

Nota Técnica

Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental

Nº 24

Diest

Diretoria de Estudos e Políticas do
Estado, das Instituições e da
Democracia

Julho de 2018

Pedro Cavalcante
Roberto Pires



Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e
Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

GOVERNANÇA PÚBLICA: CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES PARA A EFETIVIDADE DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

Pedro Cavalcante (DIEST/Ipea)
Roberto Pires (DIEST/Ipea)

Brasília, 26 de julho de 2018

1 - INTRODUÇÃO

O principal objetivo desta nota técnica é discutir, sob diferentes perspectivas, os conceitos de governança e seus aspectos subjacentes, com vistas a se qualificar o debate sobre o tema e as estratégias de aprimoramento e desenvolvimento de capacidades de ação e efetivação de políticas públicas pelo governo federal. A partir de um olhar abrangente e baseado na literatura contemporânea, visa-se situar a governança como perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação e implementação de programas governamentais em ambientes internos e externos cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos. Essa perspectiva estratégica de governança é colocada em contraste com abordagens prescritivo-formais, como a estimulada a partir de esforços do Tribunal de Contas de União (TCU), por exemplo, no caso do recém-lançado Índice Integrado de Governança e Gestão (IIGG).

A nota se justifica em razão da relevância e proeminência que a temática vem ganhando no âmbito da administração pública nos últimos anos. No cenário brasileiro, destaca-se um conjunto de esforços recentes no sentido de orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações do Executivo federal, como a lei das empresas estatais,¹ a lei das agências reguladoras² e, mais recentemente, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Observa-se, nesses esforços, que a mobilização e a disseminação de alguns conceitos de governança – e seus princípios ou diretrizes – têm provocado confusões conceituais que podem gerar simplificações de realidades complexas e assimétricas do setor público. Além disso, tendem a gerar recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado brasileiro e, assim, se distanciam de uma contribuição ao aprimoramento e à efetividade das ações públicas.

Esse cenário não é exclusividade do contexto nacional, uma vez que é comum, tanto nos governos e organismos multilaterais quanto na academia, a proliferação de visões que nem sempre são

¹ Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

² Projeto de Lei nº 6.621 de 2016.

convergentes ou que não se baseiam em conhecimento empírico e teoricamente validado (Levi-Faur, 2012). Como veremos em seguida, uma parte do debate tem se apoiado em definições de governança caracterizadas por forte carga normativa, como um conceito mágico associado à propagação de mitos e à disseminação de boas práticas, modelos e formas organizacionais a serem reproduzidas. Outra parte do debate tem buscado ressaltar os potenciais analíticos derivados do conceito de governança como instrumento de reflexão contextualizada e intervenção estratégica no desenvolvimento de práticas de gestão não apenas “boas”, mas também viáveis, efetivas e adequadas às realidades complexas e díspares das múltiplas organizações que compõem a administração pública.

A proposta desta nota é avançar na crítica da visão hegemônica e restrita de que a governança pode ser resultante de um pacote de reformas e mudanças predefinidas e impostas de forma exógena por agentes que não consideram as particularidades do contexto político-institucional de atuação de cada organização do governo federal. Para tanto, este trabalho discute os aspectos positivos e negativos dessas abordagens, de modo a se possibilitar a compreensão da governança como perspectiva analítica-operacional a ser mobilizada e exercitada pelos atores governamentais, considerando seus contextos específicos de atuação e buscando a ampliação de suas capacidades e recursos operacionais.

Além desta introdução, a nota possui outras três seções. A próxima expõe a evolução recente do conceito, sua proliferação e diversidade interpretativa. Ao mesmo tempo que chama atenção para as confusões conceituais existentes, busca sistematizar as duas principais abordagens – a prescritiva-formal e a analítica –, a partir das quais o fenômeno da governança tende a ser tratado, destacando suas características e propósitos distintos. Em seguida, apresenta uma análise do IIGG a partir das duas abordagens, com ênfase nas limitações e riscos da adoção dessas estratégias avaliativas abrangentes. Por fim, são tecidas algumas considerações para se qualificar tanto o debate quanto a prática governamental em torno do tema.

2 - EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA: PROLIFERAÇÃO E DIVERSIDADE

2.1 Proliferação conceitual

O termo “governança” passou a ocupar, a partir dos anos 1980, uma posição de destaque nos debates políticos contemporâneos, entre acadêmicos e praticantes (*practitioners*). Estudos bibliométricos apontaram tanto uma explosão da produção acadêmica sobre o tema no início do século XX quanto a diversificação da sua presença em cerca de cinquenta campos de estudo (Levi-Faur, 2012). Do lado dos praticantes, a governança, de modo geral, vem cada vez mais fazendo parte dos vocabulários cotidianos das instituições públicas e privadas, com forte apoio disseminador de

organismos multilaterais, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros (Peters, 2012).

A emergência, a difusão e a crescente utilização do conceito são tributárias de eventos e processos de transformação em diferentes tipos de organização, cada qual importando sentidos próprios ao conceito de governança. No setor privado, o final do século XX representou um momento de transformação dos modelos de gestão das empresas. Em decorrência, principalmente, da complexificação das formas de propriedade, o desenvolvimento da governança corporativa tomou como preocupação central a garantia de formas de controle por parte dos acionistas sobre as decisões e o desempenho das empresas (Waarden, 2012; Plehwe, 2012). Nessa linha, e inspirado em modelagens do tipo agente-principal, a contratualização de metas, a incorporação de conselhos de administração e a transparência fiscal se tornaram formas organizacionais recorrentes no mundo empresarial. Mais recentemente, a busca por boas práticas de governança corporativa se tornou ainda mais difundida após os casos de grandes falências, como os da Enron e do Lehmann Brothers (Peters, 2012).

Em outra seara, os processos de integração regional, como o da União Europeia, também provocaram, no mesmo período, debates e práticas de governança que apontavam em outro sentido, o da construção de autoridade governamental supranacional e o da condução de políticas públicas em ambientes multinível, articulando as diferentes escalas de governo envolvidas (Börzel, 2010).

No âmbito das organizações públicas, a proliferação de sentidos e usos do termo governança, entre acadêmicos e gestores, está associada a pelo menos três aspectos centrais. Primeiro, a baixa utilização do termo até os anos 1970 é indicativa de que a solução para os problemas de desempenho e responsabilização do setor público tinha uma resposta única: o modelo de administração burocrática tradicional, que resumia em si as possibilidades de reflexão sobre a organização do governo. O desenvolvimento de capacidades de atuação dos governos passava pela criação de organizações tipicamente burocráticas – fossem ministérios, autarquias ou empresas –, racionalidade processual, reforma legal, recrutamento de pessoal qualificado para carreiras públicas, meritocracia e autonomia.

Segundo, a expansão da utilização do termo governança na virada do século vem então associada à percepção da complexificação dos problemas e suas possibilidades de solução e dos sentidos de desempenho e responsabilização no setor público. Nesse contexto de avanços tecnológicos e informacionais, bem como de transformações econômicas, sociais e demográficas, aliados às crescentes demandas por mais transparência, participação social e melhores serviços públicos em tempos de restrições fiscais, o termo passa a ser necessário aos debates, para dar conta desse processo de crescente complexificação.

Finalmente, um terceiro aspecto associado à profusão de sentidos e usos do termo governança decorre dos diferentes pacotes de reforma do aparato estatal internacionalmente difundidos nas últimas décadas do século XX, abrigados sob o movimento da nova gestão pública (*new public management* – NPM). Essa onda de reformas, sob forte influência de práticas de gestão da iniciativa privada, possuía como diretrizes principais a desagregação dos monopólios burocráticos, a desconcentração (descentralização subnacional, privatização e transferência de responsabilidades para o setor público não estatal) e a indução de concorrência em um ambiente organizacional crescentemente mais fragmentado. Com efeito, os resultados dessas reformas levaram os governos a repensar suas estratégias de coordenação intra e intergovernamental e suas formas de articulação com os setores privado e não governamental. Nessa reação, a ideia de governança emergiu associada à promoção de novas formas de coordenação e articulação governamental, com ênfase no fortalecimento das capacidades estatais (Cavalcante, 2017), como veremos em mais detalhe adiante.

Nesse itinerário, a associação do termo governança com as disfunções do modelo burocrático, a complexificação dos problemas do setor público e os resultados indesejáveis de múltiplos pacotes de reforma e transformação da atuação do Estado contribuíram não apenas para a proliferação, mas também para uma enorme confusão sobre o entendimento do conceito e suas implicações práticas, uma vez que a ele foram atribuídos diferentes sentidos e formatos organizacionais. A título de exemplo, Marques (2016) faz um resgate dos diferentes usos da noção de governança nos debates latino-americanos sobre reforma do Estado nos anos 1990. O autor identifica que um dos sentidos da governança derivava da sua associação com o ideário e as reformas do NPM. Nesse caso, governança vinha associada à busca por maior eficiência e assumia formas organizacionais específicas via redução do aparato administrativo do Estado, privatização, parcerias com organizações do terceiro setor e o desenvolvimento de competências de regulação e contratação. Em outro sentido, governança apontava para as experiências de participação, controle social e democratização da gestão pública, com apoio no intenso desenvolvimento de instituições participativas, como conselhos, orçamento participativo e conferências, que criavam formas de acesso e participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas e seu controle.

2.2 Abordagens distintas e suas implicações

Nas últimas décadas, o termo governança passou a estar envolto em uma diversidade de interpretações, que vão desde um conceito guarda-chuva, um fetichismo, um significado genérico e descritivo, uma abordagem ou teoria, até uma agenda de pesquisa interdisciplinar (Levi-Faur, 2012;

Peters, 2012; Lynn, 2010). Passou a ser comum observarmos definições específicas de governança vinculadas ao tipo de organização em análise (governança pública, corporativa, global, sem fins lucrativos etc.); a campos ou atividades (governança ambiental, da internet ou de tecnologia de informação); bem como a um modelo particular (governança regulatória, participativa, multinível ou colaborativa).

Diante desse terreno conceitual variado, em vez de nos determos na revisão das múltiplas definições de governança existentes, buscaremos aqui sistematizar o que consideramos ser as duas principais formas de se abordar e tratar o fenômeno da governança, destacando suas repercussões tanto para o estudo quanto para a prática da administração pública.

2.2.1 A abordagem prescritiva-formal da “boa governança”

A abordagem provavelmente mais conhecida e difundida sobre o tema da governança em âmbito global é aquela que se reveste de um enfoque normativo e prescritivo sobre a administração pública. A expressão “boa governança” (*good governance*), notoriamente criada pelo Banco Mundial, sustentou estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo em um contexto democrático. Nesse sentido, o conceito original de boa governança é “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (Banco Mundial, 1989, p. 1). Anos mais tarde, o banco passou a medir e publicar indicadores de governança (*Worldwide Governance Indicators*) para as nações que, em termos gerais, visam mensurar comparativamente como os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo para efetivamente formular e implementar políticas; e o respeito aos cidadãos e às instituições que regulam as interações econômicas e sociais entre eles (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2006).

Essa abordagem foi acompanhada por outros organismos multilaterais e também governamentais, em esforços para gerar conhecimento aplicado capaz de subsidiar prescrições à difusão de boas práticas de gestão e de políticas públicas. A efetivação das ações de governo, portanto, é considerada sob a perspectiva de um conjunto de requisitos funcionais que supostamente culminam em um governo mais efetivo. Observa-se, portanto, que, na abordagem de boa governança, prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir na direção de aprimoramento do desenho e do funcionamento do *policymaking*. Obviamente, essa opção recebe um conjunto de críticas que a posicionam como uma abordagem ingênua (*naïve*) e também um tanto quanto irrealista, a ponto de ser considerada um “conceito mágico”, conforme Pollitt e Huppe (2011). Ainda segundo esses

autores, isso se deve ao fato: *i)* de a governança ser considerada uma retórica da moda; *ii)* sua abrangência de significados tender a gerar interpretações vagas e imprecisas; *iii)* possuir uma alta carga de juízo de valor, evidente na própria expressão *boa governança*, que subentende um apelo normativo e de virtude, pois o contrário é claramente indesejável sob qualquer perspectiva; e *iv)* supostamente sugerir consenso, ou ao menos redução de conflitos. Peters (2012) acrescenta ainda que o conceito de boa governança também apresenta algumas contradições inerentes entres as dimensões valoradas. Por exemplo, segundo o autor, a ênfase excessiva na transparência e na ampliação da participação social pode gerar dificuldades de tomada de decisões céleres ou com abrangência de longo prazo.

2.2.2 Governança como perspectiva analítica

A perspectiva que aborda a governança como uma estratégia analítica para investigar o funcionamento do Estado e das políticas públicas resultou de esforços no debate internacional no sentido da elevação do entendimento sobre governança como teoria do Estado (Peters, 2012; Levi-Faur, 2012) e de um decorrente desacoplamento do conceito de pacotes de reformas, formatos organizacionais ou experiências específicas. Trata-se de transcender as definições específicas e situadas em nichos, passando-se a abordar a governança como uma perspectiva analítica. Isto é, uma orientação para o estudo e a reflexão sobre a atuação de organizações e suas relações com os ambientes nos quais se inserem.

Objetiva-se pesquisar como de fato operam os atores, interesses, estruturas, mecanismos e instrumentos na organização e condução do processo de formulação e implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal. Além disso, as análises visam explicar as diferenças entres os arranjos de governança e seus fatores subjacentes, como também as razões de suas transformações ao longo do tempo e do espaço.

Nessa linha, a governança passa a ser entendida como um instrumento heurístico ou uma perspectiva analítica que nos permite visualizar e problematizar a dinamicidade das formas de organização e atuação do Estado e das suas políticas públicas (Capano, Howlett e Ramesh, 2014). Nas palavras de Rhodes (1996, p. 652, tradução nossa):

Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada.

A governança enquanto perspectiva analítica se torna útil na medida em que desloca a atenção dos detalhes do comportamento institucional formal e aponta o olhar para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público. Assim, a discussão de governança permite tratar a realidade aparentemente caótica da produção de políticas públicas e ações governamentais por meio da sua leitura enquanto configurações de relações entre múltiplos atores envolvidos. Trata-se de uma perspectiva que lança luzes sobre as dinâmicas relacionais e pretende ir além da prescrição de formatos organizacionais específicos – os formatos passam a ser tratados como os instrumentos secundários, que devem se redirecionar ou potencializar as relações entre atores diversos que intervêm na produção das políticas e serviços. Em suma, tal como definido por Marques (2016), apoiando-se em Stoker (1998) e Le Galès (2011), a governança deve ser entendida como “o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos” (Marques, 2016, p. 16-17).

Nessa linha, consolida-se um entendimento de governança, essencialmente, como um olhar sobre os arranjos institucionais (formais e informais) que organizam e estabilizam as relações entre os diferentes atores envolvidos (Gomide e Pires, 2014; Pires, 2016a e 2016b). Esses arranjos, por sua vez, podem e devem ser diversificados e dinâmicos, em função das características dos atores, assim como dos diferentes contextos e legados nos quais se dá a operação das organizações públicas e das políticas que elas conduzem.

Diferentemente do padrão convencional de administração pública hegemônico até a década de 1970, a governança pública pode se configurar sob diferentes formas, a partir das relações entre três modos de governança – hierarquia (governo), mercado (setor privado) e redes (sociedade civil) –, que variam de acordo com o grau de voluntariado/coercividade e os papéis de cada setor (Howlett e Ramesh, 2016). Além desses modos puros, os modelos analíticos também identificam tipos diferentes de interações entre eles, tais como: contratos, subsídios, redes auto-organizadas, autoridades reguladoras independentes, novos formatos organizacionais, orçamento participativo e afins. Essa variedade de possibilidades de formas de direcionamento da ação pública, em que cada setor pode atuar de forma independente ou interativa, constitui a estrutura analítica para se compreender a literatura de “nova governança” (Lynn, 2010). Busca-se, ademais, utilizar a governança enquanto ferramenta heurística para analisar em que medida as nações ou governos subnacionais usam esses tipos e formas de condução das *policymaking*, como se diferem padrões uns dos outros, como estes mudam com o tempo, e se as fronteiras entre os setores estão sendo redesenhadas.

A percepção dessa dinamicidade, por sua vez, faz com que a governança se torne também um terreno para reflexão e ação estratégica de governos, pois estes podem intervir de forma a moldar arranjos. E, finalmente, o (re)desenho estratégico de arranjos e modos de governança impacta (de forma positiva ou negativa) na construção de capacidades de ação que podem ampliar a probabilidade de alcance dos objetivos pretendidos. Em suma, governança diz respeito às dinâmicas relacionais entre os múltiplos atores envolvidos, as quais podem ser tomadas como objeto de intervenção estratégica (moldagem), com a finalidade de produzir as capacidades necessárias para a efetivação da ação governamental (Capano, Howlett e Ramesh, 2014). Essa perspectiva vem sendo empregada na análise empírica de diversas políticas e ações governamentais no Brasil (Pires e Gomide, 2016; Pires, 2016a; Pires, 2016b; Machado, Gomide e Pires, 2017). Por meio do estudo minucioso dos arranjos institucionais que dão suporte à implementação de políticas públicas no governo federal, estes estudos têm revelado os processos de desconstrução das capacidades estatais em curso, permitindo reflexões prospectivas (ações de planejamento e desenho de estratégias) e retrospectivas (avaliação dos resultados e redesenho de programas).

3 - AVALIAÇÃO DO ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA E GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Esta seção dialoga com a iniciativa do TCU de criação de indicadores de governança a partir do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – Ciclo 2017.³ Com base na discussão conceitual e na sistematização das abordagens precedentes, almeja-se avaliar as limitações teóricas e metodológicas desse tipo de análise sobre o fenômeno da governança, bem como suas implicações para a prática da gestão pública.

Objetivamente, o levantamento do TCU visou “obter e analisar informações sobre a situação da governança pública e governança e gestão de TI, contratações, pessoas e resultados na APF [Administração Pública Federal]” (TCU, 2018, p. 5). Para tanto, foram aplicados questionários em mais de quinhentas organizações públicas com diferentes configurações, incluindo administração direta, bancos, conselhos profissionais e de estatais, fundações, unidades de saúde, entre outros. Com base nas respostas, foram elaborados seis indicadores sintéticos que representam os seguintes perfis: governança pública; governança e gestão de pessoas; governança e gestão de tecnologia da informação

³ Para mais informações, consultar:
<<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>>.

(TI); governança e gestão de contratações; perfil dos resultados, bem com um índice integrado a partir da junção de todos os anteriores (o IIGG).

Inicialmente, é importante valorizar esse esforço, assim como outros semelhantes (a exemplo do Indicador de Governança da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP),⁴ na medida em que eles se preocupam em compreender os problemas da administração pública e ajudam a colocar na agenda governamental a necessidade de melhorias na gestão e nas políticas públicas do Estado brasileiro. Não obstante, as escolhas conceituais e metodológicas da pesquisa apresentam problemas que ameaçam a validade interna de algumas inferências (Trochim e Donnelly, 2008). Logo, certas conclusões não necessariamente contribuem para a melhoria dos padrões de governança na administração pública federal brasileira.

Na dimensão teórica, o levantamento recorre a diversas definições de governança, sendo algumas restritas à realidade de corporações ou conceitos sem validação científica ou mesmo apoiadas na prática da administração pública, como nos casos de “governança de pessoas” e de “contratações ou aquisições” (TCU, 2018, p. 7-8). Ademais, chama atenção o índice voltado à medição dos resultados das organizações, que foca, predominantemente, nos serviços públicos digitais. Considerando-se que essa dimensão, mesmo que atualmente em clara ascensão, ainda é restrita a poucos serviços públicos, e que os resultados da ação governamental são bem mais abrangentes, essa opção é bastante restritiva. Com efeito, reforça-se o argumento desta nota de que prevalecem confusões nas interpretações da governança, o que, no caso específico deste levantamento, coloca em xeque a pertinência das questões como forma robusta e adequada de se mensurar o perfil das organizações nessa temática. Tal confusão fica evidente na tentativa de modelagem de governança e gestão que embasou o questionário.

Primeiro, vale destacar que o IIGG e o estudo que o subsidia são marcados por uma abordagem predominantemente prescritiva-formal, em que a ideia de “boa governança” é apresentada de forma associada a um conjunto específico e predefinido de formas e funções organizacionais. O levantamento realizado pelo TCU (2018, p. 5) é explícito em afirmar sua finalidade de “induzir mudanças de comportamento na administração pública, incentivando a adoção de boas práticas de governança”. O caráter prescritivo-formal fica ainda mais claro quando esse tipo de finalidade se combina com uma definição seletiva e restritiva do conceito. A despeito de sua complexidade e diversificação de componentes, conforme discutido nas seções anteriores, o conceito de governança pública que subjaz ao IIGG é reduzido “essencialmente aos mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas

⁴Para mais informações, consultar: <<http://www.planejamento.gov.br/empresas-estatais-igsest/igsest>>.

públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2018, p. 6-7). Logo, a referência ao termo *governança* se coloca de forma simplista, à margem do debate contemporâneo tanto de organismos multilaterais (Banco Mundial, 2017; OCDE, 2011) quanto da academia (Levi-Faur, 2012; Cavalcante, 2017).

Segundo, o modelo de distribuição dos temas do questionário procura separar etapas do *policymaking* entre governança e gestão, o que, na prática, é irrealista, como, por exemplo, inserir a avaliação na dimensão de governança, pois, embora seja notoriamente parte da atuação cotidiana da execução das políticas como também da análise dos resultados, ambos estão na dimensão da gestão; da mesma forma, liderança e *accountability* também são componentes desta última, e não apenas de governança. Em síntese, o modelo mistura conceitos complexos e fluidos de forma arbitrária e, principalmente, sem fundamentação em conhecimento empírico-teórico reconhecido.

Terceiro, e mais problemático, é o pressuposto que fundamenta todo o levantamento, ou seja, que essas dimensões e as suas formas de operacionalização, motivadoras das perguntas do questionário, são efetivamente variáveis determinantes de desempenho e resultados organizacionais efetivos e que tendem a gerar “valor” para a sociedade. Nesse sentido, existem fragilidades tanto na definição dessas variáveis explicativas quanto, sobretudo, na relação causal entre elas e os efeitos positivos que elas supostamente deveriam provocar nas organizações e em seus públicos-alvo. A articulação interna entre os mecanismos e funções propostos, de um lado, e aquilo que se pretende alcançar, de outro, parece não se sustentar do ponto de visto lógico. Isto é, o conceito de governança que orienta o IIGG, como visto, situa como seus mecanismos e funções centrais as ações de “avaliar, direcionar e monitorar”, e como finalidades a serem atingidas a “condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade”. Entre um polo e outro do enunciado, emerge a seguinte dúvida: como funções de avaliação e monitoramento deveriam por si só resultar em prestação de serviços que atendam de forma mais qualificada os interesses da sociedade? A não ser que restrinjamos o interesse da sociedade unicamente à função de controle do Estado, o argumento não é suficiente. Pois, para que a prestação de serviços seja aprimorada e para que as políticas públicas se tornem mais efetivas, o que se faz necessário são processos de construção de capacidades de ação dos entes governamentais (*e.g.*, mobilização de recursos, desenvolvimento de instrumentos, aprimoramento das articulações interinstitucionais e, sobretudo, inovação). A construção de capacidades de ação é um elemento central – e bem trabalhado nos debates internacionais e nacionais sobre o tema, retratados na abordagem da governança como perspectiva analítica –, porém ausente na conceituação de governança subjacente ao IIGG.

É evidente que liderança, estratégia e controle burocrático do Estado são elementos importantes para os fins e os meios de boas estratégias de governança pública. Porém, trata-se de uma visão restrita e majoritariamente tecnocrática do problema, como se o processo de governar não fosse eminentemente político-relacional (tanto nas relações internas ao Estado quanto nas relações Estado-sociedade). A ênfase sobre aspectos técnico-burocráticos da governança fica clara quando se nota que os objetivos desta abordagem recaem sobre a gestão de riscos, o monitoramento e o controle da gestão das políticas públicas, negligenciando aspectos políticos, como a construção de legitimidade da ação pública, via articulações, participação, parcerias e redes. A necessidade de abordar esses problemas é central, uma vez que o estudo que dá sustentação à construção do IIGG não apresenta fundamentação científica (ou mesmo explicitação lógica) para essas causalidades, baseando-se puramente numa perspectiva normativa.

Do ponto de vista metodológico, três aspectos chamam atenção. Primeiro, embora seja salutar a abrangência do universo da pesquisa e a alta taxa de organizações respondentes (488, ou 90% de 581), a opção em aplicar o mesmo questionário e, principalmente, agregar as respostas de um conjunto de organizações bastante díspares nas suas missões, estruturas, capacidades, recursos e regras de funcionamento coloca em xeque as conclusões do levantamento. Conforme mencionado, o estudo inclui treze tipos de organizações, dos mais variados setores, inclusive dos três poderes e paraestatais. Logo, muitas das variáveis que compõem os índices têm pesos e importâncias diferentes nas realidades dessas instituições. Por exemplo, os critérios de governança corporativa podem fazer sentido para os bancos e outras estatais, mas não para unidades de saúde. O mesmo pode ser ponderado na comparação, relativa à dimensão de governança por resultados (digitais), entre os serviços prestados por fundações ou autarquias e os “Fundos” que constam no Orçamento Geral da União (OGU), os quais não atuam via relacionamento direto com o cidadão para prestação de serviços. Em síntese, essas anomalias remetem à célebre frase “comparando laranjas com maçãs” e, por conseguinte, quando unificadas em um ou mais indicadores, tendem a gerar resultados inconsistentes.

Do mesmo modo, ao agregar essa variedade organizacional e, sobretudo, utilizar os mesmos parâmetros comparativos, o levantamento não leva em conta os efeitos da complexidade das características e das notórias assimetrias em termos de capacidades e recursos (humanos, financeiros, tecnológicos e de estrutura física) no funcionamento e no desempenho da administração pública brasileira. Nesse contexto, questiona-se a validade em se comparar, por exemplo, casas legislativas que possuem quadro funcional altamente qualificado e bem remunerado com instituições de ensino, que nos últimos anos sofrem com severas restrições orçamentárias.

Por fim, é importante reconhecer o esforço estatístico empregado no tratamento dos dados, uma vez que o emprego da análise de componentes principais (ACP) é, sem dúvida, a opção mais adequada e sofisticada para formulação de indicadores sintéticos com diversas dimensões e maior nível de neutralidade na ponderação das variáveis. Todavia, ao serem incorporadas, no mesmo cálculo desse tipo de análise fatorial, organizações tão dispare nas dimensões supracitadas, há naturalmente uma tendência de se enviesarem os resultados e, por conseguinte, a validade comparativa das medidas.

Assim, nota-se que a estratégia de mensuração da governança – e, conseqüentemente, do desempenho das organizações públicas federais – possui algumas limitações analíticas que ameaçam a validade interna e as condições de generalização dos resultados, como se verifica em umas de suas principais conclusões:

O índice integrado mostra que apenas 3% das organizações estão em estágio aprimorado. Isso implica dizer que apenas 14 organizações possuem bons resultados em todas as dimensões desta avaliação (Governança Corporativa, de Pessoas, de Contratações, de TI e de Resultados) (...). Ou seja, 474 organizações públicas federais não possuem capacidade minimamente razoável de entregar o que se espera delas para o cidadão, gerindo bem o dinheiro público, cumprindo com suas competências e minimizando os riscos associados à sua atuação.

Vale ressaltar que, tanto no debate conceitual que subsidia o modelo teórico quanto na definição das questões, há uma clara inclinação ou sobrevalorização do controle burocrático institucional, em detrimento de outras formas de *accountability*. Nesse contexto, é razoável supor que organizações maiores, mais estruturadas e com recursos humanos e materiais adequados tendam a se destacar nos índices. Ao mesmo tempo, chama atenção o fato de que a concordância de todos os “mecanismos” de governança, de acordo com a nomenclatura da pesquisa, tende a gerar excessiva burocratização e rigidez, de modo geral, nas organizações públicas; especialmente, porque elas já possuem uma série de outras obrigações e compromissos, que variam consideravelmente de acordo com a sua amplitude, suas características e os legados associados às suas áreas de atuação.

4 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta nota técnica almejou discutir o tema da governança pública, com vistas a gerar subsídios ao debate contemporâneo e às estratégias de aprimoramento e desenvolvimento de capacidades de ação e efetivação de políticas públicas, em progresso no governo federal. Esse tipo de análise se faz necessário, na medida em que o debate sobre a gestão pública é geralmente contaminado por visões simplistas e baseadas em estereótipos. Do mesmo modo, as fragilidades do conhecimento sobre o tema também tendem a gerar problemas de excessivo normativismo nas propostas de mudanças, bem como adaptações inadequadas às realidades bastante díspares que caracterizam a administração pública federal brasileira.

Nesse sentido, é fundamental que o debate e a aplicação de medidas associadas à noção de governança sejam compreendidos dentro de um contexto mais amplo e realista. Para tal, é notória a necessidade de ponderar os desafios e as restrições inerentes à narrativa amplamente difundida da governança como panaceia para os problemas da administração pública. Ao contrário, devemos focar a atenção no mapeamento dos gargalos e barreiras estruturais, para que as organizações atuem de forma mais efetiva (sob diferentes perspectivas e valores) e, principalmente, discutir como se criarem capacidades para tanto.

Conforme abordado nesta nota técnica, iniciativas correntes, em geral inspiradas em uma abordagem prescritivo-formal à questão da governança, a exemplo do IIGG, têm apresentado limitações conceituais e metodológicas que aportam mais riscos do que contribuições ao debate sobre governança no Brasil.

O primeiro risco é não considerar a natureza dinâmica e múltipla dos fenômenos associados à ideia de governança. Não é plausível imaginar que, para se resolverem problemas políticos e de políticas públicas diversos, mediante arranjos de governança efetivos, basta designar ou defender um modelo de governança específico (*i.e.*, conselhos de administração, planos estratégicos, formas específicas de liderança e controle). Diferentemente de corporações privadas, que possuem predominantemente o lucro como objetivo, e os gestores, funcionários e acionistas como *stakeholders*, a realidade da administração pública é bem mais complexa e mutável. Ou seja, a implementação de políticas públicas vai variar de acordo com as características do setor, da realidade socioeconômica, de seus atores, incentivos e restrições, em um cenário democrático. Inclusive dentro do próprio setor público, a complexidade e a interdependência desses fatores entre as arenas de políticas públicas – como a de infraestrutura e a social, por exemplo – são bem diferentes. A noção de governança dinâmica sugere que os modos de governança variam no decorrer do tempo, de acordo com os desenhos dos seus

arranjos e as mesclas de ferramentas de políticas públicas disponíveis (Capano, Howlett e Ramesh, 2014).

Outro risco associado a iniciativas como o IIGG é o do fortalecimento de tendências à “agencificação” (Verhoest, 2013), em detrimento do estímulo à intersectorialidade e do desenvolvimento de articulações transversais e interinstitucionais. As abordagens prescritivo-formais, como a do IIGG, tendem a reforçar a ideia de que “boa governança” é um problema a ser tratado no interior das corporações, a partir da adoção de um conjunto de estruturas e procedimentos predeterminados. Porém, ainda que cada organização individualmente aprimorasse sua governança, não haveria nenhuma garantia de que esse processo levaria a uma melhor articulação institucional entre os órgãos e funções governamentais, que precisariam se entrelaçar para a adequada provisão de serviços públicos. De outro lado, uma abordagem desapegada de formatos organizacionais específicos, como a da governança como perspectiva analítica, pode contribuir para uma reflexão sobre governança que vá além das feições organizacionais e permita reflexões sobre os processos de integração necessários à condução de políticas públicas efetivas em ambientes complexos.

Além do reconhecimento do dinamismo e da relevância da reflexão em torno das articulações interinstitucionais (processos de integração) como subjacentes a uma perspectiva analítica da governança, é preciso ponderar as restrições de prescrições e visões normativas que, normalmente, são carregadas de juízos de valor e pouco conhecimento empiricamente validado, de positividade embutida em um suposto consenso e, sobretudo, de pressupostos de que a adoção de ideias e práticas bem-sucedidas em realidades políticas e administrativas díspares seja automática.

Outro aspecto que se destaca nessa discussão envolve a ênfase, em boa medida desproporcional, que é dada à suposta necessidade de aumento do controle institucional da administração pública, em detrimento de outras dimensões. É preciso que o controle seja mais bem equilibrado, com outras formas de *accountability* da administração pública, como a participação da sociedade, e é também mister reconhecer uma necessidade cada vez mais latente de flexibilidade e de menos rigidez, de modo a se propiciarem condições, por exemplo, para o experimentalismo ou processos de tentativa e erro, essenciais para o desenvolvimento de inovações. Esse enfoque padronizante no controle, de certa forma, é até contraditório, tendo em vista que os arranjos de governança nascem justamente para adequar diferentes soluções a problemas transversais, incertos e complexos, que nem o modelo burocrático hierárquico tradicional nem as estratégias de desagregação e competição do NPM conseguiram solucionar.

Do mesmo modo, há um foco positivo na estratégia da governança, ou seja, na habilidade do dirigente e/ou gestor de implementar efetivamente as prioridades estabelecidas na política – o que,

como vimos, reflete o conceito original de governança do Banco Mundial. No entanto, observa-se pouca atenção à dimensão de construção de capacidades de governança, isto é, mecanismos, competências e habilidades necessários para que os objetivos definidos sejam alcançados.

É justamente nesse ponto que as recomendações desta nota técnica se originam. O debate contemporâneo de gestão pública superou a ideia irrealista e ingênua de planos, reformas e propostas do tipo “modelo único para todos” (*one-size fits all model*), e passou a valorizar a combinação diversificada de tendências que possibilitam implementar soluções inovadoras e efetivas para os problemas públicos, cada vez mais complexos, transversais e incertos (Cavalcante, 2017). Logo, é essencial que as práticas da administração pública na Era da Governança sejam condizentes com tais tendências, em linha com o argumento de Bevir, Rhodes e Weller (2003, p. 203): “A governança é construída de forma diferente e continuamente reconstruída para que não haja um único conjunto de ferramentas” (tradução nossa).

Assim, em linha com a perspectiva que aborda a governança como estratégia analítica, vislumbra-se que o caminho na busca pelo aprimoramento da governança na administração pública federal requer o desenvolvimento de um metamodelo. Isto é, não se trata de prescrever os formatos organizacionais a serem adotados por todos os órgãos públicos, mas sim de oferecer ferramentas analíticas que instiguem reflexões dos agentes públicos sobre as mudanças que precisam ser feitas a partir do seu contexto de atuação, visando à qualificação das entregas públicas sob sua responsabilidade.

Somente um metamodelo desse tipo pode vir a instigar capacidades de reflexão e (re)desenho contextualizado de arranjos de governança no âmbito do setor público brasileiro, para que as diferentes ações e programas de governo se tornem mais efetivos, sendo promovidas as diversas articulações necessárias, envolvendo: *i*) múltiplos órgãos do aparato governamental; *ii*) governos e iniciativa privada; *iii*) governos e sociedade civil; *iv*) iniciativa privada e sociedade civil; e *v*) redes entre os três (Capano, Howlett e Ramesh, 2014).

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth. Washington, D.C.: The World Bank, 1989.

BANCO MUNDIAL. Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: governança e a lei. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017.

BEVIR, M.; RHODES, R. A.; WELLER, P. Comparative governance: prospects and lessons. *Public Administration*, v. 81, n. 1, p. 191-210, 2003.

BÖRZEL, T. A. Governance with (out) government: false promises or flawed premises? SFB-Governance Working Paper Series, Berlin, n. 23, 2010.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.). *Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities*. New York: Springer, 2014.

CAVALCANTE, P. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57–74, 1989.

GOMIDE, A.; PIRES, R., *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, v. 10, n. 4, p. 301-313, 2016.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996-2005*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 4012).

LE GALÉS, P. Urban policies in Europe: what is governed? *In*: BRIDGE, G.; Watson, S. (Eds.). *The New Blackwell Companion to the city*. Oxford: Blackwell, 2011.

LEVI-FAUR, D. From 'big government' to 'big governance'? *In*: _____. (Ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LYNN JUNIOR, L. E. Democracy's "unforgivable s". *Administration & Society*, v. 34, n. 4, p. 447-454, 2002. The persistence of hierarchy. *In*: BEVIR, M. (Ed.). *The Sage Handbook of Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2010, p. 218-236.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2352).

MARQUES, E. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. *In*: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Chapter 10: Public Governance. Paris: OECD Publishing, 2011. (Policy Framework for Investment User's Toolkit).

PETERS, B. G. Governance as political theory. *In*: YU, J.; GUO, S. (Eds.). *Civil Society and Governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. *In*: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016a. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26).

_____. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO *et al.* (Orgs.). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Brasília: ENAP, 2016b, p.189-210.

PLEHWE, D. Modes of economic governance: the dynamics of governance at the national and firm level. *In*: LEVI-FAUR, D. (Org.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking About Government. The role of magic concepts. *Public Management Review*, v. 13, Issue 5, 2011.

RHODES, R. A. W. 1996. The New governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p.652-667, 1996.

_____. Waves of governance. *In*: LEVI-FAUR, D. (Org.) The Oxford Handbook of Governance. Oxford University Press, 2012.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, v.5, n. 1, p. 29-58, 2005.

STOKER, G. *Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, 1998.

VERHOEST K. Agentification processes in the public sector: forms and governance. *In*: VALKAMA, P.; BAILEY, S. ANTTIROIKO, A. (Orgs.). *Organizational innovation in public services: forms and governance*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de: pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal, 2018. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/resultados.htm>>.

TROCHIM, W.; DONNELLY, *The Research Methods Knowledge Base*. 3rd ed. Cincinnati: Atomic Dog, 2008.

WAARDEN, F. The Governance of markets: on generating trust in transactions. *In*: LEVI-FAUR, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.