	Macrotema	Função orçamentária (Brasil)
Não respondeu Não soube Nenhum Outros	Sem correspondência	Encargos especiais previdência social Refinanciamento Reserva de contingência
Baixo salário Instabilidade laboral Falta de trabalho	Trabalho	Agricultura Trabalho
Corrupção Narcotráfico Segurança pública Terrorismo Violencia	Segurança	Segurança Essencial à justiça judiciária
Consumo de droga Saúde	Saúde	Saneamento Saúde
Educação	Educação	Ciência e tecnologia Cultura Educação Desporto e lazer
Pobreza Distribuição de renda Discriminação racial Habitação		Assistência social Organização agrária Habitação Urbanismo

Principal problema nacional (Latinobarômetro)	Macrotema	Função orçamentária (Brasil)
Inserção de jovens		Gestão ambiental
Meio ambiente		Direitos da cidadania
Violação de direitos	Direitos	
Crise política		Administração
		Legislativa
Economía		Comércio e serviços
		Indústria
Transporte		Transporte
Fronteiras		Defesa
Inflação		
País vizinho		Relações exteriores
Aquecimento global		Energia
Serviço básico	Administração	Comunicações

Fonte: Pederiva e Rennó (2015).

O macrotema *sem correspondência* identifica a falta de correspondência entre as funções orçamentárias e os problemas apontados pela população nas pesquisas do Latinobarômetro. Segundo o Quadro 1, estão nesse grupo assuntos recorrentes para aqueles que lidam diuturnamente com finanças públicas: *previdência social*, *encargos especiais*, *refinanciamento* (da dívida pública) e *reserva de contingência*.

As funções orçamentárias incluídas no macrotema *sem correspondência* não têm visibilidade perante a opinião pública, embora representem parcela significativa e relevante das escolhas públicas, vinculadas diretamente a escolhas intertemporais. Assim, previdência social e dívida pública (encargos especiais e refinanciamento) são desconsideradas pela população como problemas nacionais, embora alberguem cerca de 85% dos gastos públicos federais (Apêndice A). Isso indica que esses temas estão sendo satisfatoriamente atendidos, simplesmente esquecidos ou percebidos como inalcançáveis ou fora do escopo deliberativo dos indivíduos pesquisados (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

No âmbito quantitativo, cada um dos sete macrotemas aparece como uma proporção dos respectivos totais anuais de gastos, registros ou indicações. A relevância dessas funções vinculadas diretamente a escolhas intertemporais para as finanças públicas decorre da sua materialidade. Desse modo, a população delibera sobre temas que abrangem apenas cerca de 15% dos gastos federais. Tal descompasso justifica a preocupação com riscos regulatórios mais elevados nessas temáticas.

Tal situação persiste ao longo das três agendas de gastos, que seguem as etapas do processamento da despesa pública: 1) lei orçamentária anual (*lei*), com promessas



de solução futura de conflitos distributivos presentes na forma de autorizações para gastos especificados no ano seguinte; 2) execução das autorizações orçamentárias (*executado*), na forma do comprometimento dessas autorizações para a solução diferida dos conflitos distributivos encaminhados no passado; 3) desembolsos efetuados, pelo Tesouro Nacional (*pago*), com base nas autorizações orçamentárias, ou seja, a solução presente de conflitos distributivos encaminhados no mesmo ciclo orçamentário.

A reserva de contingência consiste numa categoria de recursos previstos nas leis orçamentárias, apropriáveis ao longo da execução do orçamento, e não tem relevância para este exame, assim como os demais integrantes do macrotema *sem correspondência* (Apêndices B e C).

A verificação da correspondência de agendas da população e do Senado Federal com os gastos federais recomenda ainda a introdução de uma variável que sinaliza os anos maiores do que 2005. Houve mudança de padrão, durante o período examinado, na tramitação da lei orçamentária federal até sua vigência. Após o atraso de mais de 200 dias, em 2000, houve um período de relativa estabilidade, até 2005, em que a maior defasagem foi de aproximadamente 25 dias. Contudo, em 2006, houve novo atraso, de quase 150 dias, e um comportamento de altos e baixos aderente aos ciclos eleitorais brasileiros. Desse modo, a introdução dessa variável distingue dois padrões diferentes no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo federais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

O modelo detalhado da regressão consta do Apêndice D.

## Resultados obtidos e análise

A Tabela 1 apresenta os resultados das nove regressões. Verifica-se, em cada agenda de gasto – *lei*, *executado* ou *pago* –, a possibilidade de correspondências com até dois anos de diferença em relação às agendas de Senado e população.

**Tabela 1 – Graus de responsividade**

públicos	Lei	Brasil	
		Executado	Pago
t			
senado	0,77****	0,59***	0,54***
p	0	0,01	0,01
população	-0,25	-0,56****	-0,46**
p	0,4	0	0,04

	Brasil		
públicos	Lei	Executado	Pago
ano>2005	0,11****	0,15****	0,14****
p	0	0	0
constante	-3,82****	-3,62****	-3,73****
p	0	0	0
observações	42	42	42
chi2	33,45	34,12	21,43
t+1			
senado	0,90****	0,67***	0,59**
p	0	0	0,02
população	0	0,22	0,26
p	0,99	0,48	0,44
ano>2005	0,29****	0,17****	0,12****
p	0	0	0
constante	-4,00****	-3,70****	-3,78****
p	0	0	0
observações	42	36	36
chi2	417	47,85	41,72
t+2			
senado	0,85****	0,63***	0,50**
p	0	0,01	0,03
população	-0,19	-0,54	-0,4
p	0,63	0,09	0,2
ano>2005	0,33****	0,12****	0,12****
p	0	0	0
constante	-3,93****	-3,56****	-3,68****
p	0	0	0
observações	36	30	30
chi2	151,29	71,08	27,86

Fonte: Pederiva e Rennó (2015).

\* p<10%, \*\* p<5%, \*\*\* p<1% ou \*\*\*\* p<0,1%.

As três agendas de gastos apresentam correspondências significativas, a 5%, e positivas com as agendas do Plenário do Senado Federal em todas as defasagens temporais. A relação mais intensa ocorre com um ano de defasagem, ou seja, a mudança de agenda legislativa em um ano tem a maior correspondência no gasto do ano seguinte.

Outra observação relevante é que os parâmetros de Senado diminuem, da esquerda para a direita, ou seja, de uma etapa da despesa pública para a seguinte, observando a crescente participação do Poder Executivo. Tal resultado comprova a estabilização cada vez maior das expectativas quanto à solução distributiva dos acordos pactuados ao longo do processamento dos gastos públicos.

A população, diferentemente de senado, não obtém responsividade democrática dos gastos públicos. Além da falta de correspondência significativa entre indicações da população e gastos do mesmo ano, a 5%, destaca-se a responsividade não democrática dos gastos executado e pago do mesmo ano em relação à população. Esse resultado evidencia antagonismo sistemático, na esfera do Poder Executivo, entre gastos e preferências populares.

Dessa maneira, comprovado está o desalinhamento entre as respectivas agendas de agentes públicos federais – eleitos ou não, nos Poderes Executivo e Legislativo – em relação aos seus representados políticos. Isso significa que, em lugar de caixa de ressonância da vontade popular, o Plenário do Senado atua com agendas próprias, em combinação com o Poder Executivo, principal responsável pela execução orçamentária e financeira.

O risco regulatório associado às assimetrias informacionais e de expectativas correspondentes aparece na falta de correspondência relevante entre gastos e agendas populares e no antagonismo sistemático entre esses gastos e a indicações da população.

A mudança no padrão dos gastos, depois de 2005, por conta das mudanças, nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, é significativa, a 1%, em todas as agendas de gastos e intervalos temporais. O resultado aponta para a necessidade de maior controle social do risco regulatório, especialmente no tocante à dívida pública e à previdência social, dado que ambos os Poderes são agentes da população.

O intercepto negativo, também relevante, recomenda o aperfeiçoamento do modelo de responsividade democrática empregado, por mudanças de critérios e incorporação de outros dados.

Os avanços desse modelo analítico incluem a regulamentação do seu uso nas análises de prestações de contas, inclusive com o detalhamento dos fluxos informacionais por temática de política pública no País. Diferentes temas contam com históricos distintos de mobilização, além de públicos dotados de diferentes recursos de poder que influenciam e são influenciados de maneira diversa pelas ações governamentais.

Por exemplo, Pederiva e Rennó (2015) identificaram a ausência de responsividade democrática das agendas de gastos em relação às agendas dos públicos específicos que aprovaram o governo, estavam em melhor situação econômica, apresentaram escolaridade mais elevada ou eram do gênero masculino.

Todavia, quando observada a responsividade da população e desses públicos específicos aos gastos governamentais, as agendas de gastos precederam em até dois anos as agendas populares, com particular destaque para o público com escolaridade mais elevada (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Como tais resultados foram obtidos de forma

agregada, outro desdobramento recomendável das pesquisas sobre responsividade democrática consiste em detalhar cada uma dessas relações, conforme a temática e o público, para aferição da efetividade da autonomia da participação popular, assim como dos incentivos institucionais operados nessa direção.

Ademais, existe a possibilidade de os resultados ora apresentados mudarem, por conta de questões metodológicas, como as fontes dos dados, os critérios de agregação e os modos de ligação entre as variáveis. Essa última restrição aumenta o mérito da estabilização e da uniformização normativas da coleta e do tratamento de dados para a apuração dos indicadores de responsividade democrática. Tal normatização inclui a mobilização de outros recursos públicos e outras formas de atividades de representação e escolhas públicas, além da especialização de temas e públicos, como já mencionado.

## Conclusão

As narrativas em torno da conexão orçamentária e da responsividade democrática desvelam, entre outras coisas, os graus de correspondência entre as preferências reveladas pelas agendas de diferentes públicos. Os indicadores de responsividade democrática sintetizam a qualidade democrática dos elos entre governantes e governados, por exemplo, no domínio da qualidade dos gastos públicos. Ao mesmo tempo, eles identificam situações em que há risco regulatório mais elevado, associado à responsividade não democrática, isto é, quando a mobilização de agendas prestigia públicos aparentemente minoritários, ou à falta de correspondência significativa entre as diversas agendas.

O confronto dessas agendas identifica temas com maior risco regulatório, como dívida pública e previdência social. A aparente invisibilidade desses temas para a população, ainda que representem 85% dos gastos federais, sugere que os critérios de mobilização desses recursos são formados sem o crivo deliberativo dos públicos supostamente representados. A falta de percepção da população quanto à qualidade das escolhas coletivas efetuadas nesses temas sugere menor controle social e aponta para a necessidade de maiores garantias institucionais formais específicas de aderência dos agentes públicos aos preceitos de representação democrática substantiva.

Embora esses temas continuem sem visibilidade junto à opinião pública latino-americana pesquisada pelo Latinobarômetro (2015), incluindo o Brasil, a dívida pública e a previdência social foram temas nacionais que apareceram, a partir de 2012, nas pesquisas de opinião pública da Comunidade Europeia, realizadas pelo Eurobarômetro (COMISSÃO EUROPEIA, 2012). Essa inclusão demonstra melhoria democrática da qualidade do gerenciamento do risco regulatório e do controle

social exercidos no âmbito daqueles sistemas políticos, que, infelizmente, ainda não alcançou as sociedades latino-americanas.

Outro fator de risco regulatório para a democracia brasileira consiste na carência de instrumentos institucionalizados que explicitem a eventual captura das agendas distributivas por públicos minoritários dotados de mais recursos de poder político. Nesse sentido, a responsividade democrática das diversas agendas de gastos às agendas das elites legislativas que controlam o Plenário do Senado Federal contrasta com a indiferença ou até o antagonismo estabelecido entre pautas de gastos e pautas populares, especialmente no âmbito do Poder Executivo.

Ambas as situações – exclusão ou enfraquecimento do controle social, por falta de visibilidade do tema perante a opinião pública, e captura de agendas de políticas públicas por minorias – sugerem fragilidades regulatórias nos sistemas democráticos de representação política. Tais fragilidades indicam áreas temáticas demandantes de maior consideração ética e normativa, de modo que os espaços deliberativos incluam números crescentes de pessoas alcançadas pelos efeitos das escolhas governamentais. A autonomia e a efetividade dos mecanismos institucionais voltados para o incremento da participação popular também podem ser aferidas pelos indicadores de responsividade democrática.

Os custos transacionais para estabelecer e manter, individualmente, instituições analíticas capazes de compactar os dados e obter as informações relevantes sobre o sistema político, em uma visão sinóptica, são proibitivos. Desse modo, o modelo analítico ora empregado aponta para um projeto de pesquisa ambicioso, que visa ao aperfeiçoamento regulatório da *accountability* governamental e do controle social democráticos, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão da coisa pública brasileira e da representação exercida no bojo desse sistema político.

Considerando a possibilidade de que cada subsistema do sistema político adote um índice temático harmonizado com os demais subsistemas, cabe sugerir a adoção compulsória, em norma geral ou nos respectivos ordenamentos jurídicos, do modelo analítico ora apresentado, especialmente nas prestações de contas submetidas ao julgamento parlamentar e ao controle social, além da disseminação dos dados analíticos e dos indicadores de responsividade democrática na forma de dados abertos governamentais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

A adoção de indicadores contábeis harmonizados de responsividade democrática, em todas as esferas e domínios das administrações públicas, inclusive internacionais, ampliaria ainda mais as possibilidades do exame comparado da qualidade democrática dos sistemas políticos e dos temas mais expostos a riscos regulatórios, com inequívocos benefícios para a qualidade da representação política e da gestão democrática da coisa pública.

## Referências bibliográficas

ALMOND, G. A.; POWELL JR., G. B. J.; DALTON, R. J.; STRØM K. *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. New York: Longman, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). *Execução orçamentária*. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/execucao.html>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. *Microeconometrics using STATA*. Revised Edition. College Station: Stata Press, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). *Eurobarometer surveys*. 2015. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)>. Acesso em: 10.3.2015.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

DALTON, R. J. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. 5th. ed. Washington: CQ Press, 2008.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Boston: Addison-Wesley, 1957.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (GASB). *Governmental Accounting Research System (GARS)*. Atualizado até 31 dez. 2001. 2002. CD-ROM.

GONZÁLEZ, Suzana Magdalena Patiño. *La responsividad ética*. Madrid, México: Plaza y Valdés, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *IpeaData*. 2010. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?65370046>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996.

LATINOBARÔMETRO. *Latinobarómetro: opinión pública latinoamericana*. 2010. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>. Acesso em: 26 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Análisis online*. 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 10.5.2015.

MATTESSICH, R. *Critique of accounting: examination of the foundations and normative structure of an applied discipline*. USA: Quorum Books, 1995.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Portaria nº 42*, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. 1999. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2008.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University, 1990.

O'DWYER, B. Stakeholder democracy: challenges and contributions from social accounting. *Business Ethics: A European Review*, 14(1), p. 28-41, 2005.

PEDERIVA, João Henrique; RENNÓ, Lucio. *Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.

POSNER, R. A. *Law, pragmatism, and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

SHAPIRO, Ian. *Os fundamentos morais da política*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

Senado Federal (SF). *Diário do Senado Federal*. 2010. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/asp/Diarios.asp?TIP\\_PAGINA=SENADO](http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/asp/Diarios.asp?TIP_PAGINA=SENADO)>. Acesso em: 5 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. *Portal publicações: diários*. 2011. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/Diario>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

SOROKA, S. N.; WLEZIEN, C. *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SUNSTEIN, C. Cognition and cost-benefit analysis. In: *Cost-benefit analysis: legal, economic, and philosophical perspectives*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

TILLY, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

## Apêndice A – Funções orçamentárias brasileiras

A Tabela A.1 identifica as trinta funções empregadas para a determinação dos gastos orçamentários federais brasileiros autorizados no período de 2003 a 2010, em milhões de reais com poder aquisitivo de 2009. Desse total, 84% estiveram distribuídos pelo *refinanciamento da dívida* (45%), pelos *encargos especiais* (24%) e *previdência social* (14%).

**Tabela A.1 – Brasil: lei orçamentária (R\$ milhões de 2009) – agenda de gasto lei**

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	Soma %
Refinanciamento da dívida	757871	1152930	1166011	984143	755657	457542	545129	584095	6403378	45%	45%
Encargos especiais	361392	393570	380038	488587	448469	453470	447819	485873	3459219	24%	69%
Previdência social	195042	217517	226807	240959	268957	279205	305664	313169	2047319	14%	84%
Saúde	41101	44800	46146	48200	52694	53576	57100	61617	405236	3%	87%
Educação	21395	18749	21773	21006	25759	30304	38056	45906	222947	2%	88%

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	Soma %
Reserva de contingência	30360	26860	27194	33101	29143	24561	25697	21184	218100	2%	90%
Assistência social	12896	17827	20077	25331	28060	31589	34093	38629	208501	1%	91%
Defesa nacional	18890	16177	18349	19068	21202	23254	27029	30653	174622	1%	93%
Trabalho	12155	14157	15283	16035	20122	24137	27802	31317	161010	1%	94%
Administração	13165	16002	15115	19743	17254	20014	22581	27714	151587	1%	95%
Judiciária	12757	13255	14685	16519	18859	20961	21628	22401	141064	1%	96%
Agricultura	13311	16170	14755	12391	16201	16333	18455	19288	126904	1%	97%
Transporte	7808	5371	10298	9091	11245	14700	15619	21150	95282	1%	97%
Legislativa	4333	4642	5351	5603	6124	6207	5959	6117	44337	0%	98%
Segurança pública	3892	3684	4249	4094	5563	6375	6871	7108	41837	0%	98%
Ciência e tecnologia	3096	3516	4864	4283	4979	5589	5772	7841	39941	0%	98%
Comércio	4413	3941	4881	4061	4806	4677	5665	5769	38213	0%	98%
Organização Agrária	2366	2582	5062	4775	4886	5505	5893	4978	36046	0%	99%
Urbanismo	1351	1688	3370	3212	3736	5206	8459	6549	33571	0%	99%
Essencial à justiça	2053	2477	3356	3763	4221	4705	5202	5281	31059	0%	99%
Gestão ambiental	3441	1755	3160	2677	2490	4563	4324	4551	26961	0%	99%
Indústria	834	4496	1864	2739	2299	2588	3286	2419	20525	0%	99%
Relações exteriores	1399	1567	1809	1732	2062	1747	1748	1946	14010	0%	100%
Direitos da cidadania	919	809	1317	1145	1141	1612	1670	2039	10652	0%	100%
Energia	3164	981	964	869	865	696	868	1098	9505	0%	100%
Cultura	516	564	736	764	952	1182	1325	2145	8184	0%	100%
Desporto	530	485	794	1055	1065	1258	1458	1517	8161	0%	100%
Saneamento	331	250	248	183	365	1515	2299	2141	7332	0%	100%
Comunicações	1491	854	1224	739	796	699	668	801	7272	0%	100%
Habituação	438	713	907	756	1092	1114	1496	726	7241	0%	100%
Total	1532710	1988393	2020687	1976623	1761065	1504883	1649635	1766022	14200018	100%	

Fonte: Câmara dos Deputados (2010) e Ipea (2010).

No contexto do orçamento federal executado brasileiro, a Tabela A.2 indicou que as principais funções continuaram sendo *encargos especiais* (35%), *refinanciamento da dívida* (29%) e *previdência social* (19%). Juntas, elas alcançaram 83% do total da execução orçamentária no período.



**Tabela A.2 – Brasil: executado (R\$ milhões de 2009) – agenda de gasto executado**

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Encargos especiais	347556	318874	311755	524560	509560	580597	557476	3150377	35%	35%
Refinanciamento da dívida	483611	439228	589830	373831	326493	193663	261610	2668266	29%	64%
Previdência social	196903	208193	224357	245747	258910	269735	291079	1694924	19%	83%
Saúde	36777	41477	43421	46823	50499	52300	58149	329446	4%	86%
Educação	19252	18281	19267	22694	26896	29469	36680	172539	2%	88%
Assistência social	11391	17438	18812	24873	27301	30089	33336	163240	2%	90%
Defesa nacional	15660	17073	18355	19441	21613	23440	26147	141730	2%	92%
Trabalho	12851	13468	15136	19102	21820	23674	29301	135352	1%	93%
Judiciária	11315	13247	12705	16763	17740	19605	20464	111840	1%	94%
Administração	9966	11242	10813	12781	15581	15410	17078	92870	1%	95%
Agricultura	8806	9605	9912	11711	12532	10194	14723	77483	1%	96%
Transporte	4125	4594	8002	8037	13514	13679	16505	68456	1%	97%
Segurança pública	3255	3482	3592	4514	5847	6865	7991	35546	0%	97%
Legislativa	4162	4448	4531	5493	5470	5536	5164	34804	0%	98%
Ciência e tecnologia	2698	3279	3897	4406	4781	5450	6190	30701	0%	98%
Organização agrária	1935	3293	4264	4903	5361	4717	4845	29319	0%	98%
Essencial à justiça	1835	2674	2774	3545	4125	4769	4995	24718	0%	99%
Comércio	2798	2621	3385	3222	3177	3521	4036	22759	0%	99%
Urbanismo	464	1501	2512	2482	4893	4528	4711	21091	0%	99%
Gestão ambiental	1283	1501	2371	1857	3579	3916	3697	18203	0%	99%
Indústria	594	1948	1779	2385	3115	2377	1602	13802	0%	99%
Relações exteriores	1575	1650	1820	1612	1634	2005	1549	11845	0%	100%
Energia	5285	498	561	518	600	557	810	8829	0%	100%
Direitos da cidadania	533	692	987	1134	1046	1575	1569	7536	0%	100%
Saneamento	80	97	105	65	1718	1859	3019	6942	0%	100%
Habitação	165	615	678	1347	663	1090	1011	5569	0%	100%
Desporto	217	341	503	852	1563	1006	982	5463	0%	100%
Cultura	313	408	588	670	836	937	1120	4872	0%	100%
Comunicações	868	624	572	553	1001	554	534	4705	0%	100%
<b>Total</b>	<b>1186273</b>	<b>1142393</b>	<b>1317284</b>	<b>1365922</b>	<b>1351867</b>	<b>1313116</b>	<b>1416373</b>	<b>9093228</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Câmara dos Deputados (2010) e Ipea (2010).

A Tabela A.3, com os valores pagos no período, confirmou a consistência da preponderância dessas três funções também nesse âmbito. Dessa forma, *encargos especiais* (35%), *refinanciamento da dívida* (31%) e *previdência social* (19%) absorveram 85% dos pagamentos autorizados orçamentariamente.

**Tabela A.3 – Brasil: pago (R\$ milhões de 2009) – agenda de gasto pago**

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Encargos especiais	331793	311894	296595	508210	497807	569964	539595	3055858	35%	35%
Refinanciamento da dívida	478197	439228	589830	373831	326493	193663	261591	2662833	31%	66%
Previdência social	193253	207275	222969	245198	258141	251105	276865	1654806	19%	85%
Saúde	34058	37863	39503	41795	44289	46372	49561	293441	3%	88%
Assistência social	10527	17105	18532	24563	27068	29678	32961	160434	2%	90%
Educação	17350	16692	16689	19707	22088	24780	30749	148056	2%	91%
Trabalho	12832	13190	14982	18789	21551	22929	28618	132892	2%	93%
Defesa nacional	14531	15486	16848	18086	19262	19382	23082	126677	1%	94%
Judiciária	10691	12334	11816	15721	16507	18527	19130	104726	1%	96%
Administração	9217	10057	9562	11275	13485	13487	15054	82138	1%	97%
Agricultura	8325	8956	8903	9687	8767	8101	11196	63935	1%	97%
Transporte	2527	3093	4000	4064	6077	4914	8073	32748	0%	98%
Legislativa	4039	4176	4303	5145	4967	4877	4780	32286	0%	98%
Segurança pública	2831	3091	3104	3814	5044	5733	6501	30118	0%	98%
Ciência e tecnologia	2240	2872	3191	3324	3486	4165	4806	24085	0%	99%
Essencial à justiça	1796	2540	2635	3351	3765	4457	4744	23288	0%	99%
Organização agrária	1298	2238	3035	3418	3904	2595	2499	18987	0%	99%
Comércio	2446	1823	1880	2160	1702	1394	1402	12807	0%	99%
Relações exteriores	1536	1570	1664	1574	1614	1953	1522	11433	0%	99%
Indústria	552	1473	1384	2307	2709	1620	1311	11356	0%	100%
Gestão ambiental	957	1162	1381	1351	1492	1548	1680	9571	0%	100%
Urbanismo	104	906	716	728	850	1140	1646	6090	0%	100%
Energia	2612	454	487	428	471	479	641	5572	0%	100%
Direitos da cidadania	453	585	780	853	711	978	1073	5434	0%	100%
Comunicações	766	494	487	493	530	425	405	3600	0%	100%
Cultura	249	297	423	455	476	568	693	3161	0%	100%
Desporto	64	186	131	307	833	212	146	1878	0%	100%
Saneamento	8	14	33	25	43	499	843	1465	0%	100%
Habitação	15	286	175	78	0	158	136	847	0%	100%
<b>Total</b>	<b>1145270</b>	<b>1117338</b>	<b>1276037</b>	<b>1320739</b>	<b>1294134</b>	<b>1235702</b>	<b>1331303</b>	<b>8720522</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Câmara dos Deputados (2010) e Ipea (2010).

Assim, as três tabelas acima evidenciaram que os maiores gastos orçamentários federais brasileiros foram com arbitramentos intertemporais. Os *encargos especiais* representaram a devolução ou o ressarcimento dos créditos que financiaram as ações adotadas no passado. Assim, eles expressaram as decisões de adimplemento

das obrigações cujos benefícios já foram usufruídos. O *refinanciamento da dívida* remeteu às contrapartidas financeiras que foram diferidas para um futuro mais ou menos distante, mediante a contratação de novas obrigações para o adimplemento das anteriores.

## Apêndice B – Brasil: registros do Plenário do Senado

Os órgãos legislativos encarregados dos registros e da operacionalização das pautas adotam classificações temáticas próprias, distintas das classificações orçamentárias. Nesse sentido, a categorização dos registros das atas das sessões legislativas, conforme a classificação funcional, não acrescentaria custos de processamento, mas exigiria um compromisso recíproco entre os órgãos e as entidades competentes para editar essas classificações.

A classificação constante da Tabela B é obra do autor do presente artigo. Além de termos-chave, a classificação verifica o contexto de todas as atividades registradas. Assim, as tomadas de posições, mediante discursos, proposições, deliberações e votações são equiparadas como formas equivalentes de representação política. Há inclusão na função legislativa das questões regimentais e de encaminhamento das matérias. Caso as informações de sumário não sejam suficientes para associar direta e imediatamente a outra função, o registro também é computado na função legislativa.

**Tabela B – Brasil: registros de Plenário por função orçamentária (agenda de elite)**

Funções compactadas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Legislativa	3693	3186	4427	3546	4262	4961	4648	28723	28%	28%
Comunicações	3074	3827	3589	2811	1873	1640	3041	19855	19%	47%
Administração	1149	1144	1356	766	893	924	926	7158	7%	54%
Cultura	652	514	860	677	774	484	1430	5391	5%	59%
Relações exteriores	644	623	679	508	831	866	987	5138	5%	64%
Judiciária	380	423	546	521	787	1398	702	4757	5%	69%
Educação	272	346	475	416	740	654	397	3300	3%	72%
Transporte	442	355	332	468	533	768	297	3195	3%	75%
Saúde	327	283	340	429	368	548	261	2556	2%	78%
Comércio e serviços	426	299	236	232	339	616	326	2474	2%	80%
Gestão ambiental	243	184	384	190	312	633	230	2176	2%	82%
Segurança pública	205	167	205	310	504	306	196	1893	2%	84%
Trabalho	215	166	139	234	355	458	179	1746	2%	86%
Direitos da cidadania	161	157	194	160	286	628	155	1741	2%	87%
Agricultura	189	152	213	350	335	378	85	1702	2%	89%

Funções compactadas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Assistência social	228	301	321	174	181	195	236	1636	2%	91%
Encargos especiais	268	210	137	218	236	182	385	1636	2%	92%
Energia	232	189	208	250	248	274	182	1583	2%	94%
Essencial à justiça	86	67	146	176	345	303	148	1271	1%	95%
Previdência social	266	113	155	186	126	209	125	1180	1%	96%
Desporto e lazer	71	88	96	202	169	164	143	933	1%	97%
Ciência e tecnologia	59	120	72	76	127	198	35	687	1%	98%
Defesa nacional	46	111	94	86	121	124	63	645	1%	98%
Organização agrária	105	100	139	66	74	64	67	615	1%	99%
Indústria	98	111	75	88	65	101	44	582	1%	99%
Habituação	24	17	38	19	77	93	44	312	0%	100%
Urbanismo	27	38	39	13	7	32	38	194	0%	100%
Saneamento	13	8	30	31	25	23	10	140	0%	100%
<b>Total</b>	<b>13595</b>	<b>13299</b>	<b>15525</b>	<b>13203</b>	<b>14993</b>	<b>17224</b>	<b>15380</b>	<b>103219</b>		

Fonte: Pederiva e Rennó (2015)

## Apêndice C – Latinobarômetro: principal problema brasileiro

O Latinobarômetro integra o *Globalbarometer Surveys (GBS)*, que inclui o Eurobarômetro, o Barômetro Árabe, o Afrobarômetro e o Barômetro Asiático. O Latinobarômetro abrange dezoito países da América Latina. Os dados desses estudos anuais são produzidos e divulgados pela *Corporación Latinobarómetro*, uma entidade privada sem fins lucrativos, sediada na capital chilena, Santiago (LATINOBARÔMETRO, 2010). A partir de 2001, tais dados apresentam credibilidade suficiente para subsidiarem trabalhos acadêmicos. Com apenas uma indicação do principal problema nacional por entrevistado, a cada ano, não ocorrem conflitos de múltiplos picos e transitividade, e a agenda dos problemas observa o espaço unidimensional de função monotônica.

### Tabela C – Brasil: principais problemas brasileiros (agenda popular)

Brasil	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Ociosidade	472	448	319	244	159	201	222	2065	25%	25%
Saúde	49	84	106	172	187	228	211	1037	12%	37%
Segurança pública	109	160	121	81	199	93	73	836	10%	47%
Corrupção	94	34	242	103	229	55	64	821	10%	56%
Educação	31	61	55	90	90	132	101	560	7%	63%

Brasil	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Pobreza	88	124	52	89	88	58	55	554	7%	70%
Não soube	10	90	93	86	43	69	73	464	6%	75%
Violência	0	0	0	0	0	145	161	306	4%	79%
Distribuição de renda	0	0	31	59	66	47	64	267	3%	82%
Crise política	0	28	101	47	17	27	17	237	3%	85%
Consumo de droga	100	10	5	5	21	14	31	186	2%	87%
Inflação	18	76	25	11	5	27	12	174	2%	89%
Baixo salário	64	33	19	17	13	10	16	172	2%	91%
Terrorismo	37	8	0	95	1	0	0	141	2%	93%
Economia	0	0	0	30	28	30	26	114	1%	94%
Inserção de jovens	44	3	3	6	3	3	3	65	1%	95%
Instabilidade laboral	13	6	2	24	5	0	11	61	1%	96%
Narcotráfico	22	5	7	3	4	4	9	54	1%	96%
Outros	2	14	1	15	3	10	1	46	1%	97%
Habitação	12	6	5	4	3	8	6	44	1%	97%
Nenhum	0	3	4	6	2	14	15	44	1%	98%
Violação de direitos	12	1	0	2	18	9	0	42	0%	98%
Não respondeu	0	5	5	12	4	3	4	33	0%	99%
Meio ambiente	2	3	5	0	13	2	6	31	0%	99%
Discriminação racial	18	0	1	1	2	2	2	26	0%	99%
Serviço básico	0	0	0	0	1	6	17	24	0%	100%
Transporte	3	2	2	1	0	5	3	16	0%	100%
Aquecimento global	0	0	0	0	0	2	0	2	0%	100%
Fronteiras	0	0	0	0	0	0	1	1	0%	100%
País vizinho	0	0	0	1	0	0	0	1	0%	100%
<b>Total</b>	<b>1200</b>	<b>1204</b>	<b>1204</b>	<b>1204</b>	<b>1204</b>	<b>1204</b>	<b>1204</b>	<b>8424</b>		

Fonte: Pederiva e Rennó (2015)

## Apêndice D – Variáveis e estimação dos parâmetros

Os seis macrotemas em que houve correspondências – *trabalho, segurança, saúde, educação, direitos e administração* – integram a regressão multivariada linear geral (*generalized linear model – glm*) do painel de dados (CAMERON; TRIVEDI, 2010). Como a variável explicada está em percentual, com menores probabilidades de ocorrências nos extremos (0% e 100%), a estimação por mínimos quadrados

produz inferências enganosas. A estimação dos parâmetros observa, portanto, o impacto médio dos públicos nos gastos (“*population-averaged*” effects), mediante o modelo amplo de estimação (*generalized estimating equation – GEE*).

O modelo único apresenta a descrição não causal de correspondência entre as agendas de gastos federais, da elite parlamentar no Senado Federal e da população.

$$\%gasto_i = a + b * \%senado_i + c * \%população_i + d * ano > 2005 + e \text{ (modelo único)}$$

Nesse modelo, as variáveis são identificadas da seguinte maneira:

- $\%gasto_i$  = variável explicada, expressa pelo percentual de gasto anual de cada um dos seis *macrotemas* (*trabalho, segurança, saúde, educação, direitos* ou *administração*).
  - o *Lei* (autorizações orçamentárias para gastos previstos no exercício);
  - o *Executado* (autorizações orçamentárias utilizadas para gastos no exercício); ou
  - o *Pago* (desembolsos ocorridos por conta das autorizações orçamentárias).
- $\%senado_i$  = variável explicativa, expressa pelo percentual de registros anuais de cada um dos seis *macrotemas* (*trabalho, segurança, saúde, educação, direitos* ou *administração*).
- $\%população_i$  = variável explicativa, expressa pelo percentual dos entrevistados que indicaram cada um dos seis *macrotemas* (*trabalho, segurança, saúde, educação, direitos* ou *administração*) como o principal problema nacional.
- $a, b, c, d$  e  $e$  = constante ( $a$ ), deslocada na Tabela 1 para depois dos três parâmetros equivalentes lineares da transformação logística das variáveis ( $b, c$  e  $d$ ), conforme distribuição binomial, sem os problemas de escala na retransformação dos parâmetros, e termo de erro ( $e$ ), não apresentado na Tabela 1.

O modelo analítico emprega variáveis explicativas do mesmo ano e defasadas em um e dois anos. Essa defasagem permite verificar a consistência intertemporal das agendas, com diferenças temporais de até dois anos, e identificar os efeitos de possíveis variações de temporalidade em cada macrotema (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Dadas as três situações temporais – (1) dados do mesmo ano e defasados em (2) um ou (3) dois anos –, os resultados assumem a forma de três painéis, um para cada defasagem temporal. Cada painel contém quinze parâmetros, em que a variável  $\%gasto$  (na forma de *lei, autorizado* ou *pago*) é explicada por (1)  $\%senado$ , (2)  $\%população$ , (3)  $ano > 2005$  e (4) uma constante, acompanhados do respectivo  $p$ -value além de (5) quantidade de observações e  $\chi^2$  da regressão.

João Henrique Pederiva

Doutor em Américas Comparadas pela Universidade de Brasília, Consultor de Orçamentos do Senado Federal, desde 1997. Professor de graduação e pós-graduação na Universidade de Brasília (UnB). Contato: j.pederiva@yahoo.com.br.

Patrícia Lima Martins Pederiva

Doutora em Educação pela Universidade de Brasília; Pós-Doutorado no Departamento de Psicología Evolutiva y Educaci3n de la Universidad Aut3noma de Madrid, Espa1a; Professora do Departamento de M3todos e T3cnicas da Faculdade de Educa3o da Universidade de Bras3lia (UnB). Contato: pat.pederiva@gmail.com.

# Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas

**Temístocles Murilo Oliveira Júnior**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

**Frederico José Lustosa da Costa**

*Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**Arnaldo Paulo Mendes**

*Universidade Estácio de Sá*

Este trabalho traça um panorama das principais perspectivas teóricas que orientam a análise da corrupção no campo da administração pública brasileira, investiga seus limites e busca alternativas que os transponham. Tais perspectivas relacionam-se às vertentes das teorias de modernização e da nova economia institucional, que se centram, respectivamente, nos conceitos de patrimonialismo e de *rent-seeking* para análise da corrupção. A literatura crítica indica que essas vertentes apresentam limites por desconsiderarem fatores políticos, econômicos e culturais que seriam fundamentais para a compreensão de tal fenômeno em diferentes sociedades ou mesmo organizações. Como resultado, seus modelos de análise não articulariam todas as variáveis de nível macro, meso e micro relacionadas ao conjunto de causas relevantes da corrupção. Buscando-se alternativas, analisou-se a teoria da ação social de Bourdieu, centrada no conceito de *habitus*. Apesar de se ter verificado que tal teoria poderia transpor os limites indicados, não foram encontradas experiências de sua aplicação na análise de casos concretos.

**Palavras-chave:** corrupção, administração pública, modernização administrativa, patrimonialismo

---

[Artigo recebido em 7 de maio de 2015. Aprovado em 17 de março de 2016.]



### **Perspectivas teóricas de corrupção en el campo de la administración pública brasileña: rasgos, límites y alternativas**

Este trabajo presenta una visión general de las principales perspectivas que guían el análisis de la corrupción en el ámbito de la administración pública en Brasil, estudia sus límites y busca alternativas. Estas perspectivas están relacionados con los enfoques de la modernización y la nueva economía institucional, que se centran en los conceptos de patrimonialismo y el *rent-seeking* para el análisis de la corrupción. La literatura que critica estos enfoques indica que tienen límites porque ignoran los factores políticos, económicos y culturales que son fundamentales para la comprensión del fenómeno de la corrupción en las diferentes sociedades u organizaciones. Por lo tanto, los esquemas de análisis basados en estas perspectivas no serían capaces de articular todas las variables macro, meso y micro-nivel que representan las causas relevantes de corrupción. En busca de alternativas, este trabajo analiza la teoría de la acción social, que se centra en el concepto de habitus de Bourdieu. Aunque se observó que esta teoría puede superar los límites indicados, no se encontró experiencias de su aplicación a estudiar casos empíricos de corrupción.

**Palabras clave:** corrupción, administración pública, modernización administrativa, patrimonialismo

### **Theoretical perspectives of corruption in the field of Brazilian public administration: characteristics, limits and alternatives**

This work presents an overview of the main perspectives that guiding the analysis of corruption in the field of public administration in Brazil. The work also studies these perspectives limits and looks for alternatives. The mentioned views are related to the approaches of modernization and new institutional economics, which are focused on the concepts of patrimonialism and rent-seeking in the analysis of corruption. The literature that criticizes these approaches indicates they have limits because they ignore political, economic and cultural factors which are fundamental to understanding the phenomenon of corruption in different societies or organizations. Thus, the analysis schemes based on these perspectives would not be able to articulate all macro, meso and micro-level variables that represent the relevant causes of corruption. Seeking alternatives, this work analyzed the Bourdieu's theory of social action, which is focused on the concept of habitus. Although it was observed that this theory can overcome the indicated limits, it was not found experiences of its application to study empirical cases of corruption.

**Keywords:** corruption, public administration, administrative modernization, patrimonialism

## Introdução

Este trabalho examina as características das principais perspectivas teóricas que orientam a análise do fenômeno da corrupção no campo da administração pública brasileira, investiga seus limites e busca alternativas que os transponham.

No século 20, as perspectivas sobre a corrupção foram organizadas em torno de duas principais agendas de pesquisa (FILGUEIRAS, 2008b). A primeira, predominante até os anos 1990, baseia-se na vertente da modernização. Essa, no caso do estudo da corrupção no Brasil, centra-se no conceito do patrimonialismo (SOUZA, 2008; FILGUEIRAS, 2009). A segunda, hegemônica a partir da ascensão do programa de reformas baseado na *New Public Management*, relaciona-se à vertente da nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como principal conceito para o estudo da corrupção (FILGUEIRAS, 2008A; LUSTOSA DA COSTA, 2010; ROSE-ACKERMAN, 2010). Essas perspectivas marcam paradigmas sobre tal fenômeno e resultam da evolução do pensamento sobre ele, que, sendo histórico, vem se alterando no tempo em relação tanto aos sentidos que lhe são atribuídos quanto às ideias sobre seu enfrentamento (CARVALHO, 2008).

A importância do estudo de tais perspectivas reside em dois pontos. O primeiro se relaciona à malignidade emprestada à corrupção no Brasil e à consequente importância conferida à sua análise e combate. Segundo Bignotto (2011, p. 15-16), duas pesquisas realizadas em 2008 e 2009 indicaram que a opinião pública brasileira “considera a corrupção uma das principais mazelas do país e a julga a responsável por muitos dos problemas que afligem nossa população”. Mesmo sendo um fenômeno sobre o qual já existe grande debate, o caráter fugidio da ideia de corrupção e a tendência moralista das abordagens sobre suas causas, práticas e efeitos demandam a realização de estudos mais acurados, voltados à compreensão de sua extensão e profundidade (FILGUEIRAS, 2009; BIGNOTTO, 2011).

O segundo ponto é o de que há uma relação estreita entre a evolução do pensamento sobre a corrupção e as experiências de reforma experimentadas no Brasil. Analisados os estudos de Lustosa da Costa (2010) e Paula (2005), verifica-se que as duas mais significativas experiências, iniciadas nos anos 1930 e 1990, se embasaram em teorias relacionadas a tais perspectivas sobre a corrupção, acompanhando-as em sua predominância na história.

Em que pese haver, como apontam Graaf (2007) e Graaf, Maravić e Wagenaar (2010), outras perspectivas teóricas e um numeroso conjunto de autores com estudos representativos em relação àquelas em comento, a pesquisa bibliográfica que deu base a este trabalho restringiu-se ao escopo necessário ao seu objetivo.

Limitou-se, assim, às vertentes destacadas, focando-se primariamente nas ideias dos autores mais influentes sobre o estudo da corrupção no campo da administração pública brasileira.

Dessa forma, o conjunto de obras selecionadas como fonte de pesquisa referente à primeira perspectiva ficou relacionado primariamente àquelas de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, apontadas por Souza (2008) e Lustosa da Costa (2010) como clássicos da literatura sobre a vertente da modernização no Brasil e de sua aplicação para compreensão da corrupção. Sobre a segunda perspectiva, selecionaram-se os estudos de Robert Klitgaard, Susan Rose-Ackerman e Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, apontados por Sacramento e Pinho (2009) como os autores mais referenciados em trabalhos acadêmicos sobre a corrupção a partir daquela vertente no campo da administração pública brasileira. Além das obras dos autores citados, utilizaram-se também os estudos críticos de outros que debatem as características e os limites de tais perspectivas.

Divide-se este trabalho em quatro seções. As duas primeiras trazem as características das vertentes em comento. A terceira apresenta o levantamento dos seus limites apontados pela literatura sobre o tema. Na última, analisa-se uma possível alternativa que superaria tais limites, a teoria da ação social de Bourdieu, destacando-se não terem sido encontradas experiências de sua aplicação para análise de casos concretos.

## **A modernização**

A primeira grande perspectiva sobre a corrupção no século 20, predominante até os anos 1990, aborda a corrupção a partir da perspectiva da modernização (FILGUEIRAS, 2008b). Essa baseia-se primariamente nos estudos de Max Weber relacionados aos tipos de dominação legítima, às formas de orientação da ação e aos conceitos de patrimonialismo, burocracia e estamento, partindo de uma epistemologia centrada na construção da compreensão dos fenômenos sociais a partir da concepção de modelos ideais.

Em pesquisa crítica acerca da perspectiva sobre a corrupção no Brasil a partir do pensamento de Weber, Souza (2008) indica que o patrimonialismo seria seu conceito central. Por ele, a corrupção seria resultante de arranjos institucionais pré-modernos, em que predominariam relações de dominação legitimadas pela tradição (arcaicas), em contraposição ao moderno, em que predominaria o tipo de legitimação ideal, orientada pelo paradigma racional-legal ocidental. Os estudos sobre a corrupção no Brasil a partir de tal perspectiva teriam como obras seminais

*Raízes do Brasil e Os donos do poder*, de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, respectivamente (SOUZA, 2008; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Holanda (1995) analisa o processo de formação da sociedade brasileira apontando a existência de tipos primitivos de organização social baseados na família patriarcal, indicando que o desenvolvimento das cidades e da máquina pública não poderia se dar sem a reprodução das falhas típicas de tal formação.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizavam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

Examinando qual seria o comportamento dos indivíduos no contexto resultante da formação da sociedade brasileira, Holanda (1995) cunhou a noção de “homem cordial”. A cordialidade, traço definido do caráter brasileiro, representaria a maneira pela qual o indivíduo conseguiria manter sua supremacia sobre o social, mesmo porque a vida na modernidade exigiria determinadas regras às quais o comportamento do brasileiro não teria correspondência (SOUZA, 2008; FILGUEIRAS, 2009). Assim, mais do que polidez ou irracionalidade emotiva, a cordialidade visaria dar viabilidade a um comportamento que buscava a afirmação dos interesses particulares do homem cordial sobre o interesse público.

Afastado da racionalidade pública típica da modernidade, o homem cordial se constituiria em elemento primário das relações sociais de um Brasil ainda arcaico, servindo de aporte teórico para explicação do comportamento dos indivíduos em um arranjo institucional em que o tipo de dominação legítima é tradicional. Assim, “o personalismo é representado pela prática social do homem cordial na esfera privada e pública [e] o patrimonialismo representaria o homem cordial como membro de um suposto ‘estamento’ estatal” (SOUZA, 2008, p. 84).

Faoro (2000a, 2000b) apresenta a tese de que os diversos problemas enfrentados pelo Brasil, incluídos aí a corrupção, seriam resultantes da prevalência de um modelo institucional baseado no “capitalismo politicamente orientado”.

Esse tipo de capitalismo teria incorporado parte das características do que seria o “capitalismo moderno”, voltado para a racionalidade e a impessoalidade, em que se valoriza a técnica e a indústria, e, principalmente, em que se garantem as liberdades individuais e propriedade, cabendo ao Estado a afirmação de tais garantias (FAORO, 2000b).

No capitalismo politicamente orientado haveria a proeminência do estamento, que seria formado a partir de quadros parcialmente insulados, políticos ou burocráticos, que dirigiriam as ações do Estado orientando-as para o atendimento de seus próprios interesses em detrimento do interesse público, situação que representaria o suporte social à invasão do público pelo privado (FAORO, 2000a).

[Esta] comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi (FAORO, 2000b, p. 363).

Para a tese patrimonialista a partir das ideias de Holanda e Faoro, a corrupção no Brasil seria derivada da colonização portuguesa, cujo produto foi a persistência de um modelo institucional em que as relações sociais, políticas e econômicas ocorreriam sem que houvesse uma clara separação entre o público e o privado.

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico (FILGUEIRAS, 2009, p. 388).

Em seu estudo sobre as principais teorias acerca das causas da corrupção, Graaf (2007) apresenta estudo comparativo entre tais teorias, considerando as seguintes dimensões de análise: elo causal, nível de análise das causas, nível de análise da corrupção, contexto e métodos de pesquisa mais comuns. A análise das teorias sobre as causas da corrupção com base na modernização, que esse autor denomina de “choque entre valores morais”, resultou na Tabela 1.

**Tabela 1 – As dimensões da análise das causas da corrupção a partir da perspectiva da modernização**

Elo causal	Nível de análise das causas (variáveis independentes)	Nível de análise da corrupção (variáveis dependentes)	Contexto	Métodos de pesquisa mais comuns
O elo causal começa com certos valores da sociedade, que não seriam aqueles da suposta modernidade, que influenciam diretamente os valores e as condutas dos indivíduos. Esses valores influenciam o comportamento de autoridades e servidores públicos, tornando-os corruptos.	Sociais	Sociais	Aspectos conjunturais reduzidos a conflitos morais entre os valores da modernidade e os valores individuais.	Principalmente teóricos, havendo poucos estudos de caso.

Fonte: Graaf (2007, p. 46).

Graaf (2007) aponta que tais teorias são predominantemente utilizadas em estudos sobre a corrupção em países subdesenvolvidos. A partir delas, tal fenômeno é entendido como resultante do antagonismo entre a moralidade pública (macro) e a moralidade privada (micro).

Micro morality has to do with connections to people in our social circles (family, friends). It is about values, norms and moral obligations in our daily personal and social lives. [...] Moral obligations in our personal lives are characterized by reciprocity: we help friends and family just as we expect them to help us. The macro morality, by contrast, emphasizes the universal. It is the product of the process [...] of universalizing morality and claims the legitimacy of its norms or institutions of the law, a universal system of formal norms (GRAAF, 2007, p. 55).

O combate à corrupção a partir dessas bases passaria pela instituição e aplicação de códigos de conduta, bem como pela promoção de treinamentos de sensibilização e formação ética, voltando-se à eliminação do clientelismo e do nepotismo na administração pública. Para a literatura baseada nessa perspectiva, a corrupção seria comumente associada ao subdesenvolvimento, o que faria com que a

retórica sobre sua erradicação fosse relacionada à racionalização das relações Estado-sociedade como meio de se buscar o desenvolvimento (GRAAF, 2007). Analisando esse posicionamento, Filgueiras (2008b) aponta que tal perspectiva estabelece a compreensão da corrupção a partir de análises dicotômicas e evolucionistas, entendendo que tal fenômeno é inerente às sociedades atrasadas. Por essas bases, então, o combate a tal fenômeno ficaria orientado para a realização de reformas voltadas à afirmação dos valores próprios da racionalidade moderna, como a adoção da burocracia profissional e da meritocracia.

No Brasil, a primeira experiência sistemática de enfrentamento da corrupção por meio da adoção da burocracia profissional se refere à reforma administrativa do Estado Novo, durante o primeiro Governo de Getúlio Vargas. Segundo Lustosa da Costa (2010, p. 97), esse processo visou à racionalização do Estado brasileiro, buscando “introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado”.

## A nova economia institucional

A segunda grande perspectiva baseia-se na nova economia institucional, tem o *rent-seeking* como conceito central para estudo da corrupção e seu marco inicial se deu com a publicação, em 1978, do livro de Susan Rose-Ackerman intitulado *Corruption: a study in Political Economy*. Essa perspectiva tornou-se hegemônica a partir dos anos 1990, quando instituições financeiras internacionais passaram a defender programas de reforma baseados na *New Public Management* (FILGUEIRAS, 2008a, 2008b; SACRAMENTO; PINHO, 2009).

Apesar de se denominar essa segunda vertente, neste trabalho, de nova economia institucional, esclarece-se que essa não tem fronteiras claras e nem uma única designação na literatura<sup>1</sup>. Como destaca Lustosa da Costa (2010, p. 139-140), tal vertente é também conhecida como “neoinstitucionalismo econômico” e se relaciona a um conjunto de abordagens que “muitas vezes se justapõem, se complementam e até mesmo se confundem”.

<sup>1</sup> Marques (1997, p. 95), por exemplo, indica que a corrente da literatura “neoinstitucionalista da escolha racional” que enfoca a impossibilidade de que agentes tenham conhecimento perfeito e completo das condições das transações seria intitulada de “nova economia institucional”. Autores como Douglas C. North e Oliver E. Williamson são apontados como referências tanto do novo institucionalismo econômico e da nova economia institucional (LUSTOSA DA COSTA, 2010; FIANI, 2011) quanto do institucionalismo da escolha racional (MARQUES, 1997; HALL; TAYLOR, 2003). Filgueiras (2008b, p. 357), ao tratar sobre as agendas de pesquisa sobre a corrupção, informa que aquela que seria atualmente hegemônica adotaria “as premissas da escolha racional e do novo institucionalismo”. Quanto ao estudo da corrupção no campo da administração pública brasileira, Sacramento e Pinho (2009, p. 14) assentam que a abordagem mais influente seria a do “institucionalismo da escolha racional”.

Sobre o estudo da corrupção a partir das teorias relacionadas à nova economia institucional, Rose-Ackerman (2010) define que a essência de tal abordagem se funda na ideia de que os diferentes atores, seja no exercício de prerrogativas públicas ou na defesa de interesses privados, têm seu comportamento orientado pelo conjunto de incentivos criados pelo contexto institucional que os envolve. Para essa autora, o problema da corrupção não estaria relacionado de forma simplista a baixos níveis de democratização, mas sim à existência de situações de competição entre atores autointeressados (*self-interested*) que buscariam (por meios lícitos ou ilícitos) subverter decisões coletivas para a satisfação de seu próprio bem-estar, mesmo que em detrimento do interesse público, seja em ambientes autoritários ou democráticos (ROSE-ACKERMAN, 1978).

De forma geral, o estudo dos fenômenos políticos por meio das teorias relacionadas à vertente da nova economia institucional orienta-se pela concepção hobbesiana da natureza humana, tendo o racionalismo econômico e o individualismo metodológico como seus pressupostos (LUSTOSA DA COSTA, 2010). O primeiro pressuposto se relaciona ao postulado do *homo æconomicus*, atribuído à análise da prosperidade na teoria econômica clássica de Adam Smith, por meio do qual parte-se da premissa de que os homens racionalizam suas decisões por julgamentos amorais, orientando-se por seu interesse egoísta e comportando-se com base no utilitarismo em suas relações econômicas, sociais e políticas. O segundo parte do primeiro, sustentando-se pela ideia de que, se o indivíduo se orienta pelo seu autointeresse tanto no campo familiar quanto no profissional ou no político e se todas as decisões derivam de tal interesse, então não há decisões coletivas que derivem de um verdadeiro interesse coletivo. Portanto, as decisões coletivas devem ser compreendidas como resultantes do universo de interesses individuais dos atores que delas participem (MARQUES, 1997; LUSTOSA DA COSTA, 2010).

A partir desses pressupostos, erigem-se o conceito do *rent-seeking* e as teorias voltadas à compreensão da corrupção relacionadas à vertente em tela. Destacam-se entre elas a teoria da escolha racional, dos incentivos, dos custos de transação, dos jogos, da escolha pública e do principal-agente.

Sobre o conceito do *rent-seeking*, esse tem como referências seminais os trabalhos de Gordon Tullock e Anne Krueger (FILGUEIRAS, 2008a), tendo sido cunhado com vistas à explicação do problema do consumo de recursos por conta da competição entre agentes pela obtenção ou manutenção de monopólios. Essa competição proporcionaria transferências de rendas entre diferentes grupos dentro da sociedade, rendas essas criadas artificialmente por conta da intervenção do Estado sobre os mecanismos de mercado (KRUEGER, 1974).

O *rent-seeking* permite a compreensão das causas da corrupção a partir da ideia de que sua prática ocorre quando os atores que exercem prerrogativas de



Estado se locupletam por conta da existência de competição entre diferentes atores econômicos, pela obtenção ou manutenção de monopólios que lhes propiciem transferências de renda decorrentes da intervenção governamental. Essas transferências seriam constituídas da diferença entre os preços estabelecidos a partir de monopólios estatais num arranjo institucional falho e os preços num mercado competitivo (SILVA, 2001). Por esse conceito, tais transferências seriam viabilizadas, por exemplo, a partir de *lobbies* e/ou do pagamento de propinas a agentes do Estado que, por suas prerrogativas, favoreceriam que agentes econômicos obtivessem delegações de monopólios estatais, permitindo o estabelecimento de preços sobredimensionados aos de um mercado perfeitamente competitivo, incluindo neles ainda os custos desses *lobbies* ou propinas (TULLOCK, 1967). Nesse sentido, a possibilidade do recebimento de propinas ou outras vantagens causaria também uma competição pelos cargos de Estado cujas prerrogativas viabilizassem tais transferências (KRUEGER, 1974).

Dessa forma, pelo *rent-seeking*, compreende-se a corrupção como um comportamento oportunista de atores amorais, que se manifesta por meio de ações, no caso, ilegais, voltadas a propiciar transferências de renda que atendam aos interesses particulares desses atores em detrimento do interesse público. Essas ações seriam resultantes de incentivos propiciados por redes de privilégios decorrentes de arranjos institucionais falhos, que permitiriam a existência de monopólios estatais, excessos de discricionariedades na condução de negócios públicos e de mecanismos inadequados ou insuficientes de *accountability* (KLITGAARD, 1994; SILVA, 2001).

A teoria da escolha racional aplicada à compreensão da corrupção busca interpretar como as instituições moldam o processo decisório e diminuem ou aumentam os custos relacionados, permitindo a construção de propostas de reformas institucionais que aumentem o constrangimento à busca da satisfação de interesses individuais contrários ao interesse público (MARQUES, 1997; HALL; TAYLOR, 2003). A escolha racional, tendo como objeto os processos de decisão política numa democracia e como pressupostos o racionalismo econômico e o individualismo metodológico, “é uma variante da teoria do consumidor da economia neoclássica”, consistindo na aplicação de uma teoria microeconômica para a interpretação dos fenômenos políticos a partir da investigação dos interesses (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 144).

A teoria dos incentivos seria um desdobramento da escolha racional, voltada à compreensão de como as decisões dos atores envolvem a consideração dos incentivos que eles possam vir a obter, a análise das recompensas possíveis (*pay-offs*) (MARQUES, 1997). Segundo essa teoria, os *pay-offs* correspondem ao objeto de estudo de uma corrente específica da teoria dos incentivos aplicada à corrupção,

a teoria da propina (*bribe*). Essa última entenderia que um Estado sem instituições adequadas à responsabilização de seus agentes propicia a impunidade, que, por sua vez, é vista como o grande incentivo ao comportamento corrupto (SILVA, 2001; ROSE-ACKERMAN, 2010).

A teoria dos custos de transação analisa como as instituições moldam os processos racionais de decisão, aumentando ou diminuindo as incertezas e influenciando os custos associados à diminuição dessas incertezas, tendo o fito de propor mudanças institucionais voltadas à redução desses custos (MARQUES, 1997; HALL; TAYLOR, 2003). Assim, os custos de transação podem representar, por exemplo, possíveis propinas pagas a atores públicos que atuam como “despachantes” dentro do Estado, para acelerar processos para o exercício de direitos, como licenças e alvarás. Nesse sentido, tais propinas (*bribes*) seriam justamente as recompensas (*pay-offs*) da decisão de se corromper (SILVA, 2001).

A teoria dos jogos se relaciona à escolha racional e visa analisar a tomada de decisões entre indivíduos cujas decisões afetam uns aos outros: a decisão de um afeta os resultados de outros e vice-versa. Essa teoria traz para a agenda de pesquisa da corrupção um modelo de análise de estratégias a partir dos dilemas da confiança e da previsibilidade limitada, do compartilhamento de informações entre atores em competição, do consentimento e da colaboração e do equilíbrio “ineficiente”, tipicamente exemplificado pelo dilema do prisioneiro (HALL; TAYLOR, 2003; MARQUES, 1997).

A teoria da escolha pública decorre do “estudo da agregação de preferências e da decisão coletiva, o que corresponde ao ponto de vista da demanda por bens públicos” (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 145). Associada à escolha racional e à teoria dos jogos, a escolha pública visa à compreensão de desenhos constitucionais e das instituições relacionadas às decisões colegiadas típicas dos processos legislativos ou eleitorais. Uma diferença entre a escolha racional e a escolha pública partiria do fato de essa segunda não se basear na ideia de que a natureza humana seja puramente utilitarista, considerando que decisões coletivas podem ser resultantes de interesses individuais tanto egoístas quanto altruísticos (ANDREWS; KOUZMIN, 1998).

A teoria principal-agente tem como base o pressuposto de que a economia e a política funcionam a partir de relações contraditórias, em que tanto produtos e serviços quanto leis e políticas são resultado de interações entre atores com interesses não coincidentes. Essa teoria busca analisar como as instituições influenciam as relações entre os principais e os agentes. Os primeiros seriam os mandantes e/ou detentores de bens/direitos cujo usufruto/exercício dependeria da ação de terceiros (justamente os agentes). Os últimos seriam os mandatários eleitos e/ou designados pelos principais para empreender ações em seu nome/interesse

e que deveriam ser remunerados para tanto (PRZEWORSKI, 2006). Instala-se, então, um desafio, o de equilibrar o poder delegado, a ação executada e a contrapartida pela execução, dado o déficit informacional do principal frente ao agente, visto que esse último deteria maiores conhecimentos sobre a execução realizada (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Aplicando esse dilema à compreensão da corrupção, busca-se analisar as possibilidades de agentes (políticos, burocratas e empresários) lograrem proveito de negócios públicos em detrimento dos interesses dos principais (cidadãos), em decorrência do déficit informacional (opacidade) de suas ações e da consequente deficiência dos sistemas de *accountability* em responsabilizá-los por eventuais falhas ou irregularidades. Pela perspectiva em tela, o ato corrupto resultaria, então, da percepção dos agentes quanto às fraquezas das instituições, visto que é com base nelas que eles calculariam se os possíveis benefícios da corrupção superariam seus eventuais custos (VIEIRA, 2006).

Nesse sentido, os níveis de corrupção seriam maiores em arranjos institucionais que estabelecessem um conjunto excessivo de monopólios e redes de privilégios e um sistema frágil de controles governamentais e sociais, de forma a delinear relações entre o Estado e a sociedade que seriam pouco orientadas pelos valores relacionados à proteção do interesse público<sup>2</sup> e, ao mesmo tempo, à garantia da propriedade e dos contratos, gerando, por sua vez, maiores possibilidades de captura (SILVA, 2001).

As propostas de enfrentamento da corrupção baseadas nas teorias relacionadas à nova economia institucional centram-se na busca de reformas institucionais, já que as falhas dessas são as principais causas para esse fenômeno indesejado. Para Klitgaard (1994), o combate à corrupção deve contemplar ações voltadas: ao estabelecimento de procedimentos meritocráticos e impessoais para seleção de agentes (sejam servidores, formuladores de políticas ou mesmo fornecedores); à adequação das estruturas organizacionais e dos processos decisórios com vistas à segregação de funções e à mitigação das discricionariedades; à realização de ações de sensibilização sobre os malefícios da corrupção; à análise de informações sobre casos de corrupção; e à alteração da relação entre benefícios e custos da corrupção, com vistas a desmotivar o comportamento ilegal dos agentes.

---

2 Há estudos da corrupção a partir de tal vertente no Brasil, cujas análises articulam também pressupostos da perspectiva da modernização referentes à ideia dicotômica do desenvolvimento e sua relação com os níveis de separação entre o público e o privado. Silva (2001, p. 50), por exemplo, indica que os países da América Latina em geral, “onde grupos [...] de caçadores de renda [...] parasitários privatizam o Estado”, são subdesenvolvidos institucionalmente, sendo essa uma “[...] situação na qual, numa sociedade, prevalecem as relações tradicionais de dominação, como patrimonialismo e clientelismo, em sua forma pré-moderna”.

Silva (2001) discorre sobre a impossibilidade de se diminuir sobremaneira o monopólio e a discricionariedade próprios da atuação estatal, admitindo também a impossibilidade de se diminuir os benefícios da corrupção e de se transformar a gestão do Estado numa gestão puramente gerencial. Sendo assim, a única forma de se efetuar um combate efetivo à corrupção se daria por meio do fortalecimento das instituições de *accountability*, com o fito de desestimular comportamentos oportunistas. Para esse autor, a impunidade é a principal causa para a corrupção, afinal “se existe um grande incentivo à trapaça em um grupo, o resultado coletivo será um desrespeito generalizado às regras de conduta; os incentivos à propina tendem a ser elevados e a corrupção pode florescer dramaticamente” (SILVA, 2001, p. 122).

A partir do estudo de Graaf (2007) sobre as dimensões de análise das teorias da nova economia institucional sobre as causas da corrupção, que o autor denominou de teoria da escolha pública, construiu-se a Tabela 2.

**Tabela 2 – As dimensões da análise das causas da corrupção a partir da perspectiva da nova economia institucional**

Elo causal	Nível de análise das causas (variáveis independentes)	Nível de análise da corrupção (variáveis dependentes)	Contexto	Métodos de pesquisa mais comuns
Um agente “livre” toma uma decisão racional (limitada) que o leva a um resultado mais ou menos predeterminado de se corromper.	Individual	Micro e macro	Aspectos conjunturais ignorados, ou seja, eles não podem ser responsáveis por desencadear causas. A corrupção começa a partir do momento em que o agente toma a decisão.	Comumente teóricos

Fonte: Graaf (2007, p. 45).

A vantagem dessa perspectiva, segundo Graaf (2007), refere-se à sua capacidade de se concentrar na situação específica, verificar as causas diretas e indicar as intervenções pontuais. Por outro lado, essa perspectiva desconsidera fatores organizacionais e sociais e ignora as diferenças de comportamentos entre indivíduos

expostos a um mesmo contexto institucional (por que há funcionários que, numa mesma posição de uma dada organização, se corrompem enquanto outros não?). Anechiarico e Jacobs (1996) sustentam que os programas de combate à corrupção com base nessa perspectiva focam-se no acirramento de atividades de vigilância e punição sobre agentes, como meio de se promover o aumento dos custos das atividades de corrupção para desestimular condutas ímprobos.

Observando as análises de Lustosa da Costa (2010) e Paula (2005), verifica-se que as bases teóricas e conceituais relacionadas ao ideário da *New Public Management*, que orientou a reforma do aparelho de Estado brasileiro, iniciada em 1995, identificam-se com as teorias ligadas à nova economia institucional aplicadas para análise da corrupção.

Buscando-se as palavras do principal idealizador dessa reforma acerca das justificativas para sua formulação e implementação no que tange ao combate à corrupção, vê-se que, para Bresser-Pereira (2006, p. 26), a “administração pública burocrática” só foi adequada no enfrentamento desse fenômeno enquanto as práticas a ele relacionadas eram sustentadas pela permanência do patrimonialismo; enquanto havia certa “incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”.

Dessa forma, a administração pública gerencial, paradigma buscado pela reforma iniciada nos anos 1990, seria necessária sob o argumento da suposta ocorrência de uma mudança da predominância da modalidade de “privatização” do público no Brasil, que teria passado a se manifestar por práticas de *rent-seeking*. Nesse sentido, a necessidade de se superar o paradigma da administração pública burocrática se sustentaria sobre o argumento de que essa já estaria inadequada para a proteção da *res publica*.

O *rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e mais sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contraestratégias. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 29).

## Os limites das perspectivas analisadas

Observando os resultados de duas pesquisas realizadas em 2008 e 2009, Bignotto (2011) verifica que a opinião pública indica que a corrupção é uma das grandes mazelas da sociedade brasileira. Considerando a relevância do tema, o autor alerta sobre a necessidade de que sejam realizados estudos sistemáticos sobre a corrupção

no Brasil, com vistas à melhor compreensão de sua extensão e profundidade, visto que as perspectivas que aplicam os conceitos do patrimonialismo e do *rent-seeking*, apesar de apresentarem determinados “ganhos de inteligibilidade do processo de corrupção [...], terminam por esconder a concepção política implícita em cada uma das abordagens, [conduzindo o estudo desse fenômeno] por meio de uma noção de falta” (BIGNOTTO, 2011, p. 15).

Especificamente sobre as possíveis limitações da compreensão da corrupção no Brasil a partir da perspectiva da modernização, Souza (2008) defende que o estudo de tal fenômeno pelo patrimonialismo gera uma visão simplificada e distorcida sobre a realidade social brasileira, que demoniza o Estado e idealiza aquele que seria seu suposto contraponto, o mercado. Tal simplificação encobre as questões sociais e políticas que envolvem as disputas entre classes e grupos por recursos nas arenas da sociedade, fazendo com que se deixe “de ter ‘interesses e ideias em conflito’ e [se passe] a ter um mundo político dividido entre ‘honestos’ e ‘corruptos’” (SOUZA, 2008, p. 87).

A principal consequência da centralidade do conceito de patrimonialismo entre nós e, portanto, também do tema da corrupção como característica atávica da sociedade brasileira é, certamente, o extraordinário empobrecimento do debate acadêmico e político brasileiro atual (SOUZA, 2008, p. 82).

Avritzer e Filgueiras (2011, p. 8) apontam que o uso do patrimonialismo para explicar a corrupção no Brasil acaba por estreitar o entendimento desse fenômeno, naturalizando-o e atribuindo-o ao Estado e à cultura política, o que proporciona “um engessamento crítico das instituições políticas”. Essa abordagem sobre a corrupção decorre de uma suposta perspectiva moralista que produz

um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil. Se a corrupção for algo natural ao caráter do brasileiro, esse clamor moral promove um estado de paralisia, uma vez que a consequência desse tipo de leitura é não refletir a respeito da mudança (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 8)

Essa perspectiva moralista acarreta uma visão sobre a política no Brasil tomada pelo viés de indiferença por parte dos cidadãos, promovendo um sentido de neutralidade da sociedade perante o exercício do poder político, já tido como permeado pelo imoral (FILGUEIRAS, 2009).

Sobre os possíveis limites das teorias relacionadas à nova economia institucional, Marques (1997) e Andrews e Kouzmin (1998) indicam a existência de dúvidas sobre sua aplicabilidade, destacando não só as limitações de sua capacidade descritiva, mas também do caráter normativo dela decorrente. Primeiramente, o pressuposto do autointeresse utilitarista ignora as dimensões altruístas, lúdicas e simbólicas do

homem e de seus efeitos no mundo real, mesmo que no econômico. Já o pressuposto do racionalismo ignora questões sobre as estruturas e os processos de pensamento, a orientação ideológica e a insuficiência de informações. A orientação microeconômica e a teoria dos jogos desnaturalizam o agir político e desconsideram aspectos amplos das decisões coletivas e da própria complexidade do processo de construção de decisões no nível individual psicoemocional e cognitivo (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Especificamente sobre os possíveis limites da compreensão da corrupção a partir das teorias relacionadas a tal vertente, Graaf (2007) sustenta que as teorias de tal perspectiva ignoram algumas questões contextuais sociais, políticas ou econômicas que podem constituir o conjunto de causas relevantes da corrupção. Os programas anticorrupção orientados por essa perspectiva comumente são receituários baseados em políticas padronizadas de “tolerância zero”, sem maiores estudos críticos, centrando-se no aumento dos custos da corrupção por meio do incremento de atividades de vigilância e punição (ANECHIARICO; JACOBS, 1996; GRAAF, 2007). Esses programas são comumente sustentados pela retórica de terem sido elaborados a partir de casos de sucesso que os legitimam como “testados na prática” e acabam sendo aplicados indistintamente entre os diferentes países, independentemente de suas particularidades (POLZER, 2001; BIGNOTTO, 2011).

Anechiarico e Jacobs (1996) alertam que esses receituários orientam o pensamento sobre o combate à corrupção a uma ideia de que esse fenômeno simplesmente diminui à proporção em que o controle aumenta, sem considerar outras variáveis e sem buscar levantar os possíveis efeitos marginais de sua implementação. Aumentados os controles sobre um processo ou órgão, esse tenderá a diminuir sua eficácia, considerando a mobilização de pessoas, o tempo e os recursos que sempre são necessários para, por exemplo, a realização de prestações de contas ou para o atendimento de auditores.

Sobre os limites comuns a essas duas perspectivas, Filgueiras (2008b) assenta que o debate sobre a corrupção, quando orientado tendo o Estado como problema e o mercado como horizonte fundamental, é levado a uma discussão que naturaliza esse fenômeno, pondo-o como corriqueiro, como uma situação comum às sociedades pouco institucionalizadas.

Acreditamos que a concepção econômica da política democrática cria uma miopia teórica a respeito da corrupção. É fundamental compreender que a linguagem da economia colonizou o discurso político, fazendo com que a teoria e a prática da política sejam exclusivamente as articulações dos interesses em uma lógica de competição e cooperação de atores racionalmente orientados pelos fins. O resultado é a naturalização do conceito de corrupção pela lógica dos interesses e de seus equivalentes funcionais delimitados pelo Direito [...] (FILGUEIRAS, 2008b, p. 359).



Assim, o primeiro ponto em comum dessas perspectivas é que, seja no trato cordial da coisa pública, seja com base na ideia do autointeresse utilitarista, elas partem da premissa de que o fenômeno da corrupção seria principalmente o resultado dos incentivos decorrentes de arranjos institucionais que não conseguiriam moldar a conduta dos agentes do Estado pelos valores da impessoalidade e da integridade. Dessa forma, baseiam-se numa “antropologia dos interesses” que analisa a corrupção a partir da racionalidade inerente ao econômico e atribui sobremaneira seu combate ao campo do Direito (FILGUEIRAS, 2008a, 2008b). A visão sobre a corrupção e seu espaço no Brasil a partir dessas perspectivas dá a ideia de que seu combate deva ser retirado da ordem do político para a ordem jurídica, mais especificamente para a dimensão penal, com vistas a transferir à lei a responsabilidade pelo controle das autoridades e dos servidores (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Filgueiras (2009) alerta que o pressuposto de que o combate à corrupção passa simplesmente pela criminalização de suas práticas em contraposição simultânea às situações cotidianas de necessidade impostas aos cidadãos brasileiros (carga tributária alta, insegurança econômica, aumento da criminalidade, deterioração dos serviços públicos de saúde etc.) gera uma antinomia entre as normas morais e as práticas sociais e, conseqüentemente, certa tolerância da sociedade frente a esse fenômeno indesejado.

Um segundo ponto em comum decorre do fato de que seus pressupostos guiam o estudo da corrupção pela ideia de que tal fenômeno seria inerente à política. Pressupondo que o processo de definição da agenda pública se dá a partir de bases não racionais, o debate sobre a corrupção redundaria na desconfiança quanto à atuação dos agentes do campo político e da burocracia e na defesa pela diminuição de monopólios estatais (FILGUEIRAS, 2008a). Dessa forma, tais perspectivas fundam-se na ideia *a priori* de que haveria uma diminuição das práticas corruptas pela supressão do excesso de autoridade do Estado sobre a economia e a liberação das forças de mercado. Entretanto, há na literatura diversos estudos que indicam que as reformas para o mercado não conseguiram diminuir os níveis de corrupção nos países em desenvolvimento em que foram implementadas (GRAAF, 2007; REHEN, 2009).

Um terceiro ponto é que tais perspectivas partem de um referencial de ideal do capitalismo moderno, tratando a corrupção como o reflexo de um *gap* frente à modernidade capitalista (FILGUEIRAS, 2008b). A questão é que o caráter normativo de tais teorias leva ao apontamento que põe o capitalismo avançado como o objetivo de desenvolvimento de qualquer sociedade, sendo que: mesmo os países tidos como economias capitalistas avançadas apresentam limites e contradições; é inerente a quaisquer sociedades o fato de apresentarem particularidades políticas,



culturais, sociais e econômicas; e tais particularidades não são necessariamente boas ou ruins em si (SOUZA, 2008; BIGNOTTO, 2011).

Dessa maneira, pode-se restringir a tentativa de se compreender a corrupção no Brasil ao mero estudo comparativo entre sociedades, em que se busca basicamente o levantamento das características daquelas consideradas menos corruptas, transformando-as em “modelos a serem seguidos” (SOUZA, 2008; BIGNOTTO, 2011). Nesse sentido, a adoção acrítica de tais vertentes pode simplificar a discussão sobre a gênese e o local da corrupção, atribuindo-a simplesmente ao Estado, provocando um esquecimento das questões políticas e sociais anteriores à existência de monopólios e à efetividade dos sistemas formais de *accountability*.

O que não podemos aceitar é reduzir nossos estudos apenas ao Estado, como se a sociedade e os interesses privados, expressos pelo mercado, fossem, em si próprios, legítimos e infensos à corrupção. Ora, no caso brasileiro, é justamente essa permeabilidade entre as duas esferas e a ausência de controle sobre os canais de realização dos interesses privados, o que corrói o tecido político (BIGNOTTO, 2011, p. 33)

Graaf (2007) destaca o fato de que tais perspectivas, por desconsiderarem parte dos fatores políticos, econômicos e culturais que seriam fundamentais para a compreensão da corrupção em diferentes países, regiões, localidades ou mesmo organizações, engendrariam modelos de análise redutores. Esses modelos não articulariam todas as diferentes variáveis de nível social (macro), organizacional (meso) e individual (micro), relacionadas ao conjunto de causas relevantes para a ocorrência de tal fenômeno. Esse autor apresenta algumas noções no que tange à consideração de tais níveis para análise das causas da corrupção, a partir das seguintes ideias que atribui a L. W. J. C. Huberts:

When discussing fraud and corruption in the police force, he states that three levels of factors are at play. At the micro level are those that deal with individuals and their work. At the meso level are characteristics of the organization, which are distributed among leadership, organization structure, personal policy and organization culture. Third, there is a whole range of factors on the macro level, including changes in criminality, rules and laws, and so on (GRAAF, 2007, p. 67).

Tomando-se esses apontamentos, a lógica das Tabelas 1 e 2 e a análise das características e das críticas das perspectivas em tela, construiu-se a Tabela 3. Produto do apanhado das causas, das situações de ocorrência e das medidas de combate construídas a partir das perspectivas analisadas, tal tabela indica, não exaustivamente, as questões que não seriam alcançadas para a compreensão mais ampla do fenômeno da corrupção, segundo a literatura crítica pesquisada.

**Tabela 3 – Características e limites da aplicação das perspectivas analisadas para análise da corrupção**

Perspectiva	Causas	Situação de ocorrência	Medidas de combate	Questões não alcançadas na análise da corrupção
Modernização	Arranjo institucional incompatível com a modernidade (nível macro).	No exercício de prerrogativas de Estado ou na gestão de bens ou serviços públicos quando não há clara separação entre o público e o privado.	Reformas voltadas à afirmação da impessoalidade e à sensibilização acerca dos valores públicos.	Singularidades culturais nacionais, regionais, locais e organizacionais (níveis macro e meso). Questões de relações internacionais, governabilidade e governança entre e nas esferas, poderes, órgãos, entidades e unidades (níveis macro e meso). Condições e fatores individuais (níveis micro).
Nova economia institucional	Arranjo institucional inadequado, com excesso de monopólios e discricionariedade e <i>accountability</i> deficiente (nível macro).	Quando há excesso de interferência do Estado e do exercício de suas prerrogativas, e controles insuficientes sobre a atuação dos atores que conduzem negócios públicos (níveis macro e micro).	Reformas voltadas à diminuição de monopólios e discricionariedades e ao acirramento das atividades de vigilância e punição.	

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a primeira questão apresentada na última coluna da Tabela 3, assenta-se que aspectos culturais nacionais, regionais, locais ou mesmo organizacionais, que poderiam indicar a existência de possíveis conflitos de valores ou deficiências institucionais, não se relacionam simplesmente à dicotomia desenvolvimento/subdesenvolvimento ou institucionalizado/não institucionalizado, mas, sim, às moralidades construídas a partir do político e do simbólico, inscritos na história e nas relações sociais (BIGNOTTO, 2011). Não observar tais aspectos significaria analisar casos de corrupção desconsiderando, por exemplo, as diferenças culturais entre órgãos de funções e climas organizacionais diversos, como a Polícia Federal,

o Departamento Nacional de Infraestrutura (DNIT) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Sobre a segunda questão, alguns aspectos ligados à governabilidade e que podem ser cruciais para a compreensão das condições de ocorrência da corrupção também não seriam alcançados por essas vertentes. A análise, por exemplo, das causas relativas à existência do uso clientelista de transferências governamentais voluntárias (BROLLO; NANNICCI, 2012) ficaria prejudicada pela abordagem da modernização, tendo em vista que esse tipo de relação entre governos nacionais e subnacionais não é uma exclusividade dos países “atrasados”. Pelas teorias relacionadas à nova economia institucional, a análise de tal fenômeno tenderia a se ater à busca por falhas nos sistemas de *accountability*, deixando de lado questões sobre as bases do federalismo nos diferentes países ou o funcionamento de suas estruturas político-partidárias. Refletindo-se sobre os aspectos relacionados à governança e que ficariam prejudicados, pode-se apontar que os modelos de análise engendrados pelas duas vertentes analisadas desprezariam as particularidades marcantes na gestão e na estrutura de organizações com missões, processos, recursos e usuários diferentes, como, por exemplo, entre unidades de saúde e empresas estatais relacionadas à área de petróleo e gás natural.

Sobre a terceira questão, quanto às condições e fatores individuais, esses se referem à consideração das características contingenciais ou permanentes dos agentes envolvidos em casos de corrupção, que, mesmo individuais, podem ser indicativos de questões sociais maiores.

Considerando, então, que os modelos de análise das perspectivas analisadas não articulam alguns fatores que podem ser elementos relevantes do conjunto de causas para a ocorrência e permanência de práticas de corrupção, entende-se que possíveis estratégias de combate à corrupção fundadas a partir de tais modelos podem mostrar-se também limitadas. Essa situação indicaria que as políticas anticorrupção baseadas nas vertentes em tela poderiam ter sua efetividade comprometida, mesmo porque o combate a tal fenômeno no Brasil envolve

“questões ‘caras’ à democracia e à cidadania, como a representatividade e a participação da sociedade na formação da agenda política, a regulação dos mercados e agentes econômicos, o desequilíbrio regional, as desigualdades econômicas e sociais e a própria relação Estado-sociedade” (OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES, 2014, p. 6).

Destaca-se uma última questão sobre essas duas vertentes, mais especificamente sobre os estudos realizados a partir de suas bases. Em sua pesquisa bibliográfica acerca das principais teorias sobre as causas da corrupção abordadas pela literatura especializada, Graaf (2007) destacou que os ensaios teóricos sobre tal fenômeno

seriam muito mais numerosos do que as pesquisas empíricas. Por esse motivo, alerta sobre a necessidade de que sejam realizados mais estudos aplicados sobre casos concretos, questão que dependeria da sensibilização e da ação de *scholars* e de *practitioners* ligados ao controle da corrupção.

### Alternativas às perspectivas analisadas

O apontamento de uma alternativa às perspectivas analisadas passa pelo desafio de se encontrar uma abordagem abrangente, que considere os diversos fatores que podem estar associados ao conjunto de causas relevantes da corrupção nas diferentes sociedades (países, regiões, localidades ou mesmo organizações) e que permita que se engendre um modelo de análise capaz de articular as variáveis de diferentes níveis relacionadas a esses fatores. Na busca por uma perspectiva que permita tal compreensão e leve em consideração as possíveis singularidades políticas, sociais, econômicas e culturais que possam ser relevantes para as práticas de corrupção, encontrou-se a possibilidade de aplicação da teoria da ação social de Bourdieu.

The research on corruption using Bourdieu's theory of action should focus on the categories of perception, appreciation and the lived experience [...] of corrupt officials. This can be called a disposition analysis, in which the *habitus* of the corrupt official is analyzed (GRAAF, 2007, p. 72-73).

Nesse sentido, casos concretos de corrupção podem ser analisados a partir do conceito de *habitus* e outros a ele relacionados, como estrutura, campo, prática e disposição, cuja aplicação permitiria a síntese de um modelo de compreensão da corrupção, considerando as variáveis de todos os níveis. Observados os sentidos atribuídos à ideia do *habitus* por Bourdieu (1987, 1996, 2013), vê-se que tal conceito aplicado à compreensão das práticas de corrupção pode propiciar explicações sobre as razões para as distinções dos casos concretos entre diferentes áreas de governo, a existência de órgãos e carreiras mais suscetíveis a ela, a estrutura e a lógica dos possíveis esquemas de corrupção e a recorrência e a permanência desse fenômeno a despeito de ser ele proibido pelos ordenamentos jurídicos das democracias contemporâneas.

Produto da história, o *habitus* produz práticas, individuais e coletivas, portanto, da história, conforme aos esquemas engendrados pela história; ele garante a presença ativa das experiências passadas que, depositadas em cada organismo sob a forma de esquemas de percepção, pensamento e ação, tendem, de forma mais segura que todas as regras formais e que todas as normas explícitas, a garantir a conformidade das práticas e sua constância ao longo do tempo (BOURDIEU, 2013, p. 90).

Conforme se apresenta na Tabela 4, a aplicação da teoria da ação social para a compreensão do fenômeno da corrupção pode fornecer um modelo da ação social que incorpora os fatores relacionados às causas desse fenômeno nos níveis micro, meso e macro, permitindo uma análise articulada das disposições objetivas que compõem as causas da corrupção.

**Tabela 4 – As dimensões da análise das causas da corrupção a partir da perspectiva da teoria da ação social de Bourdieu**

Elo causal	Nível de análise das causas (variáveis independentes)	Nível de análise da corrupção (variável dependente)	Contexto	Métodos de pesquisa mais comuns
Uma pessoa inserida em um determinado <i>habitus</i> , tendo certas disposições e predisposições.	Todos os níveis	Individual	Contexto, conjuntura e contingências do caso concreto.	Estudo de caso

Fonte: Graaf (2007, p. 70).

Graaf (2007) afirma que, com as categorias de Bourdieu, pode-se vincular o global com o local, tendo o *habitus* como o elo de mediação entre estrutura social (macro e meso) e ação individual (micro).

Dessa forma, por essa vertente, a prática da corrupção ocorre quando se combina um conjunto necessário de fatores macro, meso e micro, o sistema de disposições (que seria o próprio *habitus*). Essas disposições não excluem o comportamento e os valores sociais e culturais dos indivíduos, visto que há fatores sociais que funcionam por meio deles (GRAAF, 2007). Esse modelo de compreensão é próprio da perspectiva epistemológica do estruturalismo construtivista, orientando-se pela ideia de que

[...] existem, no próprio mundo social e não apenas nos sistemas simbólicos – linguagem, mito, etc. –, estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, as quais são capazes de orientar ou coagir suas práticas e representações [...], sendo que há, de um lado, uma gênese social dos esquemas de percepção, pensamento e ação que são constitutivos do que chamo de *habitus* e, de outro lado, as estruturas sociais, em particular o que chamo de campos e grupos [...] (BOURDIEU, 1987, p. 149).

Como aborda Thiry-Cherques (2006), o quadro referencial formado pelo *habitus* leva a investigações eminentemente empíricas. Segundo esse autor, as pesquisas

orientadas pelo estruturalismo construtivista bourdiano devem buscar construir um modelo de compreensão que represente a estrutura (não necessariamente explícita) e o *habitus* que regem o campo investigado. Essa construção passa por “um percurso epistemológico que vai do ‘racional ao real’ e não do ‘real ao geral’” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 42). Tal modelo partiria da construção prévia do esquema de relações e da análise das relações objetivas, para, então, realizar a análise do sistema de disposições (o *habitus*) e a construção de uma matriz relacional não necessariamente visível (a estrutura).

Bourdieu e Wacquant (2005) informam sobre quais seriam os objetivos e os passos para a realização de uma análise de fenômenos por meio da teoria da ação social bourdiana, assentando que

Un análisis, en términos de campo, implica tres momentos necesarios e internamente conectados (Bourdieu 1971d). Primero, se debe analizar la posición del campo frente al campo del poder. [...] Segundo, es necesario trazar un mapa de la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o instituciones que compiten por la forma legítima de autoridad específica del campo. Y, tercero, hay que analizar los *habitus* de los agentes, los diferentes sistemas de disposiciones que han adquirido al internalizar un determinado tipo de condición social y económica, condición que encuentra en su trayectoria dentro del campo oportunidades más o menos favorables de actualización (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 159-160).

Dessa maneira, essa perspectiva parece alcançar as questões tidas como fundamentais para a compreensão da corrupção no Brasil, relativas às singularidades culturais, políticas, sociais e econômicas, conseguindo engendrar um modelo de compreensão que articula os fatores relacionados às causas de tal fenômeno em diferentes níveis.

A questão que se destaca sobre sua aplicação no que tange à pesquisa bibliográfica realizada é que, no conjunto de estudos que serviram de fonte, não foram encontradas quaisquer referências sobre experiências de aplicação dessa teoria para análise de casos práticos de corrupção. Assim, não há informações, *a priori*, sobre a verificação empírica de sua validade, aplicabilidade e abrangência.

Atenta-se, ainda, que a perspectiva proposta se restringe a estudos de caso. Nesse sentido, sua abordagem em tese não gera, por si, informações que possam orientar políticas de anticorrupção. Entende-se que somente após sua aplicação em numerosos e diferentes casos concretos de corrupção poderá se delinear, a partir dos modelos de análise nela baseados, estratégias para se buscar aumentar a efetividade do combate à corrupção no Brasil.

## Conclusões

Este trabalho traça um panorama das principais perspectivas teóricas que orientam a análise do fenômeno da corrupção no campo da administração pública brasileira, investiga seus limites e busca alternativas que os transponham. A primeira perspectiva, que foi predominante até os anos 1990, baseia-se na noção de modernização e centra-se no conceito do patrimonialismo. A segunda, hoje hegemônica, relaciona-se à nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como o principal conceito para o estudo da corrupção.

Realizada por meio de pesquisa bibliográfica, a análise da primeira perspectiva orientou-se primariamente pelos clássicos daquela vertente na literatura brasileira. Sobre a segunda, sua análise partiu dos estudos dos autores mais referenciados no campo da administração pública brasileira. Utilizaram-se também os estudos de outros autores que debatem as características e os limites de tais perspectivas para a compreensão da corrupção.

A literatura crítica sobre o tema aponta a existência de determinados limites nas perspectivas em comento. Por desconsiderarem parte dos fatores políticos, econômicos e culturais que seriam fundamentais para a compreensão da corrupção nas diferentes sociedades ou mesmo organizações, seus modelos de análise não articulariam todas as variáveis de nível macro, meso e micro que constituiriam o conjunto de causas relevantes de tal fenômeno.

Por conta desses limites, a compreensão da corrupção por meio das perspectivas analisadas passa ao largo de questões fundamentais acerca da ocorrência e da permanência de práticas relacionadas a esse fenômeno no Brasil. Consequentemente, possíveis políticas de anticorrupção a partir delas fundadas podem ter sua efetividade comprometida.

Indicada como possível alternativa, a teoria da ação social de Bourdieu parece transpor tais limites. A questão sobre essa alternativa é que não foram encontradas referências de aplicações anteriores para análise de casos concretos. Além disso, por restringir-se a estudos de caso, somente após sua aplicação em certo número de casos concretos seria possível delinear estratégias de combate com base em seus resultados.

## Bibliografia

- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 45, p. 97-127, 1998.
- ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. B. *The pursuit of absolute integrity: how corruption controls make government ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília: Cepal – Escritório no Brasil/Ipea, 2011.
- BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-43.
- BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BOURDIEU, P. *Razões práticas*. Campinas: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, P. *O senso prático*. Petrópolis: Vozes, 2013.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. El propósito de la sociología reflexiva. In: BOURDIEU, P. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005. p. 101-300.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 21-38.
- BROLLO, F.; NANNICCI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.
- CARVALHO, J. M. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L. *et al. Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 237-242.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10ª. ed. São Paulo: Globo/Publicfolha, v. I, 2000a.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10ª. ed. São Paulo: Globo/Publicfolha, v. II, 2000b.
- FIANI, R. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- FILGUEIRAS, F. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.
- FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. *et al. Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b. p. 353-361.
- FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Revista Opinião Pública*, Campinas, 15, n. 2, p. 386-421, 2009.
- GRAAF, G. Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 39-86, 2007.
- GRAAF, G.; MARAVIĆ, P.; WAGENAAR, P. Introduction: causes of corruption – the right question or the right perspective? In: GRAAF, G.; MARAVIĆ, P.; WAGENAAR, P. *The good*



- cause: theoretical perspectives on corruption*. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 13-20.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society. *The American Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- LUSTOSA DA COSTA, F. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; MENDES, A. P. *Corrupção e combate à corrupção no Brasil: abordagens e limitações*. Encontro da Anpad, 38., 2014, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2014.
- PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- POLZER, T. Corruption: deconstruction the World Bank discourse. *London School of Economics and Political Science Website*, 2001. Disponível em: <<http://www.grammatikhilfe.com/internationalDevelopment/pdf/WP/WP18.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2014.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editado FGV, 2006. p. 39-73.
- REHEN, A. The crisis of the Democratic State. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a study in Political Economy*. Nova Iorque: Academic Press, 1978.
- ROSE-ACKERMAN, S. The institutional economics of corruption. In: GRAAF, G.; MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Barbara Falls, MI, EUA: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 47-63.
- SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. *A produção acadêmica brasileira sobre corrupção em administração pública: um estudo no período compreendido entre 1997 e 2008*. In: EnAnpad, 33., 2009, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad, 2009.
- SILVA, M. F. G. D. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- SOUZA, J. Weber. In: AVRITZER, L. et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 81-90.
- THIRY-CERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27-55, 2006.

TULLOCK, G. The welfare costs do tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, v. 5, n. 3, p. 224-232, 1967.

VIEIRA, J. B. *Uma avaliação das iniciativas (SOUZA, 2008; FILGUEIRAS, 2009) de combate à corrupção do Governo Federal no Brasil*. Encontro de Administração Pública e Governança, 2., 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad. 2006.

Temístocles Murilo Oliveira Júnior

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense. Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União-CGU, desde 2005.  
Contato: temuju@gmail.com

Frederico José Lustosa da Costa

Doutor em Gestão, pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL), em Lisboa, Portugal, também reconhecido pela Universidade de Brasília (UnB) como Doutorado em Administração. É professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense e membro da Academia Brasileira de Ciências da Administração.  
Contato: fredlustosa@gmail.com

Arnaldo Paulo Mendes

Professor de Graduação e Pós-Graduação em Administração e Marketing da Universidade Estácio de Sá. Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense.  
Contato: apmendes279@gmail.com

**RSP**

# Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

## Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

## Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

## Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900  
Tel: (61) 2020 3327  
E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## **BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: PERFIL, TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO**

O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa Burocracia de médio escalão no Governo Federal, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores. Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas. Esta publicação também está disponível para *download* na versão em inglês.



## **SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO**

O Caderno tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), voltada para o levantamento e sistematização de informações de Escolas de Governo, com vistas a delinear perfis e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve, em sete capítulos, a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores.



## **REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA ENAP: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA DO CONHECIMENTO**

O caderno apresenta o desenvolvimento do Repositório Institucional da Enap, e possui a seguinte organização: (i) introdução, onde se contextualiza o repositório; (ii) a concepção e o planejamento do repositório, onde há uma destaque para o *benchmarking* e o processo de construção coletiva para se obter o melhor modelo de organização e disponibilização da produção intelectual da Enap; (iii) a implementação do repositório, destacando as políticas adotadas, a arquitetura da informação, o conjunto de metadados, a política de direitos autorais, etc.; (iv) a disseminação e gestão do repositório, tratando de temas como a capacitação das equipes, o povoamento do repositório, estratégias de divulgação e o monitoramento, avaliação e evolução do repositório; e finalmente (v) as lições aprendidas, onde se menciona quais os desafios enfrentados e estratégias para construir um sistema de gestão da informação utilizando a inteligência coletiva da Enap.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site  
[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

---

CPF/CNPJ:

---

Endereço:

---

Cidade:

UF:

CEP:

---

Telefone:

Fax:

---

E-mail:

---

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 66 – 2015
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

## Cadernos Enap

- 8    9    10    11    12    13    14    15    16    17
- 18    19    20    21    22    23    24    25    26    27
- 28    29    30    31    32    33\*    34    36    37    38
- 39    40    41    42

Preço unitário: R\$ 10,00

(\*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

## Outros

---



---



---



---

## Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
- Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
- Digite o valor total das publicações solicitadas.
- No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
- No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
- Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.

3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):

- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
- Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
- Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecle Ok.
- Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
- Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.



Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br) – [publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)