

# GOVERNANÇA PÚBLICA ORGANIZACIONAL E MINIMIZAÇÃO DE FALHAS DE GOVERNO

## ORGANIZATIONAL PUBLIC GOVERNANCE AND MINIMIZING GOVERNMENT FAILURES

Hélio de Barros Rodrigues Junior<sup>1</sup>

**Resumo:** As falhas de governo constituem fenômenos econômicos que podem comprometer o funcionamento eficiente tanto dos mercados quanto das administrações públicas. Enquanto as falhas de mercado caracterizam-se pela incapacidade dos mecanismos de mercado de alocar recursos de forma eficiente, resultando em perdas de bem-estar, as falhas de governo ocorrem quando o Estado, ao intervir na economia para corrigir as falhas de mercado, não alcança os resultados esperados ou, em alguns casos, agrava os problemas existentes. A governança pública organizacional pode ser definida como a aplicação de práticas de liderança, planejamento estratégico e controle, de modo a possibilitar que os gestores públicos e as partes interessadas avaliem cenários, direcionem ações e monitorem a execução das políticas públicas. Dessa forma, a governança pública organizacional instrumentaliza a gestão pública, contribuindo para a minimização das falhas de governo, com vistas à promoção da eficiência e do bem-estar.

**Palavras-Chave:** falhas de governo, governança pública organizacional.

**Abstract:** Government failures are economic phenomena that can compromise the efficient func-

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela UNAMA - Universidade da Amazônia, Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas pela FGV - Fundação Getúlio Vargas, Especialista em Business Data Driven pela Trevisan Escola de Negócios, Mestrando em Economia pela UnB - Universidade de Brasília.

tioning of both markets and public administrations. While market failures are characterized by the inability of market mechanisms to allocate resources efficiently, resulting in welfare losses, government failures occur when the State, when intervening in the economy to correct market failures, fails to achieve the expected results or, in some cases, worsens existing problems. Organizational public governance can be defined as the application of leadership, strategic planning and control practices, in order to enable public managers and stakeholders to assess scenarios, direct actions and monitor the implementation of public policies. In this way, organizational public governance instrumentalizes public management, contributing to the minimization of government failures, with a view to promoting efficiency and welfare.

**Keywords:** government failures, organizational public governance.

## Introdução

A interação entre governo e mercado é um aspecto inerente às dinâmicas econômicas, manifestando-se de forma direta ou indireta nas atividades produtivas e comerciais. Essa relação se concretiza nas interfaces público-privadas, tanto no âmbito da oferta quanto da demanda, com o governo influenciando e participando dessas atividades por meio de políticas públicas, tributação e regulamentação monetária.

Embora, em teoria, o funcionamento da economia não dependa necessariamente da intervenção estatal, situações de ineficiência intrínseca ao mercado — conhecidas como “falhas de mercado” — podem exigir a atuação governamental para corrigir distorções e promover o bem-estar social. No entanto, as intervenções estatais não estão isentas de erros, podendo gerar novas ineficiências denominadas “falhas de governo”, decorrentes das disfunções associadas à ação governamental na economia.

As intervenções do governo são implementadas por meio de ações, programas e decisões

destinadas a solucionar questões de interesse público e elevar o bem-estar coletivo. De modo geral, essas intervenções são condicionadas por diferentes perspectivas ideológicas, que oscilam entre visões liberais e coletivistas, fundamentadas no embate entre interesses individuais e coletivos.

Sob o paradigma liberal, os problemas coletivos e a provisão de serviços públicos devem ser resolvidos prioritariamente pelo mercado, com mínima interferência estatal. Por outro lado, a abordagem coletivista defende que as falhas de mercado legitimam a intervenção do Estado, que deve atuar como agente central na promoção da equidade e da eficiência econômica.

Independentemente da orientação ideológica, tanto as falhas de mercado quanto as de governo são elementos inevitáveis das dinâmicas econômicas e políticas. Nesse contexto, a governança pública organizacional surge como uma aliada estratégica para mitigar as falhas de governo e aprimorar a gestão pública.

A governança pública engloba mecanismos de liderança, planejamento estratégico e controle, destinados a avaliar, direcionar e monitorar a atuação governamental, promovendo a execução eficaz de políticas públicas e a entrega de serviços de interesse social. Mais do que ampliar o controle ou a burocracia, a governança busca melhorar o desempenho organizacional público, gerando valor e resultados mais efetivos, seja em cenários de falhas de mercado ou de governo.

Este texto tem como objetivo explorar as contribuições da governança pública organizacional para a gestão pública, analisando como essa abordagem pode ajudar os governos a minimizarem as falhas resultantes de sua atuação no mercado.

## **Falhas de Governo**

O debate sobre as falhas de mercado e de governo é central na teoria econômica e na formulação de políticas públicas. Tais falhas suscitam questionamentos fundamentais: por que o mercado falha? As falhas de governo são distintas ou, de alguma forma, derivadas da dinâmica de funcionamento do próprio mercado? Essas questões envolvem a compreensão da eficiência alocativa

e da capacidade institucional de corrigir distorções econômicas e sociais.

A ideia de “falha” implica que determinado mecanismo – seja ele o mercado ou de governo – não alcançou o resultado esperado, principalmente no que tange à alocação eficiente de recursos. De acordo com Mankiw (2014), as falhas de mercado ocorrem em situações nas quais os mecanismos de oferta e demanda, por si sós, não conseguem atingir uma alocação eficiente de bens e serviços, resultando em perdas de bem-estar social. Essas falhas podem ser causadas por externalidades, formação de monopólios, assimetrias de informação ou pela provisão de bens públicos.

Na concepção clássica da teoria do bem-estar, essas deficiências justificam a intervenção estatal. Pigou (1912), ao discutir o papel do Estado na promoção da eficiência econômica, introduziu o conceito de externalidades e defendeu o uso de instrumentos como os tributos corretivos – os chamados impostos pigouvianos – para internalizar os custos sociais das atividades econômicas. Sua proposta de intervenção busca restaurar o equilíbrio entre os custos e benefícios privados e sociais, aproximando o mercado de um cenário de eficiência paretiana.

Contudo, como destacam Weimer e Vining (2017), a simples identificação de uma falha de mercado não garante que a ação governamental resulte em melhorias. O processo decisório público está sujeito a limitações institucionais, interesses políticos e deficiências informacionais que podem comprometer a eficácia das intervenções. Esses entraves configuram o que a literatura denomina falhas de governo, ou seja, situações em que a atuação estatal, ao invés de corrigir distorções, gera novas ineficiências ou acentua as existentes.

Campos (2008) enfatiza que, em muitos casos, as falhas de governo estão intrinsecamente ligadas à própria dinâmica de mercado. Regulações mal desenhadas podem perpetuar monopólios; subsídios podem gerar dependência econômica; e políticas públicas baseadas em diagnósticos frágeis podem resultar em má alocação de recursos. Dessa forma, as falhas de governo não devem ser analisadas de forma isolada, mas compreendidas dentro de uma lógica interdependente com o funcionamento dos mercados.

A literatura econômica contemporânea, ao analisar a relação entre mercado e governo,

reconhece que ambos os sistemas são imperfeitos. Como argumenta Stiglitz (2000), a falha de um não implica automaticamente na eficiência do outro. Portanto, é necessário desenvolver capacidades institucionais que permitam ao Estado agir de forma estratégica, transparente e tecnicamente fundamentada. Diante disso, a governança pública pode contribuir para maximizar os benefícios da intervenção estatal, minimizando os custos associados às suas próprias limitações.

Em síntese, a noção de falhas de mercado e de falhas de governo deve ser analisada à luz das condições institucionais concretas, das características estruturais dos sistemas econômicos e das capacidades do Estado para formular e implementar políticas públicas (MENDES, 2007; CAMPOS, 2008). A compreensão dessa inter-relação é essencial para o desenvolvimento de estratégias regulatórias que promovam, de forma efetiva, a eficiência alocativa, o bem-estar coletivo e a justiça distributiva (STIGLITZ, 2000; PIGOU, 1912). Nesses contextos, a intervenção estatal é tradicionalmente concebida como um instrumento de correção das disfunções de mercado, mediante a imposição de normas, o ajuste de preços ou o estabelecimento de incentivos que restabeleçam a eficiência econômica e mitiguem externalidades negativas (OLSON, 1992).

Um Estado eficiente, que maximize os resultados na superação de falhas de mercado e minimize os impactos adversos de sua intervenção, é condição necessária para que um país se desenvolva, não só apresentando aumento em sua renda per capita, mas também oferecendo igualdade de oportunidade para que todos os cidadãos, mediante competição por mérito, disputem a alocação de recursos públicos e privados em projetos inovadores e de elevado retorno social. (Mendes, 2007, p. 127).

O êxito das intervenções estatais está diretamente condicionado à capacidade do governo em diagnosticar corretamente os problemas públicos, formular soluções adequadas e implementá-las com eficácia, minimizando o risco de distorções adversas (MENDES, 2008; STIGLITZ, 2000). As falhas de governo, enquanto risco inerente à ação estatal, podem emergir de fatores como excesso de burocracia, assimetrias de informação, corrupção, ou da captura das políticas públicas por interesses particulares, comprometendo sua legitimidade e efetividade (CAMPOS, 2008; OLSON, 1992).

Essas falhas não devem ser compreendidas como fenômenos dissociados da lógica de mercado, mas, sim, como manifestações de uma relação interdependente entre Estado e economia. Regulações mal desenhadas, por exemplo, podem ensejar a formação de monopólios ou favorecer comportamentos oportunistas, demonstrando como a atuação estatal, se mal calibrada, pode acentuar imperfeições de mercado (PIGOU, 1912; BATOR, 1958).

A eficácia das intervenções governamentais requer a adoção de práticas de governança baseadas em evidências, transparência, controle social e mecanismos robustos de accountability (HEALD, 2006; GRANT; KEOHANE, 2005). Adicionalmente, demanda coordenação federativa e articulação intersetorial, de modo a alinhar os interesses públicos e privados e promover resultados sustentáveis no longo prazo (OSTROM, 1990).

Nesse sentido, a formulação de políticas públicas deve reconhecer tanto as limitações quanto as potencialidades dos mercados e das instituições estatais, orientando-se por princípios de eficiência, equidade e racionalidade normativa. O papel do Estado, portanto, transcende a mera correção de falhas de mercado, abrangendo também a criação de arranjos institucionais que estimulem a cooperação, a inovação e a eficiência sistêmica (MAZZUCATO, 2013).

A busca por eficiência econômica constitui um objetivo central das políticas públicas e da administração pública contemporânea, uma vez que possibilita a maximização do bem-estar coletivo por meio do uso racional dos recursos escassos. A eficiência, nesse contexto, é entendida como a capacidade de alocar recursos de modo que não seja possível beneficiar um agente econômico sem prejudicar outro, conforme os pressupostos da eficiência de Pareto (VARIAN, 2010).

Já a eficiência alocativa, por vezes também referida como eficiência econômica, refere-se ao Ótimo de Pareto – situação em que cada agente não pode aumentar o seu grau de satisfação sem prejudicar o do outro. Para que o Ótimo de Pareto seja atingido, ou que dele se aproxime se faz necessário estimular o aumento do número de transações, isto é, o número de agentes compradores e vendedores. Na prática, é uma situação teórica, só atingida em mercados perfeitos e em situação de equilíbrio geral. Não obstante se tratar, conforme bem expressa o nome, de uma situação ótima, um ideal, a eficiência econômica é sempre colocada como um objetivo governamental que, para ser atingido,

requer o uso combinado de políticas ativas e passivas de regulação dos mercados. (Pinheiro, 2008, p.6).

Dessa forma, surge uma reflexão crucial: como a governança pública e organizacional pode contribuir para minimizar as falhas de governo?

Reitere-se que as falhas de mercado são situações em que o mercado não consegue alocar recursos de forma eficiente, resultando em mais efeitos negativos do que benefícios para os agentes econômicos. Entre as falhas de mercado, e de governo também, estão as externalidades.

As externalidades são os efeitos indiretos que uma atividade pode causar em terceiros, sem que estes tenham a possibilidade de impedir ou serem ressarcidos. Podem ser positivas ou negativas, dependendo se geram benefícios ou prejuízos.

O conceito de externalidades foi desenvolvido pelo economista Arthur Pigou na década de 1920. A partir dos seus estudos, surgiu o conceito de "imposto pigouviano", uma forma de controlar externalidades negativas. A taxa sobre atividades poluentes estimula a redução das emissões e pode financiar medidas antipoluição.

Salles e Mathias (2022) avaliam aspectos centrais da teoria pigouviana do bem-estar e das externalidades.

Em seu livro *Wealth and Welfare* (1912), Pigou desenvolve os principais elementos de sua teoria do bem-estar. Dentre outras coisas, ele discute o papel da intervenção pública com vistas a alcançar a maior eficiência econômica; analisa formas de melhorar a justiça distributiva e estuda os efeitos das flutuações macroeconômicas no bem-estar da sociedade. Além disso, introduz a noção de “obstáculos” ou “desajustamentos” como elementos que afetam o equilíbrio do mercado (Pigou, 1912, apud Salles e Mathias, 2022, p. 149).

Para reduzir externalidades negativas e estimular as positivas, o Estado pode intervir para incentivar externalidades positivas por meio de subsídios ou benefícios fiscais, controlar externalidades

negativas por meio de agências e órgãos reguladores, legislações e taxações, evitar informações assimétricas, em que a externalidade não é facilmente percebida ou comunicada aos consumidores.

Campos (2008) fornece uma revisão abrangente das principais teorias sobre regulação econômica, com foco nas razões que justificam a intervenção estatal e nas limitações dessa intervenção.

A análise normativa enfatiza que a regulação é necessária para corrigir falhas de mercado e melhorar o bem-estar social. Em contrapartida, a teoria econômica da regulação e a teoria da escolha pública são mais céticas quanto à eficácia da intervenção estatal, argumentando que o processo regulatório pode ser capturado por interesses privados, distorcendo o objetivo de maximização do bem-estar social. (Campos, 2008, p. 299).

Portanto, em que pese os ideais altruístas, as intervenções do governo podem apresentar falhas, que podem ser causadas por diversos fatores, a exemplo de falta de um modelo de monitoramento e avaliação, insuficiência de dados, baixa qualidade dos dados, incapacidade do governo de fornecer bens e serviços de forma eficiente, burocracia, corrupção.

Cabe aos gestores e servidores públicos se perguntarem, sempre que analisarem um novo projeto ou política governamental: qual é a “falha de mercado” que se pretende corrigir com essa nova política pública que estamos criando? Será que essa nova política pública é mesmo necessária? Em caso positivo, como fazer para implementá-la gerando o mínimo possível de “falhas de governo”? É essencial que os gestores e servidores públicos saibam, com clareza, qual é a missão de um governo (quais as “falhas de mercado” que devem ser objeto de ação do governo) e quais são as limitações desse governo (qual é o custo, a perda de eficiência, gerado pelas “falhas de governo”); para que as políticas públicas sejam corretamente planejadas e implementadas. (Mendes, 2008, p. 2).

As falhas de governo constituem um fenômeno recorrente na análise da ação estatal, caracterizando-se por deficiências estruturais, institucionais e operacionais que comprometem a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Diferentemente do setor privado, onde os agentes econômicos tomam decisões orientadas por interesses próprios e mecanismos de mercado, os agentes

públicos atuam em nome de terceiros, dentro de um sistema de incentivos muitas vezes difuso e limitado (WEIMER; VINING, 2017). Essa divergência estrutural impõe desafios adicionais à alocação eficiente de recursos, à avaliação da qualidade dos bens públicos fornecidos e ao monitoramento das atividades governamentais.

Dentre as causas recorrentes das falhas de governo, destaca-se a pressão política por celeridade na implementação de programas e políticas públicas, frequentemente em detrimento de avaliações técnicas e econômicas criteriosas (STIGLITZ, 2000). Esse tipo de conduta tende a gerar distorções alocativas e distributivas, especialmente quando instrumentos como tributos e subsídios são utilizados de forma ineficaz, agravando desigualdades e ampliando o poder discricionário de determinados grupos no interior da administração pública (MANKIW, 2014).

A literatura especializada identifica diversas manifestações das falhas de governo. Uma das mais conhecidas é o problema do voto majoritário, que, conforme Buchanan e Tullock (1962), compromete o atendimento ao interesse público ao privilegiar as preferências da maioria, desconsiderando minorias relevantes e, por vezes, resultando em decisões arbitrárias. Nessa mesma linha, Downs (1957) propõe o teorema do eleitor mediano, segundo o qual as decisões políticas tendem a convergir para as preferências do eleitor mediano, o que pode gerar políticas subótimas, desconectadas das reais necessidades da população.

Outro desafio teórico é o paradoxo do voto, conforme formulado por Arrow (1951), que demonstra a possibilidade de incoerência nas preferências coletivas, mesmo quando as individuais são racionais. Essa inconsistência estrutural compromete a estabilidade e a racionalidade do processo decisório, sobretudo em contextos democráticos com alta complexidade institucional, como parlamentos pluripartidários.

A prática do logrolling, ou troca de favores legislativos, constitui mais um exemplo relevante. Tullock (1967) argumenta que essa dinâmica resulta em alocações de recursos voltadas a interesses específicos, em detrimento do bem-estar coletivo, corroendo a legitimidade das decisões públicas. Em paralelo, políticas públicas que negligenciam princípios básicos da análise econômica – como a

avaliação de custo- benefício – também configuram falhas estatais. Para Posner (1974), tais omissões frequentemente levam à implementação de projetos com baixa eficiência econômica e alta fragilidade fiscal.

A influência de grupos de interesse sobre a formulação de políticas representa outra forma de falha de governo. Olson (1982) observa que a busca por apoio político pode levar os tomadores de decisão a favorecer segmentos organizados da sociedade, resultando em alocações ineficientes de recursos públicos, especialmente em regiões com importância estratégica no processo eleitoral.

Do ponto de vista operacional, Leibenstein (1966) introduz o conceito de X- ineficiência, referindo-se a perdas de eficiência oriundas de estruturas organizacionais inchadas, supervisão deficiente e baixa motivação dos servidores públicos. Tais deficiências afetam negativamente a eficácia das políticas e elevam os custos operacionais do Estado. Associado a isso, o comportamento de rent-seeking, como descrito por Krueger (1974), caracteriza-se pela busca de renda por meio de influência política, em vez de ganhos produtivos, resultando em transferências de recursos sem ganhos líquidos de bem-estar social.

A teoria da relação agente-principal, proposta por Pratt e Zeckhauser (1985), evidencia os desafios impostos pela assimetria de informações entre representantes estatais (agentes) e a sociedade (principal). O desalinhamento de incentivos dificulta o monitoramento e a responsabilização dos gestores públicos, fragilizando os mecanismos de controle.

Por fim, Bardach (2005) destaca as chamadas falhas de política, resultantes de deficiências no ciclo de formulação, implementação ou avaliação das políticas públicas. Essas falhas comprometem a capacidade do Estado de alcançar resultados efetivos, levando à perpetuação de programas com baixo impacto social.

Assim, evidencia-se que as falhas de governo derivam de um conjunto de limitações institucionais, incentivos inadequadamente estruturados e pressões político- eleitorais que reduzem a capacidade estatal de promover o bem-estar coletivo. O diagnóstico dessas falhas é essencial para o aperfeiçoamento da governança pública, demandando abordagens analíticas rigorosas e o

fortalecimento de mecanismos institucionais orientados à accountability, à eficiência e à equidade.

## **A Intervenção Governamental à Luz da Teoria da Escolha Pública e da Teoria da Agência**

A intervenção estatal na economia constitui tema central tanto na teoria econômica quanto nas ciências políticas, especialmente quando se busca compreender em que contextos e de que forma o governo deve atuar para corrigir ineficiências de mercado. A resposta a essa indagação exige uma análise crítica das condições institucionais sob as quais opera o setor público, bem como das abordagens teóricas que elucidam os comportamentos dos agentes governamentais, destacando-se, nesse campo, a Teoria da Escolha Pública (TEP) e a Teoria da Agência.

A Teoria da Escolha Pública, desenvolvida a partir dos trabalhos de Buchanan e Tullock (1962), transfere os fundamentos da análise econômica — como a racionalidade e a maximização do interesse próprio — para a esfera do comportamento político e administrativo. Diferentemente da perspectiva normativa de um Estado benevolente, a TEP parte do pressuposto de que políticos, burocratas, eleitores e grupos de interesse agem guiados por motivações pessoais. Esse paradigma conduz ao reconhecimento de que o processo político está igualmente sujeito a falhas, assim como os mercados (MUELLER, 2003).

Sob essa ótica, a TEP argumenta que intervenções estatais, ainda que justificadas pela presença de falhas de mercado, podem resultar em falhas de governo, sobretudo quando são capturadas por interesses organizados, marcadas por ineficiências administrativas ou carentes de incentivos adequados à boa gestão dos recursos públicos (TULLOCK, 1967). A teoria, no entanto, não se restringe à crítica: ao identificar os mecanismos geradores dessas falhas, propõe o fortalecimento de incentivos corretos e instrumentos de controle social como caminhos para melhorar a formulação e a implementação das políticas públicas.

Exemplo concreto da aplicação dos princípios da TEP pode ser observado nas parcerias público-privadas (PPPs), que combinam a capacidade de investimento do setor privado com objetivos

públicos. Segundo Hart (2003), as PPPs, quando estruturadas com regulação eficiente e monitoramento adequado, podem alinhar os incentivos entre os setores público e privado, contribuindo para a melhoria da qualidade e da eficiência na prestação de serviços públicos.

A Teoria da Agência, por sua vez, formulada por Jensen e Meckling (1976), fornece um arcabouço analítico para examinar relações contratuais em que há delegação de autoridade — como aquelas entre eleitores e representantes, ou entre gestores e técnicos — destacando o problema da assimetria de informação e dos conflitos de interesse. No setor público, os chamados custos de agência, decorrentes de esforços de monitoramento, indução de condutas alinhadas e mitigação de perdas residuais, impõem desafios à eficácia da ação governamental.

A aplicação da teoria da agência à gestão pública requer o desenho de instituições que promovam transparência, responsabilização e convergência de interesses. Conforme defendem Bresser-Pereira e Spink (1999), reformas baseadas em princípios de boa governança devem adotar práticas como o planejamento estratégico, a avaliação de desempenho, o controle orientado a resultados e a participação social, com vistas à redução dos custos de agência e ao fortalecimento da legitimidade institucional.

Nesse contexto, a governança pública organizacional configura-se como elemento-chave para o enfrentamento simultâneo das falhas de mercado e das falhas de governo. Para Bevir (2010), a governança transcende os limites da administração pública tradicional ao incorporar redes de coordenação e mecanismos colaborativos entre Estado, sociedade civil e mercado. A articulação interinstitucional e a gestão orientada a resultados passam a ser instrumentos estratégicos de transformação institucional.

A governança pública, ao integrar os pressupostos da TEP e da teoria da agência, revela-se como vetor de modernização do Estado, ao promover maior eficiência, transparência e responsividade. Por meio da institucionalização da avaliação de políticas públicas e da articulação entre diferentes níveis federativos, busca-se garantir maior aderência entre as ações governamentais e as demandas sociais (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Além disso, a aproximação entre governança pública e governança corporativa tem ganhado relevância no campo da administração pública contemporânea. Mendes (2008) argumenta que a incorporação de práticas oriundas da governança corporativa — como accountability, gestão por resultados e compliance — pode contribuir de forma decisiva para a mitigação das falhas de governo e para o aumento da eficiência e da eficácia das políticas públicas.

### **Governança Pública Organizacional**

A governança organizacional tem ganhado relevância crescente no campo da administração pública e privada, sendo entendida como um conjunto de mecanismos, processos e práticas que orientam, direcionam e controlam as atividades de uma organização. Seu principal objetivo é assegurar o alinhamento entre os objetivos estratégicos da entidade e os interesses de seus stakeholders, promovendo transparência, responsabilidade, integridade e eficiência (OECD, 2005; IBGC, 2015).

Ao contrário das práticas gerenciais tradicionais, a governança organizacional adota uma abordagem mais abrangente, integrando valores éticos à racionalidade administrativa. Trata-se de um sistema que se baseia não apenas em regras formais e estruturas decisórias, mas também em mecanismos informais de confiança e legitimidade, que influenciam o comportamento organizacional em contextos complexos e em constante transformação (BEVIR, 2010).

No setor público, essa concepção ganha contornos específicos, sendo definida como governança pública organizacional. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), a governança pública consiste na adoção de mecanismos de liderança, estratégia e controle, voltados à avaliação, direcionamento e monitoramento das ações das organizações públicas, com o propósito de entregar resultados à sociedade de forma eficaz, eficiente e ética. Essa definição reforça a ideia de que a boa governança pública é indispensável para a formulação e implementação de políticas públicas que atendam aos interesses coletivos.

Ainda segundo o TCU (2014), a governança pública requer o estabelecimento de estruturas

de governança institucionais robustas, capazes de garantir accountability, gestão de riscos, integridade pública e melhoria contínua do desempenho organizacional. Tais mecanismos não apenas aumentam a confiança dos cidadãos nas instituições, mas também favorecem o uso racional dos recursos públicos, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e para a qualidade dos serviços públicos.

No setor privado, por sua vez, a governança organizacional se manifesta principalmente sob a forma de governança corporativa, cuja finalidade é garantir que as empresas sejam dirigidas e controladas de modo a gerar valor para seus acionistas, manter a conformidade com a legislação e mitigar riscos organizacionais. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) define a governança corporativa como o sistema pelo qual as empresas são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.

Nesse contexto, a governança organizacional abrange a definição clara de responsabilidades, a institucionalização de processos decisórios transparentes, a implantação de sistemas eficazes de monitoramento de desempenho e a avaliação contínua dos riscos estratégicos e operacionais. A literatura evidencia que organizações que adotam práticas de governança sólidas tendem a apresentar melhor desempenho, maior atratividade para investidores e menor exposição a crises reputacionais (TRICKER, 2015).

Contudo, seja no setor público ou privado, a governança organizacional não deve ser reduzida a um conjunto de normas estáticas. Trata-se de um sistema dinâmico que busca promover o uso eficaz de recursos, a criação de valor de longo prazo e a confiança entre os diversos atores envolvidos (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Essa abordagem é particularmente relevante em contextos de alta complexidade institucional, em que a coordenação entre múltiplos interesses e níveis de governo é essencial para garantir a efetividade das ações públicas e privadas.

A reflexão sobre os limites e as potencialidades da governança é também destacada por Peters (2013, p. 29), que ressalta: “governar não é uma tarefa fácil, e falhas são comuns. Mas é crucial compreender as fontes dos fracassos”. Para o autor, mapear as dimensões e os mecanismos

da governança contribui não apenas para diagnosticar os problemas da administração pública, mas também para seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, o exercício de avaliação da governança deve envolver critérios objetivos, indicadores de desempenho e canais de participação social que permitam o aprendizado institucional.

Portanto, compreender e implementar a governança organizacional como ferramenta de direcionamento estratégico, controle e avaliação institucional é essencial para a modernização da administração pública e a competitividade das organizações privadas. A governança, quando bem estruturada, favorece a efetividade das decisões, o alinhamento de interesses e a construção de relações mais éticas e sustentáveis com os diversos públicos de interesse.

### **Governança Pública Organizacional e Minimização de Falhas de Governo**

A crescente complexidade da administração pública e a multiplicidade de demandas sociais impõem desafios substanciais ao Estado contemporâneo. As denominadas falhas de governo — ineficiências na formulação, execução e avaliação de políticas públicas — constituem obstáculos significativos ao desenvolvimento econômico e social sustentável. Essas falhas decorrem, em grande parte, de limitações estruturais e institucionais que comprometem a capacidade estatal de responder de forma adequada às falhas de mercado, promover a equidade na alocação de recursos e garantir o bem-estar coletivo (STIGLITZ, 2000; CAMPOS, 2008).

Nesse contexto, a governança pública organizacional destaca-se como instrumento estratégico para mitigar tais falhas, ao estruturar mecanismos que promovem liderança institucional qualificada, decisão baseada em evidências, eficiência operacional e controle social. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) define a governança pública como o conjunto de "mecanismos de liderança, estratégia e controle" adotados para direcionar e monitorar a atuação da gestão pública, com vistas à efetividade das políticas e ao fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

A literatura especializada reconhece que a governança pública é capaz de reduzir riscos

de captura institucional, diminuir custos de agência e alinhar os incentivos entre agentes públicos e interesses coletivos (JENSEN; MECKLING, 1976; BRESSER- PEREIRA, 1998). Trata-se, portanto, de um arcabouço organizacional que se fundamenta nos princípios da integridade, da transparência e da racionalidade administrativa.

Diversos mecanismos da governança pública têm se mostrado eficazes na minimização das falhas de governo. O aprimoramento do controle interno, por exemplo, por meio de auditorias, ouvidorias e corregedorias, permite prevenir desvios e garantir a legalidade dos atos administrativos. No âmbito federal, o fortalecimento da Controladoria-Geral da União (CGU) ilustra esse avanço e tem sido fundamental na detecção de fraudes em contratos públicos, como no caso das investigações sobre superfaturamentos em obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

Da mesma forma, a tomada de decisão baseada em evidências, sustentada por dados e avaliações técnicas, evita formulações improvisadas e politicamente orientadas. Iniciativas como o Radar de Avaliações de Políticas Públicas da ENAP são exemplos concretos desse processo (MENDES, 2008), possibilitando a reorientação de programas ineficazes, como ocorreu com a reformulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), após análise de impacto limitado em algumas regiões.

A digitalização de serviços, promovida pelo portal gov.br, representa um instrumento eficaz de redução da burocracia e de ampliação do acesso cidadão, minimizando a ineficiência burocrática. Um exemplo prático foi a unificação do acesso ao seguro-desemprego e ao INSS por meio da plataforma digital, reduzindo significativamente o tempo de espera e o número de atendimentos presenciais.

Simultaneamente, a promoção da ética e da transparência, via programas de integridade e pela aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), reforça a cultura da legalidade e do controle social. No estado do Paraná, o Programa de Integridade e Compliance da Administração Estadual tem sido referência ao instituir relatórios públicos periódicos de avaliação de riscos e condutas éticas no serviço público.

O planejamento estratégico e a priorização de recursos, com destaque para o Plano Plurianual

(PPA) 2024–2027, também se inserem nesse contexto, permitindo maior previsibilidade e eficiência na alocação dos recursos. A definição de metas mensuráveis no âmbito do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) busca corrigir falhas de políticas anteriores marcadas por atrasos e baixa entrega de resultados.

A instituição de processos de monitoramento e avaliação contínuos, como ocorre em estados como Ceará e Espírito Santo, fortalece a capacidade institucional e gera evidências sobre o impacto das políticas implementadas. Em particular, o Ceará tem se destacado na educação básica, utilizando resultados do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) como critério de redistribuição de recursos para os municípios, mitigando falhas de alocação e promovendo equidade.

Ademais, a gestão de desempenho e a profissionalização da administração, com o uso de indicadores e metas vinculadas a resultados, promovem a meritocracia e a melhoria contínua da qualidade dos serviços. O programa Gestão por Resultados, implementado no Espírito Santo, promove bonificação por desempenho e responsabilização por metas não alcançadas.

A teoria da agência, desenvolvida por Jensen e Meckling (1976), ao tratar das relações entre principais (cidadãos) e agentes (gestores públicos), sustenta a importância de instrumentos de alinhamento de interesses, monitoramento e responsabilização, essenciais para mitigar comportamentos oportunistas e práticas de rent-seeking (CAMPOS, 2008). Casos como o das "emendas do relator", no orçamento federal, demonstram a relevância de mecanismos de transparência para evitar o uso indevido de recursos por interesses particulares.

Outras falhas, de natureza decisória, como o problema do voto majoritário, o teorema do eleitor mediano e o paradoxo do voto, podem ser mitigadas pela adoção de mecanismos deliberativos permanentes, conselhos de políticas públicas e instâncias de pactuação federativa (BUCHANAN; TULLOCK, 1962; DOWNS, 1957; ARROW, 1951). Tais mecanismos ampliam a pluralidade de vozes no processo decisório, tornando-o mais representativo e racional. O Conselho Nacional de Saúde, por exemplo, ao reunir representantes de usuários, gestores e trabalhadores do SUS, contribui para a construção de consensos e a correção de assimetrias de poder decisório.

Nesse sentido, a governança pública organizacional deve ser compreendida como um sistema dinâmico e adaptativo, orientado por resultados e sustentado por valores democráticos. Conforme Peters (2013, p. 29), “governar não é uma tarefa fácil, e falhas são comuns. Mas é crucial compreender as fontes dos fracassos”. Assim, é por meio da governança que o Estado pode ampliar sua capacidade de resposta, reforçar sua legitimidade institucional e promover modelo de desenvolvimento justo e eficiente.

#### Quadro-Resumo: Falhas de Governo e Mecanismos de Governança Pública Organizacional

Falha de Governo	Conceito	Mecanismos de Governança Pública Organizacional
O Problema do Voto Majoritário	Decisões baseadas na maioria nem sempre refletem o bem-estar coletivo, podendo excluir minorias relevantes.	Instituição de mecanismos participativos e multissetoriais de deliberação, ampliando a representatividade das decisões públicas.
O Teorema do Eleitor Mediano	A preferência do eleitor mediano pode não representar adequadamente os interesses da maioria da população.	Utilização de planejamento estratégico baseado em evidências, que considera critérios técnicos para a alocação de recursos.
O Paradoxo do Voto	As preferências coletivas podem ser inconsistentes, dificultando a definição de políticas públicas coesas.	Criação de fóruns estáveis de deliberação e pactuação, que favoreçam consensos duradouros e decisões coesas.
Ineficiência do Logrolling	Troca de favores entre legisladores para aprovação de projetos, muitas vezes ignorando critérios técnicos.	Reforço da transparência orçamentária e da accountability, com auditorias independentes e controle social sobre o uso de recursos.
Negligência de Princípios de Mercado	Desconsideração dos custos e benefícios econômicos, resultando em políticas públicas ineficientes.	Incorporação de análises de custo-benefício e de impacto regulatório antes da implementação de políticas públicas.
Política de Interesses Especiais	Priorização de interesses eleitorais ou de grupos específicos, em detrimento do interesse público.	Implementação de critérios técnicos e de impacto social para a definição de prioridades e destinação de recursos.
Ineficiências no Setor e na Burocracia Pública	Baixa eficiência administrativa, com desperdício de recursos, excesso de pessoal e falta de controle.	Adoção de gestão por resultados, avaliação de desempenho funcional e profissionalização da burocracia estatal.
Comportamento de Rent-Seeking	Apropriação de recursos ou benefícios por grupos organizados, sem aumento do bem-estar geral.	Promoção de integridade pública, compliance e rastreabilidade das decisões e dos fluxos de recursos públicos.

Problemas na Relação Agente- Principal	Assimetria de informações e objetivos entre governo e cidadãos, dificultando o alinhamento de interesses.	Fortalecimento dos mecanismos de controle social, sistemas de monitoramento e responsabilização de agentes públicos.
Falhas de Política	Deficiências no planejamento, implementação ou avaliação das políticas, resultando em baixa efetividade.	Ciclo completo de políticas públicas com avaliação ex ante, monitoramento contínuo e avaliação ex post dos resultados.

Fonte: elaboração própria

## Considerações Finais

A governança pública organizacional consolida-se como um arcabouço institucional indispensável para a mitigação das diversas falhas de governo que comprometem a efetividade e a legitimidade da ação estatal. Ao estruturar mecanismos formais de liderança, planejamento estratégico, controle interno, transparência e participação social, a governança transcende os limites da racionalidade política tradicional, oferecendo instrumentos capazes de alinhar os objetivos públicos aos resultados entregues à sociedade de forma ética, técnica e responsiva.

Conforme demonstrado ao longo deste estudo, práticas como a gestão orientada por resultados, o uso sistemático de evidências na formulação de políticas públicas, o fortalecimento da integridade institucional e a institucionalização de mecanismos de transparência e accountability são essenciais para enfrentar falhas estruturais como o rent-seeking, o logrolling, as ineficiências burocráticas e os desequilíbrios derivados da política de interesses especiais. Além disso, falhas decisórias como o paradoxo do voto, o problema do eleitor mediano e a arbitrariedade derivada da regra da maioria demandam arranjos institucionais que incorporem racionalidades técnicas e deliberação plural no processo decisório estatal.

Nesse contexto, a governança pública não se apresenta apenas como uma diretriz administrativa, mas como um sistema institucional que organiza e disciplina a ação governamental. Sua efetiva implementação amplia a capacidade estatal de produzir valor público, ao garantir que

as intervenções do Estado sejam tecnicamente fundamentadas, monitoradas e ajustadas de forma contínua. Mecanismos de controle interno qualificado e planejamento estratégico, por exemplo, atuam na contenção de práticas clientelistas e favorecem a eficiência alocativa. Do mesmo modo, a profissionalização da burocracia, aliada à gestão por desempenho, contribui significativamente para a superação das X- ineficiências organizacionais, promovendo ganhos em produtividade e qualidade na prestação dos serviços públicos.

A teoria da agência oferece importante base analítica para a compreensão da relação entre representantes estatais e sociedade, evidenciando a necessidade de mecanismos de controle social e compliance como formas de mitigar assimetrias informacionais e comportamentos oportunistas. Ao incorporar essas dimensões, a governança pública reforça a integridade institucional e promove a confiança nas instituições, pilares indispensáveis para a coesão democrática.

Como agenda de pesquisa futura, propõe-se a realização de estudos empíricos que investiguem a efetividade dos mecanismos de governança – como conselhos deliberativos, sistemas de controle interno, programas de integridade e processos de digitalização de serviços – na superação de falhas governamentais em diferentes esferas federativas. Análises comparadas entre entes subnacionais com distintos graus de maturidade institucional podem fornecer subsídios relevantes sobre os condicionantes contextuais do sucesso ou fracasso desses instrumentos. Ao identificar boas práticas e gargalos, tais investigações poderão contribuir para o aprimoramento da gestão pública e o fortalecimento da capacidade governamental no Brasil contemporâneo.

Em síntese, a atuação estatal voltada à correção das falhas de mercado deve ser precedida de uma avaliação rigorosa de seus próprios limites, sob pena de produzir disfunções ainda mais severas. A adoção de práticas de governança pública organizacional é, portanto, uma condição necessária para que o Estado promova políticas públicas legítimas, eficazes e sustentáveis. Integrando planejamento, controle, transparência e participação social, a governança fortalece os alicerces de um Estado democrático que busca, de maneira contínua, equilibrar eficiência, equidade e responsabilidade institucional.

## Referências

- ARROW, Kenneth J. Social choice and individual values. New Haven: Yale University Press, 1951.
- BARDACH, Eugene. A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving. Washington, DC: CQ Press, 2005.
- BEVIR, Mark. Governance: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BOUCKAERT, Geert; POLLITT, Christopher. Public management reform: a comparative analysis. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BOUCKAERT, Geert; POLLITT, Christopher. Public management reform: a comparative analysis. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BRASIL. Secretaria de Governo Digital. Plataforma GOV.BR: balanço e perspectivas, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital>. Acesso em: 10 maio 2025.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- BUTA, Bruno Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. Revista Organizações & Sociedade. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/?lang=pt>. Acesso em: [inserir data].
- CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 2, p. 281–303, jul./dez. 2008.
- CAMPOS, R. N. A lógica da política econômica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CAMPOS, Roberto Nogueira. A lógica da política econômica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CAMPOS, Roberto Nogueira. Regulação e desenvolvimento econômico. Brasília: IPEA, 2008.

DOWNS, Anthony. An economic theory of democracy. New York: Harper, 1957.

GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29–43, 2005.

HART, Oliver. Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, v. 113, n. 486, p. C69–C76, 2003.

HEALD, D. Transparency as an Instrumental Value. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Ed.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006.

Informe Econômico UFPI, Teresina, ano 24, v. 44, jan./jun. 2022.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov.br.ezl.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: [inserir data].

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.

KRUEGER, Anne O. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291–303, 1974.

LEIBENSTEIN, Harvey. Allocative efficiency vs. "X-efficiency". *American Economic Review*, v. 56, n. 3, p. 392–415, 1966.

MANKIW, N. Gregory. *Princípios de economia*. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MENDES, Marcos F. *Como avaliar políticas públicas? Uma introdução às falhas de mercado e de governo*. Brasília: ENAP, 2008.

MENDES, Marcos G. Falhas de governo: limites e possibilidades da ação estatal. *Revista do Serviço*

Público, Brasília, v. 58, n. 4, p. 369–390, 2007.

MENDES, Marcos. Eficiência do gasto público: o governo focado na solução das “falhas de mercado”. Ciclo de Palestras para Gestores Públicos da Escola de Governo do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), no Rio Grande do Norte, 2008. Disponível em: <https://direitoepoliticaeconomica.wordpress.com>. Acesso em: [inserir data].

MENDES, Marcos. Ineficiência do gasto público no Brasil. In: IPEA. Aspectos do desenvolvimento fiscal. Brasília: IPEA, 2007. p. 126–139.

MITCHELL, William C.; SIMMONS, Randy T. Para além da política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

MUELLER, Dennis C. Public choice III. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

OECD. Integrity framework for public investment. Paris: OECD Publishing, 2017.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e a teoria dos grupos. São Paulo: Edusp, 1992.

OLSON, Mancur. The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.

OSTROM, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PETERS, B. Guy. O que é governança? Revista do TCU, Brasília, n. 127, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: [inserir data].

PIGOU, Arthur C. The economics of welfare. London: Macmillan, 1912.

PINHEIRO, Ivan A. Políticas públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governança – ENAPG. Salvador, 2008.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: a comparative analysis. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 5, n. 2, p. 335–358, 1974.

PRATT, John W.; ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: an overview. In: PRATT, John; ZECKHAUSER, Richard. Principals and agents: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; MATIAS, Ariella Lopes. Uma análise da teoria das externalidades de Pigou e Coase e suas aplicações na abordagem teórica da Economia Ambiental. Informe Econômico (UFPI), Teresina, v. 44, n. 1, p. 146–175, jan./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.26694/1517-6258.441>.

STIGLITZ, Joseph E. Economia do setor público. São Paulo: Atlas, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Plano plurianual 2024–2027: análise de alinhamento estratégico. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014.

TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, v. 5, n. 3, p. 224–232, 1967.

VARIAN, H. R. Microeconomia: princípios básicos. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

WEIMER, David L.; VINING, Aidan R. Policy analysis: concepts and practice. 5. ed. New York: Routledge, 2017.