

Jair Santana
www.jairsantana.com.br

Governança Pública, Inovação e Desenvolvimento

Governança Pública, Inovação e Desenvolvimento (*)**Jair Eduardo Santana**

Especialista em Governança Pública
Jurista. Consultor de entidades públicas e privadas
Professor e autor de obras e artigos publicados em revistas especializadas
Mestre em Direito do Estado pela PUC de São Paulo
www.jairsantana.com.br
jairsantana@jairsantana.com.br

Resumo:

Governança Pública, Inovação e Desenvolvimento são pilares sobre os quais se edifica uma sociedade mais justa, digna e, por isso mesmo, desejada. Delimitar o que venha a ser Desenvolvimento para materializá-lo dentro de um dado território ocupado por uma sociedade política é algo que hoje requer forte Inovação porquanto as estruturas e os métodos ortodoxos existentes (diretivas) não se mostram satisfatoriamente responsivos para solver as demandas para as quais foram concebidas. Referida Inovação é, assim, um componente – talvez um dos pressupostos – da Governança Pública. Para difundí-la (a Governança Pública) tomamos como ponto de aplicação pragmática deste estudo a situação atual (e geral) das aquisições governamentais no Brasil e, considerado todo o respectivo ciclo, propomos o abandono da estrutura linear-vertical em que se fundamenta; sugerimos o câmbio desse eixo teórico por algo mais abrangente e compreensivo a fim de tornar mais eficaz as ações desencadeadas no Setor, ainda carente de resultados ótimos. Valemo-nos, para tanto, dos pensamentos complexo e sistêmico aplicáveis às referidas aquisições, as quais estão assentadas na denominada Governança Pública.

Palavras-chave: Governança Pública. Inovação. Desenvolvimento. Sustentabilidade. Aquisições Governamentais. Ciclo das Aquisições Governamentais. Pensamento Sistêmico. Pensamento Linear. Pensamento Cartesiano. Pensamento Complexo. Eficácia. Resultados Ótimos.

(*) Reflexão a partir do nosso escrito intitulado “Pensamentos Linear-Cartesiano, Sistêmico e Complexo aplicados à Governança Pública: As aquisições governamentais”.

1. Introdução

Os três assuntos referenciados no título (Governança pública, Inovação e Desenvolvimento) - todos eles e de uma só vez – encerram realidades inesgotáveis, sedutoras, desafiadoras e inapropriáveis em sua inteireza. São termos fluídos que atraem nosso esforço para o devido conhecimento; devem, assim, ser desvendados.¹

Apesar da opacidade dessas palavras, sempre tive a certeza de que são elas importantes pilares sobre os quais se edifica uma sociedade mais justa, digna e, por isso mesmo, desejada.

Observando há décadas os fenômenos existentes em torno do *ser-humano*² (e do *ser humano*, sem o hífen) noto que – sob visão caleidoscópica – estamos buscando desde sempre³ a mesmíssima coisa.

A palavra *Desenvolvimento*, no contexto do *ser-humano* (e do *ser humano*, sem o hífen), pode ser – de fato – desejo e meta, como insinuei há pouco. Mas também pode ser mera ilusão, como ensina ARRIGHI⁴.

Com maior ou menor intensidade, o assunto Desenvolvimento surge à tona de tempos em tempos adjetivado – é evidente – das perspectivas multifacetárias que o conformam.

A todo modo, sempre evito – por razões mais do que óbvias – o reducionismo do pensar e a ocasião é apropriada para lembrar a feliz observação de BOFF quando registrou que

¹ Tive oportunidade de escrever, há mais de uma década (texto nunca antes dado a público): “qual é o

² Reporto-me aos aspectos endógenos e exógenos. Veja, para melhor compreensão da assertiva, alguns dos nossos escritos a exemplo de *O legado do passado para as gerações futuras em Direito, Justiça e Espiritualidade* (SANTANA, Jair Eduardo. Belo Horizonte: Inédita, 2.000).

³ Uma (re)visita à filosofia – no particular – não seria sem sentido. Dentre tantas possibilidades, uma bem interessante está expressa na obra de Comte-Sponville: *A Felicidade, Desesperadamente*. São Paulo, Martins Fontes, 3a ed., 2005.

⁴ Confira nota de rodapé adiante que cita referido autor.

“Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam.

Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é a sua visão do mundo.

Isso faz da leitura sempre uma releitura.

A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam. Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha. Vale dizer: como alguém vive, com quem convive, que experiências tem, em que trabalha, que desejos alimenta, como assume os dramas da vida e da morte e que esperança o anima. Isso faz da compreensão sempre uma interpretação.

Sendo assim, fica evidente que cada leitor é co-autor. Porque cada um lê e relê com os olhos que tem. Porque compreende e interpreta a partir do mundo que habita.”⁵

Enfim, seja lá o que signifique para você, em seu mais profundo íntimo⁶, a palavra Desenvolvimento ela certamente se imbrica com as duas outras que estão no título deste escrito (Governança Pública e Inovação).

Por outro modo de dizer, Desenvolvimento (humano, econômico, social, cultural, espiritual, etc.) são variáveis resultantes de olhares plurais (possivelmente) derivadas de fundamentos e elemento único.

Desejo ou ilusão, como ressaltai anteriormente, o Desenvolvimento de que aqui me ocupo faz parte de uma jornada que há muito não pode ser feita a não ser de modo comunitário.

⁵ BOFF, Leonardo. *A águia e a galinha: Uma metáfora da condição humana*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997, p. 9-10.

⁶ Faço aqui um convite para que reflita sobre tal ponto e dimensione e limite, a partir do seu próprio imaginário, o campo e as fronteiras do que venha a representar a palavra Desenvolvimento.

E se o tema Desenvolvimento começa a resvalar num outro (sociedade ou agrupamento humano⁷) é hora de dizer que – em boa parte – o Desenvolvimento perpassa e até depende da Governança Pública.

Tal premissa considera por certo que a vida humana e suas exteriorizações (dentre elas o Desenvolvimento) ocorrem num território ocupado por uma sociedade politicamente estruturada. É dizer, referida sociedade se corporifica sob uma dada forma estatal comandada (ou gerenciada) segundo mecânica que aqui descabe referir.

O certo é que – para o ponto que nos importa – a estrutura estatal necessita cada vez mais de uma forte Governança Pública⁸ a fim de que ela possa cumprir os seus propósitos.

Governança Pública, tal qual propugnamos⁹, é sempre realidade transcendente e completamente desapegada dos modelos ortodoxos do pensar.

Nesse passo (e estou propositalmente ingressando no terceiro tema a que me propus enfrentar: Inovação), inovar passa a ser uma constante necessidade já que as diretivas do passado e da atualidade não são responsivas e aptas a solver as demandas para as quais foram concebidas.

A Inovação é – em tal sentido – um componente (ou talvez um dos seus pressupostos) da Governança Pública.

Derivada do latim “innovatio”, a etimologia da palavra carrega até hoje em seu interior a noção de novidade ou algo do gênero. Aqui é importante que assumo a roupagem de

⁷ Não estou preocupado com a cientificidade de uma melhor catalogação para me expressar em relação ao corpo social e político.

⁸ Que muitos (se não a maioria) insistem em reduzir a simples “gestão” ou “administração”.

⁹ Mais adiante explicarei com profundidade do que estou tratando.

solução em torno de processos (ou procedimentos) que objetivam dar maior efetividade e eficácia ao antigo modelo de gestão pública (expressão hoje descabida¹⁰).

Mas prefiro falar disso fora do abstrato e mostrar como é que – na prática – é possível (e necessário) trocar um modelo arcaico (de aquisições públicas) que se mostra pernicioso para toda a Sociedade. Aliás, a Governança Pública que propugno já traz em si essa ideia motriz.

Inúmeros casos podem ser agregados para demonstrar a validade do conceito. Aqui limito-me no momento a abordar o caso das Compras ou Aquisições Governamentais.

2. Superando a letargia.

Antes de enfrentar qualquer situação-de-fato (entendida esta como “necessidade de resolver para a comunidade - através da prestação de serviços e de utilidades públicas – as demandas que ela não pode suportar por si mesma”) é preciso superar a letargia que nos envolve.

Entendi que uma boa reflexão e ótimo apoio vem do lusitano que invoco em seguida. Ele escreveu:

“É a vida”!

A frase – não raro – constitui por si só toda uma “visão do mundo” e, mais importante, toda uma visão de nós mesmos, da nossa vida enquanto (tele) espectadores do mundo. “O telespectador é colocado *dentro* do mundo mas ao mesmo tempo *acima* dele, como se o vivesse não o vivendo. “É a vida”! A nossa, a de todos, aquela que vivemos - e, no

¹⁰ Por isso é que venho lutando, há tempos, pela compreensão dos componentes e elementos do conceito de Governança Pública para – a partir dele – abandonar as formas e métodos supérfluos do “gerenciamento da coisa pública”. Sempre aproveito para registrar que não se trata pura e simplesmente de simples “câmbio de signos”. É dizer, trocar “gestão pública”, “administração pública” ou expressão que o valha por Governança Pública não é, em absoluto, falar de sinonímia. São conceitos que expressam realidades muito diversas.

entanto, a vida é um espetáculo de imagens a que vós acabais de assistir. Estamos fora da vida, dentro dela: “É a vida”!

O filósofo JOSÉ GIL chama de “não-inscrição” aqueles acontecimentos que não influenciam a nossa vida; como se não acontecessem. E, não tendo acontecido, não há “responsáveis”. “Pode-se continuar a vida como se nada tivesse se passado. Os acontecimentos não se inscrevem em nós, nem nas nossas vidas, nem nós nos inscrevemos na história. Por isso, não acontecem. Isso vem do medo e da falta da ideia de futuro; vive-se num presente que se perpetua. “Não se inscreve em nós o futuro nem o passado”.

Essa *letargia* – arrisco eu a escrever – nos atinge também quando pensamos um pouco mais para fora do círculo estreito de nossa vivência: “Governo”, “Poder Público”, “Administração”, “Política”, “Economia”; enfim, “eles” e não “nós”!

A ideia de JOSÉ GIL me conforta na medida em que – desde os anos 80 – preocupo-me com esse mesmo fato ao tratar da cidadania, da participação política e da democracia. Alerto desde então que essa letargia nos aprisiona, tornando-nos em nada dignos¹¹, “como se não fossem *atores e senhores* do nosso próprio destino” (SANTANA, Jair. *Democracia e cidadania*).

Motivadores vários possuímos para desencadear um *olhar diverso* sobre a realidade que nos envolve, circunda e atinge. Não os citarei aqui, além daquele que entendi pertinente para a ocasião. É de Jeffrey SACHS a excelente reflexão:

“A humanidade moderna nasceu, por assim dizer, há cerca de dez mil anos, com o advento da agricultura, das aldeias e das hierarquias políticas que se seguiram. Até aquele momento, nossa espécie tinha aperfeiçoado uma tecnologia de caça suficiente para abater uma grande parcela dos maiores mamíferos e pássaros da

¹¹ No sentido das ensinanças de Giovanni Pico, Conde de Mirândola e de Concórdia (*De Dignitate Hominis*, Itália, final do século XIII). Lido sob a forma *d’O Discurso sobre a dignidade do homem*. Tradução e introdução de Maria de Lurdes Sirgado Ganho (Lisboa: Edições 70, 2001).

Terra – a megafauna -, mas deixara intactos a maior parte da superfície terrestre coberta de vegetação e os oceanos. A história econômica que se seguiu pode ser resumida, muito sucintamente, da seguinte maneira: as pessoas empregavam todos os meios dos quais podiam dispor para converter os recursos da Terra em riqueza. O resultado foi um crescimento populacional constante, acompanhado por uma expansão do âmbito geográfico, prolongado até que praticamente toda parcela de terra habitável fosse ocupada, em um nível de densidade compatível com a tecnologia e a resistência às doenças. Em 1500, o aspecto exponencial do aumento era óbvio. Em 2000, este produziu uma população global perigosamente próxima do limite dos recursos disponíveis na Terra. O traço-chave do avanço econômico humano fora sempre o crescimento exponencial, isto é, a cada aumento, essa mesma taxa de crescimento é alcançada mais cedo. A regra básica que a humanidade adotou é biológica por natureza: *frutificai e multiplicai-vos – tente, de todas as maneiras, ser exponencial*. Mais precisamente, o crescimento é logístico: é exponencial até que comece a se reduzir, e diminui progressivamente por conta de restrições impostas pelo meio ambiente.”

Esse foi o pano de fundo utilizado por SACHS para avançar sobre *A riqueza de todos – A construção de uma economia sustentável em um planeta superpovoado, poluído e pobre*.

Nessa linha de pensar (ou instigar?), surgem outros tantos questionamentos como aqueles postos por Giovanni ARRIGHI¹² em *A ilusão do desenvolvimento* e Paul

¹² O autor faz uma releitura sistêmica e global da natureza e resultados do projeto desenvolvimentista que sustentou – entre 1950 e 1980 – a possibilidade de reduzir o fosso entre este nível de riqueza do núcleo orgânico capitalista e o do resto do mundo, com base em políticas de modernização e industrialização nacionais induzidas e apoiadas pela política externa norte-americana e legitimadas pela ilusão de que o pequeno grupo de nações que estabelece o padrão de riqueza da economia mundial é um clube aberto. A substituição da doutrina do desenvolvimento pela da solvência foi responsável por um aumento ainda

HIRST¹³ (*A globalização em questão*). E normalmente “não inscrevemos” esses dados-de-fato em nossa agenda de prioridades.

Mas pode ser que (de fato) a *globalização*, por exemplo, seja fenômeno onipresente e – se colocada em destaque – acabe por revelar a sua face perversa, demonstrando que na realidade a união que pretende perpetrar só se realiza ao redor de uma dimensão puramente reducionista: a *econômica*, relegando a plano inferior tudo o quanto implique na vida do homem.

Quase não duvido de que “um efeito-chave do conceito de globalização tem sido o de paralisar estratégias nacionais de formas radicais, de considerá-las inviáveis diante do julgamento e da sanção dos mercados internacionais” (ARRIGHI).

Importa perceber, não obstante os registros feitos, que estamos atuando *fora de sintonia* e somente a desejada *superação do Ser Humano* é que permitirá a construção de um quadro planetário mais equilibrado e mais justo.

Mas qual teria sido a razão principal de se agitar os temas antecedentes? Pela simples razão de que se encontram adormecidos em (e com) nossas bagagens?

Talvez – digo isso por mim, é óbvio - porque me incomoda sobretudo o antagonismo existente entre o acúmulo de tanto conhecimento científico e tecnológico que convivem com as catástrofes derivadas de condutas e posturas humanas.

mais catastrófico da polaridade mundial (ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997).

¹³ A globalização é, em grande medida, um mito, uma ideologia que tende a paralisar as iniciativas nacionais. Num país ainda marcado por inibições e hábitos mentais do período colonial, a ampla difusão de avaliações extravagantes sobre a suposta *globalização* da economia tem produzido estragos consideráveis. Segundo as versões dominantes, países com tais características ficam indefesos diante de forças internacionais avassaladoras. Aos Estados nacionais, especialmente na periferia subdesenvolvida, só restaria a submissão e a aceitação passiva de um processo inexorável de desenvolvimento das forças produtivas em âmbito global. Cria-se, portanto, um ambiente intelectual ideal para adotar as políticas econômicas e sociais favoráveis aos interesses econômico-financeiros que operam em escala internacional” (HIRST, Paul and THOMPSON, Grahame. *A globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998).

Ou, novamente parafraseando SACHS:

“chegamos ao início do século XXI com um planeta extremamente povoado: 6,6 bilhões de pessoas vivem em uma economia globalmente interconectada, produzindo a espantosa cifra de sessenta trilhões de dólares a cada ano. Os seres humanos estão presentes em todos os nichos ecológicos do planeta, das tundras geladas às florestas tropicais úmidas e aos desertos. Em alguns locais, as sociedades ultrapassaram a capacidade biótica máxima da terra, pelo menos com as tecnologias disponíveis, resultando em fome crônica, degradação ambiental e um êxodo em larga escala de populações desesperadas. Estamos, em resumo, mais ‘amontoados’ do que nunca, compactados numa sociedade interconectada do comércio, da migração e das ideias globais, mas que também sofre com o risco de doenças pandêmicas, terrorismo, deslocamento de refugiados e conflitos”.

De qualquer modo, a par de eternamente intrigante também é desde sempre de elevada preocupação os temas da origem e evolução humanas¹⁴. Para não ir muito longe e focando num ponto que aqui nos importa, lembremos que surgimos sob o catálogo *homo*; ficamos em pé, fomos da *pedra*, de *pequim* e de *neanderthal* (há 125 mil anos); desenvolvemos a fala; cultivamos grãos há 8 mil anos; há 3 mil anos conhecemos o sistema numérico; há 2.300 anos inventamos o papel. E assim as nossas sociedades foram se tornando complexas assim como as relações nela existentes.

Quero deixar que – numa análise rasteira - os povos vêm passando por diferentes períodos até chegar aos dias de hoje. Nunca, porém, sem deixar de buscar o *aprimoramento* e o *aperfeiçoamento*; ainda que sob nomenclaturas diversas.

¹⁴ Não posso deixar de referenciar (e recomendar) o magnífico escrito do Professor Christopher Lloyd, da Universidade de Cambridge intitulado *What on Earth Happened?* publicado originalmente na Grã-Bretanha em 2008 (*O que aconteceu na Terra?: a história do planeta, da vida & das civilizações do big bang até hoje* (Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011).

Considerado todo o ciclo de existência da Terra, o homem ocupa um hiato muito pequeno nessa linha de tempo. Apesar de não ter a humanidade experimentado significativos avanços na dimensão do indivíduo, enquanto *ser*, o fato é que nos agrupamos em sociedades políticas, estruturadas e assentadas, na maioria, em regras previamente estabelecidas. De fato, no Mundo que podemos chamar de moderno, o ser humano – desde o seu nascimento – e durante toda a sua existência faz parte simultânea ou sucessivamente de diversas sociedades.

A vida em sociedade é o modo natural da existência da espécie humana. Evoluímos, então, para as sociedades políticas nas quais merece destaque especial a lei. Mas deve ser lembrado que não se fala de sociedade se não se falar de poder – que já foi identificado com o fogo¹⁵; e o poder tem hoje uma relação estreita com a lei, que dá a este (o poder) limites e conformação.

Todo esse *giro* me parece necessário para que possamos – a partir de um quadro crítico-analítico – deixar em evidência que (sejam quais forem; não discutirei isso aqui, por impróprio) *há desde sempre fins comunitários desejados que devem ser atendidos porque inerentes à própria condição humana.*

E, se essa é uma (ótima) forma de se considerar a realidade; e, em grande parte, ela se mostra hostil, não se pode simplesmente dizer que “É a vida”!

A “não-inscrição” de JOSÉ GIL – em tal sentido – se mostra como uma doença vitanda. Porque nega a própria vida; porque nos coloca onde não deveríamos estar.

¹⁵ Não posso perder a oportunidade de dizer que o *poder* assume incontáveis fisionomias nas sociedades, desde as mais primitivas. Há 80.000 anos atrás a sobrevivência do homem em uma terra vasta e inexplorada dependia da posse do fogo. Para aqueles seres primitivos que ali habitavam, o fogo era um mistério já que ninguém havia comandado a sua criação. O fogo tinha que ser roubado da natureza e mantido aceso, protegido da chuva, do vento e das tribos rivais. O fogo era um símbolo de poder e um meio de sobrevivência. Aquele que possuísse o fogo possuía a vida (*Quest for fire*. EUA, 1981. Dir. Jean-Jacques ANNAUD).

3. Pensamento linear-cartesiano: ganhos e perdas

Com fundamento analítico, o pensamento cartesiano *quebra fenômenos ou objetos complexos em pedaços para compreender a atuação do todo a partir das propriedades de seus pedaços ou partes*.¹⁶

Ilustrei o pensamento conforme figura abaixo na tentativa de melhor demonstrar o fenômeno, visualmente¹⁷.

Pensamento linear - cartesiano

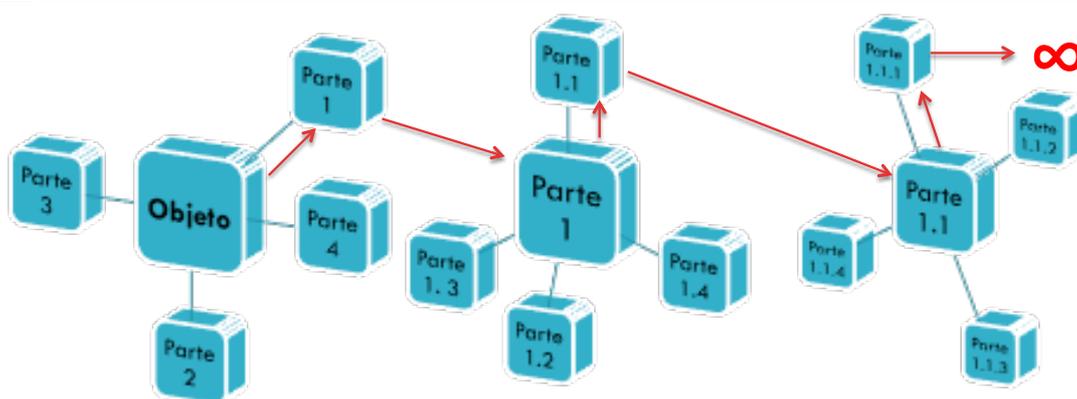


Figura 1

Esse *olhar*¹⁸ tem se mostrado – sob certo aspecto – insuficiente para aquelas questões que foram postas no item anterior; relativas à compreensão de *temas* que reputo de *qualificados*.

¹⁶ A segunda regra (regra da análise) exposta na obra *Discurso do Método* (“*Discours de la Methode*”, 1637, de René Descartes) dá força a tal premissa ao estabelecer a necessidade de *dividir cada uma das dificuldades que eu examinasse em tantas partes quantas possíveis e quantas necessárias para melhor resolvê-las (...Le second, de diviser chacune des difficultés que j'examinerais, en autant de parcelles qu'il se pourroit, et qu'il seroit requis pour les mieux résoudre)*.

¹⁷ Pensemos que nosso “objeto” seja, por hipótese, o Direito. Ele é “quebrado” em partes: P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, etc. onde P1 = Ramo1, P2 = Ramo 2, P3 = Ramo3, P4 = Ramo4 e assim sucessivamente. O Ramo1, por sua vez, é quebrado novamente. E assim por outra vez, outra vez, e outra vez (exemplo prático: Objeto = Direito; P1 = Civil; Ramo1=Obrigações; Ramo1.1 = Contratos; Ramo1.1.1=Venda e Compra, etc.). No caso, a Venda e Compra não sugere qualquer relação apriorística com o Direito Público (se P1 fosse = a Público).

Não se trata, pois, de renegar à esta altura da História a grandiosa contribuição dos pensadores que se dedicaram ao conhecimento valendo-se dessa *visão*. Até mesmo porque os ganhos que nos propiciaram são incontáveis.

Certo é, todavia, que a profundidade linear se distanciou da complexidade que envolve todo o conhecimento e seus respectivos objetos.

A premissa supra está demonstrada – penso – na realidade que nos circunda. Basta olhar à nossa volta ou no próprio relato que fizemos no início para contrastar a profundidade do conhecimento com a ausência de sua aplicação (utilização).

É exatamente neste ponto, recolhendo todos os prós e contras da nossa História, que a linearidade cá mencionada acaba se mostrando perniciosa.

4. Pensamento sistêmico

Há quem diga que o modo linear de ver o mundo é uma espécie de “doença”:

“O físico norte americano David Bohm, ao analisar o modo de pensar predominante das pessoas, verifica que *temos grandes dificuldades para fazer conexões, imaginar outros contextos e buscar relações, extrapolar os limites do tempo e do espaço presentes e, talvez, o mais ingênuo: quando não conseguimos vislumbrar correlações imediatas e diretas entre os fenômenos em dadas circunstâncias, costumamos nos convencer de que não há relações para teorizar, classificar e ordenar*. Decorre daí outro aspecto paralisante do pensar na nossa cultura: a ideia de querer

¹⁸ Segundo o pensamento cartesiano (e conforme os respectivos *passos ou preceitos*), as coisas indubitáveis (P1) passam por uma espécie de “funil”, que impede a passagem de coisas que tragam dúvidas. No segundo (P2), as coisas são analisadas, ou seja, divididas para melhor compreensão, em tantas partes quantas se mostrem necessárias; no terceiro passo (P3), procede-se a síntese, ou agrupamento em graus de complexidade crescente. No último (P4), as conclusões são ordenadas e classificadas, segundo a análise permitiu.

separar o que é teórico e o que é prático (operacional), como se a ação fosse algo que independe do pensamento e vice-versa.

A essa tradicional propensão da nossa cultura na construção do conhecimento, Bohm chamou de “doença do pensamento”; e nada mais “doente” do que o modo unilateral do pensamento linear tomado como única maneira de guiar o pensamento e gerir constelações de conhecimentos”.¹⁹

Não se trata, por certo, de “doença”. É o que concluo. Mas é necessário compreender a insuficiência desse modo de pensar. Para melhor entender o respectivo fenômeno, ilustrei o pensamento sistêmico conforme segue:

Pensamento sistêmico

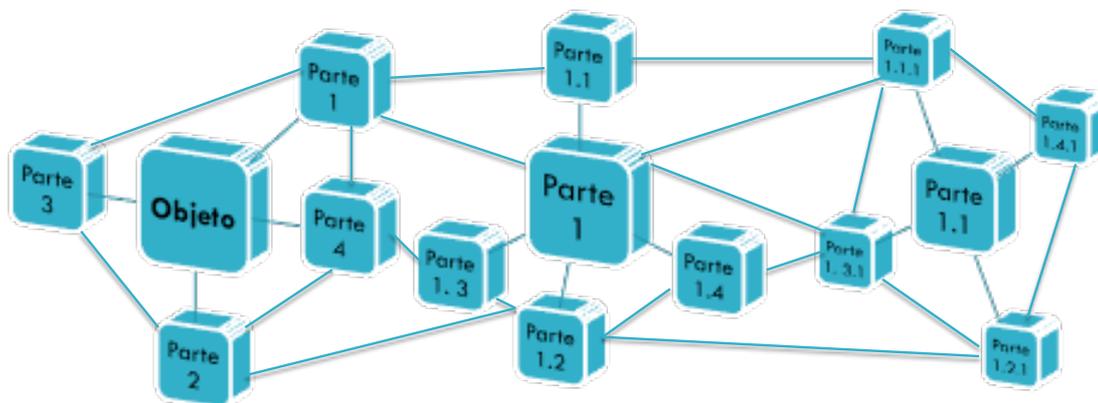


Figura 2

Quero deixar à mostra que o pensamento sistêmico busca interligar as partes do todo (objeto), e diminuir a distância entre elas permitindo visualizar o conjunto (sistema) sem perder de vista todos os seus componentes²⁰. Admite-se nesse modelo, que na articulação entre as partes, podem surgir novas propriedades (ideias novas), o que seria impossível de visualizar a partir do pensamento linear.

¹⁹ Eterno Retorno (Blog).

²⁰ Na simulação feita na nota de rodapé 17, a “Venda e Compra” facilmente se (inter)relacionaria com o ramo do Direito Público.

No passado, ao abordar questões relativas à *Justiça*²¹ e fugindo do reducionismo, escrevi:

“Para realizar a *justiça integral* mencionada anteriormente é necessário que se compreenda o *todo*, o *complexo*, bem assim suas implicações inter-relacionadas, numa dimensão que infelizmente escapa à maioria das pessoas.

O jurista, ao mentalizar o *sistema*, pensará por certo sob o enfoque do Direito ou da Ciência do Direito. Natural que assim seja. Porém, há de se compreender que a *teoria sistêmica* não é uma teoria jurídica; não é uma teoria do Direito ou da Ciência do Direito, embora possa validamente se falar em *sistema do Direito*. É, antes de tudo, uma *teoria regente do Universo*.

Mas veja-se a importância dessa *teoria* também para o Direito, e também para tudo o que estamos dizendo, em especial para a atividade jurisdicional. Preferencialmente, conectemos o que aqui se diz com a questão da *imparcialidade como mito*. Ou seja, confronte-se a problemática da retro-informações e a *atividade entrópica negativa* com o mito da imparcialidade.

Expliquemos. O *jugador*, por exemplo, apresenta *entropia negativa* cuja noção do que venha a ser resgata-se de FERRAZ²², ou mais especificamente da teoria geral dos sistemas vivos. Este (*sistema*) tem – dentre outros – a característica da transformação

²¹ Qual o motivo de se falar de *justiça* aqui? Ela é um ideal que – na minha visão – integra o rol de atributos e componentes do que se quer pela via do Desenvolvimento. Explico-me um pouco mais: é que o Desenvolvimento transcende, em muito, os aspectos puramente materiais e tangíveis. Daí eu ter pensando numa justiça que denominei (à falta de nomenclatura melhor) de *justiça integral* que não se adstringe à *justiça simplesmente reparadora* (expressão aristotélica).

²² FERRAZ, Tércio Sampaio. *Teoria Geral do Direito. Sistema jurídico e teoria geral dos sistemas*. Aulas em curso de extensão universitária promovido pela AASP (12, 14 e 16 de março de 1973 – SP).

de energia. Esses sistemas são de atividade cíclica, pretendendo ser um sistema vivo. Esse sistema apresenta aquilo que se chama de *entropia*²³ *negativa*. A ideia (sacada de FERRAZ) é a seguinte: todo sistema vivo tende a se desintegrar, a morrer. A morte é o elemento mais certo da vida. Mas, se ele tende a morrer – e a vida é um contínuo contra a morte – tem que ter uma capacidade de fugir à morte. Quando se diz que todo sistema vivo tende a morrer, a se desintegrar, fala-se que a atividade do sistema é *entrópica*. Mas o sistema evita a morte de várias maneiras, como por exemplo importando, transformando ou acumulando energia. Para uma palestra, acumulou-se conhecimento e energia; senão o sistema tenderia a *morrer*. Ao acumular essa energia, a atividade não é só *entrópica*; é *entrópica negativa*. Todo o sistema vivo tende, pois, a essa *entropia negativa*. Porque quer sobreviver. E porque quer sobreviver vale-se da retro-informação. Um caso que é decidido propicia informações que são utilizadas na decisão de outros casos e assim por diante. Há um acúmulo de informações (retro-informação) que são uma espécie de *bagagem*. Essa *bagagem* é, por evidência, seletiva. Estamos falando da *circularidade*. Esse *processo* é experimentado também no *jurídico*. Mas, não só no campo *jurídico*.

Retornando ao *sistema*, em termos gerais, há que se ressaltar, de logo, que o termo é plurissignificativo e polifacético. Tem origem grega, referindo-se a nexos ou reunião de coisas ou elementos, bem como método ou instrumento de análise. Nesse sentido, o sistema não é uma realidade ou coisa objetiva; é o aparelho teórico mediante o qual se pode estudar a realidade. É, por outra via, o modo de ver e de ordenar logicamente a realidade que, por sua vez, não é sistemática.

²³ Poderia dizer-se também, na *termodinâmica*, de morte térmica porque há um desgaste natural e irreversível da energia de um determinado sistema ou de todo o universo no qual ele se insere.

Todo o sistema é uma reunião de objetos e seus atributos (estes são e constituem o seu repertório) relacionados entre si, conforme certas regras (estrutura do sistema) que variam de concepção a concepção.

Reforçando a ideia segundo a qual a *teoria sistêmica* não é *jurídica*, lembramos que os biólogos foram os pioneiros em sua divulgação nos moldes em que hoje a conhecemos (década de 20).²⁴ O conceito foi posteriormente enriquecido pela psicologia e pela física.

Abandonou-se o *mecanicismo cartesiano*²⁵ para se chegar ao *pensamento sistêmico*:

De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo, ou organismo vivo, são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem das interações e das relações entre as partes. Essas propriedades são destruídas quando o sistema é dissecado, física ou teoricamente, em elementos isolados. Embora possamos discernir partes individuais em qualquer sistema, essas partes não são isoladas, e a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes.²⁶

Compreender o *sistema*, nessa ampla dimensão, parece-nos apropriado para que tenhamos em mãos um poderoso *instrumento de análise* tanto da realidade que nos circunda quanto das diversas e intrincadas questões com as quais nos envolvemos diariamente.

²⁴ Os biólogos enfatizavam a concepção dos organismos vivos como totalidades integradas.

²⁵ De base estritamente analítica, consistindo em quebrar fenômenos complexos em pedaços para compreender a atuação do *todo* a partir das propriedades de seus *pedaços* ou *partes*.

²⁶ CAPRA, Fritjof. *The Web of life – A new scientific Understanding of living systems*. Trad. portuguesa: *A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1999.

Aplicando tudo o quanto se disse ao *jugador*, não se esquecendo que idêntico raciocínio é passível de extensão às demais pessoas enquanto responsáveis por tomada de decisões (num sentido bem largo), pode-se dizer que – de posse desse *instrumento de análise* – uma determinada decisão, seja de que espécie for, estará resgatando e fazendo aflorar em si todo o seu conhecimento técnico, científico, sensorial, emotivo, sensitivo e intuitivo. O ato decisional é, pois, uma verdadeira *condensação* de tudo aquilo que o *sujeito* efetivamente *é*, porque nele (ato decisional) se encontram plasmados todo o seu conhecimento teórico, científico, bem assim toda aquela *bagagem* psíquica (*histórico*) à qual antes nos referimos.

Não sem razão que JUNG ensina: *eu sou tudo aquilo que me rodeia*” (SANTANA, Jair. *Direito, Justiça e Espiritualidade*).

Como já se disse, esse pensamento (sistêmico) é recente e surgiu no século XX em contraposição ao reducionismo do pensamento linear, mais precisamente a partir de 1920, na área da biologia com Goldstein e a noção do organismo compreendido como um sistema.

Não quero tornar opaco o foco deste trabalho ao fomentar a necessidade de se transcender até mesmo o pensamento sistêmico que, em muitos casos, igualmente ao pensamento linear-cartesiano, se mostra deficiente.

Assim dizendo estou me referindo diretamente ao pensamento complexo.

Que isso é necessário, eu também não tenho dúvidas:

“Um modo de pensar mais abrangente, que dê conta mais consistentemente das múltiplas forças e fenômenos que estão presentes num dado momento em um dado fenômeno, urge como uma necessidade fundamental para tentarmos fazer com que o progresso, a técnica, e o desenvolvimento racional, sejam favoráveis à Vida em sua totalidade; contudo, sem incorrer em totalitarismos, deslumbres ingênuos, messianismos, fanatismos, tribalismos, fundamentalismos ou utopismos.

A questão não é quem está certo e quem está errado, não é um jogo de nós contra eles. O certo e o errado só as consequências nos dirá, a história nos dirá. E parece que ela tem nos dito até agora que estamos errados. No entanto, a questão não é etiquetar as nossas ações como ou isso ou aquilo, é necessário saber que todos nós podemos estar certos e errados ao mesmo tempo. É necessário abrir mão do pesado fardo de valor que os homens têm usado, muitas vezes em nome dos seus fundamentalismos, para fixar essências imutáveis nas coisas.

Quem ainda duvidar de que precisamos urgentemente de começar a pensar sobre o nosso próprio pensamento, sobre a forma como olhamos e entendemos o mundo, duvidar da nossa própria capacidade de conhecimento, basta olhar a história recente e ver um filme do horror que jorra sangue e faz vidas voarem pelos ares; crueldades e barbáries cometidas em nome disso ou daquilo: em nome do patriotismo; em nome da ciência; em nome de Deus; em nome da honra; em nome do Bem; em nome do comunismo; em nome do capitalismo, etc.”²⁷

²⁷ Eterno Retorno, *cit.*

5. Pensamento sistêmico aplicado às Aquisições Governamentais

Chegado o instante de utilizar os conceitos até então percorridos estaticamente e aplicá-los na forma pragmática. Escolhi as Aquisições Governamentais para ensaiarmos visões que já pratico em minha lida diária (assessoramento e consultoria).

Nunca consegui enxergar – talvez em razão do próprio pensamento sistêmico e complexo que de longe me acompanha – que as compras públicas (ou aquisições governamentais) não tragam em sua composição aspectos tanto de instrumentalidade quanto finalísticos, a par de outros de proporções igualmente significativas.

O meu *olhar* desde sempre considera que *há fins comunitários a serem cumpridos por entidades governamentais e eles demandam, não raro, de suprimentos materiais (bens, serviços, obras, e demais contratações públicas, que são objeto das aquisições de que falamos)*. Mas também nunca me descurei de que ingredientes econômicos, sociais, ambientais e de várias outras naturezas também incorporam dito *objeto*.

É dizer, por outras palavras, as aquisições governamentais nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam o mero adquirir “despregado” de outras dimensões exógenas.

Ou seja, fundado no pensamento linear, é bem compreensível que a respectiva *decantação de um objeto* conduza tanto à profundidade como ao isolamento das diversas *porções*. Falo, no particular, que determinados *segmentos do saber* vêm prestando um verdadeiro desserviço ao Setor das Aquisições Públicas quando promovem o isolamento um dado objeto e, assim, o desconectam de outras implicações importantes.

Exemplo disso é o que encontramos nos *manuals e tratados jurídicos* de compras públicas onde – embora compreendidos tanto o fundamento quanto o resultado do *pensar* – se reduz todo o ciclo de vida das contratações públicas a um mero procedimento *formal* de todo divorciado das *demais partes que o integram*.

Raro até quem consiga enxergar a planificação dessa atividade estatal, embora isso vá se mostrando uma necessidade inadiável.

Ao contrário, uma imagem mais amplificada mostraria – no mínimo – os seguintes componentes de uma realidade que se mostra multifacetária, plural, vetorial e – a um só tempo – cambiante, se consideradas algumas variáveis que sempre se fazem presentes:



A figura mostra que uma *compra pública* não tem (e nem poderia ter) sua existência estancada num *portal de aquisições* ou numa *via meramente negocial* encampada pela embalagem normativa “x” ou “y” (as chamadas “regras do negócio”).

Sempre nos pareceu mais legítimo supor que o *ato denominado compra ou aquisição* desencadeasse até mesmo – em etapas antecedentes àquela mencionada no item anterior (que chamo de *operativa*) – a possibilidade de se desvendar aspectos volitivos e subjetivos em que se assenta.

A propósito, registrei em escrito meu:

“Para que tenhamos outro olhar para a complexidade de uma contratação a ser feita pelo Poder Público, podemos resgatar uma passagem clássica escrita em nosso Direito. Beviláqua, ao sintetizar o caminho da formação de um contrato (privado, no caso) chega a salientar os reflexos psíquicos envolvidos na sua respectiva constituição.

Vale a pena conferir:

Eu me sinto inclinado a comprar um objecto, que vi e do qual me convém ser proprietário. Resisto ou logo cedo ao impulso do desejo, que me arrasta para o objecto, discuto as vantagens e desvantagens da obtenção, e, afinal, minha vontade, cedendo à solicitação dos motivos mais fortes, vae a traduzir-se em acto. Suppondo que venceu o desejo de possuir o objecto em questão, começo a externar a minha volição, propondo, a alguém que possui o que eu ambiciono, que se resolva a m’o ceder. Na mente desse alguém, suscitará a minha proposta as mesmas phases da elaboração psychica, porque o pensamento passou em meu espírito, até que sua vontade convirja ou não para o ponto em que estacionou a minha. Se convergir, será nossos interesses, ou o que se nos afigura tal, realizaram seu encontro harmônico, acham-se em congruência actual. Para mim era mais útil, no momento, possuir o objecto em questão do que a somma a desembolsar ou o serviço a prestar; para o possuidor do objecto, era mais vantajoso do que possuí-lo receber o que eu lhe oferecia. Com a manifestação em divergência de nossa vontade inicia-se o contracto. [10] Cf. BEVILÁQUA, Clóvis. Direito das Obrigações. São Paulo: Red, 2000, p. 225.” (In SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos*. Lauro de Freitas, BA: JAM Jurídica Editora, 2012).

Tal aspecto volitivo – por certo – há de estar conforme ao marco legal, ainda que embalado pela discricionariedade. Mas esse é um especial detalhe que não se traz à discussão no presente momento.

Esse raciocínio também deve ser agitado quando se foca o ciclo da aquisição governamental no *pilar da demanda*. Esta pode ser real, ficta ou relativizada por outras opções de suprimento. É dizer, por questionamento: *há demanda de fato? Por quais caminhos ela pode ser suprida?*

Na verdade – e que isso soe como uma espécie de confissão – quando visualizo esse objeto (aquisições públicas), *sempre começo pelo fim*. É um rito dogmático. Tento obter – usando, em lugar de binóculos, um caleidoscópio – um cenário projetado muito claro, em nada opaco, delimitado pelas reais necessidades “da comunidade” (mirando nas atividades mais finalísticas do que instrumentais propriamente ditas)²⁸.

Assim coloco a questão porque em muitas circunstâncias o objeto da aquisição está divorciado em algum momento dos seus próprios fundamentos.

A visão reducionista²⁹ foi conduzindo o Setor (e não só ele, como fiz questão de enfatizar em linhas anteriores) para regiões obscuras e opacas dentro das quais não se vê o relacionamento existente entre os “pilares” postos na figura anterior apenas por motivos didáticos.

Os gargalos não estão (e nunca estiveram) na fase que denomino de operativa (ou de execução) das aquisições governamentais. O descaso com elementos como “fornecedores”, “catálogos de materiais”, “catálogo de serviços”, “processos internos padronizados”, dentre outros (onde, por evidente, incluo a “planificação”), é dado que traz imensos prejuízos e malfeitos ao Setor, carente de uma só coisa: governança!

²⁸ Isso, aliás, é recomendado em *Public Authority – Procurement Strategy. ICE (Institution of Civil Engenners)*. London: Thomas Telford Publishing, 2001, p. 3.

²⁹ Cartesiana-linear para adotar linguagem uniforme neste escrito.

Governança Pública que, no caso, envolve (e é envolvida) por um marco regulatório não compreendido e pouco explorado em toda a sua latitude. Incompreensível, nesse ponto, o descaso para com a gênese das normas que regulam a matéria; inadmissível a abdicação das competências que entidades públicas possuem para regular o assunto e seus procedimentos operacionais.

Observação aguda como essa pode ser encontrada em nossa doutrina, escrita por (e para) outros motivos:

“Se, de um lado, cabe deplorar produção legislativa tão desordenada, por outro, sobressai, com enorme intensidade, labor científico do jurista, que nesse momento surge como a única pessoa credenciada a desvelar o verdadeiro conteúdo, sentido e alcance do texto legislado”.³⁰

Concluo que só mesmo JOSÉ GIL para explicar essa espécie de inconformismo:

“É a vida!” é o que escuto Brasil afora.

6. Governança Pública nas aquisições governamentais

A palavra “governança”, dizem-nos os dicionários, refere-se ao ato de “governar” ou “administrar”.³¹ E, para mim, num sentido mais incisivo, esse significado nada tem de útil.

É certo que a palavra é um verdadeiro anglicismo possuindo origem no termo “governance”. Em tal caso, a palavra é mais transcendente que para nós porque não se refere, em absoluto, a um simples modo de governar. Vai além daí e abrange – embora referindo-se mais às entidades corporativas – aos processos internos, marco legal (normativos), relacionamento com todos os “atores envolvidos” (*stakeholders*) e

³⁰ *Op. loc. cit.*

³¹ Michaelis, Aulete e Houaiss (consultados na versão eletrônica).

comunidade em geral, e, por certo, à administração daquele “negócio”; tudo sob a cobertura da “conformidade”.

O que se entende por “governança corporativa”, enfim, igualmente não se encaixa com perfeição àquilo que pretendemos para a noção de “governança pública”. É necessário ir além.

Em 2004, KISSLER e HEIDEMANN publicaram excelente artigo intitulado *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* narrando a experiência alemã sobre o assunto.³² Falam, com efeito, da

(...)

“... reforma interna inspirada na administração pública gerencial (*new public management*). Pautando-se por este modelo ideológico, o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática provocou, sobretudo uma redução dos postos de trabalho na administração pública.”

Sustentam que o “novo olhar”

Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*).”

E os autores se acabam por deixar pergunta oportuna:

“Até que ponto trata-se de um novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade? É particularmente desafiador responder em termos científicos a essa pergunta. O entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria

³² RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006 (p. 479 e ss.).

tratar-se de um conceito sociologicamente “amorfo”. Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. Pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados.”

À falta de algo mais bem elaborado, e considerando os fundamentos da teoria sistêmica, tenho dito que a governança pública consiste num:

“Conjunto de ações sistêmicas, compartilhadas, sincronizadas entre governo, sociedade e mercado, executadas de maneira eficaz e transparente, visando soluções inovadoras para as demandas comunitárias dentro de ambiente do qual resulte possibilidades para o desenvolvimento humano sustentável”³³

Todos os componentes conceituais aí incorporados merecem destaque (e oportuna decantação) para o bom entendimento daquilo que propomos para a expressão Governança Pública. Eis os falados ingredientes:

- Conjunto de ações
- Sistêmicas
- Compartilhadas
- Sincronizadas

³³ Disse Löffler, noutra ocasião, tratar-se de “uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes” (LÖFFLER, Elke. *Governance: Die neue Generation von Staats - und Verwaltungs - modernisierung. Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001, cit. in RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006 (p. 479 e ss.).

- Executadas
- Atores (Governo, Mercado e Sociedade)
- Transparência e eficácia
- Demandas comunitárias
- Ambiente
- Resultados
- Desenvolvimento Humano Sustentável³⁴

Além de tudo, dito entendimento há de levar em conta as inúmeras variáveis e a aleatoriedade ínsitas a essa visão complexa (pensamento complexo).

Falar, assim, de governança pública e direcioná-la para as aquisições governamentais (como fizemos) é – do ponto de vista teórico – algo também reducionista e indesejável. Porque, se pensamos em Governança Pública, esta não pode renegar todos os “pilares” e elementos que integram a respectiva “rede”.

Estou me justificando com tal explicação para revelar que a Governança Pública – tal qual propugno – foi decomposta para um “objeto-problema” a fim de permitir compreensão teórica.

³⁴ A palavra “sustentabilidade” ganhou (e vem ganhando) espaço nos últimos anos. Dotada de características similares em relação àquelas que integram o presente estudo (Governança Pública, Inovação e Desenvolvimento), é sempre necessário “saber do que exatamente se fala”. No particular, dita preocupação não é só minha. O conhecimento humano, cuja operacionalização se dá fundamentalmente pela via da linguagem e tem para si reservada a *teoria* respectiva, a teoria do conhecimento, é – e parece sempre ter sido – preocupação máxima dos filósofos em todos os tempos (HESSEN faz uma interessante abordagem sobre a teoria do conhecimento a partir do instante em que adverte e a torna inteligível através de estudo que a considera fenômeno consciente, dizendo, por suas palavras que ela é, “como o seu nome indica, uma teoria, isto é, uma explicação ou interpretação filosófica do conhecimento humano. Mas, antes de filosofar sobre um objecto, é necessário examinar escrupulosamente esse objecto. Uma exacta observação e descrição do objecto devem preceder qualquer explicação e interpretação. É necessário, pois, no nosso caso, observar com rigor e descrever com exactidão aquilo a que chamamos conhecimento esse peculiar fenómeno de consciência” (Johannes. *Teoria do conhecimento*. Coimbra: Arménio Amado Editora, 1987, p. 25). Bom, de longa data proponho – por fidelidade ao meu modo de pensar – o não-reduccionismo para a questão da sustentabilidade. Não é ela, em absoluto, algo que possa se resumir a temas “ambientais”, “econômicos”, “sociais”, “culturais”, etc. A visão linear é, aliás, incompatível com a “sustentabilidade”. Em “A Sustentabilidade na Administração Pública não se resume a aspectos econômicos” (Revista Negócios Públicos, Curitiba, 2008) abordamos tal questão (texto disponível em <www.jairsantana.com.br/sustentabilidade/ensaios>).

Outra figura poderá ilustrar o que dizemos no momento; e, assim, fazendo, possibilita-se o “olhar” simultâneo para outros “pilares” fundamentais da estrutura orgânica (funcional) do Poder Público (a exemplo do Planejamento, Orçamento, Talento Humano – recursos humanos, Infraestrutura Civil, Infraestrutura de Tecnologia de Informação e de Comunicação, etc.).



Ao se aplicar (materializar ou condensar) os elementos da Governança Pública focando o “ pilar dos suprimentos governamentais” (compras públicas ou suprimentos governamentais) ganha-se demasiadamente em resultados porque – a um só tempo – se visualiza (no sentido de se produzir cenários possíveis) a relação existente entre as ações ali perpetradas e aquelas que são as próprias finalidades governamentais (serviços e utilidades públicas a serem disponibilizadas aos cidadãos/cidadãs (“customers”).

Tal proceder (contraste e projeção de cenários) permite a fácil criação de um ambiente extremamente crítico e sensível à provocações de toda sorte. O que é muito saudável porque, como já se sabe, em muitas vezes há mais de uma forma de se atingir um dado objetivo.

A discussão ganha mais sentido quando se fala em³⁵ Governo de Resultados, Métricas e de Custos de atividades instrumentais finalísticas.

Abro parênteses para ponderar que sempre nos instigou a questão dos custos na Administração Pública porque, como se imagina, *não pode haver cumprimento de metas e de planos a qualquer custo ou sem custos*, no geral.

Já escrevemos, a propósito de um novo modelo de planificação imposto há mais de uma década no Brasil que:

“Equivocam-se aqueles que imaginam que a simples superação dos obstáculos existentes no planejamento orçamentário seja suficiente à correta captação, gerenciamento e alocação dos recursos públicos.

A toda maneira, o novo regime de gestão de recursos públicos impôs aos governantes, do maior ao menor escalão, obrigatoriedade no cumprimento de inúmeras novas ações administrativas, muitas já existentes, mas desdenhadas à falta de consistência e sanção.

E não é só isso. **As metas não podem ser alcançadas a qualquer custo, porque o Estado tem que se mostrar eficiente na realização dos seus gastos.** Por isso a necessidade de se coibir excessos, voltando-se a frente do governo para a economicidade, otimização de funções e atividades, e outros vetores sobre os quais o exercício do poder deve se guiar” (SANTANA, Jair Eduardo. Sistema de Custos na Administração Pública. SAG – Um caso de sucesso).

³⁵ Nunca entendi como pudesse ser diferente! Não pode haver situação mais negativa quando nos deparamos com relatos do tipo: “adquirimos em largo prazo, com qualidade duvidosa, na incerteza de que a demanda final será de fato suprida”. A frase resume tudo o quanto de péssimo pode existir. E lamentavelmente existe com frequência, o que demonstra que “não há governança no Setor”. Posso afirmar convicto.

Para deixar transparente os propósitos deste ensaio, é importante dizer novamente que a Governança Pública (aplicada, no caso, às aquisições governamentais) é um “modo de olhar” que permite uma compreensão mais “inclusiva” de todos os temas que as ações suportadas por tal “pilar” pode gerar.

Com “olhar um pouco mais amplificado” pode-se afirmar que o governo eletrônico (E-gov aplicado às aquisições públicas que é o exemplo do momento) deve ser utilizado como ferramenta de desenvolvimento e aumento da eficiência no setor público.

Quem (se não poucos) estão preocupados com esse foco importante ligado à governança? A resposta é óbvia e se origina – por certo – daquela visão que aqui abominamos.

Por fim, nossa proposta está edificada num pensar (em se tratando de aquisições públicas) que rejeite a ideia segundo a qual as compras sejam apenas “procedimentos formais”. É que são também “fatos econômicos” ou possibilitadores e ferramentais de políticas públicas, catalizadoras de ações que podem, antes de tudo, gerar – por exemplo – renda e melhor distribuição de riquezas.

O diálogo público (envolvendo governo – mercado – sociedade) igualmente deve (pode) ser amplificado pela visão sistêmica já que os fundamentos desta consideram que o Setor (ou, no caso, “sistema”³⁶) não é do tipo “fechado”; e sim “aberto”, onde novos componentes e relações estão – a todo instante – em contraste e se relacionando numa espécie de equilíbrio organizacional.

Enfim, quero dizer que dada a abertura semântica da expressão “governança pública” e a infinidade de possibilidades que o conceito encerra, impossível reduzir a visão caleidoscópica que tal olhar nos propicia em torno das aquisições governamentais.

³⁶ O correto seria “subsistema”, no caso.

De tudo, fica o apelo para que a expressão “é a vida”! não seja aquela do olhar descrito por JOSÉ GIL.

É que aqueles que se dedicam à Governança Pública, como eu, fomos incumbidos de uma nobre missão: atuar em favor do Governo, do Mercado e da Sociedade para que esta e, respectivos cidadãos, desfrutem da vida desejada e obtenham prosperidade num ambiente sustentável.

Tudo será facilitado se – sempre e cada vez mais – a Governança Pública colocar seus cidadãos e cidadãs no coração e como fundamento das suas ações.

Bibliografia (re)visitada, citada e consultada

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAPRA, Fritjof . **A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1999.

CAMPOS, Carlos. **Ensaio sobre a teoria do conhecimento**. São Paulo: Cardal, 1959.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

FERRAZ, Tércio Sampaio. **Teoria Geral do Direito. Sistema jurídico e teoria geral dos sistemas**. Aulas em curso de extensão universitária promovido pela AASP (12, 14 e 16 de março de 1973).

GIL, José. **Portugal, Hoje. O medo de existir**. 3^a ed., Lisboa: Relógio D'água, 1998.

HESSEN, Johannes. **Teoria do conhecimento**. Coimbra: Arménio Amado Editora, 1987.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *A globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.

KELSEN, Hans. **O problema da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

– **A ilusão da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KISSLER, Leo e HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006.

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung.** *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

SACHS, Jeffrey. **A riqueza de todos. A construção de uma economia sustentável em um planeta superpovoado, poluído e pobre.** Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2008.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e cidadania.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTANA, Jair Eduardo. **Limites da decisão judicial na colmatação de lacunas – perspectiva social da atividade judicante.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTANA, Jair Eduardo. **Direito, Justiça e Espiritualidade.** 1. ed. Belo Horizonte: Inédita Editoria de Arte Ltda., 2000.

SANTANA, Jair Eduardo. **Sistema de Custos e Avaliação de Metas na Administração Pública – SAG – Um caso de sucesso na Administração Judiciária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.** “In” Lei de Responsabilidade Fiscal - Ensaio em Comemoração aos 10 Anos da Lei Complementar no 101/00. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2010.

STEINBERG, John. **As vinhas da ira.** Rio de Janeiro: Editora Record, 1986.