

GOVERNANÇA PÚBLICA: DAS PRESCRIÇÕES FORMAIS À CONSTRUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL

Pedro Cavalcante¹
Roberto Rocha C. Pires²

1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é situar duas diferentes perspectivas que têm disputado o entendimento do conceito de governança e seus usos. Busca-se também salientar um movimento observado na literatura contemporânea (internacional e nacional), que parte da crítica às perspectivas da governança como um conjunto de prescrições formais (ou tipos predeterminados de reformas) e tem caminhado no sentido de compreender a governança como uma perspectiva estratégica e situada para lidar com os desafios de coordenação e de implementação de programas governamentais em ambientes (internos e externos) cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos. A partir da discussão dessas diferentes perspectivas e de seus aspectos subjacentes, espera-se contribuir com a qualificação do debate sobre o tema, chamando a atenção para as condições sob as quais a reflexão sobre governança pode vir a ser útil para o aprimoramento e o desenvolvimento de capacidades de ação e de efetivação de políticas públicas pelo governo federal.

A temática vem ganhando proeminência na administração pública nos últimos anos, seja em empresas estatais, seja em agências reguladoras, em órgãos de controle ou nas organizações do Poder Executivo responsáveis pela formulação e pela implementação das políticas públicas. Observa-se, no entanto, que a mobilização e a disseminação de alguns conceitos e formas de abordar o tema da governança – em especial a perspectiva prescritivo-formal e suas associações com as funções de controle – têm provocado confusões, simplificado realidades complexas e assimétricas existentes no setor público, e gerado recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado brasileiro. Argumenta-se que, quando percebidas e exercitadas dessa forma, a reflexão e as práticas associadas à ideia de governança distanciam-se de uma contribuição ao aprimoramento e à efetividade das ações públicas. De outro lado, defende-se que, quando a governança é mobilizada como perspectiva analítico-operacional, há claros ganhos no sentido do enfrentamento dos desafios contemporâneos da administração pública na sua complexidade e diversidade, considerando os contextos específicos de atuação dos distintos atores e organizações governamentais e buscando a ampliação de suas capacidades e de seus recursos operacionais.

Este artigo possui quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 abordaremos, de forma sucinta, a evolução recente do conceito, sua proliferação e sua diversidade interpretativa. Em seguida, na seção 3 apresentamos as duas perspectivas em questão – prescritivo-formal e analítico-operacional – e discutimos seus propósitos, características e implicações distintos. Por fim, na seção 4 são tecidas algumas recomendações de caminhos para qualificar o debate atual sobre o tema.

1. Coordenador de estudos e políticas de Estado e democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, professor do mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea e do mestrado profissional em governança e desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

2 PROLIFERAÇÃO RECENTE E A DIVERSIDADE DE CONCEITOS DE GOVERNANÇA

O termo “governança pública” passou a ocupar, a partir dos anos 1980, um local 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 deste século, quanto a diversificação da sua presença em cerca de cinquenta campos de estudo (Levi-Faur, 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, a contratualização de metas, a incorporação de conselhos de administração e a transparência fiscal tornaram-se formas organizacionais recorrentes no mundo empresarial, como parte da boa governança corporativa (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, mas 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 governança até os anos 1970 é indicativa de que a solução para os problemas de desempenho e de responsabilização do setor público até então tinha uma resposta única: o modelo de administração burocrático tradicional. O desenvolvimento de capacidades de atuação dos governos passava pela criação de organizações tipicamente burocráticas – sejam ministérios, sejam 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 difusão de pacotes de reforma do aparato estatal internacionalmente difundidos e 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 (Marques, 2016). Com efeito, os resultados dessas reformas levaram os governos a repensar suas estratégias de coordenação intra e intergovernamental, bem como suas formas de articulação com os setores privado e não governamental (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Nessa linha, a ideia de governança emergiu associada à promoção de novas formas de integração, coordenação e articulação das atividades governamentais, com ênfase no fortalecimento das capacidades estatais (Cavalcante, 2017).

Finalmente, um terceiro aspecto a reforçar a profusão de sentidos e usos do termo governança no âmbito das organizações publicasse refere-se à crescente percepção da complexificação dos problemas, das possibilidades de solução e dos sentidos de desempenho e responsabilização no setor público. Nesse contexto, com os avanços tecnológicos e informacionais e as transformações econômicas, sociais e demográficas, aliados às crescentes demandas por mais transparência, participação social e

melhores serviços públicos em tempo de restrições fiscais, o termo governança passa a ser necessário aos debates para dar conta desse processo de crescente complexificação (Marques, 2016).

Nesse brevíssimo itinerário fica claro que, de um lado, a emergência do termo governança associa-se à necessidade de lidar com a superação das disfunções do modelo burocrático tradicional, mas, de outro, os seus usos e sentidos vão variar muito em função dos contextos organizacionais em que se dão as reflexões contemporâneas sobre governança. Esses sentidos e usos variam da preocupação com o controle das organizações privadas pelos seus acionistas à necessidade de se promover a integração do setor público, por meio de articulações entre diferentes governos (multinível), entre diferentes agências de um mesmo governo e entre estas e atores sociais e privados na busca de construção de capacidades e respostas à altura da complexidade dos problemas enfrentados (Levi-Faur, 2012; Peters, 2012; Lynn Jr., 2002; 2010).

3 PERSPECTIVAS DISTINTAS E SUAS IMPLICAÇÕES

Nas últimas décadas, como visto, o termo governança passou a estar envolto de uma diversidade de sentidos e usos, manifestos, em geral, em definições específicas de governança vinculadas ao tipo de organização em análise (governança pública, corporativa, global, sem fins lucrativos etc.), ao campo ou à atividade (governança ambiental, da internet ou de tecnologia de informação), bem como a um modelo particular (governança regulatória, participativa, multinível ou colaborativa). No entanto, por detrás dessa variedade nas formas de se definir a governança, destaca-se aqui as duas principais formas subjacentes de se pensar e abordar o tema. Importa-nos, sobretudo, salientar que cada uma dessas perspectivas implicará diferentes formas de traduzir a questão da governança em termos de práticas para a administração pública.

3.1 A perspectiva prescritivo-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. O termo "boa governança" (*good governance*), notoriamente criado 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 contexto democrático. O banco passou a medir e publicar indicadores de governança (*worldwide governance indicators*) para as nações que, em termos gerais, visa 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 de 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. Essa perspectiva aproxima-se muito da forma como as organizações do setor privado vêm praticando a governança corporativa, por meio da disseminação de pacotes de estruturas organizacionais predefinidas (conselhos de administração, contratualização etc.), voltadas ao controle do desempenho que interessa aos acionistas. Observa-se, portanto, que, na abordagem de boa governança, prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir (tanto em termos de forma quanto de finalidade) na direção de aprimoramento do desenho e do funcionamento do *policy-making*.

Obviamente, essa opção recebe um conjunto de críticas que a posiciona como uma abordagem ingênua (*naive*) e também um tanto quanto irrealista, a ponto de ser considerado um “conceito mágico” (Hupe e Pollitt, 2010). Segundo Hupe e Pollitt (*ibidem*), isso se deve ao fato de: *i*) a governança ser considerada uma retórica da moda; *ii*) sua abrangência de significados tende a gerar interpretações vagas e imprecisas; *iii*) possui uma alta carga de juízo de valor, evidente no próprio termo boa governança que se 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.

3.2 Governança como perspectiva analítica

A perspectiva que aborda 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 orientação para o estudo e a reflexão da atuação de organizações e suas relações com os ambientes nos quais se inserem.

Objetiva-se pesquisar como de fato operam os atores, os interesses, as estruturas, os mecanismos e os instrumentos na organização e na condução do processo de formulação e de implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal. Além disso, as análises visam explicar as diferenças entre 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 instrumento heurístico ou uma perspectiva analítica, que nos permite visualizar e problematizar a dinamicidade das formas de organização e atuação dos Estados e das suas políticas públicas (Capano, Howlett e Ramesh, 2014). Nas palavras de Rhodes (1996, p. 652): “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, torna-se útil à medida 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 dos 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” (*ibidem*, 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; 2016). Esses arranjos, por sua vez, podem e devem ser diversificados e dinâmicos, em função das características dos atores envolvidos,

dos diferentes contextos e legados dentro dos quais se dá a operação das organizações públicas e das políticas que elas conduzem.

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). 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 (des)construção das capacidades estatais em curso, permitindo reflexões prospectivas (ações de planejamento e desenho de estratégias) e retrospectivas (avaliação dos resultados e redesenho de programas) (Gomide e Pires, 2016; Machado, Gomide e Pires, 2017).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate e a aplicação de medidas associadas à noção de governança devem ser compreendidos dentro de um contexto mais amplo e realista. Para tanto, é fundamental termos em mente 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 das barreiras estruturais, para que as organizações atuem de forma mais efetiva (sob diferentes perspectivas e valores), e, principalmente, discutir como se criar capacidades para tanto.

Diversas iniciativas correntes têm buscado apropriar-se do conceito de governança para propor recomendações e rumos de reforma para a administração pública brasileira. Porém, quando este exercício funda-se em uma perspectiva prescritivo-formal, é possível que aporte mais riscos do que contribuições ao debate sobre os rumos da gestão pública no país.

O primeiro risco é ignorar a natureza dinâmica e múltipla dos fenômenos associados à ideia de governança. Não é plausível imaginar que, para resolver problemas políticos e de políticas públicas diversos, mediante arranjos de governança efetivos, basta designar ou defender um modelo de governança específico (isto é, 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, os funcionários e os 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, de incentivos e de restrições dentro de um cenário democrático. Inclusive dentro de próprio setor público, a complexidade e a interdependência desses fatores entre as arenas de políticas públicas, como de infraestrutura e 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 arranjos e as mesclas de ferramentas de políticas públicas disponíveis (Capano, Howlett e Ramesh, 2014).

Além do reconhecimento do dinamismo e das diferentes características do *policy-making* como subjacentes à governança, é preciso ponderar as restrições de prescrições e visões normativas que, normalmente, são carregadas de juízo 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 nesta discussão envolve a ênfase, em boa medida desproporcional, que é dada à suposta necessidade de aumento do controle institucional da administração pública, em detrimento a 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 também reconhecer uma necessidade cada vez mais latente de flexibilidade e menos de rigidez, de modo a propiciar condições, por exemplo, para o experimentalismo ou processos de tentativa e erro, essenciais para o desenvolvimento de inovações.

Assim, em linha com a perspectiva que aborda a governança como estratégia analítica, vislumbra-se que o caminho adiante 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 situadas por parte 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 poderia instigar capacidades de reflexão e (re)desenho contextualizado de arranjos de governança no âmbito do setor público brasileiro, para que os diferentes programas e ações de governo tornem-se mais efetivos ao promover as múltiplas articulações necessárias envolvendo: *i*) múltiplos órgãos do aparato governamental; *ii*) governos e empresas; *iii*) governos e atores não governamentais; *iv*) atores do mercado e da sociedade civil; e *v*) redes entre os três (Capano, Howlett e Ramesh, 2014).

REFERÊNCIAS

- BÖRZEL, T. A. **Governance with/out government**. False promises or flawed premises? Berlin: SFB, 2010. (SFB Governance Working Paper Series, n. 23).
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations shifting patterns of public management**. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.). **Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities**. Berlin: Springer, 2014.
- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- _____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- HUPE, P.; POLLITT, C. The magic of good governance. **Policy and Society**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2010.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996-2005**. Washington: World Bank, 2006. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 4012).
- LE GALÈS, 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*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LYNN JR., L. E. Democracy’s “unforgivable sin”. **Administration and Society**, v. 34, p. 447-454, 2002.

_____. The persistence of hierarchy. *In*: BEVIR, M. (Ed.). **The Sage Handbook of Governance**. Newcastle upon Tyne: Sage, 2010.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. Á.; 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.

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

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

RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-667, 1996.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO MUNDIAL. **Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth**. Washington: Banco Mundial, 1989.

_____. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017: governança e a lei**. Washington: Banco Mundial, 2017.