

Modelo de governança condicionada e responsável (MGCC) e captura operacional do estado: uma abordagem funcional da governança contemporânea.

Conditioned and accountable governance model (MGCC) and operational state capture: a functional approach to contemporary governance.

Ernesto Cossa¹

RESUMO

A governança contemporânea enfrenta limitações na explicação de formas subtis de distorção institucional que ocorrem dentro da legalidade formal. Este artigo introduz o conceito de captura operacional do Estado, definido como a utilização estratégica de mecanismos legais e institucionais para fins divergentes do interesse público. Diferentemente da corrupção clássica, caracterizada pela violação direta da lei e pela sua maior visibilidade institucional, a captura operacional atua de forma

¹ Professor universitário, investigador, consultor acadêmico, gestor estratégico e doutorando em Filosofia da Administração de Empresas pela Florida Christian University (EUA). Fundador de iniciativas educacionais em Moçambique, atua internacionalmente unindo fé, educação e transformação social. É Especialista em Gestão de Projetos pela Cambridge Academy of Professional (Reino Unido) e pelo Institute of World Academy for Research and Development (Reino Unido), consolidando sua liderança em ambientes multiculturais e de alta complexidade. Presidente do Conselho Administração da HOPE-Moçambique, dedica-se à formação de líderes responsáveis e à promoção da justiça restaurativa, sempre guiado pela missão de paz e plenitude, como fundamento ético e transformador na gestão global.

sofisticada e estrutural, utilizando a própria legalidade como instrumento de produção de benefícios seletivos, frequentemente sem qualquer infração formal identificável.

Com base nesta problemática, propõe-se o Modelo de Governança Condicionada e Responsável (MGCC), que integra dimensões normativas, institucionais e sociais num sistema de interdependência funcional. A análise demonstra que a eficácia da governança não depende apenas da conformidade legal, mas da integridade funcional do sistema estatal, incluindo a capacidade de evitar a instrumentalização da própria legalidade. Conclui-se que o MGCC constitui uma ferramenta analítica relevante para compreender e mitigar formas contemporâneas de captura institucional mais sofisticadas do que a corrupção tradicional.

Palavras-chave: Governança; Estado; Captura Operacional; Corrupção; Accountability.

ABSTRACT

Contemporary governance faces limitations in explaining subtle forms of institutional distortion that occur within formal legality. This article introduces the concept of Operational State Capture, defined as the strategic use of legal and institutional mechanisms for purposes diverging from the public interest. Unlike classic corruption—characterized by direct violations of the law and higher institutional visibility—operational capture functions in a sophisticated and structural manner, utilizing legality itself as an instrument to produce selective benefits, often without any identifiable formal infraction.

Based on this problem, the Conditioned and Accountable Governance Model (MGCC) is proposed, integrating normative, institutional, and social dimensions into a system of functional interdependence. The analysis demonstrates that governance effectiveness depends not only on legal compliance but on the functional integrity of the state system, including the capacity to prevent the instrumentalization of legality itself. It concludes that the MGCC constitutes a relevant analytical tool for

understanding and mitigating contemporary forms of institutional capture that are more sophisticated than traditional corruption.

Keywords: Governance; State; Operational Capture; Corruption; Accountability.

1. Introdução

A governança contemporânea enfrenta desafios crescentes na compreensão das dinâmicas reais do Estado, particularmente no que se refere a formas sutis e muitas vezes invisíveis de distorção institucional que ocorrem sob o manto da legalidade formal. Em contextos cada vez mais complexos, marcados pela interdependência entre atores públicos e privados, pela densidade normativa e pela multiplicidade de interesses em disputa, torna-se evidente que a simples observância das regras não garante, por si só, a realização do interesse público. Pelo contrário, a legalidade pode, em determinadas circunstâncias, ser instrumentalizada como um mecanismo de legitimação de práticas que, na sua essência, comprometem a finalidade do Estado.

Os modelos tradicionais de governança, incluindo abordagens como o New Public Management (Nova Gestão Pública – NPM) e o New Public Governance (Governança em Rede), apesar da sua relevância teórica e contributo histórico, mostram-se limitados na explicação destes fenômenos. Isso ocorre porque tais modelos tendem a privilegiar a conformidade normativa, a eficiência administrativa ou a coordenação entre atores, sem, contudo, aprofundar a análise sobre como o poder é exercido, moldado e, por vezes, desviado dentro das próprias estruturas institucionais. Há, portanto, uma lacuna analítica importante: a dificuldade em capturar práticas que não violam explicitamente a lei, mas que distorcem os seus propósitos originais.

É neste contexto que o presente artigo introduz o conceito de captura operacional do Estado, entendido como a utilização estratégica e intencional de mecanismos legais, administrativos e institucionais para fins que divergem do interesse público, sem necessariamente configurar ilegalidade. Trata-se de um fenômeno que se manifesta não pela quebra das regras, mas pela sua manipulação funcional, onde procedimentos, normas e estruturas são reinterpretados ou aplicados de forma

seletiva para beneficiar interesses específicos, frequentemente em detrimento da coletividade.

Como resposta a essa limitação teórica e prática, propõe-se o Modelo de Governança Condicionada e Responsável (MGCC) como uma alternativa analítica inovadora. Este modelo busca ultrapassar a dicotomia entre legalidade e legitimidade, incorporando uma leitura mais crítica e integrada da governança estatal. Ao articular dimensões normativas, institucionais e sociais, o MGCC permite compreender não apenas se as ações estão em conformidade com a lei, mas também em que medida elas respondem efetivamente às expectativas públicas, aos princípios de justiça e à responsabilidade coletiva.

Dessa forma, o objetivo central deste artigo é oferecer uma abordagem mais abrangente e realista da governança estatal, capaz de identificar e interpretar as dinâmicas ocultas que moldam o funcionamento do Estado. Ao fazê-lo, pretende-se contribuir para o avanço do debate acadêmico e para o fortalecimento de práticas de governança mais transparentes, responsáveis e orientadas para o bem comum.

2. Modelos tradicionais de governança e suas limitações

Os modelos tradicionais de governança, nomeadamente a governança corporativa clássica, o New Public Management (NPM) e as abordagens em rede, constituem referências fundamentais na evolução da administração pública moderna. Estes modelos assentam em princípios como eficiência, transparência, accountability e orientação para resultados, procurando alinhar a ação do Estado com padrões de racionalidade organizacional.

Contudo, a sua aplicação ao contexto estatal revela limitações estruturais significativas. A principal fragilidade reside na forte ênfase na conformidade formal, assumindo que o cumprimento de normas e procedimentos é suficiente para garantir boa governança. Esta perspetiva tende a ignorar a complexidade das relações institucionais e a existência de dinâmicas informais de poder.

O New Public Management, ao introduzir lógicas de eficiência e desempenho, contribuiu para a modernização administrativa, mas também reduziu a complexidade do Estado a indicadores quantitativos, negligenciando dimensões como legitimidade, equidade e justiça social. Por outro lado, as abordagens em rede, embora ampliem a participação de múltiplos atores, enfrentam dificuldades na definição clara de responsabilidades e na consolidação de mecanismos eficazes de controle.

Além disso, estes modelos tendem a subestimar a capacidade dos agentes públicos de atuar estrategicamente dentro dos próprios sistemas legais, utilizando a flexibilidade normativa como instrumento de influência e decisão. Esta limitação impede a identificação de formas mais sofisticadas de desvio institucional que não envolvem violação direta da lei.

Assim, torna-se evidente a necessidade de um enquadramento teórico mais robusto, capaz de integrar não apenas a dimensão formal da governança, mas também as suas manifestações funcionais e estruturais.

Principais modelos, seus princípios centrais e limitações estruturais:



Fonte: Autor, 2026

3. Captura operacional do Estado e distinção face à corrupção clássica

A captura operacional do Estado deve ser distinguida de forma rigorosa da corrupção clássica, uma vez que ambas representam formas de desvio institucional, mas operam em níveis distintos da estrutura estatal.

A corrupção clássica caracteriza-se pela violação direta da lei, envolvendo práticas como suborno, desvio de fundos públicos, fraude ou abuso de poder explicitamente ilegal. Trata-se de um fenómeno geralmente identificável por mecanismos formais de controle, auditoria e investigação judicial, uma vez que deixa vestígios jurídicos e administrativos claros.

Por outro lado, a captura operacional do Estado representa uma forma mais sofisticada e estrutural de distorção institucional. Neste caso, não existe necessariamente violação da legalidade, mas sim a utilização estratégica da própria legalidade como instrumento de produção de benefícios seletivos.

Um exemplo ilustrativo ocorre quando são aprovadas normas ou decretos aparentemente legítimos, como aumentos salariais, reestruturações administrativas ou reformas institucionais, que, embora legalmente válidas, são desenhados de forma a beneficiar grupos específicos dentro do aparelho estatal. Nestes casos, o impacto agregado pode conduzir ao enfraquecimento progressivo da capacidade financeira e funcional do Estado, mesmo sem qualquer ilegalidade formal.

Esta distinção revela um elemento central: enquanto a corrupção clássica é visível e juridicamente sancionável, a captura operacional é invisível do ponto de vista legal, mas altamente relevante do ponto de vista funcional. Ela opera através da manipulação de normas, da discricionariedade institucional e da assimetria de informação.

Assim, a captura operacional do Estado constitui um fenómeno mais difícil de detetar e controlar, uma vez que se encontra protegida pela própria estrutura legal. Esta característica desafia diretamente os modelos tradicionais de governança, que se baseia predominantemente na detecção de ilegalidades formais.

Desta forma, torna-se evidente que a análise da governança contemporânea exige uma distinção conceptual clara entre corrupção clássica e captura operacional, sendo esta última uma forma mais sofisticada e estrutural de distorção do Estado.

Duas formas de desvio institucional que operam em vários níveis distintos:

DIMENSÃO	 CORRUPÇÃO CLÁSSICA	 CAPTURA OPERACIONAL DO ESTADO	DISTINÇÃO CENTRAL
 NATUREZA	Violação direta da lei para obtenção de benefício privado .	Utilização estratégica de mecanismos legais e institucionais para fins divergentes do interesse público .	 Enquanto a corrupção clássica é visível e juridicamente sancionável, ↓ a captura operacional é invisível do ponto de vista legal, mas altamente lesiva ao interesse público.  AMBAS DISTORCEM O ESTADO, MAS EM NÍVEIS DIFERENTES.
 LEGALIDADE	Illegal (quebra explícita da norma jurídica).	Legal (atua dentro da legalidade formal, sem violar a lei).	
 VISIBILIDADE	Geralmente visível e identificável deixa vestígios jurídicos e administrativos.	Geralmente invisível do ponto de vista legal, sem vestígios formais de ilegalidade.	
 MECANISMOS DE CONTROLO	Detetável por auditorias, inspeções, investigações e ação judicial.	Pouco detetável por mecanismos tradicionais, pois não há infração formal a investigar.	
 EXEMPLOS	Suborno, desvio de fundos públicos, fraude, tráfico de influência, peculato.	Aprovação de normas, decretos ou reformas que, embora legítimos, beneficiam grupos específicos no aparelho estatal (e.g., aumentos salariais seletivos, estruturas institucionais desenhadas para privilégios).	
 EFEITO SOBRE O ESTADO	Prejuízo direto e imediato , mas normalmente pontual e associado a atos específicos.	Prejuízo difuso, cumulativo e estrutural , levando ao enfraquecimento progressivo da capacidade financeira e funcional do Estado.	

 **IDEIA-CHAVE** A captura operacional do Estado não depende da ilegalidade, mas da finalidade e do efeito das ações estatais. Ela utiliza a **própria legalidade como instrumento de produção de benefícios seletivos**, comprometendo o interesse público.

Fonte: Autor, 2026.

4. Modelo de Governança Condicionada e Responsável

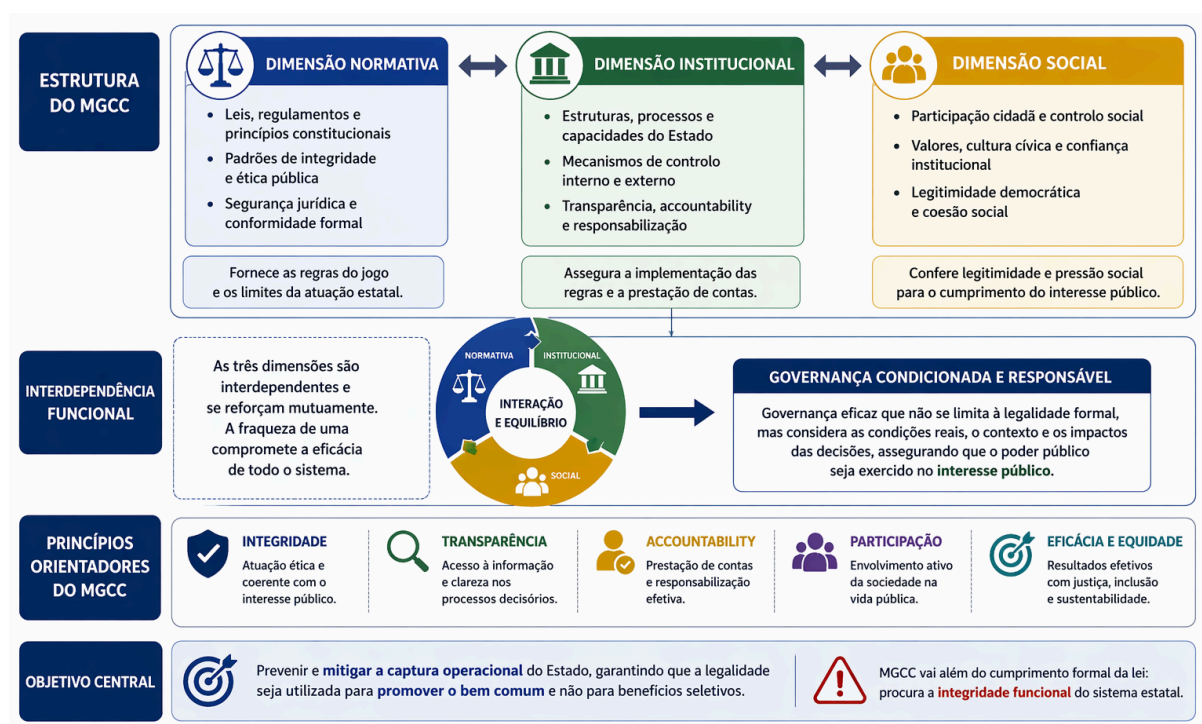
O Modelo de Governança Condicionada e Responsável (MGCC) propõe uma abordagem integrada da governança estatal, baseada na interdependência entre quatro dimensões fundamentais: o núcleo do poder estatal, o sistema normativo, os mecanismos de controle e os stakeholders.

O núcleo do poder estatal, composto pelo Executivo e pela Administração Pública, constitui o centro operacional da ação governativa. Este encontra-se condicionado por normas jurídicas que estabelecem limites formais e materiais à sua atuação, bem como supervisionado por mecanismos institucionais de controle e responsabilização.

Os stakeholders desempenham um papel externo essencial, exercendo pressão social, política e mediática sobre o sistema, contribuindo para a transparência e legitimidade da ação pública.

Um elemento central do MGCC é a identificação de uma zona de risco institucional, onde a interação imperfeita entre estes componentes pode gerar condições favoráveis à captura operacional do Estado. O modelo não apenas descreve a estrutura da governança, mas também identifica os seus pontos de vulnerabilidade sistémica.

Integração de dimensões normativas, institucionais e sociais em interdependência funcional:



Fonte: Autor, 2026.

5. Aplicação Analítica Funcional do MGCC

A presente secção não se limita à descrição teórica do modelo, mas apresenta a sua aplicação analítica preliminar, demonstrando a sua capacidade de identificar distorções funcionais em contextos institucionais caracterizados por conformidade legal formal.

A análise funcional do MGCC permite compreender o Estado como um sistema dinâmico de interdependência institucional, no qual a eficácia da governança depende da qualidade das interações entre os seus diferentes componentes.

A operacionalização do modelo baseia-se na observação da interação entre as quatro dimensões estruturais, núcleo do poder estatal, sistema normativo, mecanismos de controle e stakeholders, permitindo avaliar o grau de alinhamento funcional entre legalidade e interesse público.

O sistema normativo atua como mecanismo de condicionamento da ação estatal, enquanto os mecanismos de controle asseguram a fiscalização e a responsabilização dos agentes públicos. Os stakeholders introduzem um elemento externo de monitorização e pressão, reforçando a transparência do sistema.

A aplicação do modelo evidencia que a governança eficaz não depende apenas da existência de estruturas formais, mas da sua capacidade de funcionamento integrado. Em contextos marcados por fragilidade normativa, baixa capacidade institucional ou reduzida participação cívica, aumenta significativamente o risco de captura operacional.

Nestes cenários, decisões públicas podem ser formalmente legais, mas funcionalmente desviadas da sua finalidade pública. O MGCC permite identificar estes pontos de vulnerabilidade e compreender os mecanismos através dos quais ocorrem distorções institucionais.

6. Discussão

Os resultados deste estudo indicam que os modelos tradicionais de governança são insuficientes para explicar as dinâmicas complexas do Estado contemporâneo. A análise desenvolvida demonstra que a associação entre legalidade e boa governança não se sustenta empiricamente.

O conceito de captura operacional do Estado evidencia que as principais disfunções institucionais não decorrem necessariamente da violação da lei, mas da sua utilização estratégica. Este fenómeno desafia as abordagens tradicionais, que privilegiam mecanismos de controle essencialmente formais e reativos.

O MGCC propõe uma alternativa analítica centrada na interdependência entre normas, instituições e sociedade, permitindo uma leitura mais funcional e realista da governança estatal. Esta abordagem contribui para ultrapassar as limitações do formalismo jurídico e administrativo.

7. Conclusão

Este artigo demonstrou que a governança estatal contemporânea enfrenta desafios que não podem ser plenamente compreendidos através dos modelos tradicionais. A captura operacional do Estado emerge como um fenômeno central, revelando que a principal ameaça à integridade institucional não é apenas a ilegalidade, mas a legalidade instrumentalizada.

O Modelo de Governança Condicionada e Responsável (MGCC) apresenta-se como uma contribuição teórica relevante ao integrar dimensões normativas, institucionais e sociais num sistema dinâmico de análise. Ao introduzir o conceito de zona de risco, o modelo permite identificar vulnerabilidades estruturais e compreender como ocorre a distorção da ação pública.

Conclui-se que a eficácia da governança deve ser avaliada não apenas pela conformidade legal, mas pela sua capacidade de preservar a finalidade pública do Estado. O MGCC oferece, assim, um enquadramento analítico mais robusto e funcional, contribuindo para o avanço da teoria da governança e para a melhoria da administração pública.

Abrindo espaço para futuras investigações empíricas sobre a operacionalização do modelo em contextos específicos.

8. Operacionalização do MGCC

A operacionalização do Modelo de Governança Condicionada e Responsável (MGCC) assenta na sua capacidade de funcionar como um instrumento analítico e

diagnóstico, permitindo avaliar a integridade da governança para além da conformidade legal formal.

O modelo foi aplicado através de uma análise funcional das interações institucionais, com foco em três dimensões centrais, o alinhamento entre normas e decisões públicas, a eficácia dos mecanismos de controlo na prevenção de distorções funcionais e o papel dos stakeholders na mitigação ou reforço de vulnerabilidades sistêmicas.

Esta aplicação preliminar demonstra que o MGCC permite identificar situações em que decisões formalmente legais produzem benefícios seletivos ou assimétricos, evidenciando padrões compatíveis com a captura operacional do Estado.

Embora de natureza exploratória, esta operacionalização confirma o potencial do modelo como ferramenta de análise aplicada, capaz de diagnosticar falhas de governança que não são detectáveis através de abordagens tradicionais centradas exclusivamente na legalidade ou na conformidade administrativa.

Desta forma, o MGCC posiciona-se não apenas como um modelo teórico, mas também como um instrumento funcional de análise aplicável à governação contemporânea.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático. São Paulo: FGV, 2007.

BEVIR, Mark. Governance: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CLARKE, Thomas. Theories of Corporate Governance. London: Routledge, 2004.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The New Public Service. New York: M.E. Sharpe, 2015.

KOOIMAN, Jan. Governance and Governability. London: Sage, 2003.

OECD. Principles of Corporate Governance. Paris: OECD, 2015.

OSBORNE, Stephen P. *The New Public Governance*. London: Routledge, 2010.

RHODES, R. A. W. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, 1997.