



# 12

Notas conceituais para  
entender melhor o Estado, as  
políticas públicas e sua gestão

Título: 12 notas conceituais para entender melhor o Estado, as políticas públicas e sua gestão

ISBN: 978-980-422-074-6  
Depósito Legal: DC2017001050

Editor: CAF

Diretor Corporativo de Desenvolvimento Institucional  
Christian Asinelli

Elaboração  
Carlos H. Acuña y Mariana Chudnovsky

Responsável pela publicação  
Nathalie Gerbasi

Revisão  
Leandro Gorgal y Andrés Sarache

Edição  
Patricia Iacovone

Arte da capa, design editorial e layout  
Andrés Bermejo Fernández

A Direção Corporativa de Desenvolvimento Institucional agradece o generoso apoio da Fundação Getúlio Vargas na tradução ao português deste documento.

CC BY-NC 4.0

Copyright © Corporación Andina de Fomento (CAF) 2017. Esta obra encontra-se sujeita a uma licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt>) e pode ser reproduzida para qualquer uso não comercial, outorgando o respectivo reconhecimento ao CAF. É permitido compartilhar, copiar e redistribuir este material, bem como adaptar e gerar obras derivadas.

O uso do nome do CAF para quaisquer fins diferentes do respectivo reconhecimento, bem como o uso de seu logotipo, não estão autorizados por esta licença CC 4.0 e requerem um acordo de licença adicional. As opiniões manifestadas nesta publicação são dos autores e não refletem, necessariamente, o ponto de vista do CAF.

O CAF não assume qualquer responsabilidade pela continuidade ou pela exatidão dos URL de websites externos ou de terceiros referidos nesta publicação e não garante que o conteúdo desses websites seja ou continue sendo exato ou apropriado.

© 2017 Corporación Andina de Fomento. Todos os direitos reservados  
[www.caf.com](http://www.caf.com)  
[www.gobernabilidadcaf.com](http://www.gobernabilidadcaf.com)

## Índice

Introdução por Christian Asinelli, Diretor Corporativo de Desenvolvimento Institucional	<b>5</b>
1. O Estado	<b>7</b>
2. A democracia	<b>9</b>
3. As políticas públicas	<b>11</b>
4. As capacidades estatais	<b>13</b>
5. A gestão pública	<b>15</b>
6. O serviço público (a burocracia)	<b>17</b>
7. A administração pública	<b>19</b>
8. Os centros de governo	<b>21</b>
9. A sociedade civil	<b>23</b>
10. As instituições	<b>25</b>
11. Os sistemas eleitorais	<b>27</b>
12. A governabilidade e a governança	<b>29</b>



# Introdução

Estado, instituições, democracia, governabilidade e sociedade civil são conceitos que estão vinculados de uma maneira ou outra à “coisa pública” e são utilizados corriqueiramente. Trata-se de noções que se encontram no cerne do nosso discurso e, portanto, nas nossas atividades do dia a dia. Porém, o que entendemos por Estado e instituições? A que nos referimos quando falamos de administração, gestão e políticas públicas? Que significado damos à governabilidade? E à governança?

Em linhas gerais, os conceitos nos permitem a percepção e interpretação de um fenômeno, porque possibilitam um entendimento compartilhado entre aqueles que trabalham e/ou pesquisam uma realidade observável em um contexto histórico determinado. Contudo, as relações entre as palavras e os conceitos costumam ser complexas e variáveis.

Nem sempre as mesmas palavras têm o mesmo significado para o sujeito que as emprega ou que as escuta. As experiências subjetivas que um conceito representa para um indivíduo podem ser bastante diferentes para outro. Às vezes, damos por certo o significado dos conceitos e os utilizamos como se fossem sinônimos quando, em sua essência teórica, não são. Outras vezes, ao tentar definir o alcance de um conceito, tendemos a utilizar outra noção, ou categoria com a qual se associa, dificultando referir-se ao atributo primordial do fenômeno que queremos capturar.

Em síntese, e como bem sabemos, nas ciências sociais existe uma tensão permanente na conceituação de um mesmo fenômeno. Não é difícil estabelecer um significado comum e compartilhado, possivelmente, porque a própria natureza histórica e interpretativa da nossa disciplina assim o determina (e isto significa que a existência de múltiplas interpretações e corpos teóricos validam qualquer tipo de afirmação na discussão acadêmica). Esta publicação não busca, de nenhum modo, atrair esta problemática que consideramos uma tensão constitutiva das ciências sociais. Tampouco procura refletir de maneira exaustiva “todo” o debate teórico vinculado a estas noções.

No marco de uma estratégia generalizada de capacitação de pessoas que integram as administrações públicas dos países da nossa região – impulsionada pelo CAF por mais de dezesseis anos – este manual constitui uma peça fundamental desta iniciativa. Seu objetivo geral é apoiar os processos de aprendizagem dos participantes dos nossos programas de

formação: Governabilidade, Gerência Política e Gestão Pública, Liderança para a Transformação e Alta Direção Pública.

Seu conteúdo é um convite a revisar as definições de 12 conceitos fundamentais para quem se dedica a pensar a realidade social e busca transformá-la: o Estado, a democracia, as políticas públicas, as capacidades estatais, a gestão pública, o serviço público, a administração pública, os centros de governo, a sociedade civil, as instituições, os sistemas eleitorais, a governabilidade e a governança.

Trata-se de notas que procuram refletir, de forma ordenada, acessível e fácil para a leitura dos nossos estudantes, os grandes enfoques acerca dos conceitos-chave complexos. Foram pensadas para serem utilizadas como material e ferramenta de consulta nas aulas, assim como para apontar a visão do CAF nestas questões. Também, ao ilustrar amplamente as principais perspectivas a partir de sugestões bibliográficas específicas, deixa-se aberta ao leitor a possibilidade de se aprofundar com mais detalhes em cada autor teórico.

Sabemos que a América Latina é uma região de acentuadas heterogeneidades que, sem dúvida, reproduzem-se entre as mais de cem sedes nas quais se ditam os programas de formação do CAF. Acreditamos que esta iniciativa sirva de gatilho e agregue novos elementos para começar a desenvolver, de maneira conjunta, reflexões e perspectivas que possibilitem pensar novas alternativas nos processos de gestão de políticas públicas.

Para finalizar, quero agradecer a Carlos Acuña e a Mariana Chudnovsky pelo grande trabalho de síntese e análise teórica requerido para a elaboração destas 12 Notas Conceituais. Além disso, quero destacar o compromisso da Direção Corporativa de Desenvolvimento Institucional em sua edição e publicação.

A geração de mais e melhores ferramentas que permitam aperfeiçoar as capacidades das pessoas que integram as instituições latino-americanas é um objetivo fundamental e prioritário para o CAF. Espero que estas notas, além de apoiar os processos de aprendizagem de todos os participantes dos programas, contribuam para enriquecer e repensar os desafios que, em matéria de desenvolvimento, a América Latina tem daqui para frente.

**Christian Asinelli**

Diretor Corporativo de Desenvolvimento Institucional  
CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina





# 1. O Estado

As únicas sociedades sem Estado foram as primitivas, com um valor de sobrevivência precário. A maioria das civilizações parece ter exigido que algumas regras, em particular as relevantes para a proteção da vida e da propriedade, fossem impostas de forma monopólica sobre o território. A estrutura que assegura o cumprimento das regras dentro do território, por meio do controle monopólico dos meios de coerção, é o Estado.

O Estado atravessa a vida cotidiana das pessoas de maneira permanente. Não somente está presente quando pagamos os impostos, mas também, toda vez que paramos o carro em um sinal, que utilizamos transporte público, quando usamos o gás em casa, ou quando se põem em questão direitos e obrigações dentro da própria intimidade da família, entre outras muitas coisas. Porém, tendemos a observá-lo como algo longínquo que se circunscreve a agências do governo.

Muitas vezes há certa confusão entre Estado, governo e administração pública. O Estado abrange mais que a administração pública, visto que envolve, por exemplo, a capacidade de estabelecer o controle dos limites com outros países ou províncias, a legalidade, a definição do bem comum, etc. O debate com relação a como entender o Estado é vasto e de longa data: é possível identificar diferentes ondas de ideias sobre o mesmo, apesar de que, de forma geral, tende-se a diferenciar o estudo do Estado da análise do governo.

Dentro das definições mais aceitas, encontra-se a de Max Weber (1996), que define o Estado como um instituto político de atividade constante, quando e na medida em que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coação física, para a manutenção da ordem vigente em um território dado.

Assim sendo, o Estado é quem administra, gere e controla um território e seus habitantes, por meio de uma forma de organização burocrática baseada na monopolização da violência legítima. Esta definição implica o reconhecimento da capacidade coercitiva e administrativa do Estado, uma organização autônoma que supera, ao menos, em capacidade coercitiva, o resto dos atores em um território dado. Esta estrutura nem sempre expressa uma relação de dominação dos poderosos sobre a cidadania, como se costumava pensar em tradições vinculadas ao pensamento marxista. Reconhecendo que uma ordem estatal nunca é neutra com respeito aos diversos interesses sociais, propõe-se pensar o Estado com autonomia

suficiente para levar adiante as ações independentes de interesses pré-existentes na sociedade e os atores sociais que resultam portadores do mesmo.

Dessa maneira, o Estado se encontra no centro da problemática sobre como gerar uma ordem pública legítima, que esteja em condições de responder aos interesses da sociedade e realizar seus direitos, mediante um processo de desenvolvimento inclusivo.

### **Textos citados/recomendados**

O'Donnell, G. (noviembre-diciembre 1993). "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad*, 128, pp. 62-87. En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Weber, M. (1996). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.





## 2. A democracia

Desde um ponto de vista etimológico, a democracia significa governo do povo. O termo deriva do grego *demokrati*, que provem de *demos* (“povo”) y *kratos* (“governo”). Esta noção era utilizada, em meados do século V a.C., para descrever os sistemas políticos então existentes em algumas cidades-estados gregas, sobretudo em Atenas (Dahl, 2004).

As formas modernas de democracias evoluíram, porém, a discussão acerca da sua definição não foi encerrada (e talvez nunca seja). No entanto, as diferentes concepções tendem a coincidir sobre o componente eleitoral da mesma. Aquelas noções de democracia que se centram exclusivamente neste aspecto, geralmente denominam-se “minimalistas” ou “procedimentalistas”. Estes tipos de definições se dividem, também, nas que acentuam o fato da escolha da eleição que dá lugar à representação política dos cidadãos e nas que, além disso, pretendem que essas eleições contem com certas garantias, tais como: que sejam limpas, competitivas, previsíveis e repetitivas, entre outros aspectos. Em outras palavras, que se institucionalizem.

Ainda que exista uma longa tradição de estudos que somente se focam na presença de eleições, outras visões constroem entendimentos multidimensionais da democracia. Assim sendo, exigem mais do que um regime político para poder ser categorizado como democrático (como, por exemplo, níveis mínimos de resposta a necessidades básicas, não só respeito de direitos individuais como também sociais, etc.).

É possível rastrear, ao menos, seis concepções de democracia: eleitoral (com foco em eleições livres, competitivas e transparentes); liberal (agrega garantia de direitos civis e políticos e instituições de freio e contrapeso aos poderes governamentais); majoritária (parcialmente em tensão com a anterior, pois acentua a relevância do poder na mão das maiorias); delegativa (destaca o risco de uma sociedade que se desentende da rendição de contas governamentais, pelo que acentua a importância de que na democracia os governos proporcionem justificativas razoáveis para as suas decisões); igualitária (inspirada na crença de que a igualdade política é inalcançável, sem um grau importante de igualdade econômica e social); e participativa (salienta o envolvimento dos cidadãos em diferentes estados do processo de tomada de decisões).

A tradição clássica de estudos sobre a democracia teve um ponto de ruptura com a perspectiva introduzida por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986), ao pensar a democracia na América Latina. Os autores já não observavam somente a existência ou não da democracia, mas também analisavam os processos vinculados aos regimes na transição. Renovaram o debate, pois deixaram de observar o tipo de regime político como um elemento dicotômico (democracias *versus* autoritarismos) e começaram a analisar os mecanismos que explicavam as transições de um para outro. Desta maneira, abriram o jogo ao observar outros elementos além do desenho institucional, como os legados institucionais dos regimes autoritários, as coalizões dos atores, as coexistências de recursos institucionais contrapostos e as heranças anteriores, e, saldaram assim a desconexão prévia, existente na literatura, entre regimes. A partir desse ponto de vista, as transições destacaram processos que deveriam ser compreendidos de maneira local, como contingentes e complexos, e envolveram as divisões entre as elites como clivagem explicativa principal da passagem dos regimes políticos autoritários até os democráticos.

Justamente, o desafio enfrentado pela região foi a transição do autoritarismo para a democracia, desde a chamada "terceira onda de democratização". Como a literatura do tema indica, grande parte deste avanço democrático foi assimétrico territorialmente e com importantes heterogeneidades entre os níveis de governo. De fato, um aspecto reiterado no atual debate sobre a democracia é a existência de certa "justaposição", que implica na coexistência de regimes democráticos subnacionais dentro de regimes nacionais democráticos.

Em síntese, numa revisão breve dos estudos sobre a democracia (Schmitter y Karl, 1992), observa-se que começaram por identificar o que era e o que não era democracia em comparação com outros regimes políticos. Esta linha de pensamento inaugurou uma visão da democracia em sua dimensão política, sobretudo, eleitoral. Logo, o debate se sofisticou até as dimensões que deviam integrar sua definição, além do componente eleitoral e, por último, buscou-se entender o processo de transição de regimes, assim como a coexistência de características autoritárias em unidades territoriais subnacionais dentro de regimes democráticos nacionais.

### **Textos citados/recomendados**

CAF (2016). *Regímenes políticos. Orígenes y efectos*. Buenos Aires: CAF.  
Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/943>.

Dahl, R. (diciembre 2004). "La democracia". *POSTData*, 10, pp. 11-55. Recuperado de <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-democracia-robert-dahl/>

Munck, G. (2011). "Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina". *Journal of Democracy en Español*, 3, pp. 22-41.

O'Donnell, G., Schmitter P. C., y Whitehead L. (1988). "Transitions from Authoritarian Rule". *Latin American Perspectives*. Vol. 15, N.º 3, pp. 115-130.

Schmitter, P. C. y Karl, T. L. (1992). "Lo que es... y lo que no es la democracia". En R. Ocampo Alcántara, R. (Comp.), *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



## 3. As políticas públicas

Na democracia, quando os partidos ganham as eleições, ascendem a espaços de governo. Implementam sua plataforma eleitoral através do Estado (em particular, da administração pública) na forma de diversas políticas. Governar e administrar, em nome e representação do bem comum, é governar e administrar por meio de políticas públicas. O governo faz isto respaldado por um Estado e processa através de uma administração pública, com o fim de satisfazer as necessidades da sociedade.

As políticas públicas são um conjunto de objetivos, decisões e ações realizadas por um governo para solucionar os problemas que, em um determinado momento, os cidadãos e o próprio governo consideram prioritários (Tamayo Sáez, 1997).

Desse ponto de vista, as políticas públicas podem ser entendidas como um processo que se inicia quando um governo, ou uma repartição pública, detecta a existência de um problema que, por sua importância, merece sua atenção e ação, incluindo a avaliação dos resultados que tiveram as ações empreendidas para eliminar, mitigar ou variar esse problema.

O processo ou ciclo de construção das políticas públicas compreende as seguintes fases: 1. Identificação e definição do problema; 2. Formulação das alternativas de solução; 3. Adoção de uma alternativa; 4. Implantação de uma alternativa selecionada; 5. Avaliação dos resultados obtidos.

Na prática, essas etapas se mesclam e estão longe de ser um processo racional, sequencial e compartimentado. Posto que a implementação de políticas públicas é parte da mesma definição da própria natureza das políticas, é importante destacar que este processo não é neutro e pode distorcer ou redefinir o desenho original de qualquer política pública.

A forma organizacional do Estado é a administração pública. E esta assume uma estrutura e cultura organizacional, uma legalidade que a sustenta e convivem nela funcionários com cargos políticos e técnicos. Em consequência, as regras formais e informais limitam os “graus de liberdade” das decisões políticas para implementar políticas. Por exemplo, uma burocracia estabelecida sob parâmetros de um serviço público por mérito, e não permeado por práticas clientelistas, facilita que o governo, que ascendeu ao poder sob o jogo político democrático, implemente suas políticas públicas. No entanto, a burocracia pode

desvirtuar o exercício democrático se não opera subordinada à direção política e se não se expressa com imparcialidade e objetividade, como garantia do interesse geral e da continuidade das funções públicas.

Em síntese, uma política pública perfeitamente desenhada não garante seu êxito. Se não é uma política factível de implementar através de organizações e instituições existentes, ficará em boas intenções. Considerar a factibilidade de uma política, contemplando todos os fatores que compõem o seu processo de implementação, é tão importante como a legitimidade dos objetivos perseguidos e a sofisticação do curso de ação desenhado para seu alcance.

### **Textos citados/recomendados**

Allison, G. (1988). La esencia de la decisión. *Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

CAF (2017). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>.

Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas". En R. Bañón y E. Carrillo (Comp.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.



## 4. As capacidades estatais

O debate acerca da capacidade do Estado e sobre as distintas formas de melhoria surge, uma e outra vez, no intercâmbio acadêmico e político. Muitas vezes nos deparamos com diagnósticos que enfaticamente estabelecem que uma grande parte dos problemas públicos é consequência da falta de capacidade estatal. Inúmeros estudos examinam o poder explicativo das capacidades estatais em questões como o desenvolvimento econômico, a estabilidade política ou a segurança internacional.

Apesar do conceito de capacidades estatais ser amplamente utilizado, existem poucos avanços sobre sua conceituação e medição. Um dos principais problemas que envolve sua conceituação surge do desacordo a respeito de como responder a seguinte pergunta: Capacidades para quê? As capacidades de um Estado podem ser desiguais através de diferentes áreas de políticas e isto pode desenvolver certas capacidades para algumas tarefas, porém não para outras.

Pode-se localizar a gênese do conceito, na definição de “poder infraestrutural” do Estado de Mann (1998, 2008). O autor vincula os estudos sobre o Estado, com os trabalhos acerca de sua capacidade, por meio da distinção entre poder despótico e poder infraestrutural. Sustenta-se que o poder despótico é aquele que surge da faixa de ações que a elite estatal pode realizar, sem consultar os grupos da sociedade civil. Por outro lado, o poder infraestrutural se vincula à capacidade do Estado de, efetivamente, penetrar na sociedade civil e implementar suas ações por meio do território. Esta segunda definição considera uma dimensão de poder do Estado que se vincula a sua capacidade administrativa e não a sua capacidade política e incorpora as políticas públicas na definição.

De fato, existem ao menos três grandes grupos de estudo sobre a capacidade do Estado: em primeiro lugar, os trabalhos que examinam a capacidade do Estado de penetrar o território. Em segundo lugar, os estudos acerca da autonomia do Estado para implementar suas políticas, de acordo com as preferências dos diferentes grupos sociais. Em terceiro lugar, os estudos que examinam a profissionalização e/ou institucionalização das burocracias estatais. Entretanto, cada vez mais se avança para uma definição que seja, por um lado, composta por várias destas definições e, por outro lado, que envolva a pergunta: capacidade para quê?

Por fim, os estudos sobre a capacidade estatal, a partir de uma perspectiva multidimensional, tendem a coincidir na relevância de certas propriedades, como a propriedade técnico-administrativa, a político-institucional, a ligada à manutenção da ordem interna (coerção), a fiscal/extrativa, a de alcance no território e a de provisão de serviços públicos. Cabe salientar que a única característica compartilhada por todos os estudos na definição da noção de capacidade estatal -apesar de tratada de maneira tangencial por alguns deles- é a união da provisão de bens públicos e serviços por parte do Estado.

### **Textos citados/recomendados**

Cárdenas, M. (2010). "State Capacity in Latin America". *Economía*, 10(2), pp. 1-45. En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.  
Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Mann, M. (2008). "Infrastructural Power Revisited". En *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), pp. 355-365. En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.  
Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.



## 5. A gestão pública

A importância da gestão pública ganhou maior reconhecimento devido, por um lado, à crescente complexidade dos problemas sociais, econômicos e políticos de sociedades modernas que os Estados devem atender e, por outro lado, à consciência da responsabilidade que incumbe os governos em administrar/gerir “o público”.

Para definir o que é gestão pública, parece pertinente distinguir entre a estrutura administrativa do Estado —a administração pública e as formas de geri-la— e a gestão pública—. A estrutura estatal é revestida de uma institucionalidade formal própria, assim como de uma forma organizacional que os governos “herdam” na hora de assumir sua função. Depois, poderão (e deverão) decidir como administra-la/geri-la. A gestão da administração pública como tal é parte fundamental de como é a estrutura administrativa estatal e pode confundir-se com ela na experiência do dia a dia. No entanto, resulta útil distingui-las como noções vinculadas, porém independentes.

As visões com relação a qual seria a melhor forma de gerir o público foram variando ao longo da história. Passaram dos paradigmas weberianos burocráticos tradicionais, que acentuavam os aspectos meritocráticos e racionais para contar com uma gestão pública de qualidade, até enfoques que pretenderam superá-lo e que podem ser agrupados dentro da escola da “Nova Gestão Pública” (NGP). Esses enfoques tiveram seu apogeu na década de 1990, de maneira articulada com o avanço da “segunda geração”<sup>1</sup> de reformas pró-mercado e redução do papel estatal.

A NGP foi estruturada como um paradigma da gestão que se caracterizou por adaptar ferramentas da gestão empresarial privada ao manejo de assuntos públicos e propôs uma prestação de serviços ajustada às necessidades dos cidadãos, com enfoque em eficiência, competência e efetividade. Essa postura valeu como crítica, pois, por trás de sua “historicidade”, não se alcançava uma superação de velhos paradigmas, mas a reiteração da perda de conceitos de Estado e administração pública, como estruturas e conjunto de

---

1. Segunda geração de reformas que, diferentemente da “primeira”, acentuou a relevância das instituições e, sobretudo, do Estado, resultando em uma incorporação na agenda de pesquisa e ensino de questões como a sociedade civil e suas organizações, assim como de análise focada nos microfundamentos político-governamentais.

regulações historicamente situadas; conceitos cujo entendimento resultava inevitável no momento de pensar/construir a especificidade da gestão do público em cada sociedade.

Além das debilidades próprias da postura, o desafio da NGP deixou importantes aprendizados, como a necessidade de incorporar certos ingredientes que são destacados como básicos para a modernização do setor público e que não estavam presentes com suficiente entidade no modelo anterior, tais como a eficiência, a democratização do serviço público e certa flexibilização organizacional.

Atualmente, a gestão pública está vinculada a dois propósitos fundamentais de um bom governo democrático: 1. Sua orientação para a satisfação do cidadão, ou seja, como usuário e beneficiário de serviços e programas públicos, ou como legítimo participante no processo de formulação, execução e controle de políticas públicas, sob o princípio de corresponsabilidade social; 2. Sua orientação a resultados. Isto implica no desenvolvimento de desenhos e ferramentas de avaliação e transparência que permitam a responsabilização do exercício da autoridade pública, por meio do controle cidadão e prestação periódica de contas (Carta Ibero-americana de Qualidade de Gestão Pública, 2008).

### **Textos citados/recomendados**

CAF (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF: Buenos Aires. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>.

Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008). Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

Consejo Científico del CLAD (2010). "Gestión pública iberoamericana para el siglo xxi". Caracas: CLAD. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>





## 6. O serviço público (a burocracia)

A burocracia é uma peça fundamental no desenho e execução das políticas públicas. As primeiras definições sobre a burocracia se basearam no modelo burocrático weberiano. Uma burocracia “weberiana” se define por certas características institucionais que funcionam como um contrapeso à discricionariedade e são centrais para a diminuição do risco de corrupção, do funcionamento do sistema democrático e da vigência do Estado de direito. Estas características são o recrutamento meritocrático, o desenvolvimento de um serviço de carreira onde se assegure a estabilidade e a ascensão profissional, mediante a promoção interna, assim como a existência de incentivos e recompensas para que os burocratas alinhem seus interesses com os de agências estatais.

Na realidade, a burocracia é associada ao serviço público. Este segundo conceito se priva dos fatores organizacionais para se centrar nos servidores públicos. A noção de serviço público do CLAD (2003) alude ao conjunto de processos, regras e práticas que “regulam o acesso, o exercício e a gestão do emprego público e das pessoas que o integram” (p. 3). Esses arranjos compreendem estruturas, normas, práticas, políticas e princípios dirigidos para assegurar a eficiência das burocracias e “garantir o manejo adequado dos recursos humanos, no marco de uma administração profissional e eficaz” (CLAD-UM, 2003, 3).

Cabe destacar que a forma em que o Estado gere e regula seus empregados condiciona sua capacidade de produzir políticas públicas de boa qualidade. Por ele, quanto melhor for sua regulação e gestão, mais eficiente serão as políticas públicas e seus efeitos sobre a realidade política, social e econômica de uma nação.

Não restam dúvidas de que políticas bem desenhadas podem ser frustradas ou obstruídas por uma organização e estruturação de um determinado serviço público. Uma inadequada regulação e gestão dos recursos humanos dentro da administração pode dar lugar a práticas de clientelismo, corrupção e amiguismo, ou, também, exercer um peso excessivo, em termos de recursos, sobre a economia de um país. Em sentido contrário, uma correta organização do serviço público facilita e agiliza a implementação eficiente das políticas públicas, servindo de catalizador e, inclusive, de multiplicador dos efeitos das mencionadas políticas sobre a realidade econômica, social e política da sociedade.

### **Textos citados/recomendados**

CLAD-ONU (noviembre 2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N.º 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

Grindle, M. (2015). “La política de la creación y recreación institucional”. En CAF (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF: Buenos Aires. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>.



## 7. A administração pública

A noção de administração pública é utilizada indistintamente para aludir, por um lado, à atividade cotidiana do conjunto de organismos e pessoas que se dedica à administração e ao governo dos assuntos de um estado e, por outro lado, à forma organizacional que assume o Estado como relação social mais ampla. Nesta segunda percepção, também envolve o poder da própria burocracia como ator no processo de formulação e implementação de políticas públicas e na aquisição de recursos para expandir e sustentar atividades organizacionais. Portanto, supõe certo grau de autonomia institucional.

A definição mais ampla de Estado se concentra na sua natureza institucional, territorial, centralizada. Isso porque, nas sociedades modernas, apenas o Estado está centralizado sobre um território delimitado em que exerce poder. Ao contrário dos grupos econômicos, ideológicos e militares da sociedade civil, os recursos das elites estatais se difundem desde o centro, porém, se detêm ante barreiras territorialmente delimitadas. Esse aspecto do Estado é, de fato, um lugar concreto. É moldado em organizações e pessoas que exercem esses papéis.

A administração pública se vincula, sobretudo, com esse último aspecto do Estado. Consiste em um conjunto diferenciado de instituições e pessoas que mostram uma centralização no sentido de que as políticas que implementam irradiam do centro sobre uma área territorialmente demarcada.

Por sua vez, Oszlak (1980) sustenta que a burocracia estatal latino-americana é analiticamente distinguível de outras organizações. A natureza e vínculo de cada burocracia com seu contexto histórico-temporal a diferencia de outras organizações e gera a necessidade de uma teoria que dê conta dessa especificidade.

A administração pública como tal se relaciona, por um lado, com o poder político e com os administrados, porém, por outro lado, consiste em examinar o comportamento das organizações e de seus membros na aplicação das políticas públicas, que bem podem frustrar sua implementação. Afirmar que a administração pública é agente de aplicação das políticas, não significa que a burocracia seja um instrumento neutro e inerte. Isso implica num debate adicional acerca da necessidade ou não de legitimação

da administração pública como tal, e sobre a qual é a relação entre legitimidade do sistema político e legitimidade da administração pública.

### **Textos citados/recomendados**

Oszlak, O. (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En *Estudios CEDES*, 3(2). En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). "Complejidad de la acción conjunta". *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.



## 8. Os centros de governo

Os sistemas presidencialistas e parlamentaristas compartilham a necessidade de se criar um centro de governo para coordenar a implementação de políticas por parte de muitas estatais diferentes. Existem várias definições sobre o significado de um centro de governo, porém todas tendem a entendê-lo como um conjunto de instituições que presta apoio direto ao presidente e participa do processo de tomada de decisões para a elaboração de políticas públicas. Apesar de os centros de governo se encontrarem influenciados pelo desenvolvimento da instituição da presidência norte-americana, o estudo comparado permite reconhecer importantes diferenciais institucionais, produto dos desenhos organizacionais específicos de cada tipo de regime e de cada país.

Na América Latina, a figura de uma direção central existe há muitos anos e tomou diversas formas organizacionais e institucionais<sup>2</sup>. Porém, se observa uma crescente preocupação pela forma e função dos centros de governo, posto que os governos enfrentam, cada vez mais, desafios críticos de política pública e também devem satisfazer os cidadãos que demandam melhoras tangíveis na prestação dos serviços públicos. (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

Os governos, por um lado, devem estabelecer prioridades e precisam monitorar sua implementação e pagar contas. Por outro, devem desenhar respostas coerentes para problemas que são cada vez mais complexos, transversais a diferentes áreas de governo e multidimensionais em sua abordagem. Temas como pobreza, saúde materno-infantil ou segurança cidadã não podem ser enfrentados por ministérios e agências individuais, mas devem alcançar uma resposta que resulte tanto coerente nas metas que se propõe, como coordenada em sua implementação.

Um centro de governo possui uma perspectiva mais ampla e geral do governo que qualquer ministério ou agência setorial. Porém, além disso, conta com legitimidade e poder por seu

---

2. Por exemplo, na Argentina, a Secretaria Geral da Presidência e a Jefatura de Gabinete de Ministros; na Colômbia, o Departamento Nacional de Planejamento; no Brasil, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; na Costa Rica, o Ministério de Planejamento Nacional e Política Econômica. O Uruguai apresenta a Unidade de Gestão Estratégica na presidência, ainda que o Ministério da Economia e Finanças tenha liderado a função de gestão estratégica.

vínculo direto com o presidente. A diferença dos ministérios de linha e de outras agências é a de que estes não prestam serviços de modo direto, nem se centram em uma área específica de política pública. Realizam funções de coordenação e de monitoramento para todo o governo.

Por último, cabe destacar que a literatura especializada sobre o tema se divide entre a que entende os centros, de acordo com seu lugar na estrutura do Poder Executivo, e a que foca nas funções que realizam. Assim sendo, classifica-os segundo seu nível de institucionalidade, que varia entre países. Inclusive, o centro pode ficar dentro ou fora da presidência, ou ainda, apresentar um modelo de coordenação misto, como o caso argentino.

Em síntese, e de acordo com o mais recente estudo do BID, “o Centro de Governo se refere a organizações e unidades que apoiam diretamente o chefe do executivo (presidente ou primeiro-ministro). Há duas grandes definições: a definição por estrutura, que só inclui as organizações e unidades de dentro do departamento do chefe do Executivo e que apoia a esse exclusivamente, como o Ministério da Presidência, ou o Escritório do Primeiro-ministro. E a definição por função, que também inclui organizações e unidades que realizam funções de governo centrais e transversais, como o planejamento, a elaboração de orçamentos, a coordenação e o monitoramento, mesmo que não pertença ao departamento do chefe do Executivo e não apoie esse exclusivamente” (Alessandro Lafuente y Santiso, 2014, p. 5).

### **Textos citados/recomendados**

Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). “Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/ICS\\_MON\\_Gobernar\\_para\\_cumplir\\_con\\_los\\_ciudadanos.pdf?sequence=4](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/ICS_MON_Gobernar_para_cumplir_con_los_ciudadanos.pdf?sequence=4).

Rosales Plaza, F. M. (junio 2015). “El diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano: Un análisis comparado del rol de la presidencia”. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1, pp. 122-162. Recuperado de <http://www.revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/viewFile/38362/39998>



## 9. A sociedade civil

Por sociedade civil se entende a esfera de interação social que articula sua dinâmica com a economia (o mercado) e com o Estado. Por sua vez, essa esfera se vê estruturada por conjuntos ou nós de interação específicas: as íntimas (em especial, a família); as características das associações não estatais (em particular, as associações voluntárias); as dos movimentos sociais e forma de comunicação pública (Cohen e Arato, 1994). Como vimos, em relação a outros conceitos nestas notas, tampouco existe consenso sobre o significado preciso de sociedade civil, apesar de ser possível identificar convergências entre os componentes principais de muitas das definições disponíveis.

Uma vasta literatura rastreia a trajetória do conceito em diferentes tradições teóricas. Numerosos debates acadêmicos têm como eixo a afirmação ou o questionamento da pertinência do binômio sociedade civil-Estado como esquema de observação da dinâmica política. Nesse contexto, de maneira intuitiva e prática, a ideia de sociedade civil aparece, de imediato, associada a um âmbito não estatal, homologada rapidamente à ideia de sociedade em geral, ou ligada, de maneira espontânea, a associações voluntárias e plurais.

A relevância do papel das organizações da sociedade civil (OSC) na execução de um bom governo é, hoje, indiscutível: elaboram e aportam informações relevantes para as políticas públicas; possuem um papel central na defesa de direitos individuais e sociais; controlam e demandam a prestação de contas aos governantes e funcionários estatais; colaboram com a implementação de políticas públicas e, muitas vezes, se fazem presentes para responder a necessidades sociais em âmbitos e circunstâncias onde o Estado está ausente.

Atualmente, é difícil conceber uma democracia potente que responda, de maneira legítima, pelos direitos e necessidades individuais e sociais, sem que haja uma sociedade civil forte, também em suas capacidades de análise da sociedade e incidência sobre as políticas públicas.

Por sua parte, é comum observar relações tensas entre as OSC e o Estado, o sistema político e os partidos. Com respeito ao Estado, a tensão historicamente surgiu porque as OSC se estruturaram para confrontá-lo (por exemplo, em contextos autoritários) ou porque, no marco de reformas estruturais direcionadas a reduzir o Estado, frente a necessidade de novos modos de coordenação social, a sociedade civil foi identificada como um âmbito

alternativo ao estatal<sup>3</sup>. Com relação ao sistema político e aos partidos, a tensão ocorre porque às vezes a sociedade civil é apresentada como alternativa a uma forma de fazer política (em uma linguagem comum, a “dos políticos”), ou porque as mediações institucionais e os canais de comunicação entre as OSC e a esfera política resultaram difíceis, em alguns casos com uma lógica quase competitiva para influenciar nas políticas públicas.

Nesse contexto, é necessário reconhecer que nem toda sociedade civil é bela, transparente e despojada de poderes e interesses (Acuña, 2007). A sociedade civil não se sustenta, nem se basta, e o Estado não é uma entre várias tomadas de associação possíveis. “O Estado, ele mesmo uma associação, é condição de possibilidade de todas as outras associações e, o que é particularmente importante (...) é a condição de civilidade e pluralidade da sociedade civil” (Leiras, 2007, p. 39).

Em definitivo, a sociedade civil, o Estado e os mercados são estruturas que se forjam mutuamente, de modo que o Estado aparece como um ator inevitável no processo de construção política e econômica da própria sociedade e dinâmica produtiva, e, inclusive, pode ser seu ponto de “partida”. Sociedade civil e Estado devem ser pensados de maneira sistêmica, abandonando sua noção como termos temporalmente discretos em sua constituição. A interseção Estado-sociedade civil-mercado, como núcleo integrador de uma sociedade como tal, não articula peças criadas independentemente; não é uma dobradiça, mas um conjunto de reações de mútua determinação e influência sobre a própria natureza das estruturas que se apresentam como autônomas.

### **Textos citados/recomendados**

Acuña, C. (2007). “Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades”, en C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 191-220). Buenos Aires: Siglo XXI.

Cohen, J. L., y Arato, A. (1994). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Leiras, M. (2007). “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 17-66). Buenos Aires: Siglo XXI.

---

3. Exemplificando o modo em que, paradoxalmente, estratégias de diminuição estatal em algumas áreas de política pública (destacando as sociais) não apontaram exclusivamente para uma direção “pró-mercado”, mas também para a “pró-sociedade civil”.





## 10. As instituições

Existem diferentes definições acerca do que são as instituições. Por um lado, tendem a predominar visões que as entendem como regras que estruturam a interação dos sujeitos e que são divididas pelos membros de uma sociedade, centralmente para resolver problemas de coordenação (com o consequente impacto da diminuição de problemas de informação, os custos de transação e a resolução de problemas de ação coletiva). Essa visão não provê maior espaço para o reconhecimento do conflito como necessariamente constitutivo de processos políticos. Ao surgir o conflito, seguindo a tendência, alguma das funções ligadas a resolver problemas de informação, custos de transação ou de ação coletiva não se cumpre com suficiente eficiência e eficácia. Dessa maneira, o institucional conta com o grau de conflito na sociedade como um de seus indicadores centrais de qualidade, o que leva essas posturas a suporem que o processo de melhoria institucional resultará em menores níveis de conflito.

Em contrapartida, estão aquelas visões que buscam superar essa perspectiva incorporando a história e outras variáveis sociais. Afirmam que, além disso, pode-se entender as instituições como legados de processos históricos (que envolvem conflito) ou consequências não buscadas. Assim sendo, as instituições distribuem poder e recursos, e são o produto da luta de atores desiguais. Por sua vez, operam em contextos onde existem outras instituições, de óticas não funcionais, com ênfase não só nos problemas de coordenação, mas também, nos conflitos distributivos presentes em suas origens e funcionamento.

As instituições, ou regras, podem ser formais (definidas como direito positivo ou regulações escritas) ou informais (o entendimento dividido sobre como algo funciona, podendo cobrir aspectos não abarcados pelas regras formais, contradizer a esta última, ou reforçá-la). As regras formais não críveis normalmente estão acompanhadas por efetivas regras informais. O comportamento na vida real raras vezes resulta de um ou outro tipo de regra, incentivo ou instituição: de fato tendem a refletir variantes mescladas de institucionalidade formal e informal.

Qualidade e lógica institucional são regras que resolvem os problemas de coordenação e administram os conflitos em uma sociedade. Estão, inevitavelmente, no coração da solução dos problemas de um bom governo e no desenvolvimento inclusivo que enfrentam as sociedades latino-americanas.

### **Textos citados/recomendados**

Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En C. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires: Siglo XXI.

Hall, P. y Taylor, R. (1999). "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos". *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, pp. 15-53.



# 11. Os sistemas eleitorais

Os sistemas eleitorais são o conjunto de regras que regula a concorrência partidária e intrapartidária. As regras impactam no comportamento dos partidos políticos, os quais adequam seu comportamento e estratégia segundo o que mais os beneficie. As regras que definem o jogo a ser jogado pelos partidos políticos impactam em como se acede ao governo. Da mesma forma, as regras eleitorais também impactam nos votantes. Esses coordenam seu comportamento como votantes a partir das regras eleitorais nas quais estão imersos. Segundo muitos dos autores, essas regras promovem a coordenação estratégica entre as elites e os votantes e permitem reduzir a quantidade de competidores ou candidatos viáveis (Cox, 2006). Isto é, as regras eleitorais incidem nas motivações políticas e nas expectativas, tanto de políticos quanto de votantes.

Da mesma forma, os sistemas eleitorais definem qual é a fórmula eleitoral que transforma os votos em bancadas ou cargos. Em linhas gerais, existem dois grandes grupos de sistemas eleitorais: sistemas majoritários (a fórmula da maioria relativa), onde quem ganha é o candidato com mais votos, e fórmulas de representação proporcional, com distintas maneiras de distribuir os votos de maneira equitativa entre todos os partidos.

Os estudiosos dos sistemas eleitorais assinalam que estes apresentam efeitos mecânicos (as regras que convertem votos em bancadas), mas também psicológicos. Isso significa que os atores antecipam os efeitos mecânicos dos sistemas, gerando tanto o voto estratégico quanto a coordenação estratégica. Os votantes buscam não desperdiçar seus votos para fazê-los mais eficientes.

Uma famosa regra – a Lei de Duverger – se refere aos efeitos mecânicos das regras e afirma que os sistemas majoritários de um turno só (e em distritos uninominais) favorecem sistemas bipartidários. Dessa forma, os sistemas de representação proporcional e os majoritários com segunda volta tendem a gerar sistemas multipartidários.

Esse enfoque clássico recebeu numerosas críticas por não considerar a estrutura social dos votantes que, em sua vez, incidem na conformação de suas preferências partidárias, entre outros fatores e, tampouco, levar em conta que os partidos são atores com poder para definir as regras eleitorais que melhor representam seus interesses.

Em síntese, atualmente, existe um maior consenso com relação à dupla causalidade entre partidos políticos e sistemas eleitorais determinados. Os sistemas eleitorais também são modelados pela dinâmica partidária. Apesar de tenderem a durar e serem difíceis de mudar, não são estáticos e imodificáveis, e refletem dinâmicas partidárias particulares.

### **Textos citados/recomendados**

Cox, G. W. (2006). "The organization of democratic legislatures". En B. R. Weingast y D. A. Wittman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (141-161). Oxford: Oxford University Press.

Duverger, M. (1972). "Factors in a Two-Party and Multiparty System". En *Party Politics and Pressure Groups* (pp. 23-32). Nueva York: Thomas Y. Crowell. Recuperado de <http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>.



## 12. A governabilidade e a governança

Nas sociedades atuais, os governos enfrentam um nível de demandas cidadãs cada vez maiores e, muitas vezes, esse fluxo tende a superar a capacidade de resposta. Existem dois enfoques, vinculados às ações de governo, que propõem diferentes respostas a esse tipo de crise: as noções de governabilidade e as de governança. Muitas vezes são utilizadas indistintamente, porém, é importante fazer uma distinção.

O enfoque baseado na noção que coloca a ênfase na governabilidade faz alusão à probabilidade (maior ou menor) de que um governo governe a sociedade. Seu eixo está no governamental. Particularmente, está baseado nas ações que o governo toma. A principal suposição na qual este pensamento está baseado é que a sociedade não é capaz de se autogovernar e dar solução eficaz aos seus problemas, pelo qual deve ser governada por um agente externo, com poder e recursos suficientes para organizá-la e coordená-la (Aguilar, 2007:5). A governabilidade, nessa matriz analítica, vincula-se fortemente com o conhecimento técnico-científico, pois é considerada como um bem necessário e suficiente com o que todo governo deve contar para conduzir eficazmente uma sociedade.

Contudo, tendo em vista que nas democracias contemporâneas os cidadãos possuem um nível razoável de educação, acesso crescente à informação, apoio e viabilidade legal para se organizar e perseguir seus interesses, existem organizações sociais que se propõem a participar nas decisões governamentais. Portanto, o modelo de governabilidade hierárquico *top-down* (de cima para baixo) começou a ser questionado pela sua falta de capacidade para conduzir a sociedade, econômica e socialmente (Peters, 2003).

A partir desses questionamentos, surge o enfoque baseado na governança, que muda o eixo analítico para o pós-governamental e considera que as capacidades que o governo possui são necessárias, mas não suficientes para conduzir as sociedades atuais, para definir seus interesses e satisfazê-los. Segundo essa perspectiva, os desafios apresentados pelas sociedades requerem uma capacidade de resposta maior e mais complexa do que aquela que o governo pode possuir por si só. Portanto, requer-se a cooperação de atores não-políticos (sociais e econômicos) e externos ao governo para poder dar resposta aos crescentes problemas que enfrentam as sociedades contemporâneas.

Desse modo, entende-se governança como o processo de outorgar um direcionamento à sociedade, no qual o governo não é o único responsável por isso, senão outros atores da sociedade civil e o mercado que constituem como participantes ativos. Agora, para que a governança resulte factível, requer-se articular um conjunto de prioridades e metas comuns para a sociedade, coordenar esses objetivos coerentemente, alcança-los e colocar em funcionamento mecanismos de *feedback* (devolução) e *accountability* (prestação de contas). Em todos esses processos, é iniludível a participação de atores extragovernamentais (Peters, 2003).

Em síntese, a noção de governabilidade centra-se nos atributos e recursos predominantemente técnicos de um governo para dar conta de sua capacidade de conduzir eficazmente uma sociedade, implementando um modelo hierárquico “descendente”, no qual o governo é considerado como o responsável excludente do processo no qual se produz uma ordem pública e o desenvolvimento social. Por outro lado, a governança implica uma lógica de direcionamento na qual a sociedade não possui mais o governo como único ator responsável, mas sim, um sistema de tomada de decisões e implementação de políticas públicas integrado também por outros atores sociais. Esses atores intervêm nos processos de definição de interesses, objetivos e no modo em que se deve atuar para satisfazê-los, gerando uma nova forma de interação governo-sociedade, que dá origem às políticas públicas.

O ponto central de debate entre essas duas escolas é claro e de longa data: consiste em encontrar a melhor maneira de dotar as políticas públicas com maior legitimidade, eficiência e eficácia para gerar a ordem pública e, simultaneamente, sustentar o desenvolvimento inclusivo a médio e longo prazo (o que implica a capacidade de resolver problemas de coordenação e de administrar conflitos de interesses, como vimos na nota “As Instituições”) seja: a) assegurando a capacidade governamental para disciplinar os atores sociais (isto é, se o que se enfrenta é um problema de governabilidade); b) gerando amplos consensos através da incorporação destes atores ao processo de tomada de decisões públicas (isto é, se o que se enfrenta é um problema de governança).

### **Textos citados/recomendados**

Aguilar, L. F. (octubre 2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista CLAD Reforma y Democracia* N.º 39. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0057201>

Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to The Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press. Recuperado de [http://trilateral.org/download/doc/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf)

Peters, G. B. (octubre 2003). “La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N.º 27. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/027-octubre-2003/0047218>



A formação e análise com foco no Estado, gestão pública e desenvolvimento resultam em questões estratégicas para a América Latina. Neste contexto, um obstáculo recorrente para o avanço nestes processos de produção e difusão do conhecimento é a relativa ambiguidade na qual se apresentam ou usam certas categorias analíticas. As razões para esta falta de clareza são de diversos caráteres: às vezes, o conceito em si é complexo e atravessado por posturas antagônicas dentro de uma mesma disciplina; outras, os conteúdos se inscrevem em matrizes disciplinares distintas, assim, um mesmo termo remete a conceitos, apesar de claros, diferentes; muitas vezes, surgem tensões entre o uso impreciso que se faz de um conceito na linguagem cotidiana e a maior pretensão que demandam a análise e a educação especializada, com relação ao mesmo.

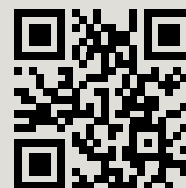
Com o objetivo de fortalecer a clareza no uso de categorias centrais para a análise e formação relacionadas ao Estado, à gestão pública e ao desenvolvimento, as presentes *12 Notas conceituais para entender melhor o Estado, as políticas públicas e sua gestão* brindam – com um formato sintético e de fácil acesso a especialistas e estudantes – as noções centrais e os debates mais relevantes a respeito dos conceitos de Estado, democracia, políticas públicas, capacidades estatais, gestão pública, serviço civil, administração pública, centros de Governo, sociedade civil, instituições, sistemas eleitorais, governabilidade e governança.

CAF –Banco de Desenvolvimento da América Latina– tem como missão promover o desenvolvimento sustentável ea integração regional mediante o financiamento de projetos nos setores público e privado, oferecendo cooperação técnica e outros serviços especializados.

Fundada em 1970 e atualmente é composto por 19 países -17 na América Latina e no Caribe, Espanha e Portugal, com 13 bancos privados e é uma das principais fontes de financiamento multilateral e um importante gerador de conhecimento para região.

Mais informações em:

 [www.caf.com/pt](http://www.caf.com/pt)  
 [www.facebook.com/CAF.America.Latina](https://www.facebook.com/CAF.America.Latina)  
 [@AgendaCAF](https://twitter.com/AgendaCAF)  
 [youtube.com/CAFenvideo](https://youtube.com/CAFenvideo)



DIREÇÃO CORPORATIVA DE  
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

#### Seus acionistas são:

Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

#### Dados de contato da Direção Corporativa de Desenvolvimento Institucional:

 [desarrolloinstitucional@caf.com](mailto:desarrolloinstitucional@caf.com) |  [www.governabilidadcaf.com](http://www.governabilidadcaf.com) |  [www.facebook.com/groups/GovernabilidadCAF/](https://www.facebook.com/groups/GovernabilidadCAF/)



Rede Latino-americana  
de Governabilidade  
Uma Iniciativa do CAF



**LIDERANÇA**  
PARA A TRANSFORMAÇÃO  
Um programa do CAF



**GOVERNABILIDADE**  
GERÊNCIA POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA  
Um programa do CAF



CAPACITAÇÃO PARA A ALTA  
**DIREÇÃO PÚBLICA**  
Um programa do CAF

**CAF** BANCO DE DESENVOLVIMENTO  
DA AMÉRICA LATINA