

DOM CONTEXTO

EDIÇÃO ESPECIAL
GESTÃO PÚBLICA



OUT-DEZ/2022



◆ Capacidades Institucionais

CONFIRA MAIS A SEGUIR



CARTA DO EDITOR

Passadas as eleições, é hora de cuidar da transição de governo, que se prolonga pelos primeiros meses dos novos governos. Muitos são os desafios a serem enfrentados, mas é preciso ter firmeza e organizar as estruturas governamentais, orientando-as à geração de resultados. Para isso, é fundamental entender quais são as capacidades institucionais das instituições públicas.

Com o intuito de apresentar alguns conceitos e experiências, resolvemos dedicar esta edição da revista a esse tema, trabalhado juntamente com a equipe do FDC Gestão Pública. Para isso, convidamos vários professores e especialistas para compartilharem seus conhecimentos.

Vale aqui registrar que há uma pluralidade terminológica e conceitual sobre capacidades: “capacidade dinâmica”, “capacidade de produção”, “capacidade de absorção”, “capacidade de transformação”, “capacidade empreendedora”, “capacidade de colaboração”, “capacidade de implementação de políticas”, “capacidade de formulação de políticas e governança” e tantas outras. O professor Humberto Martins Falcão, em artigo, apresenta o sentido mais simples e genérico sobre Capacidades Institucionais como sendo o domínio de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), qualidades e recursos que podem resultar em uma faculdade ou poder para realizar uma intenção ou uma prontidão para enfrentar situações e implementar ações planejadas.

Debater as questões relacionadas à capacidade que as instituições públicas precisam ter para melhorar a gestão das políticas públicas e entregar mais e melhores resultados à sociedade é uma oportunidade de contribuir para a geração de valor público e desenvolvimento da sociedade. Acreditamos que, assim, contribuimos para a capacitação dos gestores públicos e para fornecer informações preciosas a executivos.

O caminho é longo, mas é preciso dialogar sobre os aspectos da gestão pública e seus desdobramentos para que possamos construir um país mais sustentável e igualitário.

Paulo Resende
Editor Executivo



SUMÁRIO

A dimensão gerencial das capacidades institucionais – e por que precisamos mensurá-las

por Humberto Falcão Martins

4

Políticas públicas habilitadoras das capacidades institucionais

por Renata Vilhena

11

O que a Finlândia pode ensinar ao setor público brasileiro?

por Tadeu Barros e Patrícia Becker

18

Governança, Competitividade e mais o que?

por Paulo Guerra e Polliane Marques

24

Uma aposta para impulsionar nossa trajetória de desenvolvimento

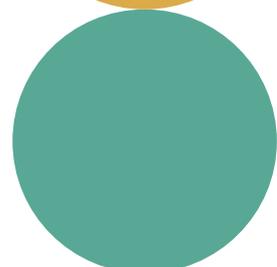
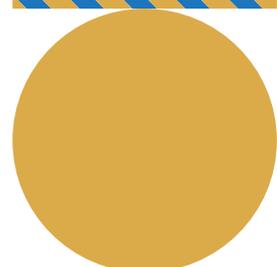
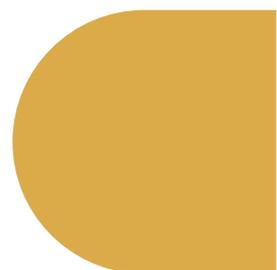
por Helena Wajnman

34

Capacidades institucionais e a formação de lideranças – a experiência do transforma Minas

por Luisa Barreto

38





Créditos da Imagem: Depositphotos

A dimensão gerencial das capacidades institucionais – e por que precisamos mensurá-las

POR **HUMBERTO FALCÃO MARTINS**

As instituições, em sentido amplo, são regras operacionais que orientam o comportamento da sociedade de forma razoavelmente estável, ordenando a vida social, as transações econômicas, etc.

A relação entre instituições e desenvolvimento é questão bem estabelecida na literatura econômica. A

existência de instituições no estado de direito, que asseguram direitos de propriedade e cumprimento de contratos, explicam o desenvolvimento mais do que fatores geográficos e transações comerciais, sendo que as duas últimas podem influenciar tangencialmente o desenvolvimento quando as instituições são asseguradas. Mais do que isso, as instituições devem ser inclusivas. Arranjos institucionais de acesso aberto garantem a estabilidade socioeconômica por meio da institucionalização pacífica de um processo de criação de renda econômica, derivada da inovação; ao passo que ordens de acesso limitado limitam o acesso da maior parte da população ao poder político e econômico.

Vários organismos multilaterais têm promovido a boa governança e melhores instituições por meio da promoção e melhoria das capacidades institucionais. Mensurá-las de forma acurada é essencial para proporcionar processos de melhoria e fortalecimento institucional com maior potencial de se reverterem em resultados de desenvolvimento.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Há uma pluralidade terminológica e conceitual sobre capacidades: 'capacidade dinâmica', 'capacidade de produção', 'capacidade de absorção', 'capacidade de transformação', 'Capacidade empreendedora', 'capacidade de colaboração', 'capacidade de implementação de políticas', 'capacidade de formulação de políticas e governança'.

No sentido mais simples e genérico, as capacidades são o domínio de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), qualidades e recursos que podem resultar em uma faculdade ou poder para realizar uma intenção ou uma prontidão para enfrentar situações e implementar ações planejadas. Ainda assim, no nível genérico, é importante diferenciar capacidade já alcançada de capacidade potencial atingível na fronteira de possibilidades de produção e na fronteira de custo, e ainda de habilidades.

Ainda em uma perspectiva genérica, a capacidade apresenta-se como uma causa provável e estável do desempenho, a sua causa final, tal como um mecanismo, uma máquina nomológica, o meio para um fim, ou qualquer qualidade que possa 'impedir ou promover o sucesso' na consecução dos objetivos organizacionais.

Nas abordagens contemporâneas de governança pública, qualidades e capacidades aparecem como requisitos para desempenho e valor público, como capacidades governamentais, relacionados à liderança, domínio de competências (WEF, 2020), prontidão para agir e desenho institucional.

A relação entre capacidades e desempenho é problemática. Primeiro, porque muitas vezes ela aparece ancorada na adoção de formas institucionais arquetípicas, tipicamente a tradição weberiana de considerar o modelo burocrático, racional-legal, impessoal-meritocrático, baseado no universalismo dos procedimentos, como uma espécie de padrão-ouro de qualidade institucional. A questão é que esses e outros atributos burocráticos podem ser disfuncionais, como colocada no institucionalismo sociológico.

Em segundo lugar, porque os atributos facilitadores são frequentemente atribuídos a partir da indução de casos de alto desempenho por isomorfismo mimético e pela tendência do governo de imitar os sucessos de outros governos, replicando métodos e projetos de políticas considerados bem-sucedidos em outros países. Essa tendência coloca o desempenho como *proxy* de qualidades e capacidades, e não o contrário. Embora tal abordagem possa ser eficaz para resolver certos problemas de desenvolvimento que têm "uma solução técnica universal", muitas vezes ela ignora as realidades políticas e organizacionais no terreno e produz poucos benefícios para aqueles que a utilizam.

Em terceiro lugar, portanto, capacidade relaciona-se a desempenho como capacidade hipotética. De qualquer forma, qualquer consideração sobre a relação capacidades-desempenho sempre considerará as primeiras como condições necessárias, nunca suficientes. Isso porque o desempenho seria uma

função do uso estratégico das capacidades, não apenas de sua existência *per se*. Nesse sentido, a capacidade também significa a capacidade de se movimentar por meio de condições e determinantes.

Parte da literatura refere-se às capacidades estatais na tradição weberiana. Os pesquisadores Rauch e Evans (1999) encontram associações significativas entre a “weberianidade” burocrática e o crescimento econômico e a eficácia do Estado, medidos com várias fontes de dados diferentes. Essa perspectiva destaca aspectos e questões relacionadas ao poder do Estado como agente de transformação social; sua autonomia; e capacidade de implementação.

A abordagem dos arranjos institucionais é um recorte da ideia de capacidades estatais centradas no processo de implementação. Arranjos institucionais são o conjunto de regras, mecanismos e processos que determinam a configuração dos atores e interesses envolvidos na implementação de uma determinada política pública. Esses arranjos determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, compreendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. Derivado do conceito weberiano de burocracia, o componente técnico compreende os poderes delegados aos agentes do Estado para implementar políticas e produzir os resultados desejados. Por sua vez, o componente político geralmente está associado à capacidade da burocracia de ampliar os canais de diálogo e negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e evitando a captura por interesses específicos.

O uso de capacidades técnicas e políticas por parte dos agentes políticos e da burocracia executiva pode ser ampliado tanto para a formulação quanto para a implementação de políticas públicas – conforme sugerido pela literatura sobre empreendedores políticos. Sugere-se também que os agentes públicos se orientem por regras e mecanismos de interação entre diferentes atores, o que daria aos arranjos um caráter pluri e multi institucional – incluindo a interação com agentes privados, abrindo espaço para capacidades colaborativas.

A DIMENSÃO GERENCIAL

Nas literaturas de gestão e gestão pública, a capacidade é, em última análise, um tópico predominantemente de gestão de recursos humanos com uma ampla gama de variáveis, fatores ou unidades de análise disponíveis para sua mensuração.

Na perspectiva da organização, a capacidade é um conceito multinível (indivíduo, organização e nação) e multidimensional (intrínseco, extrínseco, tangível, intangível). Em última análise, significa 'gestão', em particular para a literatura de gestão pública como elo entre recursos organizacionais, características de gestão e condições necessárias para alcançar a eficácia e os resultados das políticas. Soa praticamente como uma chamada para como a boa gestão é importante. Não por acaso, é comum incluir métricas relacionadas à capacidade na gestão de desempenho por meio de *frameworks*, modelos integrados de governança que vinculam, por exemplo, capacidade e desempenho. A capacidade organizacional tem atributos universais latentes que são comuns à maioria das instituições e um conjunto de atributos únicos para cada organização.

A capacidade aparece também como muitos aspectos específicos diferentes e sobrepostos, como 'capacidade de realizar o trabalho'; como aquisição de recursos ou financiamento; 'processos' e 'estruturas'; estruturas administrativas, ferramentas e estratégias; qualidade dos gerentes e sistemas', alinhamento entre sistemas e um 'foco nos resultados', resultando em prontidão. A prontidão surge como um estado de preparação de pessoas, sistemas ou organizações para enfrentar uma situação e realizar uma sequência planejada de ações. Requer sincronização e coordenação sem as quais nenhuma implementação terá sucesso.

A perspectiva gerencial da capacidade também possui componentes intrínsecos e outros extrínsecos, bem como tangíveis e intangíveis.

No setor público, a capacidade organizacional tem sido amplamente definida como "a capacidade do governo de ordenar, desenvolver, dirigir e controlar

seus recursos financeiros, humanos, físicos e de informação” (INGRAHAM et al., 2003, p. 15), como um conjunto de práticas de gestão, processos ou atributos que ajudam uma organização a cumprir a sua missão. Em síntese, as qualidades e capacidades gerenciais estão relacionadas à qualidade da gestão em geral e, em particular, à qualidade e atributos das funções gerenciais: planejamento, organização, controle, coordenação, liderança, gestão de recursos, etc.

Por fim, a capacidade colaborativa é incluída e destacada nas abordagens contemporâneas de governança pública como a expansão da participação de atores políticos e sociais e elementos que atuam em sinergia para produzir ações governamentais mais responsivas e eficazes. Ela decorre de perspectivas como a governança colaborativa do estado-rede, do estado neoweberiano, onde a colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços se processa por meio de redes multi institucionais e interativamente com a sociedade em rede.

A capacidade gerencial surge como capacidade síntese das capacidades técnicas e políticas, porque a pluralidade nos processos decisórios contribui não só para a qualidade das decisões, mas também para a sua legitimidade. “Políticas apoiadas por amplo consenso têm maior probabilidade de serem implementadas com maior sucesso e seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (LIJPHART, 1999, p. 260). Amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos também contribuem para a coerência interna das políticas. A participação política na tomada de decisões também pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma noção renovada de desenvolvimento.

A dimensão gerencial é um elo perdido entre as abordagens da administração e da ciência política para as capacidades do Estado. Por um lado, vai além do papel de implementação e vai além da dimensão de construção estratégica. Como gestão, é fazer estratégias nas dimensões técnica e política. Assim, tem um forte caráter colaborativo.

Dada a sua relevância para o estudo e promoção do desenvolvimento, um grande desafio em relação às capacidades gerenciais é medi-las. É preciso mensurá-las para que possam ser diagnosticadas adequadamente, aprimoradas e proporcionar previsões sobre desempenho e possibilidades de desenvolvimento de organizações e governos.



**HUMBERTO
FALCÃO
MARTINS**



Doutor em Administração, Mestre em Administração Pública e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É professor da Fundação Dom Cabral, com atuação nas áreas de Gestão Pública e Estratégia, palestrante e autor de publicações em temas relacionados à gestão pública.



Créditos da Imagem: Depositphotos

Políticas públicas habilitadoras das capacidades institucionais

POR **RENATA VILHENA**

O processo eleitoral e de transição de governo é uma oportunidade para debater questões relacionadas à capacidade que os governos precisam ter para melhorar a gestão das políticas públicas que serão entregues para a sociedade. Uma forma de nomear esta discussão é por meio da “capacidade institucional” dos governos no Brasil.

E o que é capacidade institucional? É a união de diferentes frentes que, juntas, tendem a ampliar as chances de um governo dar certo. Entende-se por “certo” o desenho e a implementação de políticas públicas que atendem à população e corrigem os problemas observados no momento da sua concepção. Ou seja, é a habilidade dos governos para direcionar, desenvolver, dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, físicos e informacionais. Em síntese, as qualidades e capacidades gerenciais relacionam-se à qualidade da gestão em geral e, em particular, à qualidade e atributos das funções gerenciais clássicas, como planejamento, organização, controle, coordenação, liderança, gestão de recursos, capacidade colaborativa, entre outras.

Deve-se debater e trazer soluções para cada um dos atributos que limitam nossa capacidade institucional governamental. A seguir, apresentamos algumas variáveis e detalhamos caminhos possíveis para ampliar a **capacidade** dos novos governos que estão por vir.

CAPACIDADE DE GERIR PESSOAS

Segundo o Banco Mundial, o Brasil gasta cerca de 10% do PIB com pagamento de pessoal, valor que aumenta para cerca de 15% se somarmos as informações de previdência. Com cerca de 11,5 milhões de servidores públicos nos três níveis de governo, observa-se precária gestão de pessoas em diversas perspectivas, tais com: atração e seleção baseadas em conhecimento, desenvolvimento de competências, gestão do desempenho, planejamento da força de trabalho, gestão de carreiras, remuneração, relações trabalhistas e sistemas de incentivo e engajamento.

Salvas raras exceções, as áreas governamentais responsáveis pela gestão de pessoas no país possuem uma função mais operacional e menos formuladora de políticas públicas estratégicas de pessoal. A fragilidade na gestão de pessoas em governos é flagrante e muitos aspectos devem ser melhorados.

O ingresso por meio de concurso público averigua, quando muito, conhecimentos, deixando de lado habilidades, atitudes, valores e vocações. Implantar

práticas de avaliação cognitiva e comportamental e motivacional para efeito de recrutamento e seleção pode ser a solução para recrutarmos pessoas vocacionadas para cargos e carreiras no serviço público.

Já em relação à gestão de carreiras, a multiplicação da quantidade e dos tipos de carreiras resulta na desagregação das políticas de gestão de recursos humanos, tornando o processo mais oneroso em função da multiplicação de regras de remuneração e gestão muito específicas. A reforma administrativa seria um bom caminho para trazer mais flexibilidade na alocação de servidores e uma revisão da organização das carreiras atuais.

A estabilidade ampla promovida pelas carreiras também prejudica a capacidade de organização do governo, fazendo com que servidores de carreiras extintas ou que não façam mais sentido atualmente tenham que permanecer no quadro do governo por anos.

A estrutura de promoção e progressão das carreiras é descolada da complexidade da atividade desenvolvida e de níveis de responsabilidade. Essa situação acaba retirando o incentivo ao engajamento nas atividades exercidas e ocasiona distorções, como por exemplo, quando servidores públicos estáveis recebem salários mais altos que ocupantes de cargos comissionados para o desempenho de funções similares. A política de avaliação do desempenho e por competências tem que servir de referência para o desenvolvimento profissional e promoções e progressões.

Também é necessário reformular a política remuneratória, que deve se orientar pela complexidade das funções exercidas, expressa de forma inequívoca em uma matriz ou tabela remuneratória que também seja balanceada com a valia relativa do trabalho no setor privado e pelo nível de responsabilidade atribuído a cada servidor.

E, finalmente, deve-se garantir o engajamento dos colaboradores. Colaboradores engajados são mais produtivos. Dez fatores influenciam no engajamento dos servidores, quais sejam: autonomia, equidade, valorização,

segurança psicológica, ambiente acolhedor, clareza da expectativa, confiança e transparência, capacidade de execução, erros honestos e clareza estratégica. No Brasil, as três primeiras posições são: reconhecimento profissional, aprendizado e desenvolvimento na carreira, equilíbrio entre a vida pessoal e trabalho. Instituir ações para aumentar o engajamento, elaboradas junto com o público envolvido para terem legitimidade e aderência, parece ser uma boa política a ser implementada.

CAPACIDADE DE LIDERAR

No País, não é possível encontrar nenhum tipo de Sistema de Alta Direção Pública que oriente e gerencie a atuação dos dirigentes máximos e seus subordinados. Além disso, a livre nomeação estabelecida pela Constituição Federal de 1988, para parte dos cargos de liderança, dificulta a continuidade e desenvolvimento de seus líderes e tem o potencial de transformar o processo de nomeação em um processo personalista ou capturado pelas indicações de natureza político-fisiológica.

É preciso instituir modelos de liderança baseados no estabelecimento de critérios de ocupação de cargos gerenciais (essencialmente o critério do alinhamento de competências), além de uma avaliação do desempenho do ocupante e um programa de desenvolvimento das lideranças, respeitados os estratos hierárquicos governamentais e organizacionais. A aplicação de processos de pré-seleção estruturados também pode melhorar a atração para cargos de liderança, assim como adotar mecanismos de desempenho (metas e incentivos não financeiros) e responsabilidade, gerando motivação e engajamento dos líderes.

CAPACIDADE DE GERIR AS AQUISIÇÕES PÚBLICAS

A gestão das aquisições públicas, ou compras governamentais, compreende as atividades de planejamento de compras, as aquisições propriamente ditas (licitações) e a gestão dos contratos. Essas atividades são altamente institucionalizadas e apoiadas por um extenso conjunto de leis e instrumentos normativos.

A Nova Lei de Licitações (NLLC) de nº 14.133/2021 corrige alguns problemas de capacidades institucionais, principalmente nas etapas de planejamento e de gestão contratual do processo de compras governamentais com a introdução do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Plano Anual de Contratações (PAC). A NLLC também inova ao instituir o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que permitirá a centralização das informações de todo o Brasil acerca das compras públicas, uma janela única para a interação com a sociedade, redução do custo de transação para fornecedores a partir do cadastro unificado de fornecedores e institucionalização da Rede Nacional de Contratações Públicas enquanto locus de diálogo e estratégia de compartilhamento e construções colaborativas.

Apesar das inovações previstas, ainda temos muitos problemas nas compras públicas. As evidências demonstram que a dimensão pessoas precisa de uma atenção especial, pois são elas que vão fazer com que as normas, os processos e as tecnologias sejam bem aplicados.

Criar uma equipe multidisciplinar e especializada que tenha condições de promover a gestão de suprimentos, gestão de fornecedores e gestão de compras governamentais é imprescindível para alcançarmos a melhoria desejada. A alocação de pessoas que não possuem competências (conhecimentos e comportamentos) para assumir tais funções pode gerar perda de desempenho e performance, além de colocar em risco o principal objetivo: a eficiência em compras.

Por fim, adotar conceitos de compras sustentáveis, incorporando análise de impactos sociais e ambientais da compra governamental, bem como os chamados ESG (*Environmental, Social and Governance*) é salutar em um mundo com inúmeras questões climáticas por resolver. O governo deve ser o exemplo e puxar processos de inovação e de mudança de comportamento da sociedade.

CAPACIDADE DE GERIR O ORÇAMENTO

O processo orçamentário compreende as fases de elaboração, aprovação legislativa, execução e fiscalização (controle/avaliação) das peças orçamentárias

– Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Com procedimentos extensivamente definidos em lei, esses processos são rígidos, formais e possuem natureza incremental.

Diante de inúmeros cenários de crise fiscal enfrentados pelo país nos últimos anos, os contingenciamentos orçamentários são recorrentes, amplificando os efeitos negativos da vinculação orçamentária. A obrigatoriedade para que os governos realizem determinadas despesas deixa pouco espaço para a implementação das prioridades do governo e da sociedade. A vinculação restringe a autonomia dos gestores dos governos federal, estaduais e municipais para definir suas prioridades e alocar recursos para mitigar os problemas específicos em seus contextos. Considera-se como despesas obrigatórias os recursos gastos com educação e saúde, assim como Previdência, pagamento de pessoal, serviços da dívida pública, benefícios sociais e, ainda, o fenômeno da “judicialização”.

É necessário, portanto, enfrentar a regressividade e a irracionalidade federativa das regras vigentes de vinculação e desvinculação do nosso atual modelo arrecadatário, contabilizar os gastos indiretos com saúde e educação e reduzir progressivamente o patamar obrigatório dos gastos em ações que, após análise de viabilidade, se apresentem como oportunidade de revisão.

CAPACIDADE COLABORATIVA

Governança colaborativa é definida como um conjunto de processos e estruturas, formais ou informais, entre parceiros institucionais e/ou indivíduos e a sociedade em geral, orientados estrategicamente de forma convergente e interdependente para a geração de valor público ou privado. A capacidade colaborativa se baseia na premissa de que a maior participação de atores políticos e sociais nos processos de política pública produz ações governamentais mais responsivas e efetivas.

Os processos colaborativos podem ter como objeto a ação (fazer, executar, prover serviços) ou a decisão (deliberar, opinar, referendar). Os sujeitos da

colaboração podem ser pessoas físicas (indivíduos, pequenos grupos, cidadãos) ou organizações (pessoas jurídicas, tais como empresas, organizações da sociedade civil, organizações governamentais, organismos internacionais, etc.).

Oportunidades de melhoria na gestão colaborativa perpassam por aperfeiçoar os modelos de parceria público-público, público-privado (com empresas e ongs) e privado-privado (embora estes sejam menos problemáticos) voltados ao trato de problemas públicos; melhorar a capacidade de gestão de parcerias junto às organizações governamentais parceiras; e melhorar e uniformizar o entendimento que os órgãos de controle interno e externo possuem acerca dos modelos de parceria.

CONSIDERAÇÕES

Observar a capacidade institucional é importante, pois nossos governos vivem, em sua maioria, em constante aperto fiscal e, como preconizado pelo Artigo 37 da Constituição Federal, terão o desafio de aumentar a eficiência de seu desempenho. É o que popularmente é entendido como “fazer mais com menos”. Ao analisar o Brasil frente os países da OCDE, da América Latina e recortes de renda (alta, média-alta, média-baixa e baixa rendas), observa-se indicação de limitações significativas na capacidade institucional e uma capacidade gerencial mediana, que resultam em um bem-estar humano também mediano, incompatível com a riqueza do país e a arrecadação e os gastos do governo.



RENATA
VILHENA



Especialista Lato Sensu em Gestão Pública e Legislação Urbana, Especialista em Administração Pública. Professora Associada da Fundação Dom Cabral nas áreas de gestão pública tais como Planejamento Estratégico, Desenvolvimento de Competências, Remuneração, Gestão de Desempenho, Arquitetura Organizacional.



Créditos da Imagem: Depositphotos

O que a Finlândia pode ensinar ao setor público brasileiro?

POR **TADEU BARROS E
PATRÍCIA BECKER**

Qualquer município, estado ou país tem em seu alicerce o esforço, dedicação e trabalho de milhares de servidores. Estes cidadãos carregam consigo a responsabilidade de estabelecer um elo entre o poder público e a população, prestando serviços essenciais ao país.

Muitas vezes iniciam-se discussões já com a premissa de que o setor

público brasileiro é rígido e ineficiente – literalmente não é o caso. O que acontece, sim, é que temos um sistema carente de adequações para a prestação de serviços de qualidade com eficiência, uma vez que existem várias distorções e incentivos ruins, os quais impactam negativamente a produtividade do servidor. É comum ver boas iniciativas que esbarram em obstáculos, como os vícios do corporativismo burocrático e o abandono de projetos por causa da sucessão eleitoral.

Soma-se a isto a pandemia da Covid-19, que acentuou a importância do desenvolvimento de boas políticas públicas. Se por um lado o coronavírus trouxe retrocessos inestimáveis em setores como saúde, segurança pública, economia e trabalho, ele está sendo um momento disruptivo, acelerando tendências que podem ser o início de uma nova era do setor público brasileiro. Momentos de crise devem ser vistos como oportunidades capazes de trazerem mudanças e hábitos em prol da busca por melhores soluções e condições de vida.

Acreditando em uma nova geração de gestores públicos, o CLP – Centro de Liderança Pública – coordenou, no final de setembro deste ano, com participação da Fundação Dom Cabral (FDC), um grupo de 38 líderes públicos, em sua maioria gestores de altos cargos na administração de estados e prefeituras, uma semana de imersão em Helsinkí, na Finlândia, onde foram discutidas estratégias para desenvolver soluções capazes de atrair investimentos e aprimorar a qualidade dos serviços prestados no Brasil.

A jornada de mergulhar em políticas públicas na rua fez com que os gestores vivenciassem de perto como instituições públicas dotadas de capacidade podem gerar mais valor público para o cidadão. E essas capacidades institucionais são traduzidas a partir de dados e evidências. É de conhecimento público que a Finlândia possui excelentes índices de desenvolvimento humano, acima da média global, em educação, equilíbrio vida-trabalho, qualidade do meio ambiente, conexões sociais, segurança e satisfação com a vida. No que diz respeito à esfera pública, há um forte senso comunitário e níveis importantes de participação

cívica, onde **96% das pessoas acreditam conhecer alguém com quem poderiam contar em um momento de necessidade**, acima da média da OCDE, de 91%.

Prova disso é que, em março deste ano, a Organização das Nações Unidas (ONU) concluiu a 10ª edição do **Relatório Mundial da Felicidade, publicação da Sustainable Development Solutions Network**, que se baseia em dados para relatar como as pessoas avaliam suas vidas em mais de 150 países. Em 2021, a pesquisa atingiu mais de 9 milhões de pessoas. Pelo quinto ano consecutivo, a Finlândia foi o país mais feliz do mundo. O Brasil ocupa a 38ª posição no ranking.

E realmente não é preciso passar muito tempo no país para perceber que a alta satisfação da sociedade finlandesa está diretamente ligada à transparência, simplificação, atendimento e cobertura dos serviços públicos prestados. Ou seja, instituições que mobilizam os recursos de forma eficiente para a entrega de políticas públicas.

Originalmente criadas para fornecer conhecimento aos cidadãos, as bibliotecas agora funcionam como salas de estar públicas com equipamentos multimídia e oferecem atividades ao ar livre. Os finlandeses amam seus livros e estão classificados dentre os povos mais letrados do mundo. Em média, cada residente da Finlândia pega 16 itens emprestados por ano em bibliotecas. Mas o que os números não mostram é que as bibliotecas acompanham o ritmo de uma sociedade dinâmica e participativa.

Inaugurada em 2018, a **biblioteca pública Oodi**, na capital Helsinki, possui um aspecto arquitetônico imponente em formato de navio, mas o local é também provido com equipamentos de impressão em 3D, máquinas de costura, espaço de ensaios para bandas e músicos, um pequeno cinema e ainda uma série de espaços que podem ser reservados para atividades diversas. Há também um café e um espaço para experiências com realidade virtual.

Mas por que uma biblioteca pública teria espaço para bandas de rock, atividades digitais e até cinema? Porque todo o processo da política pública foi construído com participação popular. Durante um período específico, os cidadãos

puderam votar em totens espalhados pela cidade quais serviços gostariam que fossem contemplados na nova biblioteca. Havia até a opção de opinar no design arquitetônico do espaço. E o simbolismo vai além: pelas janelas do prédio, enxerga-se o parlamento finlandês. Ou seja, é o encontro entre a democracia 'abstrata' e a que acontece no dia a dia.

A participação social é um elemento preponderante dentro do contexto finlandês de gestão pública em relação à sociedade, permitindo assim que ela seja protagonista na tomada de decisão e desenvolva uma relação de confiança para tudo o que é feito pelo poder público.

O mesmo se aplica à educação, uma vez que todo o sistema é descentralizado, ou seja, é levado em conta as particularidades regionais e locais e que se preocupa com infraestrutura e tecnologia, além das necessidades de professores, pais e alunos. Isso vale para a Universidade de Helsinque – a maior e mais antiga universidade do país –, para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

O sistema acadêmico se retroalimenta a partir de um ensino pragmático, caracterizando-se pela imponência da valorização da experiência como motivador para a aprendizagem de crianças, adolescentes e universitários. Na Finlândia, a experiência é a matéria-prima para o conhecimento e a honestidade é a base de qualquer interação. As pessoas partem do princípio, o tempo todo, de que todos são honestos e a confiança está implícita até que se prove o contrário.

Um número chama muito a atenção sobre a relação dos finlandeses com o poder público: 95% da população finlandesa confia nas polícias. Nas raízes da cultura escandinava estão valores como igualdade, simplicidade, honestidade, modéstia, contato com a natureza e respeito aos outros. Mais do que apenas palavras vazias, estão as ações realizadas no dia a dia, sobretudo da administração pública. E isso gera um ciclo virtuoso de uma sociedade que acredita nas entregas da gestão pública e na equidade entre todos os representantes da sociedade.

Lá eles contam, literalmente, com uma linha do tempo que acompanha o indivíduo em todas as suas relações com os órgãos da gestão pública, começando

desde a certidão de nascimento e as vacinas do primeiro ano de vida. Por que não podemos imaginar algo parecido no Brasil?

Helsinque é a prova viva que com um serviço público mais moderno e eficiente é possível formular políticas públicas assertivas, transparentes e inovadoras que melhor atendam à população. E mais do que isso. Construir confiança, agilidade e resiliência dentro das instituições públicas não é fácil e requer um governo mais produtivo.

O setor público entrega valor essencialmente a partir da capacidade de suas instituições e seus profissionais em atender às demandas e expectativas da sociedade, articulando interesses legítimos e diversos. Para isso, é necessário que as políticas e práticas de gestão cumpram seu papel de viabilizar o alcance dos objetivos estratégico do governo. Neste sentido, precisamos valorizar ainda mais o conceito de capacidade institucional no nosso setor público, ou seja, absorver responsabilidades, operar com mais eficiência e fortalecer a prestação de contas à sociedade.

Os governos devem ser capazes de realizar planejamentos estratégicos que gerem ações concretas. Esse planejamento é característico de uma administração competitiva e pautada em prioridades, olhando para dados e metodologias a fim de solucionar as carências locais.

Ambas as instituições – Fundação Com Cabral e Centro de Liderança Pública – priorizaram em suas agendas estratégicas a preocupação com a mensuração das entregas finalísticas das ações advindas das organizações públicas brasileiras. A FDC, com o desenvolvimento de um Índice de Capacidades Institucionais que utiliza de dados e evidências para mensurar essas capacidades e entender seus impactos e correlações com o desenvolvimento do nosso país, e o CLP, com o conceito de competitividade da gestão pública. Ou seja, uma administração que promove melhorias contínuas de sua operação (buscando aprimorar e incrementar seus processos, projetos e recursos) e as comprove por meio do avanço de seus indicadores finalísticos baseados em dados —

bons índices educacionais, diminuição das mortalidades, geração de emprego e renda, melhoria na segurança pública, dados fiscais, entre outros. Esses são dois exemplos nacionais de iniciativas para mensuração e desenvolvimento do retorno das políticas públicas para o cidadão, como vimos no caso finlandês.

Sabemos que temos muito a avançar por aqui, mas o caminho para a evolução institucional é furar bolhas. Foi esse nosso objetivo em Helsinki: estimular todo histórico profissional dos nossos alunos (gestores públicos), com foco na liderança que já exercem e conhecendo boas práticas com resultado comprovado.

Aos poucos, o Brasil começa a aproximar-se de exemplos internacionais bem-sucedidos. É a inovação que, além de beneficiar, em última instância, os cidadãos, é um efetivo caminho para o desenvolvimento e o progresso do país.



**TADEU
BARROS**



Graduado e mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Foi Diretor em áreas de gestão do Governo de Minas Gerais, Secretário Especial de Planejamento e Orçamento do Estado de Alagoas, Assessor da Presidência do BDMG. Atua como docente/palestrante da FDC, Escola de Governo/MG e IBMEC. Atualmente está com diretor presidente no CLP – Centro de Liderança Pública.



**PATRÍCIA
BECKER**



Mestre em Administração pela PUC Minas. Especialista em finanças e EMBA Business Executive pela Fundação Dom Cabral. Foi Gerente de Organizações da Fundação Dom Cabral e atualmente está como Diretora Executiva de Organizações Públicas da Fundação Dom Cabral.



Créditos da Imagem: Depositphotos

Governança, Competitividade e mais o que?

POR **PAULO GUERRA E
POLLIANE MARQUES**

No livro do Desassossego, Fernando Pessoa escreveu: “Tudo em nós está em nosso conceito do mundo, modificar o nosso conceito do mundo é modificar o mundo para nós.” Nessa singela frase do poeta reside, em sua forma plena, a importância de se definir conceitos, essência desse trabalho.

Nesse sentido, conceituar é construir o sentido do objeto de análise. O conceito, no entanto, é dinâmico e o seu dinamismo advém do seu caráter de construção social, que influencia e é influenciado pelo contexto em que vivemos, o espaço geográfico que ocupamos, a língua que falamos, a cultura que vivenciamos e as pessoas com quem convivemos.

Os processos de comunicação e compreensão são fortemente dependentes do entendimento mútuo de conceitos. Assim, durante um processo de comunicação, aquilo que se compreende não é a informação que o outro gostaria de transmitir. Deve-se questionar imediatamente se as compreensões dos conceitos empregados estão alinhadas. Não adotar essa postura costuma levar a horas perdidas em diálogos infrutíferos e pode inclusive desencadear conflitos extremamente danosos.

“O que não se pode medir, não se pode gerenciar” – A frase quase, sempre atribuída ao pai da administração moderna, Peter Drucker, na realidade foi dita por vários autores de diversas maneiras. Aqui usaremos a expressão mais completa trazida por Edward Deming, cujos estudos Drucker aprimorou: “Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia.”

O ciclo proposto nessa citação pode ser esquematicamente apresentado de maneira linear da seguinte forma:

FIGURA 1. PERSPECTIVA DO SUCESSO



Poderíamos adicionar os elementos de reflexão e aprendizado contínuo no esquema e com rapidez atingiríamos o aspecto cíclico de gestão resumido no PDCA (PLAN–DO–CHECK–ACT). Mas para fins desse artigo o esquema linear é suficiente.

E, assim, compreendida a importância dos conceitos, faz-se necessário apresentar aqueles que são objeto desse trabalho: Governança, Competitividade e Capacidades Institucionais.

GOVERNANÇA

A presidência da República do Brasil, sob a égide de Michel Temer, definiu no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que “Governança Pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” e que a governança pública tem como princípios a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas, a responsabilidade, e a transparência. A visão do Governo Brasileiro é corroborada pelo Tribunal de Contas da União que estampa em seu site que “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora, (ou seja) enquanto a governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos.”

Esta visão do TCU vem da aplicação do conceito de governança corporativa (um dos eixos de significação de “governança”) ao setor público, contudo, conforme abordado pela Fundação Dom Cabral no Projeto Imagine Brasil, há pelo menos três sentidos de governança:

Um primeiro eixo de significação provém da governança corporativa. O conceito nasceu da gestão de empresas privadas, com a necessidade de separar os cuidados com a propriedade dos acionistas, da gestão. Na situação, foram criados os mecanismos e instâncias de decisão, responsabilidades, controle e incentivos, o que, por analogia e adequados ao contexto, foram absorvidas pelo setor público.

Um segundo eixo de significação coloca a governança no sentido político-institucional, privilegiando qualidades e capacidades institucionais como garantia do “bom governo” ou governabilidade, de forma a garantir as condições para o exercício do poder, tais como, a exemplo do Global Governance Index do Banco Mundial (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010): voz e *accountability* da sociedade civil, estabilidade política e ausência de violência, efetividade governamental, qualidade regulatória, estado de direito, controle da corrupção.

Um terceiro eixo de significação refere-se à “governança pública” como um paradigma do campo de conhecimento da administração pública. Esse a) aborda um conceito mais amplo de desempenho e considera o ‘valor público’ como o resultado de uma cadeia de valor; b) posiciona a questão das qualidades e capacidades institucionais em uma perspectiva de inovação e adequação estrutural, e; c) apoia-se numa visão essencialmente colaborativa, a partir da qual a resolução de problemas públicos deve se dar em uma rede, que envolva os diversos atores, sociedade e instituições que tenham convergência de atuação e finalidades.

Como se nota, há sobreposições entre eles, e o paradigma adotado pelo Governo Brasileiro e pelo TCU: (i) é mais restrito do que poderia ser; (ii) promove uma separação entre essas funções e (iii) atribui duas novas funções à governança – avaliar e monitorar.

FIGURA 2. GOVERNANÇA E GESTÃO NA PERSPECTIVA DO TCU



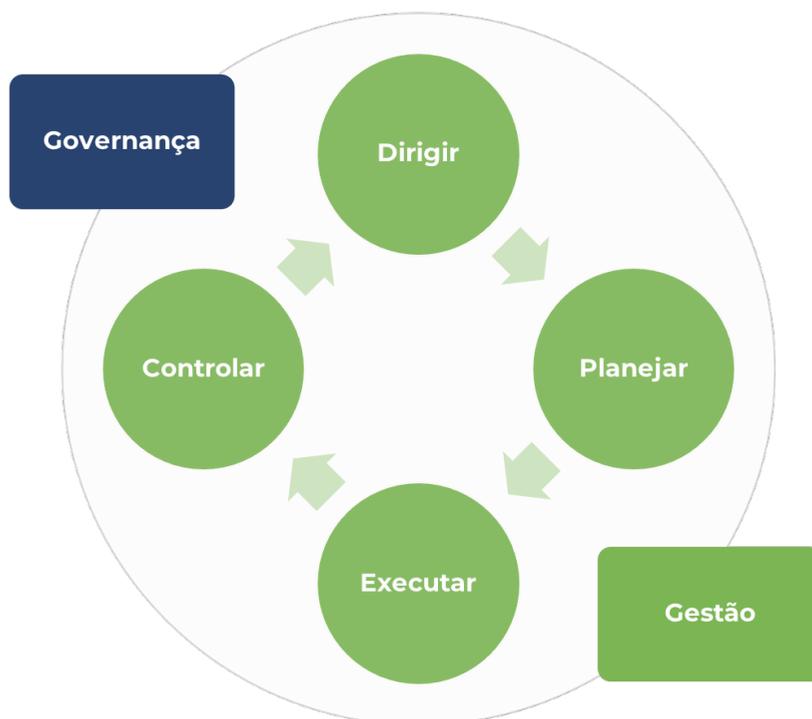
Fonte: TCU

Três efeitos imediatos podem ser percebidos nessa perspectiva adotada pelo TCU:

- A gestão perde seu caráter estratégico;
- Aumenta-se o risco de retrabalho e duplicidade;
- Afasta-se o controle estratégico do operacional, ampliando a assimetria informacional e diminuindo o poder de retroalimentação da função de controle.

Uma percepção alternativa que poderia alinhar as duas perspectivas é a que advém da teoria dos conjuntos. A ação de direção e controle seriam agrupadas em um subconjunto da gestão intitulado governança, conforme imagem abaixo.

FIGURA 3. RELAÇÃO GESTÃO E GOVERNANÇA ALINHADA COM AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DE FAYOL



Essa perspectiva está mais atrelada à concepção de Governança proposta pelas Nações Unidas, segundo a qual “Governança significa o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas.”

Escapa dessas definições, entretanto, uma terceira vertente que foge do campo da administração e dialoga com os campos das ciências legais e políticas, a origem e os processos pelos quais a autoridade é designada. Essa perspectiva aparece no conceito de governança adotado pelo Banco Mundial, em que Governança é “a regra que organiza os criadores de regras”. Ou seja, governança é o conjunto de processos nos quais a autoridade é conferida aos criadores de regras; as regras são criadas; modificadas; e cobradas.

Compreendidas as conceituações de Governança acima expressas, cabe avançar para o terceiro passo da Perspectiva do Sucesso, apresentada na Figura 1: a medição.

Apesar da perspectiva do TCU em separar a gestão da governança, quando seguimos para o processo de medição, aquele tribunal avalia os dois aspectos, e não apenas um. O Índice Geral de Governança e Gestão (IGG) tem os seguintes objetos de avaliação:

- Controle,
- Estratégia
- Gestão das Contratações
- Gestão de Pessoas
- Gestão de TIC
- Gestão Orçamentária
- Liderança

COMPETITIVIDADE

A origem da palavra competitividade é o latim, em que *com* significa junto, *petere*, combate, e *dade* é o sufixo determinante de qualidade. Portanto, originalmente competitividade é a qualidade de quem disputa para atingir um objetivo.

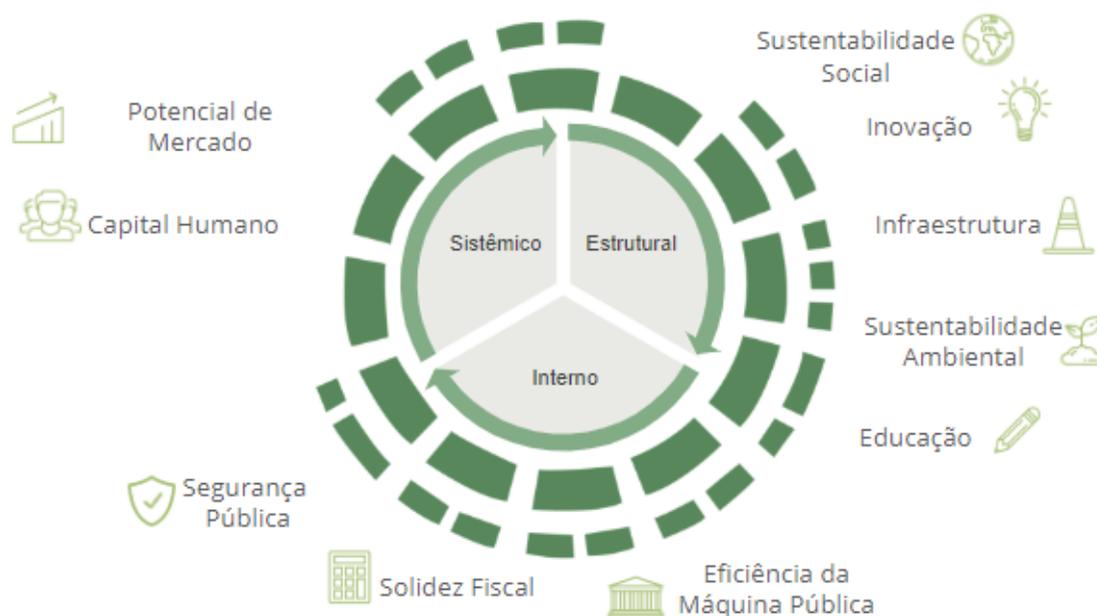
O foco na ideia de competição é muito presente na nossa sociedade e perpassa desde jogos e esportes até a lógica básica da administração privada. Neste campo, a competitividade é conceituada como a capacidade (similar a qualidade) da organização de atingir sua missão, com mais êxito que suas concorrentes.

Logo, já era de se esperar que mais cedo ou mais tarde o conceito chegaria à administração pública. O responsável pela integração foi o Fórum Econômico Mundial, que, em 1979, estabeleceu critérios para avaliação da competitividade de países. Depois de passar por certa evolução, o conceito passou a ser aplicado à Gestão Pública como “o conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país.”

Nesse cenário, é importante perceber como a disputa com “concorrentes” perdeu espaço e se manteve apenas em segundo plano. Isso se deve à perspectiva de que a competitividade precisa ser construída de dentro para fora. Assim, ela é uma consequência, um resultado.

No contexto nacional, a principal instituição que lida com o tema é o Centro de Liderança Pública – CLP, que a define como a capacidade do ente federado de atender às necessidades da população e gerar um ambiente de negócios favorável. Por meio do ranking de competitividade, o CLP aborda 10 pilares considerados essenciais para a competitividade, quais sejam:

FIGURA 4. PILARES DO ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE DO CLP



O CLP coloca em destaque um aspecto muito importante: o ambiente de negócios. Isso se deve à percepção de que cabe à sociedade, por meio da sua capacidade de gerar a circulação da economia, ao passo que o governo deve trazer o suporte e a regulação a esse processo, de forma a ampliar constantemente a sua eficácia.

CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

A explicitação dos conceitos de competitividade e governança demonstra que ambos possuem de maneira implícita a lógica de que as instituições governamentais precisam ter capacidade de transformar insumos em resultados concretos para a sociedade.

Quando observamos as áreas de análise utilizadas pelo TCU, no seu Índice de Governança e Gestão, fica nítida a preocupação em analisar as entranhas da administração pública. Enquanto que, quando o foco é a observação das áreas de análise focalizadas pelo CLP, embora os pilares de eficiência da máquina pública e de solidez fiscal busquem compreender aspectos internos da gestão pública, a preocupação é, em sua maioria, com valores públicos que são gerados, que interferem ou influenciam no ambiente de negócios.

Há entre esses dois caminhos uma lacuna a ser trabalhada: a definição de como as capacidades institucionais influenciam os resultados públicos, ou colocando de uma forma conceitualmente mais abrangente, como a administração pública colabora para a geração do bem-estar social. Trata-se de um sistema complexo, ou seja, suas características não estão diretamente relacionadas a seus elementos constituintes (quando analisados isoladamente). Além de complexo, trata-se também de um sistema dinâmico, ou seja, são sistemas que se auto-organizam a partir de ciclos de retroalimentação que podem ter características de reforço (fortalecimento do processo) ou de balanço (enfraquecimento do processo).

Em sistemas dinâmicos complexos acontece o que se conhece por fenômeno da emergência, ou seja, uma ação intencional aplicada a uma parte isolada

do sistema gera alterações não intencionais devido às interações com as demais partes, dificultando a antecipação do resultado do sistema como um todo.

De maneira resumida, esse processo complexo e dinâmico exige que as causas e as consequências sejam medidas. Além disso, é preciso, principalmente, avaliar as interações e os seus resultados. Por isso, além da avaliação de governança e da competitividade das entidades federativas, faz-se necessária a medição das capacidades institucionais, esforço que a Fundação Dom Cabral tem assumido no cenário brasileiro e internacional.

CONCLUSÃO

O Brasil possui hoje três excelentes instrumentos de medição da atuação pública: o Índice de Governança e Gestão do Tribunal de Contas da União, com um viés mais interno; o Índice de Competitividade de Estados e Municípios do Centro de Liderança Pública, com viés mais externo; e o Índice de Capacidades Institucionais da Fundação Dom Cabral que faz a ligação entre os aspectos internos e externos, possibilitando uma análise da dinâmica e das interações do sistema público. Cada um desses índices baseia-se em conceitos robustos de governança, competitividade e capacidades institucionais que não se confundem e, ao contrário, se complementam.

PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

Centro de Liderança Pública. **Entenda o ranking de competitividade.** Disponível em: <https://www.clp.org.br/entenda-o-ranking-de-competitividade-dos-estados-do-clp>. Acesso em: 04 out. 2022.

Banco Mundial. **What is Governance?** Disponível em: https://web.worldbank.org/archive/website01020/WEB/0__CON-5.HTM. Acesso em: 04 out. 2022.

Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Pública.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E>. Acesso em: 04 out. 2022.

PAULO
GUERRA

Graduado em Administração Pública, pela Fundação João Pinheiro. Mestre em Desenvolvimento Social e em Negociação e Gestão de Conflitos. Atuou como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo de Minas, Diretor Adjunto do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça. Atualmente está como Gerente de Projetos para o Setor Público da Fundação Dom Cabral.

POLLIANE
MARQUES

Graduada em Direito. Foi Superintendente da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, onde atuou na criação de soluções inovadoras em Gestão, Planejamento e Modernização a partir do respaldo jurídico e ações de *advocacy*. Atualmente está como Gerente de Projetos para o Setor Público da Fundação Dom Cabral.



Créditos da Imagem: Depositphotos

Uma aposta para impulsionar nossa trajetória de desenvolvimento

POR **HELENA WAJNMAN**

Existe uma discussão fervorosa na literatura econômica a respeito de instituições e desenvolvimento e há uma ligação entre os dois conceitos. Embora haja uma ampla aceitação de que instituições são determinantes para o desenvolvimento econômico, em uma das visões elas são meros produtos históricos, enquanto, em outra, pode-se tomar decisões acerca de políticas públicas que tenham

impacto significativo em avanços sociais e econômicos. A primeira visão é, portanto, mais determinista, entendendo que o desenvolvimento tem raízes profundas, ao passo que a segunda admite que acertos e erros em políticas públicas hoje podem mudar o curso do desenvolvimento no curto, médio e longo prazos.

Acemoglu, Johnson e Robinson, em um dos artigos acadêmicos mais citados deste século, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation* (2001), argumentam que instituições coloniais, adotadas de uma forma ou de outra em lugares diferentes em função das taxas de mortalidade dos exploradores europeus, persistem até hoje e têm grandes efeitos sobre renda *per capita* dos países. Os autores mostram, portanto, que as escolhas dos colonizadores europeus de 500 anos atrás (de estabelecer instituições que replicassem as europeias ou de estabelecer instituições que permitissem a extração de recursos) ainda têm impacto significativo sobre o nosso desenvolvimento hoje.

Há outros exemplos de determinantes profundos do desenvolvimento. Nathan Nunn, em artigo publicado em 2008, intitulado *The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades*, sugere que há uma relação causal entre a exportação de escravos no passado e piores indicadores econômicos no presente. Em outro artigo, *The Persistent Effects of Peru's Mining Mita* (2010), Melissa Dell mostra que um sistema de trabalho forçado extinto no Peru, em 1812, tem impacto subsistente até hoje em consumo das famílias e desenvolvimento infantil. Em um último exemplo, Dell e Olken, em *The Development of Extractive Colonial Economy: The Dutch Cultivation System in Java* (2018), mostram que as áreas em que os holandeses estabeleceram fábricas no século XIX têm hoje maiores índices de industrialização, infraestrutura, renda e educação da população.

Os exemplos acima, todos metodologicamente robustos, tornam a conclusão inequívoca: instituições históricas têm impacto tremendo e persistente sobre o desenvolvimento. A insistência da história no curso do nosso desenvolvimento pode incitar uma visão um pouco pessimista. A questão que se coloca passa a ser então se há algo que se possa fazer hoje na expectativa de crescimento

econômico e alívio de curto prazo da pobreza e das desigualdades, que são problemas imediatos e inadiáveis.

Abhijit Banerjee e Esther Duflo, no artigo *Under the Thumb of History? Political Institutions and the Scope for Action* (2014), ponderam essas questões e chegam a respostas mais consoladoras. Primeiro, eles mostram que há muito o que se pode fazer para mudar realidades. Lideranças políticas, por exemplo, são determinantes para o crescimento anual do Produto Interno Bruto, como já haviam mostrado Jones e Olken (2005). Se o nível de desenvolvimento fosse determinado puramente por instituições de origem histórica, os líderes fariam menos diferença do que fazem empiricamente.

Eles mostram também que cultura e estruturas históricas de poder podem mudar. Um exemplo disso é estudado por Chattopadhyay e Duflo (2004) e mostra que a implementação de uma política de reserva de assentos para mulheres em conselhos municipais na Índia afetou as escolhas de políticas públicas, de forma que as políticas implementadas passaram a ser aquelas mais próximas das preferências das mulheres, como melhoria da qualidade e acesso a água potável.

Banerjee e Duflo sugerem, portanto, que o mais provável é que o ponto em que estamos hoje seja uma combinação de determinantes históricos profundos com escolhas diárias que não estão intimamente apoiadas em história, cultura ou instituições. No primeiro ingrediente dessa combinação, as teorias são mais simples e elegantes. Já no segundo ingrediente, as respostas são complexas, mas, por outro lado, mais esperançosas e nos chamam para a ação. Nesse sentido, há muito trabalho a ser feito olhando para políticas públicas específicas, desenhadas e implementadas por políticos e burocracias com características próprias e em contextos singulares.

Os mesmos autores, junto a Michael Kremer, receberam o Prêmio Nobel de Economia em 2019 por sistematizar e disseminar a abordagem experimental na avaliação de políticas públicas para combater a pobreza. A maior parte dessas políticas (não só as avaliadas por eles, mas tantas outras) promove melhorias

incrementais em contextos locais. Uma vez que identificamos o que funciona e o que não funciona e em que contextos nos tornamos mais capacitados para transformar realidades mais abrangentes, derrotar a pobreza e promover saltos de desenvolvimento.

Temos evidências de Hjort e coautores (2005) para o contexto brasileiro de que, uma vez instruídos por avaliações de impacto de políticas públicas, há maior probabilidade de que prefeitos optem por implementar políticas com resultados comprovadamente positivos. A implementação coordenada de políticas eficazes, com articulação setorial, regional e temporal, pode ter a força de alterar gradualmente as instituições e, assim, contribuir com a promoção de desenvolvimento sustentável no tempo e consistente com a mudança de patamar do país.

Para isso, é importante contarmos não só com lideranças políticas, mas também com os profissionais públicos operando nossa burocracia. Evans e Rauch, em um artigo publicado em 1999, foram importantes no estabelecimento da conexão entre a estrutura burocrática e o crescimento econômico. Segundo eles, elementos “weberianos”, como seleção por mérito e carreiras estruturadas, estão correlacionados a maior crescimento. A implicação disso é que podemos apostar em boas políticas públicas como forma de alterar nossa trajetória de desenvolvimento, mas, para isso, precisamos antes apostar em quem está por trás delas: os nossos profissionais públicos.



**HELENA
WAJNMAN**



Diretora executiva do Instituto República.org e Mestre em Dados, Economia e Políticas de Desenvolvimento pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT).



Créditos da Imagem: Depositphotos

Capacidades institucionais e a formação de lideranças – a experiência do transforma Minas

POR LUISA BARRETO

O Programa Transforma Minas é um projeto estratégico do governo do estado de Minas Gerais. Desde março de 2019, quando foi inaugurado, o Programa vem ampliando suas ações por meio da consolidação de resultados significativos em três frentes de trabalho que foram, gradativamente, estruturadas: “Atração e Seleção” de

profissionais para postos de liderança; “Desenvolvimento e Desempenho” de Lideranças e “Engajamento de Líderes e Equipes”.

Utilizando-se de metodologias de vanguarda em Gestão de Pessoas, ancoradas na Gestão de Pessoas por Competências, o Programa Transforma Minas experencia uma fase de maturação de suas metodologias, de revisão do alcance de sua atuação, bem como da ampliação de esforços para a perenização das práticas já implementadas.

Nesse sentido, a reflexão sobre a capacidade institucional relacionada ao Programa faz-se oportuna, visto que, para consolidação e expansão das conquistas já realizadas, é necessário um conjunto de ações concatenadas, do ponto de vista organizacional, a fim de que, de fato, o Transforma Minas transponha a condição de um projeto estratégico do governo e se consolide como política de gestão de pessoas do estado mineiro.

Assim, o que se propõe neste artigo é a estruturação da análise do Programa vis-à-vis a estrutura organizacional necessária para o intento acima identificado.

O PROGRAMA TRANSFORMA MINAS

O Programa Transforma Minas é um projeto estratégico de governo do estado de Minas Gerais, que tem o objetivo de assegurar que os profissionais que compõem os quadros de alto nível hierárquico do Governo estejam aptos a enfrentar os grandes desafios do setor público.

Para a concretização desses objetivos, o Programa estrutura suas ações em três frentes de trabalho que estão interconectadas entre si e que buscam traçar uma perspectiva sistêmica: a Frente Atração e Seleção de profissionais para postos de liderança, a Frente Desenvolvimento e Desempenho de Lideranças e a Frente Engajamento de Líderes e Equipes. Essas frentes foram implementadas de maneira paulatina, em lógica de onda, tendo o seu início em março de 2019.

Sob a gestão da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão/SEPLAG MG, o Transforma Minas conta, desde a sua concepção, com a parceria da Vamos

– entidade formada pela associação da Fundação Lemann, Instituto Humanize e República.org. Por meio de tal parceria, tem sido possível a contribuição, para cada frente de trabalho de Programa, de auxílio técnico especializado na estruturação e aporte de conhecimentos necessários para as ações iniciais de cada frente. Apenas a frente Desenvolvimento e Desempenho de Lideranças, em sua vertente voltada para o acompanhamento da alta liderança (2º nível de governo), é que ainda conta com o apoio de uma consultoria proporcionada pela parceria com a Vamos.

As atividades do Programa Transforma Minas são realizadas por uma unidade informal subordinada diretamente à Superintendência Central de Política de Recursos Humanos da Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag).

Com o objetivo de perpetuar os avanços já alcançados pelo Programa no Estado, duas normas foram publicadas em dezembro de 2021 e em fevereiro de 2022. A primeira delas, o Decreto nº 48.330/2021, dispõe sobre o Programa de maneira ampla: sua finalidade, estrutura e instância de governança externa. Já a segunda é a Resolução Conjunta SEPLAG/SEGOV/SECRETARIA-GERAL, nº 10.525/2022, que estabelece diretrizes, regras e procedimentos referentes à Frente de Atração e Seleção do Programa. Prevê-se uma resolução conjunta para as outras demais frentes do Programa.

A Frente Atração e Seleção, a primeira frente de trabalho do Transforma Minas a ser inaugurada, estabeleceu um projeto robusto para escolha de lideranças públicas, com base no mérito e na competência. Ela tem o objetivo de “atrair e selecionar profissionais que possuem aptidão técnica e competências necessárias para ocupar cargos de direção e chefia dos níveis tático e estratégico dos órgãos e entidades no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo” (Minas Gerais, 2022: art. 2.).

A Frente Desenvolvimento e Desempenho foi iniciada em novembro de 2019 e tem como objetivo principal fomentar a cultura de desenvolvimento

contínuo, buscando trabalhar competências específicas para as lideranças públicas e propõe o desenvolvimento dos líderes para atuarem de forma inovadora e estratégica no Estado. As ações dessa frente são organizadas em duas grandes vertentes: a primeira delas é composta pelo Sistema de Gestão de Desenvolvimento e Desempenho (SGDD), voltado para as lideranças do segundo nível hierárquico do Estado. No SGDD, não apenas o desenvolvimento das lideranças é acompanhado, mas também um conjunto de entregas pactuadas, de forma que cada participante tem, ao final de um ciclo anual de ações múltiplas de desenvolvimento, o registro do seu “delta de desenvolvimento” em determinada competência que é registrada na Matriz Ninebox, customizada para o Programa, cujos eixos recebem as informações advindas do acompanhamento do desenvolvimento e desempenho de cada liderança participante.

A segunda vertente conta com o Programa de Desenvolvimento de Lideranças Regionais (PDLR), voltado para lideranças regionais das Secretarias de Estado de Educação, Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social, a grande maioria selecionada pelo Transforma Minas.

Todas as ações formativas contam com a parceria da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP).

Por fim, a última frente lançada no Programa Transforma Minas, a Frente Engajamento de Líderes e Equipes, teve o início de suas ações em janeiro de 2022, quando foi estruturada e realizada a pesquisa de engajamento junto a lideranças selecionadas pelo Programa e suas equipes, lideranças participantes do SGDD (frente Desenvolvimento e Desempenho) e lideranças das unidades de Recursos Humanos dos órgãos e entidades do poder executivo do estado de Minas Gerais, com suas respectivas equipes. O objetivo principal dessa frente é acompanhar periodicamente e propor ações que fomentem a elevação dos níveis de engajamento de líderes e seus liderados.

UM OLHAR SOBRE A CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A capacidade institucional, de maneira geral, tem sido objeto de análise, conforme Fernandes (2016), há pouco mais de duas décadas em instituições de diferentes setores em todo o mundo. No setor público, diz respeito à capacidade de implementar políticas públicas e oferecer os serviços considerando o aparato burocrático. Ainda para a autora, está relacionada à governabilidade e transparência das ações e pode ser resumida como a “estrutura e os processos organizacionais e administrativos de instituições públicas e privadas que viabilizam objetivos e metas concretizados em setores, programas e projetos” (MARTINS e FERNANDES, 2015). Lubambo (2002) considera a capacidade institucional como a condição necessária para a continuidade do desempenho, da estrutura e dos processos instituídos.

À luz desses apontamentos conceituais sobre capacidade institucional e refletindo sobre o Programa Transforma Minas e o intento de expansão e perenidade de suas ações, pode-se destacar alguns importantes elementos positivos, já bem consolidados, que permitem a realização das atividades dentro da metodologia estruturada para cada frente de trabalho.

Em relação à frente atração e seleção, destacam-se os processos seletivos para postos de liderança utilizando-se de metodologia customizada para a realidade/cultura do Poder Executivo de Minas; a existência de um sistema elaborado para atender as necessidades do processo seletivo em cada uma de suas etapas, conferindo agilidade na sistematização das informações e segurança nos dados gerados; e o apoio normativo fruto da publicação da Resolução Conjunta SE-PLAG/SEGOV/SEC.-GERAL nº 10.525/2022.

Em relação à frente Desenvolvimento e Desempenho, por sua vez, enumera-se a parceria com a Escola de Governo e o apoio da Vamos na manutenção da consultoria que auxilia no desenvolvimento das ações dessa frente, como elementos que se destacam na manutenção da capacidade institucional.

Na terceira e última frente do Programa Transforma Minas, Engajamento de Líderes e Equipes, a parceria – ainda que incipiente – com as unidades setoriais de recursos humanos, por meio da participação voluntária de representantes no Comitê de Engajamento – tem representado potencial de capilaridade das ações de engajamento, enriquecimento das propostas de ação, ao mesmo tempo que fortalece o papel estratégico dessas áreas.

Soma-se positivamente a essa análise sobre a capacidade institucional a existência de equipe dedicada ao Programa e uma instância externa de governança – o Comitê Gestor, formado por secretários de estado da Seplag, Secretaria de Governo e Secretaria-Geral, que se reúnem periodicamente para acompanhamento das ações realizadas e deliberação sobre questões relacionadas ao Programa.

Assim, de maneira geral, a capacidade institucional do Programa – considerando o recurso humano, tecnológico e amparo institucional ora disponível – é adequada em face às ações já consolidadas.

No entanto, para a concretização, perenização e ampliação das ações do Transforma Minas, sua capacidade institucional precisa ser reforçada inicialmente em dois dos três aspectos acima destacados. Aumentar a realização da quantidade de processos seletivos, ampliar as ações de desenvolvimento e desempenho para outras lideranças e instalar em definitivo as ações voltadas ao fortalecimento do engajamento de líderes e equipes sugerem desafios de governabilidade relacionados ao recurso humano, quantidade e qualidade dos profissionais envolvidos/responsáveis pela condução das ações.

PARA DE APROFUNDAR NO TEMA

CONSAD (2021). **Guia de Seleção de Liderança no Serviço Público**. Disponível em: <CONSAD_GuiadeSelecao_1-Digital_05fev21.pdf - OneDrive (live.com). Acesso em 11/11/2022.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 695-704, 2016.

LUBAMBO, C. W. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios**: potencialidades e limites. Textos para Discussão: TPD, n. 149, 2002. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/944/665>>. Acesso em: 10/11/2022.

MARTINS, A. M.; FERNANDES, F. S. **Capacidade institucional**: concepções e referenciais de análise. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 27, Olinda, 2015. Anais... Olinda, PE: AnPAE, 2015. 1-12 p.

MINAS GERAIS (2021). **Decreto 48330 de 29/12/2021**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48330&comp=&ano=2021>>. Acesso em: 12/11/2022.

MINAS GERAIS (2022). **Resolução conjunta Seplag/Segov/Secretaria – Geral nº 10.525, DE 7 de fevereiro de 2022**. Disponível em <<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/RC%2010525.pdf>>. Acesso em: 12/11/2022.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (2020). Núcleo do Programa Transforma Minas. **Manual do Programa Transforma Minas**. Não publicado. Belo Horizonte: SEPLAG/MG.

PODER EXECUTIVO DE MINAS - Informações sobre a metodologia utilizada na frente Atração e Seleção estão disponíveis na página do Programa na internet (www.transformaminas.mg.gov.br) e na publicação “Guia de Seleção de Lideranças”(disponível em <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AAJWKXsgZYTXXGwo&cid=A3797215D0FD15F1&id=A3797215D0FD15F1%212753&parId=A3797215D0FD15F1%212698&o=OneUp>)



LUISA
BARRETO



Graduada em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Pós-graduada em Gestão Estratégica na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Servidora de carreira da Secretaria de Planejamento e Gestão e Professora Convidada da Fundação Dom Cabral.

FALE COM A DOM CONTEXTO

REVISTA.FDC@FDC.ORG.BR

0800 941 9200

EDITOR EXECUTIVO

Professor Paulo Resende

Diretor Executivo do Núcleo de Logística, Supply Chain e Infraestrutura

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

EDITORIA E PRODUÇÃO

Cintia Maria Lamounier Coelho

Patrícia Lage Becker

Professor Humberto Falcão Martins

Professora Renata Vilhena

Polliane Marques Sant Ana Vilela

Luana Cássia Veloso Pompeu

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Criação&Design

Anderson Luizes – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

Rubens Cupertino – Revisor

FUNDAÇÃO DOM CABRAL

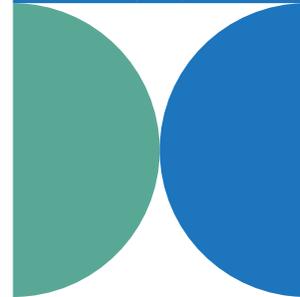
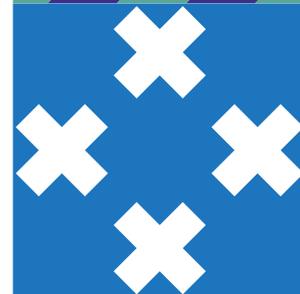
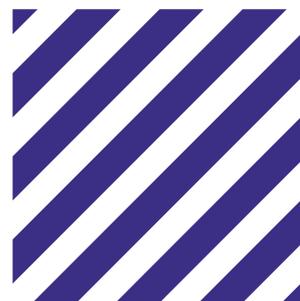
IMAGENS

Designed by Freepik

Depositphotos

As opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução das matérias publicadas, desde que citada a fonte.

A **Fundação Dom Cabral** é um centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas. Há mais de 40 anos pratica o diálogo e a escuta comprometida com as empresas, construindo com elas soluções educacionais integradas, resultado da conexão entre teoria e prática. A vocação para a parceria orientou sua articulação internacional, firmando acordos com grandes escolas de negócios. A FDC está classificada entre as dez melhores escolas de negócios do mundo, no ranking do jornal Financial Times, e é a primeira na América Latina.





Transformamos
o que está
acontecendo
no mundo
em conhecimento.

Em sintonia com as transformações globais e comprometida com a sua missão de renovação do conhecimento, a **Fundação Dom Cabral** atua em Educação Executiva, Acadêmica e Social, impulsionando pessoas e organizações públicas, privadas e do terceiro setor para a construção de um mundo sustentável e mais inclusivo.

Fundação Dom Cabral. Uma escola de negócios para os desafios globais.



fdc.org.br

FDC
FUNDAÇÃO
DOM CABRAL