

Liderança jurídica e gestão estratégica no setor público: regulação, infraestrutura e políticas de proteção social no Brasil

Legal leadership and strategic management in the public sector: regulation, infrastructure, and social protection policies in Brazil

Liderazgo legal y gestión estratégica en el sector público: regulación, infraestructuras y políticas de protección social en Brasil

Priscilla Kelly de Sousa Machado Piretti

Resumo

Este artigo examina o papel da liderança jurídica na administração pública contemporânea, com ênfase em ambientes institucionais em que se combinam regulação administrativa, governança contratual, infraestrutura organizacional e políticas de proteção social. Defende-se que a contribuição de profissionais com formação jurídica ultrapassa o controle formal de legalidade, alcançando a estruturação de decisões, a redução de riscos, a formalização de procedimentos, a coordenação interinstitucional e a proteção do interesse público em serviços contínuos e sensíveis (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014). Adota-se a pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, ancorada na literatura sobre valor público, governança colaborativa e gestão de contratos no setor público (Ansell e Gash, 2008; Brown, Potoski e Van Slyke, 2006). Sustenta-se, ao final, que a separação rígida entre técnica jurídica e capacidade gerencial tende a produzir formalismo estéril ou gerencialismo desprovido de garantias, ambos incompatíveis com a efetividade dos direitos (Denhardt; Denhardt, 2003).

Palavras-chave: liderança pública; regulação administrativa; capacidade estatal; contratos públicos; proteção social.

Abstract

This article examines the role of legally trained leadership in contemporary public administration, focusing on institutional environments where administrative regulation, contract governance, organizational infrastructure, and social protection policies intersect. It argues that legal expertise in the public sector goes beyond ex post compliance review, contributing to decision structuring, risk reduction, procedural formalization, inter-organizational coordination, and the protection of the public interest in continuous and high-stakes services (Bryson, Crosby, Bloomberg, 2014). The study relies on qualitative bibliographic and documentary research, drawing on scholarship on collaborative governance and public service contracting (Ansell; Gash, 2008; Brown; Potoski; Van Slyke, 2006). The findings suggest that an overly rigid separation between legal-technical work and managerial capacity fosters either sterile formalism or results-driven management detached from public guarantees, undermining the effectiveness of rights (Denhardt & Denhardt, 2003).

Keywords: public leadership; administrative regulation; state capacity; public contracting; social protection.

Introdução

Nas últimas décadas, a administração pública deixou de operar apenas por hierarquias estáveis e passou a responder a problemas de alta interdependência, múltiplos centros decisórios e pressão por responsividade, em um cenário de intensificação dos mecanismos de controle (Kettl, 2002). Nessa configuração, decisões administrativas raramente se resumem ao “que fazer”: exigem justificativa compatível com os direitos, coordenação entre órgãos e instrumentos de implementação que

sustentem a responsabilidade pública (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014).

Em políticas de proteção social, particularmente quando há responsabilidade direta do Estado sobre populações vulneráveis, a execução cotidiana depende de infraestrutura material e institucional: unidades físicas, equipes, protocolos, fluxos de informação, registros, supervisão e interface com órgãos de controle e com o sistema de justiça. Resultados, portanto, tendem a ser condicionados por capacidades organizacionais que convertem finalidades normativas em operações contínuas (Pressman; Wildavsky, 1973; O’Toole Jr., 2000).

Surge, assim, um problema analítico e prático: a separação rígida entre competência jurídica e capacidade gerencial pode comprometer a implementação, a gestão de contratos e a preservação de garantias. Tratar o direito apenas como barreira formal incentiva atalhos; reduzi-lo a uma “checklist” de conformidade desperdiça seu potencial para estruturar procedimentos e reduzir riscos institucionais (Denhardt; Denhardt, 2003).

Formula-se, então, a questão de pesquisa: **qual é o papel do conhecimento jurídico na tomada de decisão estratégica no setor público e como ele pode integrar a regulação interna, os contratos e a proteção social sem recair em formalismo ou voluntarismo gerencial?** Parte-se da hipótese de que a liderança jurídica, compreendida como capacidade institucional, atua como mecanismo integrador entre legalidade, coordenação, controle e efetividade, alinhando valores públicos e execução (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014).

O objetivo geral é analisar esse papel em contextos de regulação administrativa, de governança contratual, de infraestrutura institucional e de políticas de proteção social no Brasil. Como objetivos específicos: (i) discutir as contribuições da formação jurídica para decisões públicas complexas; (ii) examinar a relação entre regulação interna, governança contratual e interesse público; (iii) avaliar os impactos da infraestrutura organizacional na efetividade; e (iv) explicitar os riscos da dissociação entre técnica jurídica e capacidade gerencial.

Metodologia

Optou-se por uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, com revisão analítica da literatura nacional e internacional sobre valor público, governança colaborativa, capacidade institucional e gestão de contratos no setor público (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Ansell; Gash, 2008; Brown; Potoski; Van Slyke, 2006). O recorte prioriza autores que explicam mecanismos de coordenação e de implementação em ambientes complexos, nos quais a legitimidade e a rastreabilidade decisória são componentes do desempenho institucional.

Como contextualização institucional, consideram-se marcos legais estruturantes do campo de proteção social (Brasil, 1988; Brasil, 1990; Brasil, 2012), evitando a substituição da literatura científica pela exegese normativa. Não se utilizam estudos de caso, entrevistas nem estatísticas primárias. A análise é desenvolvida por meio da articulação conceitual e da inferência teórica controlada, isto é, pela conexão entre construtos e mecanismos recorrentes descritos na literatura.

Fundamentação teórica

Valor público, liderança e capacidades institucionais

A noção de valor público reposiciona o debate sobre o desempenho governamental ao enfatizar a pluralidade de valores, a legitimidade democrática e a accountability, superando tanto a administração pública tradicional quanto as reduções gerencialistas centradas em métricas estreitas (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014).

Nesse quadro, a liderança pública não se limita à autoridade formal; envolve o enquadramento de problemas, a coordenação entre instituições, a construção de coerência decisória e a sustentação de compromissos em ambientes de incerteza (Moore, 1995; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). A dimensão institucional da liderança torna-se relevante porque os resultados dependem de arranjos, rotinas e mecanismos de coordenação, e não apenas de recursos financeiros ou de intenção política (O'Toole Jr., 2000).

Governança colaborativa e desenho institucional

Quando se trata de políticas sociais complexas, a intersetorialidade e as redes interorganizacionais são recorrentes, o que exige uma governança capaz de coordenar atores com interesses, recursos e assimetrias distintos. A literatura sobre governança colaborativa descreve condições e mecanismos de sustentação desse tipo de arranjo: condições iniciais, desenho institucional, liderança facilitadora, diálogo presencial, confiança e comprometimento (Ansell e Gash, 2008).

Colaboração, portanto, não é resultado espontâneo de convergência moral. Depende da arquitetura decisória: regras de participação, critérios de deliberação, rotinas de registro e mecanismos de accountability. Sem essas mediações, a colaboração tende a produzir opacidade e dispersão de responsabilidades — um efeito especialmente crítico quando decisões afetam direitos e integridade (Ansell; Gash, 2008).

Contratos públicos, instituições e mercados

A contratação de serviços públicos exige compatibilizar valores públicos, instituições e condições de mercado ao longo do ciclo decisório. Na abordagem de governança contratual, decisões sobre “fazer ou comprar”, especificação e monitoramento são atravessados por trade-offs entre eficiência, equidade, qualidade e controle (Brown; Potoski; Van Slyke, 2006).

Além disso, custos de transação, assimetrias de informação e risco de oportunismo impõem exigências de capacidade administrativa, sobretudo em serviços de difícil mensuração. A função do direito não se reduz a limitar; ele define um repertório de instrumentos, padrões de responsabilização e condições de monitoramento, influenciando diretamente a qualidade da entrega pública (Brown; Potoski; Van Slyke, 2006; Williamson, 1985).

Análise crítica

Conhecimento jurídico como estruturação de decisão e redução de riscos

No âmbito das organizações públicas, falhas decisórias frequentemente decorrem menos da ausência de fundamento normativo do que da incapacidade de converter o comando em uma operação verificável. Nessa lacuna, o conhecimento jurídico agrega valor ao organizar quatro dimensões: delimitação de competências e finalidades; modelagem procedimental (quem decide, como decide, como registra, como revisa); distribuição de responsabilidades; e produção documental apta a sustentar controle, aprendizado e accountability (Kettl, 2002; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Com isso, a liderança jurídica deixa de atuar apenas como “filtro” ex post e passa a compor a infraestrutura decisória do Estado. Redução de risco institucional, nessa chave, depende de previsibilidade e rastreabilidade: critérios explícitos e registros consistentes dificultam a arbitrariedade, sustentam a correção de rumos e protegem o interesse público (Denhardt; Denhardt, 2003).

Regulação interna e governança contratual como infraestrutura de proteção

Instrumentos infralegais — portarias, protocolos, manuais, instruções — podem atuar como tecnologias institucionais de padronização e coordenação, reduzindo variações indevidas e estabilizando decisões em serviços de alta sensibilidade. Quando bem desenhados, esses instrumentos aumentam a capacidade de resposta sem diluir a accountability, justamente por

tornarem os critérios verificáveis (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Ansell; Gash, 2008).

No plano contratual, o ciclo de contratação impõe desafios que vão além do procedimento formal. Especificação adequada, indicadores plausíveis, fiscalização e resposta a não conformidades conectam o contrato à proteção do interesse público (Brown; Potoski; Van Slyke, 2006). Em mercados imperfeitos ou em serviços de difícil mensuração, o monitoramento robusto e a capacidade administrativa tornam-se ainda mais determinantes, pois elevam os custos de transação e ampliam os riscos de oportunismo (Williamson, 1985; Brown, Potoski e Van Slyke, 2006).

Infraestrutura organizacional e efetividade de políticas sociais

Entre a formulação e a execução, rotinas, registros, fluxos de informação e supervisão constituem a infraestrutura institucional imprescindível à continuidade administrativa. A literatura de implementação demonstra que a distância entre objetivos e resultados aumenta quando múltiplos pontos de decisão e coordenação não são governados por arranjos consistentes (Pressman; Wildavsky, 1973; O'Toole Jr., 2000).

Nos serviços de proteção social, a precariedade dessa infraestrutura produz efeitos cumulativos: desorganiza os fluxos, dificulta o controle, amplia a insegurança jurídica e fragiliza as garantias. A execução, nesse contexto, depende de condições materiais e organizacionais que sustentem a previsibilidade, o controle e a responsividade. A liderança jurídica qualificada contribui para traduzir deveres gerais e princípios em padrões administrativamente sustentáveis, sem substituir a gestão, mas conferindo forma institucional à ação pública (Kettl, 2002; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014).

Riscos da dissociação entre jurídico e gerencial

Quando a técnica jurídica permanece isolada da capacidade de gestão, tende a consolidar um formalismo defensivo: procedimentos voltados mais à autoproteção do aparato do que à resolução do problema público. Em sentido inverso, a gestão desvinculada do quadro jurídico pode incentivar soluções operacionais que desprezam o devido processo, a igualdade de tratamento e a justificabilidade pública, corroendo a legitimidade e ampliando a litigiosidade (Denhardt; Denhardt, 2003).

A integração institucional, portanto, é o ponto crítico. Valor público e governança colaborativa dependem simultaneamente de coordenação e legitimidade (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Ansell; Gash, 2008). Contratos públicos exigem alinhamento entre valores, instituições e mercados,

diante dos riscos típicos de assimetria e oportunismo (Brown; Potoski; Van Slyke, 2006; Williamson, 1985). A proteção social demanda previsibilidade e responsividade em alta intensidade, o que torna a arquitetura decisória parte integrante do desempenho estatal (O'Toole Jr., 2000).

Discussão

A liderança jurídica pode ser compreendida como um **dispositivo de integração institucional** que articula valores públicos, instrumentos administrativos e condições operacionais de entrega. Em vez de limitar-se ao papel de controle posterior de legalidade, sua função crítica se revela quando atua na conversão de finalidades normativas em arranjos decisórios e procedimentais estáveis, aptos a reduzir a incerteza e sustentar a accountability em ambientes de alta complexidade. Esse deslocamento é compatível com a perspectiva de governança orientada ao valor público, que redefine o desempenho governamental como a produção de resultados legitimamente justificáveis em arenas pluralistas, nas quais múltiplos valores convivem e entram em tensão (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014).

A noção de valor público ilumina um ponto decisivo: **a eficiência, por si só, não é um critério suficiente** para orientar políticas sociais, regulação interna ou regimes contratuais. O desempenho estatal envolve simultaneamente legalidade, equidade, responsividade, transparência e responsabilidade democrática — dimensões que frequentemente entram em trade-off (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014). Assim, a liderança jurídica assume um papel relevante não por impor “mais formalidade”, mas por oferecer instrumentos de **justificação pública** e de **delimitação de critérios**, tornando explícito como a administração pondera valores concorrentes e como transforma essa ponderação em decisões rastreáveis. A consequência prática é que o direito, quando bem mobilizado, deixa de ser apenas um “limite” e passa a atuar como **infraestrutura de governança**, orientando a coerência entre decisões, procedimentos e resultados.

Essa interpretação ganha densidade quando se observa que problemas públicos complexos raramente se resolvem dentro das fronteiras de um único órgão. A literatura de governança colaborativa demonstra que a coordenação depende do desenho institucional e de liderança facilitadora, além de processos específicos de interação — construção de confiança, compromisso e entendimento compartilhado — e não da simples presença de múltiplos atores (Ansell; Gash, 2008). Nesse contexto, a liderança jurídica contribui para organizar o “espaço de cooperação” por meio de **regras de participação, fluxos de decisão, critérios de autorização, padrões de registro e mecanismos de responsabilização** que reduzem a ambiguidade e evitam que a colaboração se converta em informalidade difusa.

A formalização procedimental, sob esse prisma, não equivale à burocratização improdutiva. Trata-se de uma resposta institucional ao risco típico das redes: **a dispersão de responsabilidades** e a opacidade decisória. A governança colaborativa pode gerar ganhos de coordenação, mas também pode diluir a accountability se não houver mecanismos claros de delimitação de competências e de registro de decisões (Ansell; Gash, 2008). Em políticas de proteção social, isso é particularmente sensível, pois decisões administrativas afetam direitos, integridade e acesso a serviços. A liderança jurídica, ao construir normas internas, protocolos e rotinas documentais, opera como contrapeso à fragmentação, oferecendo lastro institucional para o controle, a aprendizagem e a correção de rumos. No eixo contratual, a robustez da discussão exige reconhecer que os contratos públicos não são apenas instrumentos de compra, mas também **arranjos de governança** que articulam valores públicos, restrições institucionais e condições de mercado. Brown, Potoski e Van Slyke (2006) demonstram que a gestão contratual envolve escolhas politicamente carregadas e normativamente condicionadas ao longo de três fases — decisão de provisão, desenho contratual e monitoramento — nas quais o gestor precisa alinhar eficiência, equidade, accountability e qualidade do serviço (Brown; Potoski; Van Slyke, 2006). Isso implica que o “jurídico” não é um apêndice do contrato: ele estrutura o repertório de cláusulas, os mecanismos de sanção, os parâmetros de fiscalização e as bases de responsabilização.

Ao mesmo tempo, a literatura evidencia que o cumprimento formal do procedimento não garante desempenho. A efetividade depende de capacidades administrativas para especificar obrigações exequíveis, monitorar resultados e responder a falhas de execução, sobretudo em serviços de difícil mensuração e em mercados com assimetrias de informação (Brown; Potoski; Van Slyke, 2006). Assim, a liderança jurídica efetiva aparece precisamente na interseção: quando organiza o contrato como **instrumento de redução de riscos, articulando o desenho normativo** à viabilidade operacional. Nessa chave, a integração entre jurídico e gestão deixa de ser uma preferência e passa a ser condição para uma governança orientada ao interesse público.

Do ponto de vista institucional, a discussão converge para um problema clássico: a administração pública frequentemente oscila entre dois desvios. De um lado, o **formalismo defensivo**, em que a decisão prioriza a autoproteção institucional e acumula procedimentos sem conexão clara com a entrega e a aprendizagem. De outro, o **gerencialismo de resultados estreitos**, em que a eficiência operacional é privilegiada sem justificativa adequada de trade-offs, com risco de violações de garantias e de perda de legitimidade (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014). A contribuição teórica dos três eixos analisados mostra que a liderança jurídica pode atuar como mecanismo de estabilização: permite organizar as decisões de modo que sejam simultaneamente executáveis, controláveis e justificáveis.

Essa função integradora também se manifesta na produção de **infraestrutura institucional**. Protocolos, manuais, rotinas de registro, fluxos decisórios e critérios de intervenção — frequentemente tratados como “detalhes administrativos” — compõem o núcleo da capacidade estatal de sustentar a continuidade e a previsibilidade. Em ambientes de alta complexidade, a ausência dessa infraestrutura tende a aumentar a improvisação, a variação decisória e o risco jurídico. Ao contrário, quando tais instrumentos são desenhados de forma consistente, tornam-se plataformas de coordenação, treinamento, monitoramento e accountability, o que reforça a tese de que a liderança jurídica se relaciona diretamente com a capacidade de implementar e proteger direitos (Ansell; Gash, 2008; Brown; Potoski; Van Slyke, 2006).

Por fim, convém explicitar uma implicação analítica: tratar a liderança jurídica como um mecanismo integrador não significa reduzir a política pública ao direito. Significa reconhecer que, em Estados constitucionais e em políticas sociais complexas, **a efetividade depende da qualidade da mediação institucional** entre valores e execução. Essa mediação é jurídica e administrativa ao mesmo tempo: envolve decidir com base em competências e princípios, estruturar procedimentos, documentar critérios e coordenar atores e contratos em condições reais de implementação. É essa capacidade — e não uma posição “jurídica” abstrata — que explica por que certas organizações conseguem preservar a legalidade, melhorar o desempenho e reduzir riscos, enquanto outras se perdem entre controles fragmentados e respostas improvisadas (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014).

Considerações finais

Conclui-se que a liderança jurídica no setor público não se limita à interpretação normativa nem ao controle formal de conformidade. Em ambientes institucionais complexos, seu papel mais relevante se manifesta na estruturação de decisões, na formalização de rotinas, na coordenação entre atores, na gestão de riscos e no fortalecimento de mecanismos de responsabilização — elementos essenciais em políticas de proteção social e na governança de contratos (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014; Brown; Potoski; Van Slyke, 2006).

Mostra-se, ainda, que a separação rígida entre técnica jurídica e capacidade gerencial tende a produzir formalismo improdutivo ou gerencialismo sem garantias, ambos desfavoráveis à efetividade dos direitos (Denhardt; Denhardt, 2003). Integração institucional — por meio de desenho procedimental, documentação robusta e coordenação interorganizacional — configura uma condição prática para compatibilizar legalidade, responsividade, controle e proteção do interesse público (Ansell; Gash, 2008; O’Toole Jr., 2000).



Referências

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D. M. Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, v. 66, n. 3, p. 323–331, 2006.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. L. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445–456, 2014.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.

KETTL, D. F. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

MOORE, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

O'TOOLE JR., L. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, p. 263–288, 2000.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.