

# Boletim de Análise Político-Institucional

# 19

Dezembro 2018

Governança Pública



ipea



## GOVERNANÇA PÚBLICA

**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>

# Boletim de Análise Político-Institucional

**Organizadores:**  
Pedro Luiz Costa Cavalcante  
Roberto Rocha C. Pires

**Comitê Editorial:**  
Alexandre de Ávila Gomide  
Acir dos Santos Almeida  
Claudio Hamilton Matos dos Santos  
Janine Mello dos Santos  
Joana Luiza Oliveira Alencar  
João Cláudio Basso Pompeu  
Luís Carlos Garcia Magalhaes  
Maurício Mota Saboya Pinheiro  
Mauro Santos Silva  
Roberto Pires Messenberg  
Salvador Teixeira Werneck Vianna  
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

---

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea,  
2011-

Semestral.  
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

---

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste nono oitavo Boletim de Análise Político-Institucional é a tela Meninos no Balanço, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

# Sumário

---

<b>APRESENTAÇÃO: VARIEDADES DE GOVERNANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>5</b>
Pedro Cavalcante Roberto Rocha C. Pires	
<b>GOVERNANÇA PÚBLICA: DAS PRESCRIÇÕES FORMAIS À CONSTRUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL</b> .....	<b>9</b>
Pedro Cavalcante Roberto Rocha C. Pires	
<b>CONVERGÊNCIAS ENTRE A GOVERNANÇA E O PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	<b>17</b>
Pedro Cavalcante	
<b>GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS A PARTIR DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>25</b>
Roberto Rocha C. Pires Alexandre Gomide	
<b>(RE)CONTEXTUALIZANDO A GOVERNANÇA REGULATÓRIA: UMA VISÃO SISTÊMICA DE PROBLEMAS DE “SEGUNDA GERAÇÃO”</b> .....	<b>33</b>
Bruno Queiroz Cunha	
<b>GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: A NECESSIDADE DE IR ALÉM DO DISCURSO</b> .....	<b>43</b>
Igor Ferraz da Fonseca Daniel Pitangueira de Avelino	
<b>GOVERNANÇA MULTINÍVEL</b> .....	<b>49</b>
Renata Bichir	
<b>GOVERNANÇA PARA RESULTADOS</b> .....	<b>57</b>
Humberto Falcão Martins	
<b>GOVERNANÇA CORPORATIVA: ARGUMENTOS TEÓRICOS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA ASSOCIADAS À ABORDAGEM DE AGÊNCIA</b> .....	<b>67</b>
Mauro Santos Silva	
<b>GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: TRANSFORMAÇÕES E LACUNAS NAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL</b> .....	<b>75</b>
Leandro Freitas Couto José Celso Cardoso Jr.	
<b>O CONCEITO DE GOVERNANÇA APLICADO ÀS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA</b> .....	<b>83</b>
Alexandre Gomide Ana Karine Pereira	
<b>A QUESTÃO DO CONTROLE NO DEBATE DE GOVERNANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>91</b>
Ronaldo Alves Nogueira Francisco Gaetani	



## APRESENTAÇÃO: VARIEDADES DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Pedro Cavalcante<sup>1</sup>  
Roberto Rocha C. Pires<sup>2</sup>

O *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) tem como objetivo divulgar reflexões e estudos sobre os temas tratados na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. A publicação assume como vocação abordar questões atuais e relevantes da agenda político-institucional do país. Nesse sentido, este número 19 dedica-se ao tema da governança pública e visa discutir, sob diferentes perspectivas, a variedade de conceitos de governança, seus aspectos subjacentes (propósitos e características) e suas múltiplas aplicações, com vistas a qualificar o debate sobre o tema e ampliar nosso conhecimento sobre as estratégias de aprimoramento e desenvolvimento das capacidades de ação e efetivação de políticas públicas no Estado brasileiro.

Esta edição temática do Bapi justifica-se em razão da relevância e da proeminência que o debate sobre governança vem ganhando no âmbito da administração pública nos últimos anos. Além disso, a questão ganha ainda mais importância diante dos esforços que vêm sendo empreendidos no sentido de orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações do Executivo federal, como a Lei das Empresas Estatais,<sup>3</sup> a Lei das Agências Reguladoras<sup>4</sup> 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.

Nesse contexto, observa-se uma certa disputa pela fixação e definição do conceito de governança pública. A disseminação e a utilização de alguns conceitos – e seus princípios ou diretrizes de natureza normativa e prescritiva – têm provocado confusões e repercussões em termos de recomendações que podem gerar simplificações de realidades complexas e assimétricas do setor público.

Esse cenário de disputa e confusão conceitual não é exclusividade do contexto nacional, uma vez que é comum, tanto nos governos e organismos multilaterais quanto na academia, coexistirem visões que nem sempre são convergentes. Argumentamos que a questão problemática aqui não é a diversidade conceitual em si, mas sim as tentativas de resolução da situação por meio da simplificação (por vezes exagerada) do conceito, sem o devido embasamento teórico. Isso vem se refletindo, por exemplo, em processos de isomorfismo na construção de indicadores de governança para organizações bastante díspares, que incorporam um número bem amplo de dimensões de análise que tendem a gerar contradições inerentes entre elas. Além disso, os indicadores de boa governança também são criticados por não possuírem um modelo teórico que os sustente e focar predominantemente a “ginástica estatística”, o que pode gerar problemas de falta de consistência, correção e replicabilidade nos seus usos (Andrews, 2008).

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 na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

3. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/GsnszL>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

4. Projeto de Lei nº 6.621, de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/BHVrgK>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

A proposta deste boletim, portanto, é avançar na crítica da visão hegemônica e restrita de que a governança pode ser resultante de um pacote de reformas predefinido e imposto de forma exógena por agentes que desconhecem a variedade de interpretações sobre o fenômeno e o contexto político-institucional de atuação de cada organização do governo federal. Assim, as contribuições aqui organizadas buscam recuperar a multidimensionalidade do conceito de governança e, sobretudo, as suas potenciais contribuições para a construção de capacidades de ação no setor público brasileiro.

O conjunto de artigos a seguir contou com a colaboração de pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e de acadêmicos e praticantes convidados, em função de sua produção intelectual e de notória experiência acerca do tema.

Esta edição especial do Bapi almeja atingir dois grupos prioritários de público-alvo. Por um lado, busca-se sensibilizar dirigentes e gestores sobre a complexidade do fenômeno de governança pública e os problemas de excessivo normativismo nas propostas de mudanças, bem como de adaptações inadequadas às realidades política e administrativa variadas. Por outro, o Bapi propõe tornar-se um referencial conceitual de governança para pesquisadores, professores e estudantes de ciências sociais e do campo de públicas.

Assim, o boletim está dividido em três partes complementares. Na primeira, a ênfase dos artigos é introduzir um debate conceitual sobre governança pública. O trabalho de Pedro Cavalcante e Roberto Rocha C. Pires discute as duas diferentes perspectivas: a abordagem prescritiva-formal da “boa governança” e a governança como perspectiva analítica. No artigo seguinte, Pedro Cavalcante procura situar a convergência do termo governança no âmbito do paradigma do pós-nova gestão pública (NGP), além de apresentar recomendações práticas do caminho a seguir nas estratégias de aperfeiçoamento da governança pública. Já o estudo de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide propõe-se a explorar as articulações teóricas entre os conceitos de governança e de capacidades estatais, assim como desdobrá-las em uma estratégia analítico-operacional que seja útil para a reflexão sobre a condução das políticas públicas no Brasil.

A segunda parte dedica-se a distintos campos de aplicação e reflexão em torno do tema da governança. O texto de Bruno Queiroz Cunha estabelece um diagnóstico mais atual acerca de problemas de “segunda geração” no campo da governança regulatória, por meio de uma análise situada em debates pós-gerenciais e em um estágio de pós-agenciificação. Igor Ferraz da Fonseca e Daniel Pitangueira de Avelino analisam a relação entre a participação social e a agenda de boa governança, enfatizando a significativa discrepância entre os conceitos e suas experiências empíricas. O trabalho de Renata Bichir aborda o conceito de governança multinível, o qual destaca a importância da análise dos padrões de produção de políticas públicas a partir de dois eixos principais: as dimensões vertical e horizontal. Por fim, o artigo de Humberto Falcão Martins almeja sintetizar um conceito de governança para resultados a partir da perspectiva da NGP, diante da existência de distintos eixos de significação desse conceito.

Na última parte do Bapi, os artigos abordam a governança por tipo de organização ou atividade. Mauro Santos Silva analisa a governança corporativa tomando por referência a perspectiva convencional, com base na literatura econômica, que assume a governança como um problema de agência. O estudo de Leandro Freitas Couto e José Celso Cardoso Jr. aborda as principais mudanças ocorridas no processo orçamentário nos anos recentes no Brasil, particularmente desde a Constituição Federal de 1988, que revelam alterações no equilíbrio de forças na relação entre os atores envolvidos na governança orçamentária no nível federal. Na temática de infraestrutura, o trabalho de Alexandre Gomide e Ana Karine Pereira discute os fatores que impactam a execução do investimento nesse setor



no Brasil e defende a utilidade do conceito de governança como perspectiva analítica. O último artigo do boletim, de Ronaldo Alves Nogueira e Francisco Gaetani, trata da questão do controle no debate sobre governança no país, com vistas a problematizar e a identificar as consequências da ascensão do tema na agenda do Executivo federal, sobretudo capitaneada pelos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas da União – TCU) e de controle interno (Controladoria-Geral da União – CGU).

Boa leitura!

#### REFERÊNCIA

ANDREWS, Matt. The good governance agenda: beyond indicators without theory. **Oxford Development Studies**, v. 36, n. 4, p. 379-407, 2008.



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

Pedro Cavalcante<sup>1</sup>

Roberto Rocha C. Pires<sup>2</sup>

## 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 seus 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.



## 1 INTRODUÇÃO

No fim do século XX, intensos processos reformistas espalhados em países de todos os continentes do planeta procuraram introduzir mudanças no aparelho do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente a partir, principalmente, de práticas consolidadas em organizações da iniciativa privada. Esse movimento, denominado de nova gestão pública (NGP), ou *new public management* (NPM), obteve resultados bastante díspares, o que pode ser explicado pela diversidade e pela complexidade dos objetivos, bem como pelo arcabouço institucional preexistente nos países que influenciam o alcance das mudanças estruturais pretendidas (Pollitt e Bouckaert, 2011a).

É inegável, no entanto, que essas reformas, que perduram por algumas décadas, evoluíram e incorporaram diferentes entendimentos acerca do funcionamento da administração pública e, por conseguinte, novos princípios e diretrizes. É notório também que, diante dos altos custos transacionais e resultados aquém do planejado, os governos passaram a direcionar seus esforços em estratégias pragmáticas de melhorias incrementais e constantes, isto é, os *micro-improvements*, ou inovações nos processos e serviços públicos, que cada vez mais vêm ganhando dimensão central no setor público (Cavalcante *et al.*, 2017). Além disso, cabe destacar a convergência da gestão pública atual com o tema da governança, que, em diferentes formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes mapeados na literatura e na prática governamental contemporânea, também denominado de pós-NGP.

A temática vem se proliferado recentemente no campo da administração pública, assim como em outras áreas das ciências sociais (Levi-Faur, 2012). Neste artigo, governança é entendida como uma reformulação e uma ampliação das formas de relacionamento entre Estado e sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, na provisão de políticas públicas (Menicucci e Gontijo, 2016).

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é situar a convergência do termo governança com o debate de pós-NGP. Para tanto, este trabalho apresenta a evolução do movimento gerencialista ou NGP até as tendências do momento atual da administração pública, bem como as suas diferenças em relação às premissas originais da NGP. Por fim, são esboçadas a agenda de pesquisa e as recomendações práticas do caminho a se seguir nas estratégias de aperfeiçoamento da governança pública.

## 2 A EVOLUÇÃO DA NGP

A NGP surge, com maior ênfase, nos países anglo-saxões a partir de um conjunto de ideias acerca das deficiências do modelo burocrático clássico dominante nos governos ocidentais e da necessidade de respostas à crise fiscal dos anos 1970. Assim, são propostas reformas e mudanças direcionadas à

---

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.

reconfiguração da atuação e do papel do Estado (Christensen e Lægreid, 2007; Hood e Dixon, 2015). Em síntese, a NGP, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento que propagava uma série de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público, com o objetivo de obter melhores desempenhos.

Dada a sua complexidade e metamorfose no decorrer dos anos, a literatura tende a separar a NGP em duas gerações ou fases. A primeira, iniciada no fim dos anos 1970 e proliferada a partir da década seguinte, tinha como perspectiva central a necessidade de as organizações do setor público adaptarem-se e funcionarem aos moldes da iniciativa privada. A NGP consiste em um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (Christensen e Lægreid, 2007; Goldfinch, 2009).

Pollitt e Bouckaert (2011b) argumentam que a NGP, no âmbito administrativo, consiste no conjunto de conceitos e práticas específicos, tais como: ênfase no desempenho, por meio de mensuração de indicadores de custos, processos e resultados/impactos; preferência por formas organizacionais mais enxutas e especializadas em detrimento à ideia de grandes organizações multifuncionais; introdução generalizada de mecanismos típicos de mercado, como abertura à concorrência, remuneração por desempenho e foco no tratamento de usuários de serviços como clientes. Uma categorização recorrente na literatura desenvolvida por Dunleavy *et al.* (2006) condensa o movimento gerencialista em três grandes diretrizes: *i*) desagregação: hierarquias mais amplas e internamente mais planas, com controles via sistemas gerenciais e de informações; *ii*) concorrência: separação comprador/prestador nas estruturas governamentais com vistas a promover competição entre potenciais prestadores de serviços; *iii*) incentivação: motivação de servidores restrita a incentivos pecuniários de desempenho.

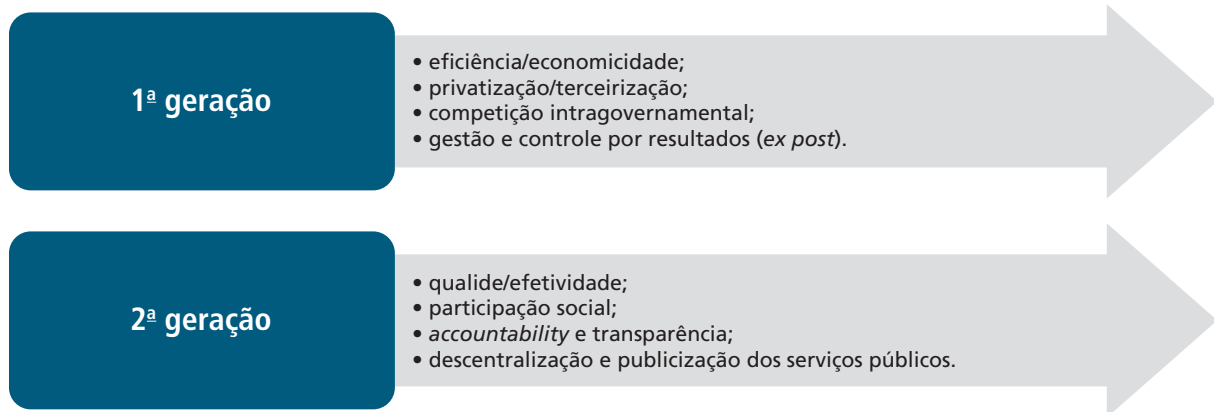
A segunda geração da NGP caracteriza-se pelo fato de que o enfoque das iniciativas reformistas pela busca por eficiência e redução de gasto é complementado pela priorização da qualidade dos serviços prestados, pelo empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos e por *accountability* e transparência.

Essa característica de maior envolvimento societal na gestão e no *policy-making* reflete também na diversificação da participação não apenas da sociedade civil, mas também do setor privado, o que resultou em estratégias inovadoras de condução de serviços públicos para além da própria execução, privatização e contratualização (terceiro setor).

Assim, o objetivo de promoção de um governo mais flexível e eficiente, como também responsivo à sociedade, intensificou o uso de ferramentas de gestão de desempenho, tanto em processos de avaliação e monitoramento das políticas quanto no gerenciamento dos recursos humanos. Ademais, é evidente a tendência de enxugamento das responsabilidades e funções estatais, seja na transferência para os governos regionais ou locais, seja para novas formas de publicização dos serviços públicos, instituições com fins lucrativos ou não (Goldfinch, 2009; Pollitt e Bouckaert, 2011b).

Nota-se, portanto, uma clara complexificação dos objetivos e princípios norteadores entre a geração original do movimento e as reformas da segunda fase. A figura 1 sintetiza essa mudança.

FIGURA 1  
Características das duas gerações da NGP



Elaboração do autor.

Apesar de as reformas não terem alcançado os resultados planejados, isso não significa que os seus objetivos e diretrizes não tenham gerado mudanças no funcionamento da administração pública pelo mundo. E é justamente essa influência que discutiremos na próxima seção.

### 3 CONVERGÊNCIA ENTRE GOVERNANÇA E O PÓS-NGP

Diante da complexidade e do dinamismo das reformas e tentativas de mudança da administração pública, a literatura que analisa o pós-NGP converge para a percepção de que os princípios e as diretrizes que vêm norteando as práticas de gestão constituem um processo mais de continuidade e incrementalismo do que propriamente ruptura com o paradigma anterior.

Cabe salientar que esse novo direcionamento ainda se justifica devido aos efeitos indesejáveis causados pelas reformas da NGP. Os processos de agenciamento e descentralização excessivos geraram alta fragmentação e desagregação do aparato administrativo do Estado, e, por conseguinte, reduziram a capacidade de coordenação e controle das ações governamentais (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt, 2010; Dommert e Flinders, 2015).

Assim, a visão hegemônica é que a prática da gestão no século XXI tende a desvincular-se do enquadramento pleno aos modelos ou paradigmas e enfatizar em tendências, em termos de princípios e diretrizes (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2011a; Greve, Lægreid e Rykkja; 2016). Nesse contexto, a administração contemporânea não apenas mantém alguns componentes originais do movimento gerencialista, tais como a eficiência, a gestão por desempenho e o foco nos resultados/impactos, mas, sobretudo, incorpora e enfatiza a combinação de outros princípios e diretrizes na construção de arranjos de governança propensos a processos inovadores (Cavalcante, 2017). Assim, as tendências do pós-NGP são:

- a) *colaboração e parcerias*: processos colaborativos de variadas formas;
- b) *redes*: atuação em redes na provisão de serviços públicos;
- c) *visão integrada e holística*: serviços públicos integrados e perspectiva da administração como um todo – coesa e coerente;

- d) *coordenação e controle*: fortalecimento das capacidades de coordenação e monitoramento das políticas estratégicas, especialmente pelo núcleo de governo;
- e) *accountability*: processos de ampliação da prestação de contas e capacidade de respostas da administração pública à sociedade;
- f) participação e engajamento: ampliação de canais de participação social no *policy-making* e fomento ao envolvimento da sociedade;
- g) *e-government*: incorporação frequente do uso de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público, bem como acesso e envolvimento do cidadão;
- h) *liderança*: importância do papel do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública, sobretudo em processos empreendedores;
- i) *fortalecimento da burocracia pública*: profissionalização e valorização do quadro funcional do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente, interdisciplinar e responsivo à sociedade.

Ademais, a característica mais emblemática da gestão pública atual é a convergência com o tema da governança, que, em diferentes formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes do pós-NGP mapeados na literatura e na prática governamental (Cavalcante, 2017) e bastante alinhado com as análises de Menicucci e Gontijo (2016):

o tema governança se tornou um lugar-comum no debate contemporâneo sobre gestão pública e políticas públicas e uma palavra-chave durante os anos 1990, definindo um novo papel para o Estado na sociedade (...). O termo tem forma bastante heterogênea, governança empreendedora, governança cooperativa, boa governança, governança participativa, governança local e governança sociopolítica, entre outras (...). Em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento ente o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, como tal marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado (Menicucci e Gontijo, 2016, p. 17).

Apesar de limitações dessa comparação, com base nessas tendências é possível identificar diferenças entre o direcionamento atual da administração pública em relação às premissas originais do movimento NGP. Como foi mencionado anteriormente, essa mudança ocorreu de forma incremental nas últimas três décadas; embora seja um processo evolutivo, todavia, é notória a distinção entre a gestão pública no início da NGP e o seu debate atual. O quadro 1 sintetiza tais diferenças.

QUADRO 1  
Diferenças da NGP e do pós-NGP no debate de governança pública

	NGP original	Pós-NGP no debate de governança pública
Foco	Cliente/consumidor.	Cidadão como parceiro.
Fonte inspiradora	Lógica do mercado.	Redes.
Crenças fundamentais	Eficiência. Competição. Contratos.	Confiança. Reciprocidade.
Orientação estratégica	Desagregação. Concorrência. Incentivação (pecuniária).	Visão holística e integrada. Colaboração. Profissionalização e inclusão.
Visão do Estado	Superioridade administrativa do mercado.	Fortalecimento da capacidade burocrática (interativa).

Fonte: Cavalcante (2017).

Enquanto a fonte inspiradora da administração pública tradicional, dentro da perspectiva do modelo burocrático, é a hierarquia, a da NGP é, principalmente, a lógica do mercado. No pós-NGP, a inspiração advém das redes, nas quais a gestão e a provisão de políticas públicas passam a se fundamentar. Assim, diferentemente da NGP, com as suas crenças fundamentais de eficiência, competição e contratos, no debate de governança pública elas são mais próximas da confiança e da reciprocidade

Se na sua essência, nas reformas da NGP preconizavam a desagregação das organizações públicas, a concorrência ou a competição intragovernamental e o foco em incentivos pecuniários atrelados ao desempenho (Dunleavy *et al.*, 2006), atualmente as orientações envolvem a visão holística e integrada da ação pública, a colaboração e a formação de redes, a ênfase em incentivos para além dos pecuniários, incluindo interdisciplinaridade e responsividade dos servidores perante à sociedade, como também o envolvimento e o engajamento da sociedade.

Destaca-se ainda a convergência dessas tendências com o conceito de governança nas organizações do setor público (Menicucci e Gontijo, 2016), uma vez que elas pressupõem a atuação em sociedades complexas e pluralistas como as atuais, fundamentada nas redes de parcerias e colaborações. Essa ampliação diversificada das formas de relacionamento estatal pode se materializar pelo compartilhamento de atividades e funções para agentes privados, buscando, primariamente, objetivos relacionados à eficiência e ao desempenho, como na primeira geração do movimento gerencialista ou com objetivos de democracia e *accountability*, próximos das iniciativas mais recentes.

Se a administração pública tradicional voltava-se para o usuário e a ênfase da NGP oscilou de cliente e, posteriormente, consumidor, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público.

Em relação ao papel do Estado, em vez de valorizar o isolamento da burocracia, aos moldes do modelo tradicional, ou a supremacia do mercado na provisão dos serviços públicos, o olhar volta-se ao fortalecimento da capacidade da burocracia em liderar esse processo, porém com uma relação mais interativa com a sociedade. Nesse sentido, a governança pública reconhece a importância da função estatal nas políticas públicas, mas não como único remador, e sim como direcionador (Sørensen, 2012). Essa concepção mais híbrida de administração pública reforça a relevância da liderança e do aparato estatal na provisão de serviços públicos, reconhecendo que a capacidade inovadora tende a ampliar-se quando articulada com atores sociais e da iniciativa privada, tanto nos processos deliberativos quanto na implementação e no controle das políticas públicas (Cavalcante, 2017).

Com base nessas tendências e características colaborativas, a governança tende a ampliar as capacidades estatais e as condições à inovação no setor público, como bem expõe Sørensen (2012) no trecho a seguir:

formas interativas de governança proporcionam uma forma de envolver atores relevantes para alcançar uma melhor compreensão da natureza desses problemas, estimulando e explorando seu compromisso de encontrar e implementar soluções viáveis e de avaliar a qualidade dos resultados de governança (...). A inovação é vista como impulsionada por interações institucionalmente estruturadas entre múltiplos atores com diferentes recursos, competências e perspectivas, e a tarefa dos gerentes de inovação é projetar condições institucionais que promovam e orientem essa interação (Sørensen, 2012, p. 218-219).

O papel do quadro funcional no setor público, portanto, no contexto da governança pública, depende do fortalecimento de capacidades interdisciplinares, de constante responsividade à sociedade, como também de liderança com componentes interativos.

#### 4 CAMINHO A SEGUIR: RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS E AGENDA DE PESQUISA

Este artigo procurou contextualizar o conceito de governança dentro do debate contemporâneo da administração pública após as ondas reformistas baseadas na NGP. Diante da variedade de definições do termo (Levi-Faur, 2012), utilizou-se governança como reestruturação e alargamento das estratégias de relacionamento do setor público com a sociedade e os agentes privados (Menicucci e Gontijo, 2016).

Esse debate e essa linha de pesquisa são essenciais para superarmos visões estigmatizadas e excessivamente normativas que nortearam e continuam influenciando as discussões sobre o funcionamento do setor público.

A era pós-NGP, em vez de focar esforços reformistas de grande escala, pressupõe uma visão do funcionamento da máquina pública mais realista e equilibrada entre setor público, privado e sociedade civil. Assim, tende a impactar a aplicação dos princípios e das diretrizes (tendências) nos instrumentos de gestão e processos/serviços inovadores. Nessa direção, do ponto de vista da construção de capacidades de gestão para efetivação das políticas públicas convergente ao debate de governança, em diferentes graus e medidas, as ações governamentais devem considerar as seguintes recomendações:

- fomento à colaboração, às parcerias e às redes não restritas ao relacionamento intragovernamental, mas também formatos alternativos entre o setor público e a sociedade, o governo e o mercado e a sociedade e a iniciativa privada na provisão de serviços públicos;
- promoção de estratégias que ampliem as formas alternativas de *accountability* para além do burocrático (interno e externo) e o engajamento social no *policy-making*, seja de forma presencial, seja via iniciativas de *e-government*;
- fortalecimento de instrumentos de coordenação, sobretudo no núcleo de governo, para implementação de planos de governo de caráter holístico e integrado com monitoramento transparente do desempenho;
- seleção, formação e treinamento do quadro funcional do Estado e das lideranças voltadas para o aprimoramento de habilidades e competências para atuarem de forma interativa e responsiva em atividades nos diferentes arranjos de governança e em suas intercessões.

Do ponto de vista de agenda futura de pesquisa, esse panorama da gestão pública pode ser complementado por investigações mais detalhadas, sejam por estudo de casos, sejam por análises comparadas de políticas ou setores governamentais, acerca das características dos arranjos institucionais das políticas públicas. Além disso, é importante pesquisar as barreiras, os fatores facilitadores, como também os resultados e os impactos de experiências de ações e programas que inovaram na forma de estruturar e dividir as responsabilidades entre setor público, privado e sociedade civil.



## REFERÊNCIAS

- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).
- CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.
- DOMMETT, K.; FLINDERS, M. The centre strikes back: meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, 2010-14. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 1-16, 2015.
- DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead: long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.
- GOLDFINCH, S. New Zealand: reforming a new public management exemplar? *In*: GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. (Eds.). **International handbook of public management reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.
- GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Eds.). **Nordic administrative reforms: lessons for public management**. Berlin: Springer, 2016.
- HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? *In*: LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.
- POLLITT, C. Simply the best? The international benchmarking of reform and good governance. *In*: PIERRE, J.; INGRAHAM, P. (Eds.). **Comparative administrative change and reform: lessons learned**. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2010.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-Weberian state**. Oxford: Oxford University Press, 2011a.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Continuity and change in public policy and management**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011b.
- SØRENSEN, E. Governance and innovation in the public sector. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.



# GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS A PARTIR DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Roberto Rocha C. Pires<sup>2</sup>

Alexandre Gomide<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste artigo propomos explorar as articulações teóricas entre os conceitos de governança e de capacidades estatais, assim como desdobrá-las em uma estratégia analítico-operacional que seja útil para a reflexão sobre a condução das políticas públicas no Brasil. Essas articulações fazem-se necessárias frente a um crescente debate sobre a questão da governança que tem sido atualmente ocupado por perspectivas que enfatizam a dimensão do controle do Estado, como se os desafios enfrentados por suas organizações fossem semelhantes ao de corporações privadas que se submetem ao controle dos seus acionistas. Tais concepções, em geral, negligenciam as oportunidades oferecidas pelas reflexões sobre governança para a (re)construção de capacidades estatais. Assim, de forma a contribuir para um debate mais ampliado, buscamos apontar caminhos por meio dos quais os debates teóricos e as ações práticas em torno da questão da governança pública possam repercutir em processos de desenvolvimento de capacidades de ação por parte dos atores estatais encarregados de produzir serviços públicos.

Este trabalho segue organizado da seguinte forma. Primeiro, na seção 2 desenvolvemos as articulações teóricas entre os conceitos de governança e capacidades estatais. Em seguida, na seção 3 apresentamos uma forma de tratar analítica e operacionalmente essas questões, por meio da abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação. Finalmente, na seção 4 tecemos as considerações finais.

## 2 ARTICULAÇÕES TEÓRICAS ENTRE OS CONCEITOS DE GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS<sup>4</sup>

O conceito de capacidades estatais tem uma longa história nas ciências sociais e tem sido definido de forma diferente por diversos autores, de acordo com os seus propósitos analíticos e as tradições teóricas (Cingolani, 2013). Nesse sentido, podem ser identificados pelo menos dois níveis ou duas gerações de análise (Jessop, 2001). Em um nível mais amplo, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, o que, por sua vez, exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania das nações, como dirigir um aparato coercitivo, arrecadar tributos e administrar um sistema de justiça. Essa primeira abordagem guiou uma primeira geração de estudos sobre o tema, que foram, em grande parte, dedicados à análise dos processos históricos de construção dos Estados. Tais análises embasaram estudos subsequentes sobre a diferenciação e a autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Levi, 1988; Mann, 1993).

1. Os autores agradecem os comentários críticos e as sugestões de aprimoramento do texto feitos pelo comitê editorial deste *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), em especial a Maurício Saboya Pinheiro e Salvador Werneck Viana.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Diretor da Diest e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

4. Esta seção baseia-se em uma discussão mais extensa já realizada em artigo produzido pelos autores e publicado na *Revista de Sociologia e Política* (Gomide e Pires, 2016).

Por sua vez, uma segunda geração de estudos procurou refletir sobre as capacidades que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews, 2012). Em um nível mais concreto em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do Estado em ação ou *policy capacities* (Painter e Pierre, 2005; Wu, Ramesh e Howlett, 2015) – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e as competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los.

A virada para o século atual foi marcada por transformações profundas não só no pensamento, mas, sobretudo, nas formas como os Estados se organizam e atuam – transformações estas que vêm ocorrendo não só dentro dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado. Nesse contexto, a capacidade estatal começa a relacionar-se com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente (Huerta, 2008). Nas palavras de Rhodes (1996):

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 (Rhodes, 1996, p. 652).

A literatura sobre governança discute as possibilidades de configurações dessas relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Quanto à ideia de mercado, esta sugere que as interações entre os atores baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). Apesar da dissociação entre estes três princípios e de sua apresentação em uma aparente sequência, na prática o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolve a combinação dos três elementos, com permanentes tensões advindas da sua coexistência, sendo que raramente é possível falar da substituição completa de um pelo outro.

Nessa linha, diversos autores têm referido os debates sobre Estado a partir de um itinerário intelectual que parte de um crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais desconcentrados, envolvendo a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação (Levi-Faur, 2012). Isso porque, de um lado, os grandes aparatos estatais verticalizados (que se constituíram em meados do século XX) fragmentaram-se a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e, por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis. Assim, a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexas, em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuídas ou compartilhadas entre atores governamentais diversos e atores não governamentais (Schneider, 2005).

Além de contribuir para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo, a ideia de governança suscita questionamentos acerca do impacto dessas mudanças sobre as capacidades do Estado em produzir políticas públicas: os governos tornaram-se menos capazes de definir seus rumos e executar suas ações? Ou simplesmente alteraram as formas de o fazerem? Em outras palavras, as transformações do Estado exigem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas.

Sobre as relações entre capacidades estatais e transformações do Estado, é possível encontrar três perspectivas na literatura (Matthews, 2012). Na primeira delas, as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Tratam-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” ou da percepção de perda de controle do Estado sobre os processos de políticas públicas, a partir da emergência e do adensamento das interações entre os atores estatais, do mercado e da sociedade civil. A desagregação e a fragmentação das estruturas burocráticas verticalizadas, além da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, os governos subnacionais e o mercado, foi compreendida por muitos analistas como perda de capacidade estatal, abrindo espaço para o maior protagonismo do mercado e da sociedade (Zehavi, 2012).

Em reação aos prováveis exageros cometidos por essa primeira narrativa, surgiu uma segunda perspectiva, baseada no argumento de que ocorreram transformações nas funções e nos papéis do Estado, mas não necessariamente a diminuição das suas capacidades. Autores nessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade ou relevância. Segundo autores dessa perspectiva, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado positivo para o Estado regulador (Majone, 1999). Este novo papel (o de guiar – *steer* – em vez de remar – *row*) ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (Matthews, 2012).

Por fim, para além das disputas entre as interpretações que propuseram a redução ou a substituição das capacidades estatais tradicionais, percebe-se, mais recentemente, a emergência de uma terceira perspectiva, a qual defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Autores nessa linha têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição. Como afirma Offe (2009):

a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade (...). É possível pensar na existência de “forças auxiliares” [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público (...), podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz (Offe, 2009, p. 12).

Arranjos institucionais mais sofisticados, envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada para atores estatais subnacionais e não estatais, podem contribuir para a construção de novas capacidades, pois adicionam mais capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (Matthews, 2012).

Assim, entende-se que tais perspectivas colocam desafios analíticos, exigindo desenvolvimentos conceituais. Em primeiro lugar, elas sugerem que a relação entre “governança” e “capacidades estatais” é aberta e indeterminada. Dependendo de quais atores estão envolvidos, como eles interagem e qual é a distribuição de papéis e de funções entre eles, a governança pode ser associada com Estados mais capazes. Portanto, na análise dos arranjos institucionais (ou da governança) das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais.

Em segundo lugar, acrescenta um ponto de vista relacional à ação governamental, ao enfatizar a inclusão de múltiplos atores e os procedimentos de negociação/articulação entre eles, tanto para a interação entre os diferentes grupos sociais com a burocracia estatal quanto na coordenação entre as diferentes organizações estatais. A literatura tradicional sobre as capacidades estatais, ao focar a autonomia do Estado, ignorou esta dimensão relacional. Os estudos clássicos que tentaram explicar o sucesso dos Estados desenvolvimentistas do século passado atribuíram grande importância à dimensão burocrática (a existência de burocracias “weberianas”), demonstrando como fatores-chave a profissionalização dos quadros governamentais, sua autonomia e os instrumentos de planejamento e coordenação. No entanto, tal como sugerido pela terceira perspectiva sobre a relação entre governança e capacidade do Estado, a inclusão de múltiplos atores, processos de diálogo entre Estado e sociedade, e a criação de consensos mínimos sobre questões de política são uma faceta importante para o estudo contemporâneo do Estado, especialmente nos casos de países sob o regime democrático (Edigheji, 2010). Tais capacidades de caráter relacional estariam associadas à legitimidade da ação do Estado, à mobilização social e à acomodação de interesses conflitantes, elementos que não eram centrais nas experiências dos Estados desenvolvimentistas autoritários.

Portanto, a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, propõe-se uma calibração conceitual, pois uma análise sobre as capacidades estatais apenas em função da clássica noção associada à meritocracia e à autonomia burocrática não irá capturar as potencialidades produzidas pelas transformações do Estado. Para perceber tais possibilidades, portanto, é necessário adicionar a nova dimensão dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e as interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas. Deste modo, entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: *i*) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; *ii*) político-relacional, associadas às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.

### 3 GOVERNANÇA E CAPACIDADES EM UM MODELO ANALÍTICO-OPERACIONAL

Nesta seção apresentaremos algumas ferramentas analíticas que permitem a aplicação da discussão teórica anterior na reflexão sobre casos concretos de políticas e serviços públicos no contexto brasileiro. Desenvolve-se a abordagem analítica dos arranjos e instrumentos de implementação, a qual permite compreender a condução de políticas e serviços públicos em ambientes político-institucionais complexos (envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privadas, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário etc.) Tal abordagem oferece benefícios tanto

para o desenho de novos programas e projetos quanto para a gestão de políticas em andamento ou para a avaliação de projetos já concluídos, pois permite mapear os atores, os processos e os instrumentos necessários, além de antecipar os gargalos, as lacunas e as insuficiências em termos de capacidades estatais que podem prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas políticas. Em suma, a abordagem dos arranjos e dos instrumentos da ação pública favorece a reflexão sobre as diferentes estratégias possíveis para a análise e a modelagem da condução de políticas públicas.

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores, os processos e os recursos a serem articulados para a execução de uma política: burocracias de diferentes órgãos e diferentes níveis de governo, parlamentares, comissões legislativas, processos judiciais, organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais), entre outros. O artigo *O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura*, de Alexandre Gomide e Ana Karine Pereira, neste número 19 do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), fornece um exemplo ilustrativo desse tipo de reflexão em torno dos projetos de infraestrutura, ao revelar a multiplicidade de atores envolvidos e a complexidade do processo de articulação. Como bem descrito pelos autores, em torno de cada projeto ou programa estarão arranjadas, bem ou mal, organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Assim, podemos definir um arranjo como o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide e Pires, 2014). Quando nos referimos ao arranjo de uma política pública, estamos basicamente chamando a atenção para o modelo de governança implícito na sua condução. Um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos e estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico. Dessa forma, o arranjo constitui justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas.

Os arranjos completam-se e são preenchidos pelos instrumentos específicos que dão sustentação e organizam as relações no cotidiano de implementação da política. Tal como definido por Salamon (2002), os instrumentos são o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”. De outra forma, os instrumentos são também dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações entre o governo e seus governados (Lascoumes e Le Galès, 2007). Há, na literatura contemporânea, uma série de esforços no sentido da conceptualização e do desenvolvimento de tipologias de instrumentos governamentais (Ollaik e Medeiros, 2011). Estes podem incluir medidas de caráter legislativo e regulatório, econômico e fiscal, convenções e incentivos, informativo e de comunicação. Exemplos específicos de instrumentos contemplam processos de conveniamento, editais, licitações, bancos de dados e índices, esquemas de certificação, isenção tributária etc. Os instrumentos acabam não só dando estrutura aos arranjos, mas também influenciando diretamente o seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores, assim como os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir (Lascoumes e Le Galès, 2007).

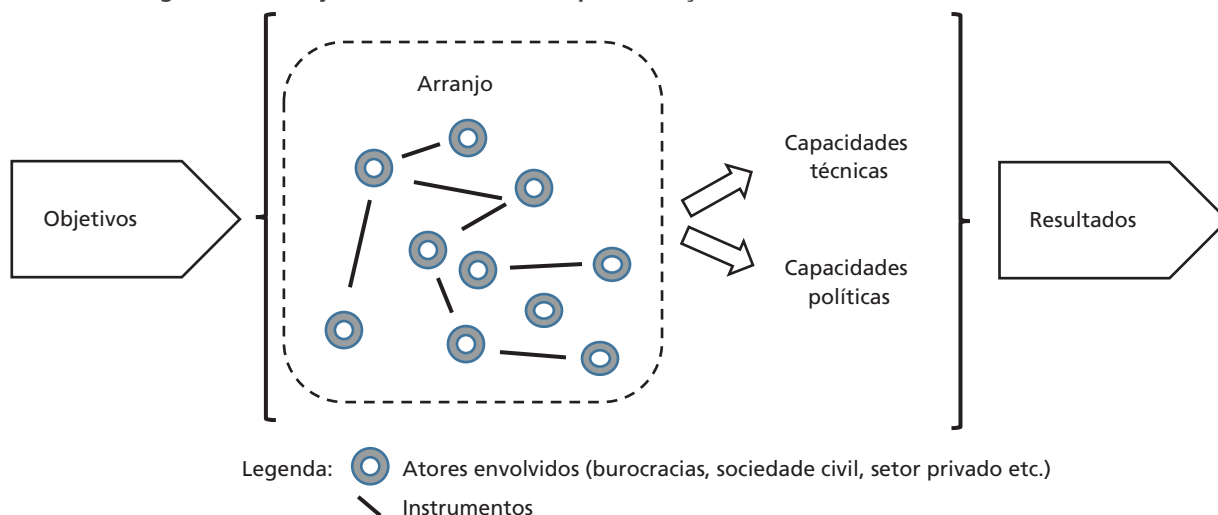
Assim, arranjos e instrumentos definem uma configuração específica para a articulação dos atores envolvidos, contribuindo (ou não) para a produção e a manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas governamentais. Eles podem assumir contornos dos mais variados, em função da

mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas dos diferentes atores envolvidos. A identificação desses elementos e sua compreensão são passos importantes para a análise de por que algumas ações governamentais são mais bem-sucedidas do que outras. Pois, a depender da forma como se configuram estes arranjos e instrumentos – isto é, como incluem, coordenam e governam a interação entre os atores relevantes –, eles podem gerar maiores ou menores capacidades de execução para a política pública em questão, tal como já demonstrado a partir do estudo de variados casos empíricos (Gomide e Pires, 2014; 2016).

De forma sintética, a abordagem proposta pode ser assim representada (figura 1): partindo-se dos objetivos estipulados para uma política (plano, programa, projeto ou ação governamental), argumenta-se que a consecução de seus resultados é dependente do arranjo institucional que se configura para sua condução, envolvendo os múltiplos atores relevantes e os instrumentos que rotinizam as suas interações. Tal configuração envolverá atores do Estado (das burocracias governamentais e dos sistemas representativo e de controle), da sociedade (sistema participativo) e do mercado (empresas privadas). A interação entre esses atores e a mobilização de recursos por partes deles precisam ser mediadas por instrumentos que estruturam a ação coletiva para lidar com o problema público em questão, por meio de variadas formas de articulação (hierarquia, mercado e redes). A depender da qualidade dessa configuração (atores e instrumentos), o arranjo produzirá as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais necessárias à produção dos resultados esperados.<sup>5</sup>

Quando comparada com as abordagens prescritivo-formais, que insistem na replicação de formas organizacionais predeterminadas,<sup>6</sup> a abordagem aqui proposta apresenta vantagens ao levar em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação, as características específicas do contexto político-institucional brasileiro e, por fim, ao enfatizar a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos.

FIGURA 1  
Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Elaboração dos autores.

5. Em Pires (2016) há um detalhamento dos passos que caracterizam essa abordagem analítica, assim como a apresentação de um exemplo ilustrativo de aplicação em um caso concreto de política pública.

6. Ver artigo *Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental*, de Pedro Cavalcante e Roberto Rocha C. Pires, neste número 19 do Bapi.



Dessa forma, tal abordagem tem o potencial de contribuir para a modelagem organizacional da condução de políticas públicas em ambientes político-institucionais específicos e complexos. Em análises retrospectivas, a abordagem dos arranjos permite compreender os resultados obtidos por uma política ou projeto a partir das características do seu processo de implementação. Em análises prospectivas, em casos de políticas ainda na fase de desenho e planejamento, a abordagem dos arranjos permite a antecipação de gargalos, insuficiência e problemas de implementação que podem vir a impactar negativamente os resultados.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo das articulações teóricas entre os conceitos de governança e capacidades estatais, chegamos à abordagem analítico-operacional dos arranjos e instrumentos de implementação. Tal abordagem, fundamentalmente, chama a atenção para o conjunto de atores, processos e mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles na condução de ações governamentais. Dessa forma, difere das abordagens com foco restrito às dinâmicas corporativas internas ou baseadas em “melhores práticas”. Além disso, permite-nos ir além de análises excessivamente centradas no aprimoramento dos mecanismos de controle, lançando luzes sobre os elementos e as dinâmicas associados ao desenvolvimento de capacidades de ação estatal, além de trazer à atenção os gargalos, os limites e as contradições que impedem ou dificultam que a política viabilize as intenções originais, criando bases sólidas para a melhoria da eficiência e da legitimidade da ação estatal.

O sucesso e a efetividade de toda política, pelo menos em parte, pode ser tributado ao seu modelo de governança. A abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação sugere caminhos práticos para que os agentes governamentais possam pensar a (re)construção desses modelos, levando em consideração as características específicas de cada política, do contexto e dos ambientes político-institucionais no quais são executadas.

#### REFERÊNCIAS

- CINGOLANI, L. **The State of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Tokyo: UN-Merit, 2013. (Working Paper, n. 53).
- EDIGHEJI, O. **Constructing the 21st Century developmental State: potentials and pitfalls**. Cape City: HSRC Press, 2010.
- 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.
- HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, v. 30, p. 119-134, 2008.
- JESSOP, B. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MANN, M. **The sources of social power: the rise of classes and nation-states, 1760-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MATTHEWS, F. Governance and State capacity. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

OFFE, C. Governance: an “empty signifier”? **Constellations**, v. 16, p. 550-562, 2009.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds.). **Challenges to State policy capacity**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO, A. *et al.* (Orgs.) **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: Enap, 2016.

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

SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

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

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

TILLY, C. **The formation of National States in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

ZEHAVI, A. New governance and policy instruments. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

# (RE)CONTEXTUALIZANDO A GOVERNANÇA REGULATÓRIA: UMA VISÃO SISTÊMICA DE PROBLEMAS DE “SEGUNDA GERAÇÃO”

Bruno Queiroz Cunha<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Verifica-se um maior peso regulatório na dinâmica das economias capitalistas mundiais nas últimas décadas, fruto da priorização de medidas indiretas de intervenção estatal (Anheier e Alter, 2016). Pretensamente, o ganho de importância relativa da regulação significaria a substituição de ferramentas de cunho mais interventivo, como os instrumentos distributivos diretos e de natureza fiscal.

Outra característica da agenda que preconiza a governança estatal por meio da regulação é a ênfase em sua despolitização, ou a “purificação técnica” da regulação. Nesse sentido, a governança regulatória ressaltaria valores tais como previsibilidade, estabilidade e disciplinamento procedimental, todos eles, ao cabo, “auditáveis”, inclusive à luz das chamadas “boas práticas” internacionais.

Argumenta-se, conforme será desenvolvido neste trabalho, que esse programa institucional abdica de uma visão histórico-contextual e, assim, deixa de lado a possibilidade de a regulação e de suas instituições ocuparem um papel dinâmico mais efetivo nas políticas públicas. Nesse sentido, o presente trabalho procurará estabelecer um diagnóstico mais atual e conceitualmente inédito acerca de problemas de “segunda geração” no campo da governança regulatória. Isso será feito por meio de uma análise situada em debates pós-gerenciais e no estágio de pós-agencificação do Estado.

Para tanto, este artigo contém quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, delimitam-se o conceito e os efeitos práticos da governança regulatória, tendo por base seu recorte convencional. Na seção 3, faz-se uma crítica à aceitação estática da visão convencional, enfatizando, por conseguinte, a presença de problemas de “segunda geração”. Ao final, na seção 4, argumenta-se pela necessidade de a governança regulatória apontar para um maior engajamento de órgãos reguladores com a política pública, reforçando a capacidade de coordenação e a interação sistêmica.

## 2 GOVERNANÇA REGULATÓRIA: CONCEITO E APLICABILIDADE PRÁTICA

Governança regulatória pode ser entendida como a maneira pela qual o Estado gerencia o emprego da regulação e orienta o funcionamento de órgãos reguladores ao longo do ciclo de políticas públicas, mediante a interação entre um conjunto de atores-chave, estatais e não estatais. Correa *et al.* (2008), reproduzindo entendimento dominante e de cunho conservador, associam a governança regulatória ao desenho institucional atribuído às agências reguladoras e à qualidade de seus processos decisórios. Qualidade, por sua vez, no recorde adotado pelos autores, englobaria um conjunto de dimensões e atributos, tais como a autonomia decisória de órgãos reguladores, a transparência de seus procedimentos e o uso de métodos de calibragem e aferição de impacto das iniciativas de intervenção.

Essa noção de qualidade regulatória guarda relação direta com a ideia mais abrangente de “boa governança”, com a qual compartilha o substrato normativo. O modelo da “boa governança”

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

assenta-se sobre uma perspectiva de Estado que ressalta o papel mediador de interesses e corretor de instabilidades das instituições públicas. Ainda que isso não resulte na retração por completo do Estado, induz a um programa no qual o aparato estatal é austero, tanto no tocante ao arcabouço político-institucional quanto à sua capacidade de alocação fiscal direta para a implementação de políticas públicas.

A agenda por trás desse modelo de governança regulatória é inspirada por modelos gerencialistas – ligados à nova gestão pública (NGP), ou *new public management* (NPM) – e pela nova economia institucional (NEI), de viés marginalista e racionalista. Nesse sentido, essa mesma agenda enfatiza, de modo a fazer valer as premissas da qualidade regulatória, os benefícios da agencificação e do estabelecimento de garantias em prol da autonomia administrativa de órgãos reguladores, a fim de resguardá-los do controle político direto.

Nuclear a essa abordagem de governança regulatória é a ideia de disciplinamento e precisão na intervenção estatal. O propósito é gerar estabilidade e previsibilidade, estas entendidas como favoráveis ao setor privado e à sociedade como um todo. Como alerta Roberts (2010), essa postura opera por meio de uma “lógica da disciplina”. Tal lógica embute “um argumento tático de que a melhor maneira para promover as virtudes de visão de futuro, consistência e espírito público [é] transferindo a autoridade sobre certas escolhas para especialistas protegidos da interferência política” (*ibidem*, p. 14, tradução do autor).

Do ponto de vista prático, a governança regulatória é recorrentemente instrumentalizada por intermédio de iniciativas de qualidade regulatória (ou *better regulation*). Esta se vê operacionalizada mediante a difusão de boas práticas em escala global, a partir de instrumentos e métricas validados internacionalmente. Há, nesse sentido, um objetivo de harmonização internacional de um “pacote” de governança regulatória entre diferentes economias e sistemas jurídico-administrativos. O patrocínio particular do Banco Mundial e, sobretudo, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), asseguram a difusão global dessa mesma abordagem e suas “boas práticas”.

Em sinergia com o objetivo de disciplinamento do Estado e sua “despolitização”, técnicas e padrões de *benchmarks*, ranqueamento e harmonização ganham especial destaque. Davis *et al.* (2012) definem esse movimento como a difusão da “governança por indicadores”, que ressalta vetores de emulação e secundariza peculiaridades contextuais. Na interpretação de Power (1999), esse mecanismo seriam as manifestações da “sociedade do controle”, a qual busca conter-se por meio do emprego de rituais de verificação e de escrutínio minucioso de suas ações.

A OCDE produz o *indicators of regulatory policy and governance* (iReg).<sup>2</sup> Esse indicador afere, por meio da aplicação de *survey* junto a governos nacionais, o quão aderentes são as práticas e o desenho institucional de cada país às recomendações da OCDE na seara da governança regulatória. No iReg, tais recomendações são agrupadas em três dimensões, a saber: *i*) engajamento de *stakeholders*; *ii*) uso *ex ante* de análise de impacto regulatório (AIR); e *iii*) uso de avaliação *ex post*. Ou seja, quanto mais elevado o grau de internalização do conjunto de recomendações em cada jurisdição, maior o escore do país no indicador iReg da OCDE. *A contrario sensu*, deficiências ou particularidades locais que sejam desviantes desse arcabouço serão avaliadas negativamente.

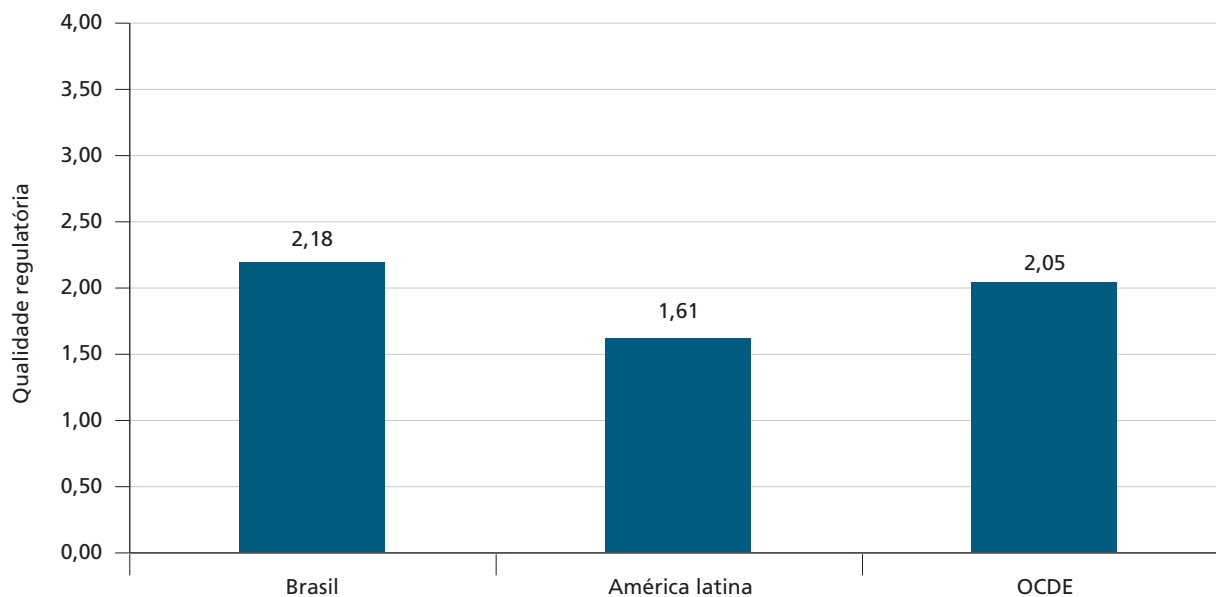
2. Detalhes do indicador, inclusive sua metodologia de cálculo, podem ser encontrados em: <<https://goo.gl/d3Yys3>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

Concernente ao caso brasileiro, como será detalhado a seguir, há um esforço longo e sustentável de absorção de ferramentas e práticas internacionais no âmbito da governança regulatória. Esse movimento, que percorreu diferentes fases,<sup>3</sup> apoiou-se também em diagnóstico da OCDE, a qual, em 2008, em estudo intitulado *Relatório sobre a Reforma Regulatória – Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento* (OCDE, 2008), expôs recomendação no sentido da necessidade de o Brasil reforçar a internalização de ferramentas de qualidade regulatória em linha com a visão da organização. Isso incluiria a AIR, além de alterações em procedimentos de consulta e audiência públicas, revisões na relação entre agências reguladoras e o Poder Legislativo, e a ênfase em mecanismos de transparência e previsibilidade dos atos administrativos das agências.

### 3 ATUALIZANDO O DEBATE: PROBLEMAS DE “SEGUNDA GERAÇÃO” À LUZ DO CASO BRASILEIRO

Se o Brasil já deteve um regime regulatório severamente incompleto e pouco estruturado (Abranches, 1999), essa incompletude, embora ainda não integralmente resolvida, já se vê atenuada, principalmente em virtude da iniciativa individual das próprias agências reguladoras federais (Cunha, 2016). Episódios de mudança organizacional beneficiaram-se do decurso do tempo e da decantação do modelo de agências no aparato estatal brasileiro, o que permitiu aprendizado e certo amadurecimento institucional. Consequência disso é que, segundo o iReg da OCDE, o país detém hoje um nível de qualidade regulatória superior à do conjunto dos demais países latino-americanos e, surpreendentemente, também à média das nações da própria OCDE. É o que demonstra o gráfico 1.

GRÁFICO 1  
Qualidade regulatória medida pela OCDE (2016)



Fonte: OCDE (2016).

Elaboração do autor.

Obs.: Dados entre 0 e 4, da menor para a maior qualidade regulatória.

3. Cunha (2016) detalha em três fases a evolução da macropolítica regulatória no país, ao passo que Cunha e Karam (2017) ressaltam questões afetas à vinculação entre os papéis regulador e de planejamento do Estado brasileiro.

Ainda que os dados expostos no gráfico 1 sejam questionáveis em sua magnitude, haja vista não parecer fidedigna a superioridade brasileira *vis-à-vis* os países integrantes da OCDE, argumenta-se que há validade *direcional* na lógica do indicador referido. Essa validade diz respeito ao fato de órgãos reguladores brasileiros, em sua maioria, terem buscado o alinhamento às boas práticas internacionais nos últimos anos, o que assegurou um grau razoável de sincronia com as recomendações da OCDE.<sup>4</sup>

Por esse motivo, questões estruturais afetas à qualidade regulatória, entendida no contexto da incorporação de ferramentas e expedientes referidos como boas práticas, não são atualmente o maior entrave ao aprimoramento da governança regulatória no país. Embora a aproximação de práticas internacionais não seja um fim em si mesmo, inegavelmente, ao longo dos anos, foi possível reforçar o modelo de agências dentro da mesma lógica que orientou a criação desses órgãos, a partir dos anos 1990. Essa lógica coincidiu com a tentativa de incorporação, pelo Brasil, do modelo de Estado regulador, impulsionando esforços de separação entre a política e a técnica, ou entre a formulação e a implementação (Majone, 1997).

Nesse sentido, problemas de “primeira geração”, que dizem respeito à estruturação do modelo de agências em padrões conhecidos, estão, senão plenamente resolvidos no país, já encaminhados ou em rota de solução previsível. Entre outros, o projeto de lei (PL) que tramita em estágio avançado no Congresso Nacional como PL nº 6.621/2016, que versa sobre uma lei geral das agências reguladoras, reflete esse movimento de assimilação das tendências internacionais. O PL incorpora medidas que, em certo grau, reforçam o tecnicismo das agências, mas também trazem expedientes que buscam promover maior controle social.<sup>5</sup>

Outra evidência quanto à acomodação de problemas de “primeira geração” diz respeito à gestão de pessoal das agências, as quais contam com servidores de carreira altamente qualificados.<sup>6</sup> A estruturação de sua força de trabalho em carreiras públicas assegurou contínuismo e consistência.

Resultado prático do arrefecimento de problemas de “primeira geração” pode ser observado a partir de estudo produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que aponta os principais achados de auditoria do exercício 2017, como mostra o gráfico 2. Nele, denota-se o baixo impacto da regulação em achados de auditoria – apenas 2%. Uma série de outras questões apresentaram-se como mais problemáticas ao TCU do que a regulação *stricto sensu*. Isso demonstra, a nosso ver, que elementos estáticos da regulação e sua efetividade prática estão em níveis satisfatórios, ponderados os efeitos de outros aspectos da política pública, conforme identificado pelo TCU.

4. Por exemplo, mesmo que o Brasil não seja membro da OCDE, um conjunto de agências brasileiras frequenta regularmente fóruns da organização, entre eles a Rede de Reguladores Econômicos. Para mais detalhes, vide: <<https://goo.gl/CfVB9P>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

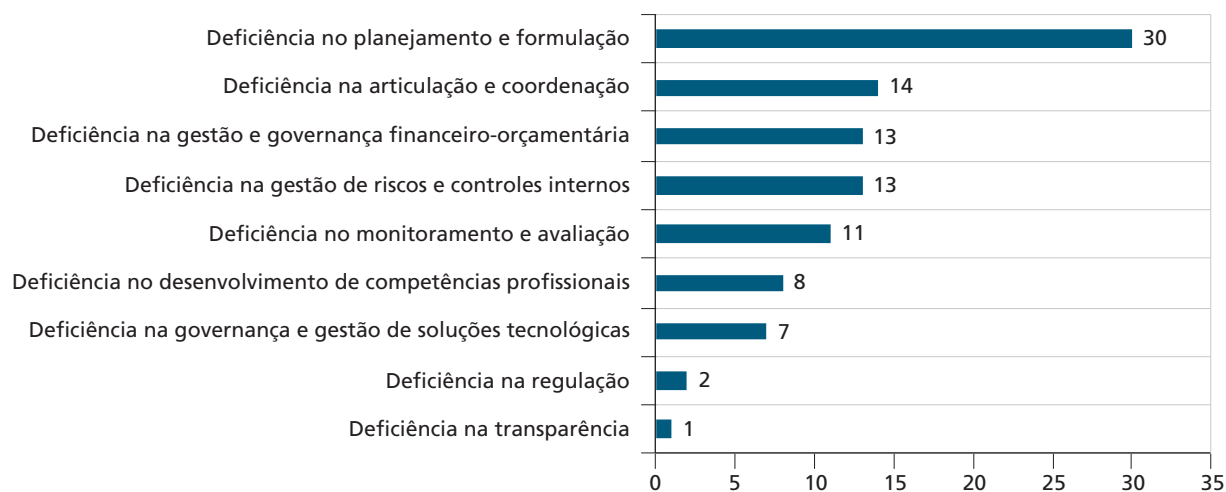
5. Há críticas a serem feitas à abordagem convencional da governança regulatória e ao que dela se incorporou ao PL nº 6.621/2016, algumas das quais estão contidas na *Nota Técnica* número 22 do Ipea (Cunha, 2018b).

6. Acerca das carreiras das agências reguladoras, ou sua “regulocracia”, ver, por exemplo, Cunha (2017; 2018a).

GRÁFICO 2

**Problemas estruturais dos achados de auditoria do TCU (2017)**

(Em %)



Fonte: Relatório de políticas e programas de governo (Brasil, 2017).  
Elaboração do autor.

Ao se afirmar que problemas de “primeira geração” estão resolvidos ou encaminhados, reconhece-se que os prognósticos da reforma regulatória dos anos 1990 foram, ao menos ao nível organizacional das agências, sustentados ao longo do tempo, sem descontinuidades. Isso ocorreu por meio da busca pela incorporação de boas práticas internacionais. Não significa, contudo, que daí se depreenda uma perfeita governança regulatória, mas simplesmente a referida consistência intertemporal.

Sendo assim, lança-se a hipótese de que a regulação no Brasil encontra-se mais deficiente em seu papel dinâmico e sistêmico, e não mais no estático. O papel dinâmico toca à capacidade do conhecimento regulatório e à *expertise* de suas instituições atuarem de modo mais sinérgico e intersetorial, alcançando atores e organizações a elas relacionadas, em especial de dentro do próprio aparato do Estado – assim, fluindo informação e propiciando maior coordenação governamental.

Planejamento e coordenação, como se nota no gráfico 2, aparecem como os principais problemas nos achados de auditoria do TCU. Isso impacta a regulação mediatamente, na medida em que mesmo a OCDE, em regra mais focada em problemas de “primeira geração”, destaca a crescente importância da atuação prospectiva de órgãos reguladores, como se percebe a seguir:

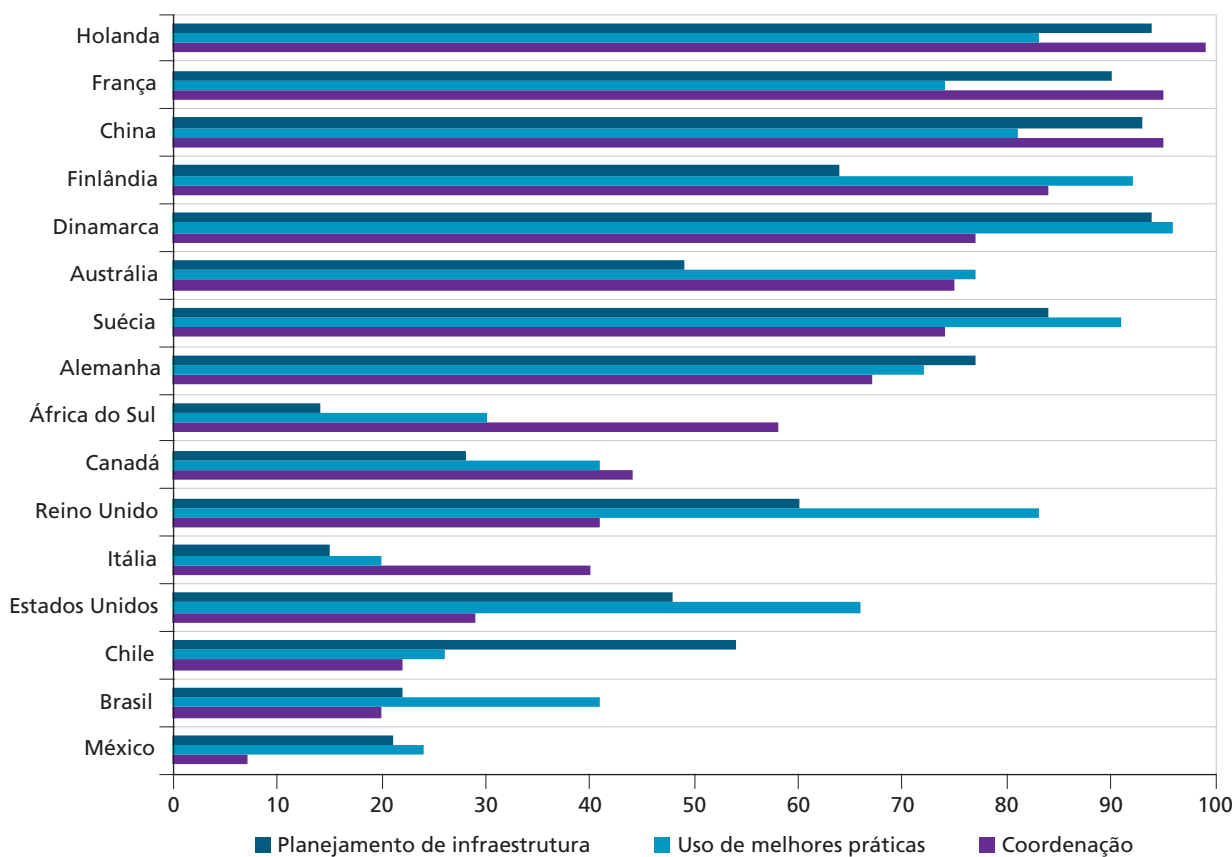
a atividade regulatória tem se tornado cada vez mais importante nos Estados modernos, tanto na formulação de políticas (desenho regulatório) quanto na execução da política (implementação da regulação), porque reguladores têm uma *expertise* especial em buscar evidência relevante das ciências naturais e sociais, incluindo economia, finanças e teoria comportamental... *Reguladores são crescentemente prospectivos* e têm a vantagem de explorar novas áreas de interesse social (OCDE, 2014, p. 13, tradução e grifos do autor).

Coordenação é também a dimensão de pior desempenho do Brasil em estudo sobre a qualidade da governança de infraestrutura realizado conjuntamente pela OCDE e pela Hertie School of Governance. Como se nota no gráfico 3, o Brasil detém razoável *performance* na internalização de melhores práticas internacionais em governança de infraestrutura. Nesse quesito, o país está em nível

semelhante ao do Canadá e superior ao do México, do Chile, da Itália e da África do Sul. Por outro lado, planejamento e, especialmente, coordenação têm pontuação bem mais baixa, na escala de 0 a 100 – do pior para o melhor, respectivamente.

GRÁFICO 3

**Qualidade da governança de infraestrutura em países selecionados: três dimensões (2016)**



Fonte: OCDE e Hertie School of Governance (2016).

Elaboração do autor.

À luz dos dados acima, sugere-se que a coordenação figura como grave problema no âmbito da governança de infraestrutura, no caso brasileiro. É difícil imaginar que as agências reguladoras estejam imunes a ele, pois, ao perseguirem o exercício de um certo insulamento burocrático, adicionam custos de transação a arranjos institucionais setoriais que resultaram de processos de desconcentração do Estado e de reformas regulatórias.

No plano da burocracia das agências federais, há evidências empíricas da pouca interação entre os servidores de seus quadros próprios e os de outros órgãos de governo, o que seguramente impacta a coordenação intragovernamental (Cunha, 2017; Cunha, Pereira e Gomide, 2017). Esse tipo de cooperação intragovernamental seria desejável, haja vista que a temática da regulação percorre todo o ciclo de vida de algumas políticas públicas, desde a etapa da concepção dos projetos ou da formulação de políticas. Nesse sentido, órgãos reguladores tornam-se atores políticos, como explica Majone (2006, p. 237, tradução do autor), ao afirmar que “poucos estudantes de regulação negariam que,



em suas áreas de competência, agências [reguladoras] são um importante participante no processo de estabelecimento da agenda [de políticas públicas]”.

A título de exemplo da atualidade do tema da coordenação entre as agências reguladoras e as esferas de formulação de políticas públicas, vale observar o que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) registrou em seu último planejamento estratégico. No documento, destacou-se a necessidade da construção de canais de contato mais dinâmicos com a esfera de formulação de políticas, de maneira que a agência possa oferecer suas contribuições à construção de políticas públicas setoriais, interagindo, assim, de maneira mais fluida com a administração direta:

#### 2.12.1. Participação para a construção de políticas públicas regulatórias para a aviação civil:

Muitas das principais leis e políticas regulatórias que regem a aviação civil são elaboradas com pouca ou nenhuma participação da Anac. Como detentora de grande conhecimento sobre o funcionamento do setor, é importante que a agência assuma um papel cada vez mais proativo no processo de construção dessas políticas, tornando claro aos órgãos responsáveis seu posicionamento técnico, quando cabível (Brasil, 2016).

Diante da necessidade premente de maior coordenação e atuação sistêmica das agências, conjugando esforços de maneira integral dentro do Estado, há que se exercer uma postura crítica com respeito à aparente simplicidade – e mesmo imperatividade – de algumas melhores práticas. Como afirma Rodrik (2008, p. 104, tradução do autor), pelo fato de serem, quase que por definição, alheios às especificidades contextuais e particularidades locais, “nenhum conjunto de melhores práticas servirá às necessidades de todos os países a todo tempo”.

A maturidade técnica e o enraizamento institucional conquistados pelos órgãos reguladores e seu corpo técnico no Brasil, assim como a desnecessidade de se duplicarem esforços e investimentos de recursos públicos com a replicação de trabalhos que podem ser supridos mediante cooperação, servem de motivadores para que órgãos reguladores assumam um papel prospectivo e de suporte à política pública. Isso inaugurará uma segunda geração na dinâmica da governança regulatória no país, em si mais ativa do que passiva, mais dinâmica do que estática.

## 4 CONCLUSÃO

Preservada a autonomia administrativo-funcional necessária, não há motivos para que o conhecimento especializado e a excelência técnica das agências reguladoras e seus quadros não possam ser colocados à disposição de órgãos formuladores de política – e vice-versa, quando o caso. Essa atribuição, que, de maneira desestruturada e casuística, já se observa ser desempenhada pelas agências brasileiras, diverge de qualquer movimento de captura. Significa, em verdade, a promoção de maior efetividade ao poder público. Captura continuará sendo sempre um ponto crítico, não resolvido neste trabalho tanto quanto não plenamente elucidado pela literatura especializada. Em uma perspectiva dinâmica da regulação, como a aqui apresentada, tal temática deverá merecer destaque. Isso, contudo, não deve eclipsar os potenciais benefícios de maior dinamismo e coordenação estatal envolvendo também os órgãos reguladores autônomos.

Este trabalho oferece a conclusão acima após explicitar as limitações de uma governança regulatória circunscrita a elementos estáticos, que foram enquadrados enquanto problemas de “primeira geração”. Por sua vez, problemas de “segunda geração” são, em larga medida, resultantes das limitações do modelo de agenciificação e da importação de boas práticas de modo incessante. Localismo, contextualização

e visão sistêmica são essenciais para que órgãos reguladores potencializem sua contribuição à política pública setorial. Isso requer postura cooperativa, colaborativa e inovadora.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 19-50, 1999.

ANHEIER, H. K.; ALTER, R. The infrastructure challenge changing needs, persistent myths. *In*: HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Ed.). **The Governance Report 2016**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **Planejamento Estratégico Anac 2015-2019**. Brasília: Anac, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/mWssKZ>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo**. Brasília: TCU, 2017.

CORREA, P. *et al.* Regulatory governance in Brazilian infrastructure industries. **Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 48, n. 2, p. 202-216, 2008.

CUNHA, B. Q. **Antagonismo, modernismo e inércia**: a política regulatória brasileira em três atos. Rio de Janeiro: FGV, 2016. (Cadernos Ebape, v. 14).

\_\_\_\_\_. **Os “regulocratas”**: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2311).

\_\_\_\_\_. As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6.621/2016**: a proposta de Lei das Agências Reguladoras. Brasília: Ipea, 2018b. (Nota Técnica, n. 22).

CUNHA, B. Q.; KARAM, R. Regulação estatal no Brasil contemporâneo: o desafio da polimorfia e da complementaridade institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi)**, n. 12, p. 61-66, 2017.

CUNHA, B. Q.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. State capacity and utilities regulation in Brazil: exploring bureaucracy. **Utilities Policy**, v. 49, p. 116-126, 2017.

DAVIS, K. E. *et al.* **Governance by indicators**: global power through quantification and rankings. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. **Journal of Public Policy**, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

\_\_\_\_\_. Agenda setting. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório sobre a reforma regulatória – Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento**. Paris: OCDE, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/F4SNec>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **The governance of regulators: OECD best practice principles for regulatory policy**. Paris: OCDE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Indicators of regulatory policy and governance for Latin America 2016**. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/VX8uo3>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE. **Governance report 2016**. Oxford: Oxford University Press, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZQGbVB>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

POWER, M. **The audit society: rituals of verification**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ROBERTS, A. **The logic of discipline: global capitalism and the architecture of government**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RODRIK, D. Second-best institutions. **The American Economic Review**, v. 98, n. 2, p. 100-104, 2008.



# GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: A NECESSIDADE DE IR ALÉM DO DISCURSO

Igor Ferraz da Fonseca<sup>1</sup>  
Daniel Pitangueira de Avelino<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre a participação social e a agenda de boa governança. Para tanto, após breve apresentação do conceito de boa governança, na seção 2 se discutirá como tal agenda é produzida e reproduzida ao longo do tempo. Na sequência, na seção 3 serão discutidos os mecanismos de interação e a mútua influência estabelecida entre os conceitos e as práticas de participação e de boa governança, enfatizando a significativa discrepância entre os conceitos e suas experiências empíricas. Com base nessa análise, na seção 4 as considerações finais advogam pela redução do fosso entre discurso e prática em torno da participação. Tal redução pode advir de uma reavaliação das formas de difusão da agenda de boa governança.

## 2 A AGENDA DA BOA GOVERNANÇA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para Grindle (2004), governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; legitimidade e autoridade dessas instituições; regras e normas que determinam quem detém o poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação (McFarland, 2007).

Coincidindo com o período de disseminação das práticas do neoliberalismo e como resposta às críticas às políticas de desenvolvimento dos anos 1980, o conceito de governança foi adotado por agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e passou a ser um elemento-chave da agenda de implantação de projetos de diversas naturezas, em países de capitalismo periférico. Nesse contexto, os organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento definem diversos componentes que consideram como ingredientes necessários para uma boa governança, em um processo que tem muito de tentativas, erros e acertos, ou seja, de aprender fazendo.

Critérios que, de alguma forma, são entendidos como suscetíveis a contribuir para o aprimoramento do processo político, são adotados em *checklists* de aspectos considerados essenciais aos programas e projetos. É isso que chamamos aqui de *Manual da Boa Governança* (MBG) (Fonseca e Bursztyrn, 2009).

Como exemplo de critérios do MBG, o Banco Mundial e o FMI analisam e selecionam os projetos que financiam com base em uma lista de condicionalidades que devem ser atendidas (Nanda, 2006; Drake *et al.*, 2002). Santiso (2001) demonstra que, ainda no ano de 1999,

---

1. Técnico em planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diest do Ipea.

os projetos e os programas financiados por essas duas organizações deveriam atender a uma extensa lista de condições ligadas à governança, como é o caso do Senegal (99 condições), do Quirguistão (97), da Indonésia (81), do Mali (67), do Camboja (65), do Brasil (45), entre outros. Conceitos e critérios como participação, *empowerment* (empoderamento), capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, entre outros, compõem em uma agenda cada vez mais ampla e repleta de boas intenções.

Nesse sentido, autores como Anete Ivo (2001) lembram que a governança é um conceito com um forte componente histórico, passando de resposta a dilemas de governabilidade à construção de uma matriz societal de poder e, finalmente, de uma nova racionalidade mediadora entre Estado e sociedade. De um sentido original focado nos entes estatais, envolvendo busca de coesão social para medidas normativas de ajuste, o termo foi reapropriado ao longo do tempo por diferentes atores sociais e políticos, que enfrentaram as propostas limitadas de criação de consensos controlados e as formulações evasivas sobre processos de devolução de poder. Nessa atual ressignificação, “o protagonista da governança é a força ou o poder social da sociedade civil, já que monopoliza a historicidade livre dos atores sociais e políticos” (*ibidem*, p. 69).

O conceito de participação social é hoje um dos pilares do MBG. Isso promove a difusão do conceito no nível da retórica, mas propicia condições para que sua implementação seja descontextualizada, acrítica e, por vezes, pouco útil no aumento da eficácia e da eficiência de instituições participativas (IPs), bem como no fomento à cidadania e à democracia.

O conceito de participação ocupa o *mainstream* da agenda de boa governança. A participação levaria a diversos benefícios, mas é possível situá-los em dois conjuntos: a influência dela nos resultados práticos das políticas e o impacto da participação nos agentes e nas comunidades locais. A influência da metodologia participativa no resultado da política tem como premissa a crença em que a postura ativa da população local contribuiria para a legitimação e a aplicação da política no contexto local, tornando-a mais eficiente e eficaz. Já o impacto da metodologia nos próprios atores sociais locais parte da premissa de que a participação estimularia a cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o empoderamento dos agentes.

Entre tais benefícios esperados, é improvável que a participação receba críticas, já que carrega consigo a aura politicamente correta e consensual em que são baseadas as diversas políticas de desenvolvimento e combate à pobreza.

### 3 O DISCURSO E A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA AMBIGUIDADE RECORRENTE

O conceito e a prática da participação social se alastram. No Brasil, mudanças na Constituição nacional, após a redemocratização nacional, levaram à difusão de um grande número de instituições participativas, tais como conselhos (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017), conferências (Avelino e Goulin, 2018), orçamentos participativos (OPs) (Wampler e Avritzer, 2006), audiências e consultas públicas (Fonseca *et al.*, 2013). Movimento similar pode ser notado no campo internacional. Com forte impulso de organizações multilaterais, as instituições participativas ganham corpo na Europa, na América do Norte, na África e na Ásia. Várias formas e metodologias são utilizadas, tais como os júris de cidadãos e as leis participativas em níveis regionais e nacionais.

Entre as metodologias, ressalta-se o OP enquanto forma mais reconhecida internacionalmente. Com forte apoio do Banco Mundial, estudos recentes apontam a existência de mais de 795 OPs em nível global (Sintomer *et al.*, 2010). Recentemente, cidades de grande porte, como Madri, Lisboa e

Milão, adotaram o instrumento (Secchi e Allegretti, 2018). Em 2017, Portugal deu início à primeira experiência de OP nacional (Falanga, 2018).

Em contraposição a esse quadro otimista, multiplicam-se análises que apontam deficiências e incompletudes nesses mecanismos, com fortes gargalos em torno de sua efetividade, que apresenta, em si, diversos entraves para sua adequada mensuração (Pires, 2011).

Por um lado, a literatura identifica pontos positivos nas experiências participativas, tais como promover uma democratização atuando de dentro do Estado (Abers e Von Bülow, 2011; Santos, 2004) e ampliar as capacidades estatais em áreas em que a atuação governamental é frágil (Abers e Keck, 2008; Pires e Vaz, 2012).

Por outro lado, tem sido enfatizado que, apesar da participação ter se tornado um imperativo no âmbito das políticas públicas (Blondiaux e Sintomer, 2004), a implementação destes mecanismos não segue a mesma toada. Relações de poder e desigualdades são reproduzidas no interior de espaços participativos (Cleaver, 2005; Alencar *et al.*, 2013); os indivíduos que participam tendem a fazer parte de uma elite econômica, cultural e social, em um fenômeno conhecido como elitização da participação (Tatagiba, 2005); há casos em que a participação é usada como ferramentas de cooptação de lideranças (Manor, 2004) ou para facilitar a aprovação de pautas previamente decididas por grupos com mais poder político (Sayago, 2008).

Apesar dessas limitações, tais análises críticas não parecem afetar o consenso teórico em torno do tema no âmbito da perspectiva da governança. Dessa forma, se é verdade que a agenda de boa governança contribui para difundir as práticas participativas, também é verdade que tal forma de difusão deixa em segundo plano preocupações com a efetividade das práticas concretas de participação social, o que pode ampliar o fosso entre o discurso e a prática.

A explicação da distância entre discurso e prática assenta-se em dois pilares. O primeiro refere-se à banalização e à confusão conceitual em torno dos objetivos e das funções da participação social. Nesse contexto, existe uma convergência entre diversos atores – tanto da esquerda quanto da direita – sobre a necessidade da participação social, ainda que a função da participação social para cada grupo de atores seja bastante diferente e, por vezes, contraditória (Dagnino, 2002; Mohan e Stokke, 2000).

Na visão da esquerda, a participação e a deliberação tendem a ater-se mais diretamente aos ideais de revitalização e ao aumento da legitimidade democrática, assim como de inclusão política, redução de desigualdades e cidadania ativa. Nesse contexto, o foco nos atores locais estaria relacionado com a celebração da sua diversidade e das diferenças, assim como na relação comum com o meio circundante e em experiências de vida compartilhadas.

Por sua vez, o olhar da “direita” tende a enfatizar o potencial efeito da participação no aumento da eficiência das políticas e na redução de conflitos em torno de intervenções privadas e públicas (tais como a implementação de grandes obras de infraestrutura). A escolha dos atores locais como atores centrais recai na crença de que a sociedade civil pode exercer pressão em Estados autocráticos e ineficientes, promovendo boa governança e estabilidade democrática.

O outro pilar tem relação com a implementação. Apesar de contar formalmente com mecanismos participativos, o desenho de algumas políticas públicas tende a relegar um papel marginal a tais instituições (Fonseca, 2018), e as decisões formais continuam a ser prioritariamente tomadas por determinados grupos de atores (tais como atores estatais ou empresas), bem como a ser orientadas predominantemente por critérios técnicos, que, muitas vezes, não representam os anseios das comunidades e dos grupos

envolvidos. Em outras palavras, é uma estratégia de “usar a participação, mas em níveis de ‘pouca democracia’[,] sem provocar os riscos de ‘muita democracia’” (Ivo, 2001, p. 65).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DENTRO DE UMA AGENDA DE BOA GOVERNANÇA

Após discutir a relação entre governança e participação, este artigo chega a duas conclusões principais: uma que representa um movimento teórico e outra com foco na prática empírica de instituições participativas.

Quanto à primeira conclusão, este artigo evidenciou que a agenda da boa governança – impulsionada nacional e internacionalmente, com o auxílio de agências internacionais de desenvolvimento – incorporou o conceito e os mecanismos de participação social enquanto uma *boa prática*, gerando um círculo virtuoso em torno do tema: a centralidade do conceito de participação e os recursos disponíveis para tanto auxiliam na multiplicação “conceitual” e na difusão de experiências empíricas. O grande número e as formas de implementação de experiências participativas, por sua vez, tornam ainda mais centrais os conceitos e as práticas de participação no âmbito da agenda de boa governança.

Esse processo cíclico termina por relegar ao segundo plano uma lógica – enraizada empiricamente – que mostra os processos participativos como entidades ambíguas e em contínua construção, enfrentando diversos obstáculos em torno de sua efetividade. Se é verdade que tais limites à participação são recorrentes em análises acadêmicas recentes sobre o tema, também parece ser verdade que o ciclo virtuoso em torno da agenda de boa governança não parece ser profundamente afetado por estas críticas empíricas – e esta seria segunda conclusão deste estudo. Os novos processos participativos europeus parecem sofrer das mesmas limitações que os processos anteriores, desenvolvidos tanto na Europa quanto na América Latina.

Ao repensar o papel da participação social na agenda de boa governança, não parece adequado pensar em interromper o círculo virtuoso estabelecido em torno da participação e da boa governança. Tal movimento poderia representar um duro golpe para a agenda participativa. No entanto, a partir do conjunto de estudos e análises empíricas sobre o tema, é possível dar um passo além, no sentido de propor não apenas a necessidade de participação, mas sobretudo apontar quais são os critérios mínimos para contar com uma participação efetiva, que contribua para que as iniciativas de governança participativa sejam não apenas peças de retórica, mas soluções empiricamente viáveis e sustentáveis ao longo do tempo, considerando e respeitando os contextos históricos e políticos em que são implementadas.

#### REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.
- ALENCAR, J. L. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, 2013.



- AVELINO, D.; GOULIN, L. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2374).
- AVELINO, D.; RIBEIRO, J.; MACHADO, D. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- BLONDIAUX, L.; SINTOMER, Y. El imperativo deliberativo. **Estudios Políticos**, v. 24, p. 95-114, 2004.
- CLEAVER, F. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.
- DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- DRAKE, E. *et al.* **Good governance and the World Bank**. Oxford: University of Oxford, 2002.
- FALANGA, R. O orçamento participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, p. 55-64, 2018.
- FONSECA, I. **Participação como método de governo?** Potencialidades e limites na institucionalização de experiências transcalares de participação social no estado do Rio Grande do Sul, Brasil e na região Toscana, Itália. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.
- FONSECA, I. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2013.
- FONSECA, I.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.
- GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.
- IVO, A. B. L. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: Clacso, 2001. (Coleção Bolsas de Pesquisa Clacso).
- MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.
- MCFARLAND, A. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 45-66, 2007.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.
- NANDA, V. The good governance concept revisited. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 603, p. 269-283, 2006.
- PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo**: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Funag, 2012.
- SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.
- SANTOS, B. S. **Reinventar la democracia**: reinventar el Estado. Quito: Editorial Abya Yala, 2004.

SAYAGO, D. V. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2008.

SECCHI, M.; ALLEGRETTI, G. Avaliação crítica das tecnologias de apoio à participação na Europa: lições de um projeto transnacional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, p. 65-73, 2018.

SINTOMER, Y. *et al.* **Learning from the South: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation**. Bonn: InWEnt, 2010. (Dialog Global, n. 25).

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government. **Journal of Latin American Urban Studies**, v. 7, p. 737-752, 2006.

### 1 GOVERNANÇA MULTINÍVEL: ORIGEM, CONTORNOS E LIMITES

O conceito de governança, por si só, é polissêmico e polêmico, e seu uso ampliado e vago, tanto no debate público quanto no acadêmico, termina, por vezes, esvaziando seus contornos. Essa polissemia é explicada, entre outros fatores, pela produção multidisciplinar do campo de análise de políticas públicas. No entanto, alguns autores concordam que sua utilização pode ser útil em um contexto no qual a formulação e a implementação de uma política englobam uma diversidade de atores públicos e privados, desde que alguns cuidados conceituais sejam tomados (Marques, 2013; Lascoumes e Le Galès, 2012).

Para Lascoumes e Le Galès (2012), governança remete a um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições. Para os autores, “o emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos” (*ibidem*, p. 33). Em outras palavras, o processo cada vez mais complexo de produção das políticas tornou necessário ampliar o escopo das análises para além do Estado.

No Brasil, Marques (2013) aponta que o conceito é mobilizado de duas formas principais: associado à democratização e à participação social, e relacionado à eficiência e à reforma do Estado. Embora apresentem significados quase opostos para o termo, essas formas de utilização assemelham-se, pois ambas são prescritivas e estão associadas a uma visão negativa do Estado. A partir dessa crítica, o autor defende a necessidade de redefinição do conceito para ampliar seu potencial de descrição empírica e construção analítica, considerando, então, a governança como um “conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, operando no processo de produção de políticas públicas, em contextos institucionais específicos” (*ibidem*, p. 31, tradução da autora).<sup>2</sup>

Esses alertas gerais aos usos e aos contornos do conceito de governança são relevantes também para abordar a governança multinível. Nesse caso, além do desafio de enquadrar analiticamente a interação “horizontal” entre uma miríade de atores para além do Estado, temos a complicação adicional que advém do acréscimo de *níveis de governo*, ou seja, a dimensão vertical de interação, considerando dinâmicas de centralização e de descentralização, em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas.

A origem do debate sobre governança multinível remonta aos processos de reorganização territorial das políticas sociais, ocorrido desde os anos 1970 nos países industrializados. Essas transformações abrangeram desde mudanças socioeconômicas e sociodemográficas até mudanças nos modos de produção dos riscos sociais e nas estruturas institucionais de proteção social, em especial no papel do Estado nessa provisão (Kazepov e Barberis, 2013). Entretanto, o conceito de governança multinível

1. Professora nos cursos de graduação e pós-graduação em gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da mesma instituição.

2. “Sets of state and non-state actors interconnected by formal and informal ties operating within the policy-making process and embedded in specific institutional settings” (Marques, 2013, p. 31).

adquire contornos distintos em diferentes contextos. Se, no debate norte-americano, há grande ênfase na discussão sobre regulação, maior penetração do ideário neoliberal e menor foco no Estado, na Europa o peso do Estado continua significativo na regulação e na provisão direta dos serviços, ainda que com variações em cada contexto nacional e de acordo com os diferentes modelos prévios de estruturação dos sistemas de proteção social (Kazepov, 2005).

No debate europeu, a discussão sobre governança entra em cena com a crise fiscal do Estado, o fim da fase do “fordismo keynesiano”, ou seja, do jogo de soma positiva que evitava o conflito redistributivo por meio da maior disponibilidade de recursos (Kazepov e Barberis, 2013, p. 217). Nesse contexto de reformas de políticas sociais permeadas por constrangimentos orçamentários, novos balanços de poder, redefinição de critérios de elegibilidade e fronteiras móveis da cidadania, tornou-se necessário compreender os processos de transformações em uma dupla chave: do ponto de vista vertical, a reorganização territorial dos poderes regulatórios, em distintas combinações de centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais; do ponto de vista horizontal, trata-se de analisar a multiplicação de atores nas políticas sociais. É exatamente essa dupla lente que organiza o conceito de governança multinível. Para além de perspectivas simplistas e unidirecionais, os autores alertam para a multiplicidade de caminhos de reformas nas políticas, considerando efeitos de trajetórias institucionais e o balanço relativo de poder entre os atores relevantes (*ibidem*).

Análises sistemáticas dessas transformações nas políticas levaram a um interesse crescente por processos de descentralização e pelo papel do nível local nos sistemas de proteção social, com ênfase aos arranjos e aos processos de governança das políticas sociais. No debate europeu, nota-se que, em algumas áreas de política – como política urbana (Le Galès, 2005) e política de assistência social (Kazepov, 2005) –, os contextos locais tornam-se cada vez mais relevantes, mesmo em contexto de integração supranacional.

No âmbito local, desenvolvem-se disputas específicas em torno da regulação de políticas e dos espaços a serem ocupados por atores públicos e privados na produção destas. Essas disputas não podem ser vistas como reflexos de processos nacionais de regulação de políticas, devendo ser analisados, em cada contexto particular, os modos de combinação entre a regulação no nível central e a autonomia decisória disponível no âmbito local (Kazepov e Barberis, 2013; Sellers e Lindstrom, 2007). A partir deste nível, podem ser analisadas as disputas que atravessam horizontalmente diferentes setores e burocracias, além de atores estatais e não estatais, bem como a dimensão vertical de governança, referente aos dilemas de coordenação entre diferentes níveis de governo (Kazepov e Barberis, 2013; Le Galès, 2005).

Na consideração dos desafios atuais para a provisão de bem-estar social, Sellers e Lindstrom (2007) argumentam que distinções tradicionais como “estados federais x unitários” e “centralização x descentralização” são categorias muito abrangentes e inadequadas. A partir da análise comparativa de 21 países desenvolvidos, esses autores alegam que há limites ao argumento recorrente de que a provisão nacional de bem-estar social depende de centralização nacional. Isso porque são necessários poderes locais fortes, com *meios e capacidades* para implementar objetivos de bem-estar social definidos nacionalmente, e também porque é no nível local que deve ser disputada, politicamente e na interação com a sociedade civil, a necessidade de mais recursos para sustentar programas ambiciosos e igualitários de *welfare* (*ibidem*, 2007, p. 611).

Como veremos a seguir, são necessárias algumas mediações na transposição desse debate para o contexto brasileiro, que traz consigo inovações analíticas relevantes.

## 2 CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE BRASILEIRO

O debate brasileiro sobre o federalismo em geral e as relações intergovernamentais em particular é fortemente baseado em interpretações diversas sobre a Constituição de 1988, sobre o grau de centralização/descentralização da Federação e suas possíveis consequências para a efetivação de agendas de transformação social – para uma síntese de posições divergentes, ver, por exemplo, Melo (2005) e Arretche (2002). No contexto da abertura democrática, marcada por grandes expectativas em relação à transformação das políticas públicas herdadas do regime autoritário (Draibe, 2003; Almeida, 1995), a descentralização era vista pelos opositores do regime autoritário como sinônimo de democracia, de devolução da cidadania usurpada e como condição para o aumento da participação (Almeida, 1995). À época, a maioria das interpretações destacava o caráter descentralizador da Constituição de 1988, especialmente por conta das realocações de funções e recursos para instâncias subnacionais, destacadamente para os municípios. Entretanto, como alerta Almeida (2005), o termo descentralização era utilizado para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional.

Avanços nessa literatura apontaram para a importância da análise das relações intergovernamentais desenvolvidas em cada setor de política, para além da abrangente categoria “federalismo” (Arretche, 2009; Abrucio, 2005), seja ele “competitivo”, seja “cooperativo” (Franzese e Abrucio, 2013). Autoras como Almeida (1995; 2005) e Arretche (2012) ajudaram a especificar os sentidos e as direções – por vezes contraditórias – dos diversos tipos de descentralização (fiscal, política, administrativa) que afetaram as políticas sociais, reduzindo ambiguidades conceituais presentes não somente no debate nacional, mas também na discussão internacional (Rodden, 2005; Falleti, 2006).

Esse debate amadurece com as análises sobre as reformas de políticas sociais ocorridas a partir dos anos 1990. Essas reformas ampliaram progressivamente a capacidade de o governo federal definir macroparâmetros para as políticas sociais implementadas pelos municípios. Em alguns casos paradigmáticos, como a saúde e, posteriormente, a assistência social, foram constituídos sistemas nacionais de políticas, caracterizados por parâmetros definidos nacionalmente, repasses de recursos federais condicionados à execução dessa agenda, financiamento fundo a fundo e espaços de participação, negociação federativa e controle social (Arretche, 2012; Franzese e Abrucio, 2013).

Analisando esse contexto de transformações nas políticas sociais, e no diálogo crítico com a literatura internacional, Marta Arretche (2012) traz importantes avanços analíticos. A partir das contribuições de Rodden (2005) e de Falleti (2006), Arretche (2012) estabelece uma importante distinção: não é possível tomar a descentralização de competências (*policy-making*) como equivalente da autonomia decisória sobre políticas públicas (*policy decision-making*). A autora mostra, ao contrário da “sabedoria convencional”, que a Federação brasileira é bastante centralizada, uma vez que a União é dotada de diferentes mecanismos institucionais – competência legislativa exclusiva em diferentes matérias, poder de regulação, controle sobre gastos dos governos subnacionais em diferentes áreas de políticas, entre outros – que permitem afirmar sua autoridade em relação a estados e municípios (Arretche, 2012).

Mesmo concordando com os argumentos centrais de Arretche (2012), é possível identificar certa tensão analítica na distinção entre poder decisório e poder de execução, especialmente se levarmos a sério os recentes estudos sobre implementação (Winter, 2006): este é um processo repleto de decisões e potenciais transformações – mesmo os instrumentos de políticas, tecnologias e escolhas de estratégias de implementação não são neutros, mas plenos de disputas e distintas concepções políticas (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Nesse sentido, importa seguir a recomendação de Gomes (2010): investigar sistematicamente os espaços de autonomia decisória dos governos subnacionais, em especial dos municípios, em políticas sociais específicas. Argumentamos, portanto, que, mesmo no caso de políticas cada vez mais reguladas no âmbito federal, é importante compreender dinâmicas locais de governança, definição de agendas próprias e modos de operação da política.

Em outros termos, se é verdade que, em muitas áreas de políticas, cada vez mais o *policy decision-making* encontra-se em Brasília (Arretche, 2012), argumento de modo complementar que, para entender os processos de *produção* de políticas sociais – incluindo sua *implementação*, que não se reduz à “execução” de ditames oriundos do nível federal –, é necessário considerar dinâmicas de governança multinível, isto é, os fluxos de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, levando em conta arenas formais e informais. Mesmo nos casos de políticas como saúde e assistência social, que contam com arenas institucionais específicas para a pactuação federativa de agendas – as comissões intergestores bipartite e tripartite, que reúnem representantes dos governos municipal, estadual e federal –, é importante analisar quais são as decisões e deliberações aí pactuadas, quem de fato possui poder de influenciar agendas (como alertado por Palotti e Machado, 2014). Adicionalmente, é importante considerar que deliberações importantes ocorrem também em arenas informais, e envolvem, da mesma forma, atores não estatais – dimensão pouco considerada no debate sobre federalismo e políticas sociais brasileiro, mas presente nos estudos sobre governança.

Uma aplicação dessa abordagem analítica é encontrada em Bichir, Brettas e Canato (2017). As autoras analisam o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e demonstram que não é possível derivar diretamente das diretrizes definidas nacionalmente o processo de implementação dos serviços socioassistenciais em uma metrópole como São Paulo. Ao contrário de uma parcela da literatura que afirma que São Paulo não segue o Suas, as autoras demonstram que mesmo gestores locais preocupados em seguir as diretrizes nacionais precisam realizar adaptações e criar novos normativos – pois “a régua nacional não cabe em São Paulo”. Nesse caso, as disputas entre atores estatais e não estatais desenvolve-se especialmente em torno da especificação de parâmetros para oferta de serviços – historicamente mais diversificada e mais complexa do que a média nacional – e para definir a regulamentação das organizações da sociedade civil (OSCs) conveniadas para essa provisão. As autoras demonstram, ainda, que essa regulamentação das organizações é definida na interação entre burocratas da Secretaria Municipal de Assistência e atores ligados às OSCs, e ocorre tanto em espaços formais, como o conselho e o fórum da área, quanto em arenas informais. Adicionalmente, mostram que parâmetros definidos pioneiramente em São Paulo ajudaram a compor normatizações nacionais, em particular no caso da Política Nacional de Assistência Social. Em síntese, Bichir, Brettas e Canato (2017) mostram que os parâmetros nacionais da assistência social constituem somente uma das camadas afetando a implementação local da política, a qual depende de fatores como: *i*) os recursos de poder, capacidades e constrangimentos disponíveis tanto para os atores estatais quanto sociais; *ii*) as interações e disputas entre esses atores em arenas formais e informais; e *iii*) as principais ideias sustentadas pelos atores relevantes, bem como os instrumentos de política utilizados para transformar ideias em ações e políticas.

Logicamente, nem todos os municípios têm as mesmas condições de gerir e transformar as políticas nacionais, sendo importante considerar o debate sobre capacidades estatais na sua variante subnacional – Grin (2014) e *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*, de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, neste número do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi). Em particular no caso de grandes municípios e

metrópoles, com capacidade institucional e política para adaptação, transformação e proposição de agendas com repercussão não apenas local, mas também nacional, esse tema tem especial relevância – considerando, inclusive, que experiências locais serviram, muitas vezes, como laboratórios de práticas e repositórios de aprendizagem para a construção dos sistemas nacionais (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Ou seja, regras nacionais também são resultado, por vezes, de experimentações e disputas locais.

Nessas dinâmicas de relações interfederativas, o papel dos Estados também precisa ser analisado de modo mais sistemático: como, em diferentes casos de política social, o jogo principal ocorre entre União e municípios, o papel dos Estados nessas dinâmicas tem sido pouco considerado, com exceções importantes a depender das áreas de política.

Por fim, resgatando a dimensão horizontal da governança, a análise da produção de políticas públicas deve considerar categorias que deem conta tanto da complexidade dos atores estatais – considerando níveis de burocracia, tipos de agências e modos de organização setorial, entre outros aspectos – quanto dos atores da sociedade civil. Em muitos casos, a capacidade estatal é coproduzida em interações complexas entre esses atores, conforme alertado por Lavalle e Szwako (2015).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O âmbito local é cada vez mais importante para pensar dinâmicas de governança de políticas sociais também no caso brasileiro. Em nosso arranjo federativo, os municípios possuem autonomia política e administrativa como entes federados, ao lado dos estados e da União. Isso não significa, entretanto, que os municípios gozem de plena autonomia decisória em matéria de políticas sociais. Ao contrário, cada vez mais, a produção de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União e dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir os objetivos gerais das políticas (Arretche, 2012; Bichir, 2011; Franzese e Abrucio, 2013). Adicionalmente, a implementação de agendas nacionais para políticas sociais também depende das capacidades institucionais locais para implementação dessas agendas, que tendem a variar de modo significativo (Bichir, 2011; Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Análises de políticas públicas preocupadas com a dimensão da governança multinível devem superar a dicotomia *top-down/bottom-up*, ou, em outros termos, a defesa normativa tanto da centralização decisória no governo central quanto do nível local como potencial laboratório de inovações. Em cada caso de política pública devem ser considerados quais são os instrumentos e as estratégias que permitem certo equilíbrio entre controle e autonomia. Como agenda de pesquisa resta, portanto, analisar o modo como regras, incentivos e instrumentos nacionalmente definidos limitam, mas não eliminam, o espaço para decisões subnacionais, que podem ocorrer, também, em espaços informais, e envolver, de modo central, atores não estatais. Simetricamente, analisar como agendas, capacidades e recursos locais – municipais e estaduais, com ênfases distintas, a depender do caso em questão – afetam a implementação de agendas nacionais.

### REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

- ALMEIDA, M. H. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, ano 10, p. 88-108, 1995.
- \_\_\_\_\_. Recentralizando a Federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-28, 2017.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, p. 63-101, 2003.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, 2006.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- GOMES, S. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010.
- GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.
- KAZEPOV, Y. (Ed.). **Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion**. New Jersey: Blackwell Publishing, 2005.
- KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social assistance governance in Europe: towards a multilevel perspective. *In*: MARX, I.; NELSON, K. (Eds.). **Minimum income protection in flux**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Sociologia da ação pública**. Tradução de George Sarmento. Maceió: Edufal, 2012.
- LAVALLE; A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 21, p. 157-187, 2015.
- LE GALÈS, P. Elusive urban policies in Europe. *In*: KAZEPOV, Y. (Ed.). **Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion**. New Jersey: Blackwell Publishing, 2005.
- MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.



MELO, A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, 2005.

SELLERS, J.; LINDSTROM, A. Decentralization, local government, and the welfare state. **Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

WINTER, S. Implementation. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006.



### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca sintetizar um conceito de governança para resultados a partir da perspectiva da nova governança pública. O termo “governança” alcançou a condição de um “conceito mágico”, na expressão de Pollitt e Hupe (2011): palavra sedutora que evoca uma alta capacidade de resolver problemas, dissemina-se rápido e resulta em usos múltiplos e indiscriminados. A elasticidade conceitual de “governança” tornou-se um problema, com uma grande proliferação de vários tipos de governança gerando uma imensa confusão semântica e conceitual. No mais das vezes, governança aparece como sinônimo contemporâneo de gestão ou de governar aplicado a muitos possíveis objetos (empresas, governos, organizações, políticas), com (ou sem) critérios ou condições (que frequentemente caracterizam uma alegada “boa governança”).

Uma tentativa de depuração do campo semântico e conceitual para se chegar à “governança para resultados” pressupõe a existência de distintos eixos de significação no vasto emaranhado da “governança”.

Um primeiro eixo de significação provém da governança corporativa. Um segundo eixo coloca a governança no sentido político-institucional, de qualidades e capacidades institucionais para o “bom governo”. Um terceiro eixo refere-se à “governança pública” como um paradigma de administração pública (Aguilar, 2006) ou como um “regime de implementação de políticas e prestação de serviços públicos” (Osborne, 2010).

Estes eixos possuem diferenciações de significado, mas podem compartilhar algum chão em comum, relacionado ao processo de tomada de decisão e implementação de algo. Com efeito, nos três eixos de significação governança aparece como condução de empresas (e outros tipos de organizações), condução de países e condução do trato de problemas públicos complexos.

Visando sintetizar um conceito de governança para resultados, este artigo está organizado em outras seis seções, que buscam tratar da expansão do conceito de desempenho; do desempenho satisfatório e seus determinantes; da gestão do desempenho e sua evolução em governança para resultados; de modelos multidimensionais de governança para resultados; de requisitos, barreiras e limitações da governança para resultados; e do futuro da governança para resultados.

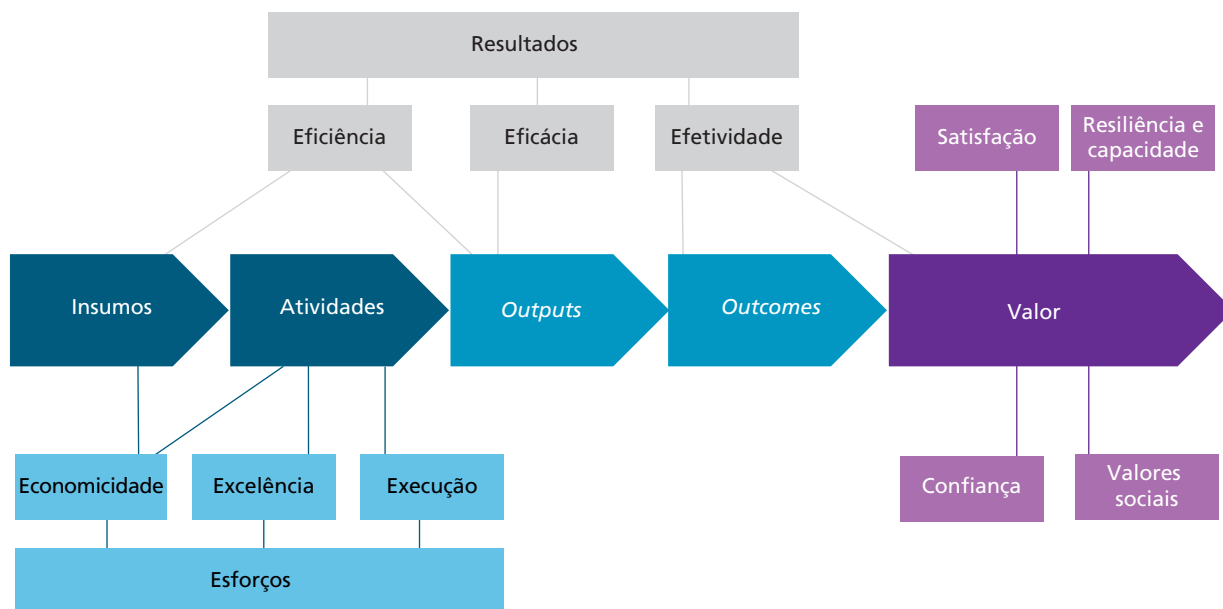
### 2 A EXPANSÃO DO CONCEITO DE DESEMPENHO

Entende-se que desempenho é ação para o alcance de resultados e geração de valor público. O conceito tem expandido nesta direção: esforços, resultados e valor público (Andrews *et al.*, 2010; Brewer, 2006; Kelly e Swindell, 2002). Cada uma destas dimensões revela aspectos fundamentais do conceito de desempenho, conforme ilustradas na figura 1. Esta multiplicidade de dimensões gera um “caleidoscópio do desempenho” (Walker, Boyne e Brewer, 2010, p. 271).

---

1. Professor extracurricular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e consultor em gestão pública.

FIGURA 1  
Expansão do conceito de desempenho: múltiplas dimensões (esforços, resultados, valor)



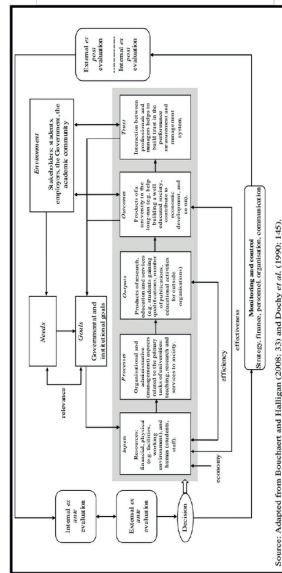
Elaboração do autor.

Esta forma de ver o desempenho como um fluxo que vai dos insumos até o valor público baseia-se na ideia de cadeia de valor. Sob esta ótica, desempenho é essencialmente um processo de geração de valor.

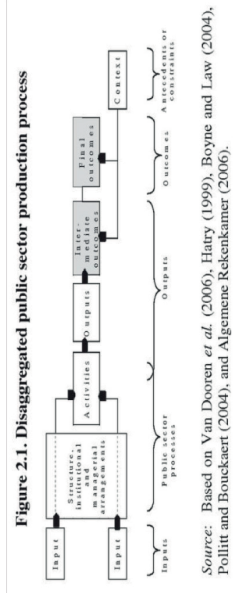
Esta forma de ver o desempenho também reflete uma lógica de produção de serviços e políticas públicas em que os produtos podem ser bens e serviços, tangíveis ou intangíveis. Em princípio, esta lógica de produção pressupõe uma sequência linear de ações relativamente programáveis, com fatores determináveis de causa e efeito e, em alguma boa extensão, controláveis. Duas considerações amenizam a utilização de lógicas funcionais lineares para servirem de leito para um conceito de desempenho. Primeiro, é forçoso reconhecer a dimensão do contexto e considerá-lo complexo, no sentido de plural, multidimensional e dinâmico. Logo, o que quer que venha a se estabelecer com um fluxo de desempenho é sensível ao contexto e instável. Segundo, é necessário que se sobreponha à lógica da produção uma lógica de criação em que acontecimentos inesperados podem emergir em vários sentidos (iterações e explorações) e alterar o curso do desempenho.

A figura 2 apresenta um conjunto de esquemas de representação do conceito de desempenho que se apoiam na lógica de produção.

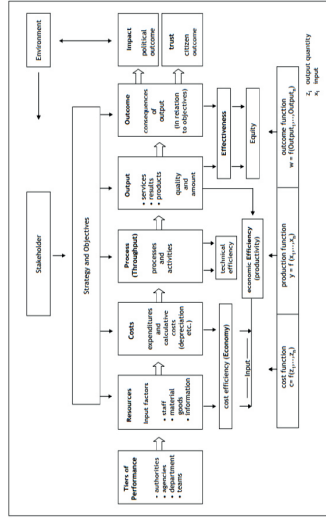
FIGURA 2  
Exemplos de modelos lógicos de desempenho



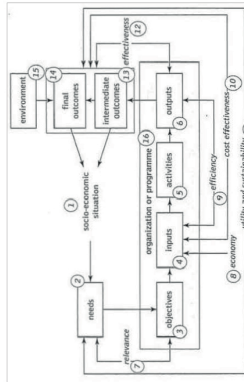
Fonte: Melo, Sarrico e Radnor, 2008.



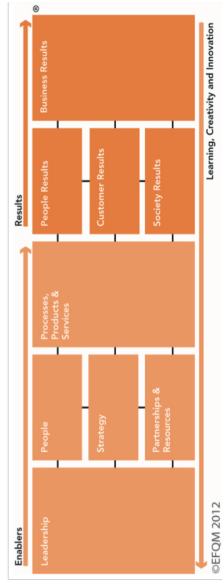
Source: Based on Van Dooren et al. (2006), Hairy (1999), Boyne and Law (2004), Pollitt and Bouckaert (2004), and Algemene Rekenkamer (2006).



Hijgers, D. (2010). Management by Performance – Evolution, Current Development and Challenges of Public Performance Management, International Journal of Business Research, Vol. 10, No. 4, S. 40-55.



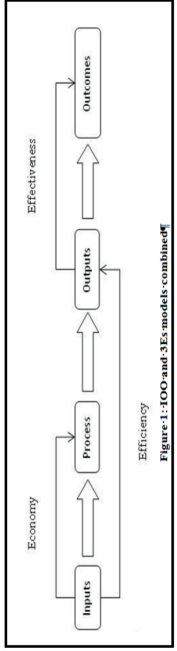
Fonte: Bourckaert e Halligan. The production model of performance, 2008



©EFQM 2012  
EU-wide Common Assessment Framework and hence the European Public Service Awards

Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



Fonte: Gomes, Martins e Figueiredo, 2010. Adaptado de Boyne, 2002.

Figure 1: 100 and 3Es models combined

### 3 DESEMPENHO SATISFATÓRIO E DETERMINANTES

O desempenho ótimo é uma situação hipotética em que uma atuação gera valor público de forma efetiva, eficaz, eficiente, executando as ações de forma excelente e econômica. Em princípio, há precedências entre todas estas dimensões e suas subdimensões. A maior importância se dá da direita (jusante) para a esquerda (montante) da cadeia de valor: valor, efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência, economicidade, competências. O que se quer alcançar é a geração de valor público, ou seja, todo um conjunto de impactos, produtos e esforços que satisfaçam as expectativas dos beneficiários, promovendo confiança e resiliência em linha com os valores sociais.

O desempenho ótimo é uma condição idealizada muito difícil de ser alcançada em situações concretas; a realidade mostra que o usual é a falha de desempenho. Por esta razão é importante reconhecer que o desempenho subótimo, aquele que falha em uma ou outra dimensão, pode ser satisfatório no sentido de representar o melhor possível face a determinadas circunstâncias. Por exemplo, atuações que pecam em termos de economicidade e eficiência, mas geram resultados eficazes e efetivos que satisfazem seus beneficiários. Por outro lado, atuações econômicas, eficientes e inefetivas, que não geram valor público, não valem para nada. Mas é preciso ter muito cuidado com estas considerações, porque isto não pode permitir um afrouxamento de rigor em relação à economicidade e à eficiência.

Em todo caso, a busca de padrões satisfatórios de desempenho, no sentido atribuído por Simon (1956), requer uma gestão do desempenho. Isto é necessário porque, primeiro, raramente há um entendimento amplo a respeito do que é desempenho, tanto de forma conceitual quanto no que se refere ao desempenho de uma atuação salientando seus diferentes determinantes. (Kaplan e Norton, 2001; Blake e Mouton, 1964; Fiedler, 1967; Vroom e Yetton, 1973; Lorsch, 1974; Mintzberg, 1979; Davenport, 1993; PMI, 2018; Armstrong, 2015; Purcell *et al.*, 2009; Melville, Kraemer e Gurbaxani, 2004; Young, 2003). Boa parte das organizações tende a favorecer a dimensão dos esforços em detrimento de uma visão mais ampla, que inclua resultados e valor. Uma evidência disto são os relatórios de prestação de contas de órgãos e entidade de governo, que se referem, quase que exclusivamente, com raras exceções, a esforços empreendidos.

### 4 DA GESTÃO DO DESEMPENHO E PARA O DESEMPENHO À GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

Uma parcela significativa da literatura sobre *performance management* trata predominantemente da mensuração, em sentido amplo (Talbot, 2010). Há a presunção de que o processo de gestão está bem estabelecido, de modo que a mensuração sistemática fará toda a diferença. O argumento desenvolvido aqui é que a governança para resultados é justamente a integração entre um ciclo de gestão orientado para resultados e uma sistemática de mensuração.

Segundo Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2010, p. 30-31, tradução do autor), *performance management* “é um tipo de gestão que incorpora e usa informação sobre desempenho para a tomada de decisão. (...) incorporação é a integração da informação sobre o desempenho nos ciclos de política pública e de gestão (...)”.<sup>2</sup>

Esta definição revela pelo menos duas camadas: a gestão de uma atuação (*policy and management cycles*), aqui denominada gestão para o desempenho; e a geração e a incorporação de informações sobre o desempenho da atuação, aqui denominada gestão do desempenho. A primeira camada, gestão para o

2. “Is a type of management that incorporates and uses performance information for decision-making. (...) incorporation is about integrating performance information into policy and management cycles (...)” (Van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010, p. 30-31).

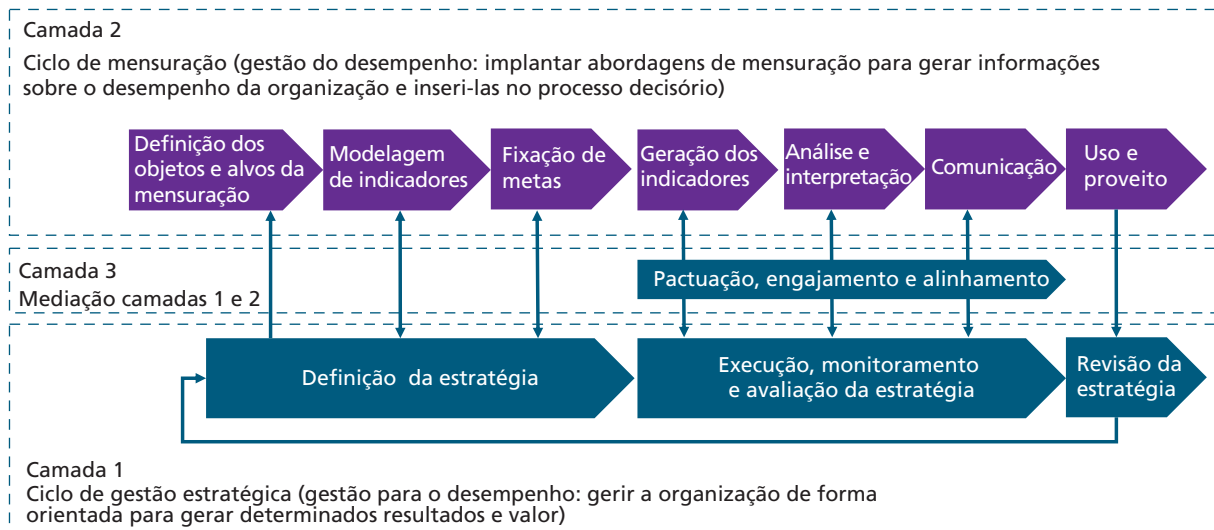
desempenho, confunde-se com o processo de gestão estratégica, que implica gestão dos determinantes do desempenho de forma orientada para resultados.

A segunda camada, gestão do desempenho, refere-se à mensuração, envolvendo a geração de indicadores, a fixação de metas, a difusão dos resultados, os ajustes e os aprendizados decorrentes.

Tomando como base esta diferenciação, a figura 3 ilustra as duas camadas aludidas, acrescida de uma terceira camada, que se refere a ações de mediação entre as duas primeiras, por meio de pactuação do desempenho, engajamento e alinhamentos organizacionais – em linha com o componente alinhamento da gestão matricial para resultados (Martins e Marini, 2010).

Nesta perspectiva, governança para resultados é a integração da gestão para o desempenho com gestão do desempenho com mediadores.

FIGURA 3  
As camadas da governança para resultados



Elaboração do autor.

## 5 REGIMES E MODELOS DE GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

Segundo Talbot (2010), há distintas formas de se implantar a governança para resultados, por meio de distintos regimes (contratuais; capacitantes; competitivos; e voz e escolha).

Em linha com o fato de o conceito de desempenho comportar múltiplas dimensões, aspectos e determinantes, é que há uma tendência de ampliação da abrangência e da profundidade de regimes e modelos multidimensionais de governança para resultados.

Maior abrangência significa construir um modelo que, de alguma forma, gerencie todo o espectro da cadeia de valor: competências, insumos, atividades, produtos, impactos, valor. Maior profundidade significa atuar de forma integrada em distintos níveis: sociedade/cidadãos; governos (inclusive do ponto de vista interfederativo); setores/domínios de políticas públicas; redes; organizações; unidades; equipes; indivíduos. Nesse contexto de complexidade, a questão do foco está mais no que e em como tratar cada dimensão do que focar apenas uma (por exemplo, gerir apenas os esforços). No que se refere aos níveis, pelo fato de ser muito complexo e difícil, um modelo profundo, multinível, de gestão do

desempenho, que trate do indivíduo ao governo como um todo, o essencial é que não se percam as conexões e as integrações com níveis acima e abaixo.

## 6 OS LIMITES DA GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

A questão essencial é o que funciona em experiências e modelos multidimensionais de governança para resultados, quais são as limitações e como mitigá-las.

É forçoso reconhecer que há muitas abordagens e muitos governos, organizações e pessoas que desenvolvem modelos de governança para resultados de forma reducionista. A pergunta sobre a eficácia e a efetividade da governança para resultados não possui uma resposta científica: estudos indicam o que funciona e o que não funciona, e sob que condições e determinantes (Boyne *et al.*, 2006). Há uma grande predominância de estudos que se baseiam em experiências reducionistas. Há também uma tendência de se sobrevalorizar a dimensão simbólica da gestão do desempenho. O corpo de conhecimentos sobre governança para resultados é mais experiencial e propositivo/normativo, e sofre de um *consilience deficit disorder*; não há grandes teorias com ampla generalização (Talbot, 2010). A conclusão de que governança para resultados pode dar certo advém mais do saber experiencial de profissionais que já lidaram com o tema.

Destacam-se quatro principais categorias de limitações da governança para resultados, relacionadas: a peculiaridades do domínio público; à mensuração e à pactuação; ao uso e à apropriação das informações sobre desempenho; e questões relativas à implementação.

O domínio público é diferenciado em relação ao privado. Suas fronteiras são amplas, tênues e movediças nos meandros de redes multi e pluri-institucionais de governança. Há, em arranjos governamentais, múltiplos “principais”, autoridades setoriais, centro de governo, parlamento, órgãos de controle. Prevaecem múltiplos objetivos: políticos, técnicos, simbólicos – tais como, por exemplo, efeito demonstração, ou aparência de práticas de gestão do desempenho sem mudança de comportamento e com decisões tomadas com base em informações de má qualidade (Van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010).

A mensuração e a pactuação padecem de muitas limitações técnicas e metodológicas dos indicadores, incluindo-se os efeitos e as “doenças” da medição, as dificuldades e as limitações das métricas de valores e o efeito miopia, no qual o curto prazo captura a visão de longo prazo (Bouckaert e Balk, 1991). Há também disfunções, tais como o *gaming* (OECD, 2009), uma condição crítica altamente correlacionada ao comportamento oportunista e interesseiro de partes pactuadas. Bevan e Hood (2006) definem estes principais tipos de *gaming*: subestimação de metas; foco na proximidade da meta, nas metas mais alcançáveis, em detrimento de outras; manipulação de medidas/indicadores (inflar, deflar, poluir artificialmente; agregações e desagregações para ocultar/revelar algo) (Bouckaert e Balk, 1991); e manipulação da atuação com foco apenas nas áreas mensuradas, em detrimento de outras, com negligência do que não é mensurado. Também pode haver situações nas quais pressões por *outputs* geram distorções na seleção de *inputs*; e complacência, com predominância do desempenho adequado em vez da excelência (Behn e Kant, 1999; Grizzle e Pettijohn, 2002; Van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010).

O uso e a apropriação das informações sobre desempenho também sofrem limitações. Por um lado, a falta de visibilidade decorre da usual desatenção política e do baixo envolvimento da sociedade. Por outro lado, sistemas de mensuração rígidos e excessivos levam à paralisia (Mayne, 2007; Bouckaert e Balk, 1991; Smith, 1995).



Entre as limitações relacionadas à implementação, sobressaem os jogos de poder que frequentemente geram disputas sobre autonomia e a fragmentação da responsabilidade de implementação (Trivedi, 2018).

Estas limitações podem e devem, de variadas formas, ser tratadas na construção de um modelo de governança para resultados.

## 7 O FUTURO DA GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) argumentam que o futuro da governança para resultados requererá maior agilidade para lidar com a complexidade; maior proximidade da ação; inserção na dimensão política; fortalecimento da base factual em evidências e fatos para estruturar o debate político; envolvimento de mais atores; ampliação do aprendizado a partir de múltiplas perspectivas analíticas; enfrentamento da controvérsia e ambiguidade; e uma cuidadosa argumentação de causas, consequências e prioridades.

É fundamental que os implementadores da governança para resultados deem-se conta das condições e das limitações que circundam qualquer experiência de governança para resultados e busquem mitigá-las na fase de concepção dos modelos.

Também é fundamental que se amplie e intensifique a pesquisa sobre o tema da governança para resultados, a partir de um mapeamento e de uma melhor sistematização conceitual e metodológica; da adoção de métodos mistos (quantitativos e qualitativos), novos métodos (Hicklin, 2010); da construção de novas e grandes bases de dados para geração de algoritmos de desempenho, por meio de redes neurais e outras ferramentas analíticas avançadas de *data science*; e da integração com processos de intervenção mediante o uso de métodos participativos e transformacionais, principalmente para geração de instrumentos e ferramentas aplicadas de governança para resultados.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, L. F. V. **Gobernanza y gestión pública**. México: FCE, 2006.
- ANDREWS, R. *et al.* Assessing organizational performance: exploring differences between internal and external measures. **International Public Management Journal**, v. 13, n. 2, p. 105-129, 2010.
- ARMSTRONG, M. **Armstrong's handbook of reward management practice: improving performance through reward**. 5th ed. London: Kogan Page, 2015.
- BEHN, R. D.; KANT, P. A. Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting. **Public Productivity and Management Review**, v. 22, n. 4, p. 470-489, 1999.
- BEVAN, G.; HOOD, C. What's measured is what matters: targets and gaming in the British health care sector. **Public Administration**, v. 84, p. 517- 538, 2006.
- BLAKE, R.; MOUTON, J. **The managerial grid: the key to leadership excellence**. Houston: Gulf Publishing Co, 1964.
- BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. **Public Productivity and Management Review**, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BOYNE, G. *et al.* (Eds.). **Public service performance: perspectives on measurement and management.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BREWER, G. A. All measures of performance are subjective: more evidence on US federal agencies. *In: BOYNE, G. et al.* (Eds.). **Public service performance: perspectives on measurement and management.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DAVENPORT, T. **Process innovation: reengineering work through information technology.** Harvard: Harvard Business Press, 1993.

FIEDLER, F. E. **A theory of leadership effectiveness.** McGraw-Hill: Harper and Row Publishers Inc, 1967.

GRIZZLE, G. A.; PETTIJOHN, C. D. Implementing performance based budgeting: a system dynamics perspective. **Public Administration Review**, v. 62, p. 51-62, 2002.

HICKLIN, A. Methods. *In: WALKER, R.; BOYNE, G.; BREWER, G.* (Eds.). **Public management and performance: research directions.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The strategy-focused organization.** Boston: Harvard Business School Press, 2001.

KELLY, J. M.; SWINDELL, D. A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. **Public Administration Review**, v. 62, n. 4, p. 610-620, 2002.

LORSCH, J. W. Book review: leadership and decision-making by Vroom and Yetton. **MIT Sloan Management Review**, v. 15, n. 3, p. 100-102, 1974.

MARTINS, H.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Brasília: Publix, 2010.

MAYNE, J. Challenges and lessons in implementing results-based management. **Evaluation**, v. 13, p. 87-109, 2007.

MELVILLE, N.; KRAEMER, K.; GURBAXANI, V. Information technology and organizational performance: an integrative model of it business value. **MIS Quarterly**, v. 28, n. 2, p. 283-322, 2004.

MINTZBERG, H. **The structuring of organizations: a synthesis of the research.** New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1979.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Measuring government activity.** Paris: OECD, 2009.

OSBORNE, S. **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.** London: Routledge, 2010.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide).** 6th ed. [s.l.]: PMI, 2018.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government: the role of magic concepts. **Public Administration Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

PURCELL, J. *et al.* **People management and performance.** London: Routledge, 2009.

SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956.

SMITH, P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. **International Journal of Public Administration**, v. 18, p. 277-310, 1995.

TALBOT, C. **Theories of performance organizational and service improvement in the public domain**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

TRIVEDI, P. **Barriers to improving government performance**. Washington: Aspa, 2018.

VAN DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Performance management in the public sector**. London: Routledge, 2010.

VROOM, V. H.; YETTON, P. W. **Leadership and decision-making**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1973.

WALKER, R.; BOYNE, G.; BREWER, G. **Public management and performance: research directions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

YOUNG, R. **Performance-based budget systems**. Los Angeles: USC Institute for Public Service and Policy Research, 2003. p. 11-24. (Public Policy and Practice).



# GOVERNANÇA CORPORATIVA: ARGUMENTOS TEÓRICOS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA ASSOCIADAS À ABORDAGEM DE AGÊNCIA

Mauro Santos Silva<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a governança corporativa tomando por referência a perspectiva convencional (*mainstream*). Os argumentos são desenvolvidos com base em textos da literatura econômica que assume a governança como um problema de agência. O termo governança é adotado para designar um arranjo institucional orientado a propósitos associados, em última instância, ao alcance de padrões de desempenho econômico (retorno sobre investimentos) de empresas privadas constituídas sob a forma de um modelo específico de propriedade: a sociedade anônima, cujo capital é dividido em ações (títulos financeiros) comercializadas em bolsa de valores, ou seja, em mercado público.

Nesse caso, há uma configuração marcada pela separação explícita entre a propriedade de ativos que expressam o direito de propriedade (ações corporativas) e o controle da administração da corporação. Proprietários ofertam recursos financeiros aos administradores porque estes dispõem de *expertise* gerencial para viabilizar retornos financeiros sobre investimentos; administradores demandam recursos financeiros dos proprietários para viabilizar as operações corporativas e obter retornos financeiros e não financeiros associados à condução dos negócios. É suposto que a assimetria de informação expõe os proprietários a risco de expropriação pelos administradores. De acordo com Shleifer e Vishny (1997, p. 773): “a questão fundamental da governança corporativa é como assegurar aos financiadores que eles terão os retornos esperados de seus investimentos”.

O objetivo principal deste artigo é apresentar, em traços estilizados, os aspectos fundamentais que caracterizam a abordagem teórica convencional da governança corporativa. Este trabalho está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta o processo de crescimento da empresa e o desenvolvimento do mercado de ações como fator determinante da separação entre propriedade e controle. A seção 3 desenvolve o argumento da governança corporativa como um problema de agência. A seção 4 apresenta os traços fundamentais do modelo de política de governança corporativa proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e compartilhado pelo Banco Mundial. A seção 5 apresenta as considerações finais.

## 2 A DESINTEGRAÇÃO DO ÁTOMO:<sup>2</sup> SEPARAÇÃO ENTRE A PROPRIEDADE E O CONTROLE NO ÂMBITO DA SOCIEDADE ANÔNIMA

O documento seminal sobre o problema atualmente denominado “governança corporativa” foi o livro *The Modern Corporation and Private Property* (1932), de autoria do economista Gardiner Means e do advogado Adolf Berle.<sup>3</sup> O texto foi escrito para publicar os resultados de uma pesquisa financiada

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, em exercício no Ipea, e docente permanente no Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

2. A “desintegração do átomo” é o termo usado por Berle e Means (1984, p. 37) para designar a emergência do modelo de propriedade baseado na sociedade anônima e a consequente dissociação entre a propriedade e o controle dos ativos no âmbito das corporações modernas.

3. Ver Berle e Means (1984).

pelo Social Science Research Council of America, que tinha por objeto o estudo das tendências no desenvolvimento da grande empresa moderna, mais especificamente as implicações do novo modelo de propriedade empresarial – baseado em ações comercializadas em mercado aberto – sobre a organização da economia americana. Portanto, trata de uma forma específica de firma, singularizada por um regime de propriedade do tipo “sociedade anônima”.

O novo cenário, no qual o tamanho dos projetos de investimentos passa a exigir a mobilização de capital em larga escala, afirma a concentração do poder econômico organizado com base em grandes corporações e a dispersão da propriedade. O desenvolvimento da estruturação de títulos de propriedade (ações) e a comercialização em mercados públicos,<sup>4</sup> abertos a ampla participação de emitentes e investidores de diferentes perfis econômico-financeiros, tornaram possível a mobilização e a agregação de riqueza financeira originada em um sem-número de pessoas e administrada (controlada) por um grupo restrito de indivíduos, os administradores. As corporações modernas mobilizam esse capital de modo direto, mediante a comercialização atomizada de ações ao grande público investidor, ou de modo indireto, mediante a venda concentrada de ações a investidores institucionais – como exemplo: companhias de seguro, fundos de investimento etc. –, que atuam como intermediários, captando recursos do grande público investidor.

A estruturação da propriedade com base em ações comercializadas em mercado aberto separa duas funções antes exercidas pelos proprietários: a propriedade e o controle. Mas o que é o controle? Berle e Means (1984, p. 85-97) afirmam que o controle está nas mãos de pessoas ou grupos com poder legal para escolha do conselho de administração. Esse poder deriva da propriedade majoritária das ações. Também deriva da propriedade minoritária das ações conjugada a recursos legais que viabilizam o controle mediante instrumentos piramidais (“a” controla “b”, que controla “c”; logo, “a” controla “c”) ou diante da coexistência de ações com direito a voto (ordinárias) e sem direito a voto (preferenciais). Por fim, o controle também é identificado como derivado do poder de fato da administração da corporação, fato associado à incapacidade dos proprietários para exercer pressão significativa sobre os administradores em circunstâncias nas quais há assimetria de informações, custos de monitoramento e dispersão da propriedade.

De acordo com Berle e Means (1984):

no sistema acionário, o proprietário de riqueza industrial ficou apenas com um símbolo de propriedade, enquanto o poder, a responsabilidade e a substância que foram parte integrante da propriedade no passado estão sendo transferidos para um grupo independente em cujas mãos está o controle (Berle e Means, 1984, p. 83).

Os interesses dos proprietários – geração de lucros e valorização dos ativos da corporação – passam, progressivamente, a depender menos das próprias escolhas e mais das decisões tomadas pelos administradores/controladores das corporações, observadas as percepções e as reações de um mercado sensível e sujeito a frequentes flutuações. Os interesses dos administradores – rendas pessoais, poder, prestígio – podem resultar em escolhas administrativas conflitantes com os interesses dos proprietários.

4. O termo “mercado público” é usado por Berle e Means (1984, p. 233-237) para designar as transações realizadas em bolsa de valores, ambientes regulados, intensivos em geração e difusão de informações, as modalidades operacionais e os títulos transacionados. Esses mercados passaram a exercer três funções: assegurar a constituição de um “mercado livre”, no qual são asseguradas a “entrada” e a “saída” espontâneas de emitentes e demandantes de títulos; promover liquidez aos ativos, de modo que ocorram transações subsequentes mediante conversão de títulos em dinheiro (liquidez); e formar um sistema de precificação para os títulos financeiros.

Há uma tensão redistributiva entre proprietários e administradores no que diz respeito às rendas geradas pela corporação.

Segundo palavras de Berle e Means (1984):

torna-se evidente que estamos lidando não apenas com grupos distintos, mas muitas vezes com grupos em oposição – a propriedade, de um lado, e o controle, do outro – um controle que tende a afastar-se cada vez mais da propriedade, que[,] em última instância, está nas mãos da própria administração, uma administração capaz de perpetuar sua posição (Berle e Means, 1984, p. 126).

Nesses termos, a separação entre a propriedade e o controle/administração dos ativos/riqueza corporativa requer o desenvolvimento de mecanismos de contratualização, firmados entre os administradores e os proprietários das ações, em torno de instrumentos e procedimentos associados ao modo de condução do governo no âmbito das corporações. Essa arquitetura é desenhada com o propósito de compatibilizar os interesses das partes, o que é realizado mediante a estruturação de regras e incentivos econômicos capazes de induzir os controladores à assunção de procedimentos administrativos orientados ao desempenho eficiente, capaz de viabilizar taxas de retornos sobre o investimento que atendam às expectativas dos proprietários do capital. A mobilização de capital no mercado aberto impõe aos administradores a assunção de compromissos com o público proprietário do capital e tomador das decisões de investimento.

### 3 A RELAÇÃO ENTRE PROPRIETÁRIOS (*OUTSIDERS*) E CONTROLADORES (*INSIDERS*): UM PROBLEMA DE AGÊNCIA

Em 1976, Jensen e Meckling publicam *Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure* (Jensen e Meckling, 1976). Esse texto tornou-se um clássico dos estudos de governança corporativa em razão da sua contribuição ao desenvolvimento de uma “teoria da estrutura de propriedade da firma”, tomando por referência um ambiente marcado pela separação entre propriedade e controle dos recursos da firma.

Essa abordagem observa a firma como um ponto central (*hub*), que conecta um rol de relações mediante contratos complexos estabelecidos entre indivíduos que são proprietários de recursos (trabalho, insumos, capital etc.). Os contratos estabelecidos, de modo explícito ou implícito, afetam a especificação dos direitos de propriedade individuais e, conseqüentemente, o modo como os custos e as recompensas são distribuídos no âmbito de uma organização. Logo, essas relações contratuais constituem fator determinante do padrão de comportamento assumido pelos indivíduos, inclusive pelos proprietários e pelos administradores, e, conseqüentemente, acabam por exercer influência sobre o padrão de desempenho da firma. De acordo com Jensen e Meckling (1976, p. 311, tradução do autor): “(...) o comportamento da firma assemelha-se ao comportamento de um mercado; isto é, é o produto de um complexo processo de equilíbrio contratual”.

Uma implicação da adoção dessa visão de firma é o reconhecimento da importância que as instituições (as leis e o sistema legal) têm sobre a configuração e o desempenho das organizações, em especial aquelas diretamente envolvidas em atividades econômicas. As leis disciplinam a conformação dos contratos e os direitos de propriedade neles transacionados. O sistema legal encaminha, no âmbito judicial, soluções de controvérsias, e estabelece precedentes que passam a constituir o marco legal. Nesses termos, essas instituições são capazes de produzir efeitos diretos sobre a produtividade e a rentabilidade, além de afetar a distribuição dos direitos de

propriedade no âmbito da firma (Jensen e Meckling, 1976, p. 311). Essas afirmações evidenciam o reconhecimento da importância das instituições – as regras do jogo e seus mecanismos de *enforcement* – na estruturação dos sistemas de governança e nos seus resultados efetivos em termos de capacidade de contratualização entre proprietários e controladores no âmbito das organizações.

Ao aprofundar a análise, a atenção dos autores recai sobre os fatores que determinam o equilíbrio de uma relação contratual específica originada no âmbito da firma: aquela estabelecida entre os administradores (agentes) e os proprietários do capital (principal). O comportamento individual maximizador é assumido como pressuposto fundamental. Por um lado, atuam agentes/administradores/controladores (*insiders*) que exercem função direta na administração, ou seja, alocação dos recursos mobilizados pela firma, procurando maximizar seus retornos pecuniários e não pecuniários constitutivos de uma determinada cesta de consumo bancada com recursos da firma. Por outro lado, atuam principais/investidores/proprietários (*outsiders*) sem funções associadas à administração direta dos recursos disponibilizados à firma, mas buscando, como propósito fundamental, a maximização do retorno sobre o capital investido. É suposta a existência de um *trade-off* entre as rendas obtidas pelo administrador e as rendas auferidas pelo investidor.

O modelo assume que proprietários e administradores estabelecem uma relação de agência, definida por Jensen e Meckling (1976, p. 308, tradução do autor) como um “(...) contrato sob o qual uma ou mais pessoas – o(s) principal(is) – mobiliza(m) uma outra pessoa – o agente – para executar em seu nome um determinada atividade, e, para isso, delegam autoridade para tomada de decisão”. A construção de um padrão ótimo de alinhamento de interesses entre as partes, de modo que viabilize o equilíbrio da relação contratual, implica a necessidade de assunção de “custos de agência” de três ordens: custos de ações de monitoramento pelo principal; custos de concessões de garantia pelo agente; e custos residuais, isto é, perdas assumidas pelo principal em decorrência da imperfeição de alinhamento com o agente após a adoção e a consolidação da estrutura de governança.

Portanto, a separação entre propriedade e controle demandará a incursão da firma em “custos de concessão de garantias contratuais”, mediante o estabelecimento de regras limitadoras do poder de decisão do administrador, a divulgação de informações financeiras (*disclosure*), a contratação de auditoria independente etc., e a incursão do investidor em custos de monitoramento externo, assim entendidos os procedimentos associados ao controle do comportamento do agente. Esses procedimentos serão estendidos até o limite em que os custos forem equivalentes aos benefícios gerados para as partes contratantes. Essa é a condição fundamental para o alcance de uma situação de equilíbrio contratual, a qual não elimina integralmente, mas leva ao limite a redução dos custos residuais incorridos pelo principal.

O modelo de governança desenvolvido teoricamente por Jensen e Meckling (1976) e orientado para a garantia dos interesses dos acionistas (*shareholder-oriented model*) acabou por tornar-se um modelo normativo de referência em âmbito internacional. Para Hansmann e Kraakman, autores do artigo *The End of History for Corporate Law* (2000, p. 3), o amplo consenso internacional<sup>5</sup> em torno desse modelo está baseado em quatro elementos: os administradores devem administrar a corporação de modo que protejam os direitos de propriedade e alcancem os objetivos dos proprietários;

5. De acordo com Hansmann e Kraakman (2000, p. 12), a convergência em torno do modelo de governança orientado para os acionistas abrange, além dos autores acadêmicos que trabalham com temas relacionados às finanças corporativas e à economia da firma, as grandes empresas de auditoria, as grandes firmas internacionais de assessoramento jurídico, as empresas de consultoria e os bancos de investimento.



os acionistas minoritários devem ter seus direitos assegurados pelos atos dos acionistas majoritários; a medida de referência dos interesses dos proprietários é o valor de mercado da firma; as outras partes interessadas nos rumos da corporação (credores, fornecedores, trabalhadores, consumidores, etc.) devem ter seus direitos protegidos por estruturas regulatórias e contratuais, e não por participação direta na governança corporativa.

A governança corporativa é observada como um requisito essencial para suprimir as falhas associadas aos instrumentos contratuais, garantir uma participação efetiva do proprietário no controle da empresa e, conseqüentemente, proteger os direitos residuais de propriedade desses acionistas, agora cada vez mais representados por “investidores institucionais”,<sup>6</sup> como fundos de pensão e fundos mútuos de investimentos. As demais partes interessadas (credores, fornecedores, trabalhadores, consumidores etc.) no desempenho e na participação nas rendas geradas pela empresa não devem ser acomodadas diretamente no âmbito da governança, pois seus direitos de propriedade podem ser garantidos por instrumentos regulatórios e contratuais. Em última instância, essa configuração da governança, ao maximizar o valor da firma em favor de seus proprietários, acaba por complementar – em vez de conflitar – os interesses das demais partes constituintes (Hansmann e Kraakman, 2000, p. 12).

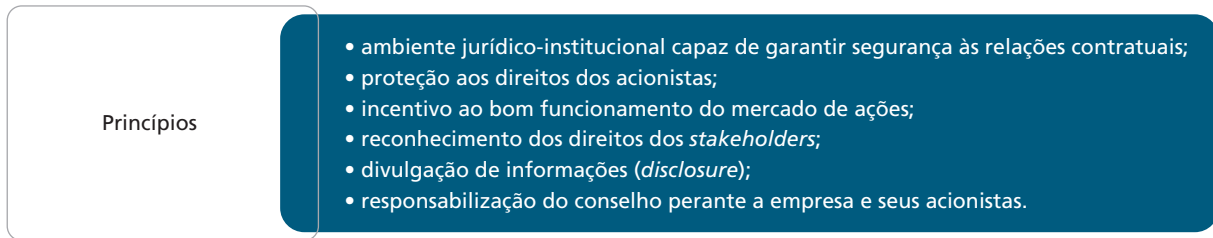
#### 4 POLÍTICA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA DA OCDE: PRINCÍPIOS ORIENTADOS À PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE ACIONISTAS (SHAREHOLDER-ORIENTED MODEL)

Esta seção analisa a política de governança corporativa contemporânea tomando por referência o documento *Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE* (OCDE, 2016). A publicação foi realizada originalmente em 1999, sendo a edição atual resultante de uma revisão realizada em 2014/2015, com participação dos países da OCDE e dos países do Grupo dos Vinte (G20) que não fazem parte da OCDE. Também tiveram participação ativa na revisão o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária e o Banco Mundial. As empresas de capital aberto, financeiras e não financeiras, constituem a referência de organização (caracterizada por uma forma específica de propriedade: acionária) para a qual foram desenvolvidas as recomendações de política. O documento reconhece a inexistência de um modelo único, mas enfatiza a existência de um conjunto de elementos essenciais a uma boa política de governança.

A definição de governança envolve “relações” entre partes interessadas, mais especificamente os acionistas, o conselho de administração, os órgãos de gestão da empresa e os *stakeholders*, e “estruturas” que dão sustentação aos processos de definição de objetivos, determinação de meios para o alcance desses objetivos e mecanismos de monitoramento do desempenho. O propósito principal da governança é garantir direitos de propriedade aos acionistas e bom funcionamento do mercado financeiro (OCDE, 2016, p. 9-10). As recomendações de política de governança constantes no documento da OCDE são harmônicas em relação à abordagem agente-principal.

6. Ao tratar de fundos institucionais como nova forma institucional de organização do mercado de ações e dos direitos de propriedade neles transacionados, Hansmann e Kraakman (2000, p. 17, tradução do autor) ressaltam: “essas instituições não apenas dão voz efetiva aos interesses dos acionistas, mas também promovem, em particular, os interesses dos acionistas públicos dispersos, em vez dos interesses dos acionistas controladores ou de pessoas de dentro da empresa. O resultado é que a propriedade de capital entre o público em geral, embora mais ampla do que nunca, está, ao mesmo tempo, ganhando uma voz mais eficaz nos assuntos corporativos”.

FIGURA 1  
Princípios de governança corporativa propostos pela OCDE



Fonte: OCDE (2016).  
Elaboração do autor.

Os três primeiros princípios estão diretamente relacionados à afirmação dos direitos de propriedade de acionistas. Esses princípios, alinhados à argumentação de Jensen e Meckling (1976, p. 307), focalizam a importância de uma institucionalidade, orientada à constituição de mecanismos de *enforcement* capazes de assegurar garantia aos contratos. Em última instância, esse é um requisito fundamental do processo de especificação e efetivação dos direitos de propriedade e, conseqüentemente, da estruturação de incentivos (distribuição de custos e recompensas) à conduta de proprietários e de administradores no âmbito das organizações.

Em primeiro plano, é ressaltada a necessidade de um ambiente jurídico-institucional capaz de garantir segurança aos direitos contratualizados no âmbito das operações em mercado. É mencionada a necessidade de se garantir flexibilidade ao arranjo de governança, o que deve e pode ser feito tomando-se por referências o princípio “cumprir ou justificar”. Essa opção viabiliza a adaptação da governança às particularidades de setores econômicos e corporações. Também é ressaltada a necessidade de consideração da natureza evolucionária/adaptativa, das disposições que disciplinam a governança em resposta às experiências acumuladas e às mudanças no ambiente de negócios.

Os “princípios” afirmam um “modelo de governança orientado aos acionistas”, inclusive os minoritários e os investidores institucionais. São mencionados os direitos básicos e *ex ante*, por exemplo: a participação na assembleia-geral, a participação nos resultados, o acesso à informação e a eleição dos membros do conselho de administração; e também os denominados direitos *ex post*, referentes à busca de compensações em reparação a danos decorrentes de atos de gestão. A percepção do desenvolvimento de cadeias de investimentos complexas faz com que seja valorado um modo de governança que gere incentivos ao bom funcionamento do mercado financeiro. Nas cadeias de investimento complexas há participação intensiva de intermediários financeiros (em especial investidores institucionais, por exemplo: fundos de investimentos), que mobilizam grandes massas de recursos de terceiros e atuam como investidores independentes, observando-se os limites dos mandatos que lhes foram concedidos pelos proprietários originais dos recursos.

O quarto princípio trata dos direitos de propriedade dos *stakeholders*, isto é: credores, trabalhadores, fornecedores, consumidores e outros. É observado, inclusive, que: “(...) a preocupação com a reputação e o desempenho das sociedades muitas vezes requer o reconhecimento de interesses mais amplos” (OCDE, 2016, p. 37). Em todos esses casos, é ressaltado que tais direitos, estabelecidos por leis e contratos, devem ser reconhecidos no âmbito das políticas de governança, mas não há dispositivos que assegurem a participação direta dessas “partes interessadas” no âmbito das estruturas de governança corporativa.

Os dois últimos princípios dizem respeito ao modo de organização da governança no âmbito da empresa. Dois aspectos enfatizados são o compromisso com um regime de revelação de informações (*disclosure*) relevantes ao processo de formação de opinião e a tomada de decisão referente aos negócios da corporação. Tais procedimentos devem dispor de credibilidade e garantir transparência sobre fatos relevantes ao desempenho, por exemplo: resultados financeiros, fatores de risco, transações com partes relacionadas<sup>7</sup> e questões relevantes relacionadas às partes interessadas (*stakeholders*). Outro aspecto destacado diz respeito à responsabilização do conselho de administração perante a empresa e os seus acionistas. Cabe ao conselho deliberar sobre as orientações estratégicas da empresa e monitorar o desempenho da administração, inclusive sobre a supervisão de riscos e conformidade (*compliance*) relativa ao sistema normativo ao qual a corporação está submetida. Em última instância, tais procedimentos constituem requisito ao alcance sustentável de padrões adequados de retorno sobre o capital investido por acionistas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a governança corporativa tomando por referência a perspectiva teórica convencional (*mainstream*). Os argumentos foram desenvolvidos com base em textos clássicos da literatura econômica, que assume a governança como um problema de agência. O termo governança corporativa é adotado para designar um arranjo institucional orientado a propósitos associados, em última instância, ao alcance de padrões de desempenho econômico (retorno sobre investimentos) de empresas privadas constituídas sob a forma de um modelo específico de propriedade: a sociedade anônima.

Um aspecto relevante desse referencial teórico reside na noção de “relações complexas”, mediadas por contratos estabelecidos entre indivíduos que, ao realizarem ações capazes de afetar as especificações dos direitos de propriedade contratualizados, acabam por impactar a distribuição de custos e recompensas e condicionar o comportamento das partes. Portanto, o centro da análise recai sobre os direitos de propriedade firmados em relações contratuais complexas estabelecidas em ambiente com assimetria de informações.

A análise da governança, com base em uma relação de agência, assume um principal/*outsider*/investidor – independentemente do número de pessoas envolvidas na relação de agência nessa condição –, que realiza escolhas movido por uma função cujo objetivo fundamental é a maximização da taxa de retorno dos investimentos, apurada por métrica que contabiliza distribuição de dividendos e valorização das ações em bolsa. Portanto, nesse caso, não há que se falar em agregação de preferências, mas sim em homogeneidade de preferências entre os indivíduos que participam da relação de agência na condição de principal.

Além dos acionistas, outras partes constitutivas (*stakeholders*), com interesses específicos, são assumidas como partes relevantes da rede contratual em razão de suas contribuições ao desempenho da corporação. Entre elas estão os credores, os empregados, os fornecedores, os consumidores. A proteção dos interesses legítimos dessas partes diante de riscos de expropriação também é assumida como relevante para a sustentabilidade do desempenho da corporação, porém é excluída do ambiente da governança. A função de proteção desses interesses é atribuída a legislações específicas capazes de constituir mecanismos garantidores (*enforcement*) dos contratos firmados entre os *stakeholders* e a corporação.

7. Entre as partes relacionadas são identificadas: as entidades controladoras ou sob o controle da empresa, os acionistas e os ocupantes de cargos na alta administração da empresa (OCDE, 2016, p. 45).

A inclusão dessas partes constitutivas no âmbito da governança implicaria a ruptura do modelo de agência baseado em um principal (proprietários/acionistas) dotado de uma função-objetivo homogênea: a maximização da taxa de retorno sobre o investimento. No âmbito desse novo cenário, haveria a necessidade de consideração de uma diversidade de funções-objetivo que, em última instância, demandaria a constituição de uma coalização de interesses e a constituição de um modelo de governança corporativa capaz de responder a essa diversidade de interesses. Em última instância, haveria a necessidade de substituição de um modelo orientado aos acionistas/proprietários (*shareholder-oriented model*) por um modelo orientado ao conjunto das partes constituintes das relações contratuais estratégicas da corporação (*stakeholders-oriented model*).

Há uma harmonia expressiva entre os textos teóricos que desenvolvem a abordagem convencional – baseada na compreensão da governança como problema de agência e em um modelo do tipo *shareholder-oriented model* – e as recomendações ou o princípio de política de governança corporativa proposto pela OCDE e compartilhado pelo Banco Mundial. A consistência do sistema de produção e revelação de informações, a modelagem do processo decisório e o monitoramento do comportamento dos executivos responsáveis pela realização das estratégias constituem os fundamentos do modelo de referência para políticas de governança.

Conforme expresso nessa literatura, a teoria e a política foram desenvolvidas para um tipo específico de organização fundamentada em uma forma específica de propriedade: a grande corporação moderna, baseada em propriedade acionária comercializada em mercado público de ações. A extensão do uso dos elementos constitutivos da governança corporativa para outros tipos de organização empresarial ou governamental requer o desenvolvimento de uma argumentação capaz de fundamentar teórica e empiricamente o uso ou a extensão da abordagem convencional (*mainstream*) para organizações estruturadas em outros modelos de propriedade, e, conseqüentemente, com partes interessadas ou *stakeholders* com interesses heterogêneos em relação aos retornos esperados do funcionamento da organização à qual estejam associados.

## REFERÊNCIAS

- BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **A moderna sociedade anônima e a propriedade privada**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- HANSMANN, Henry; KRAAKMAN, Reiner. **The end of history for corporate law**. Cambridge: Harvard Law School, 2000. (Economics and Business Discussion Paper Series, n. 280).
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípios de governo das sociedades do G20 e da OCDE**. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/iDthr2>>. Acesso em: 16 ago. 2018.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. A survey of corporate governance. **The Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

# GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: TRANSFORMAÇÕES E LACUNAS NAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL

Leandro Freitas Couto<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Dentro das finanças públicas, o Orçamento Geral da União (OGU) é o instrumento tecnopolítico em que se materializam os resultados de um processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados. A governança orçamentária compreende essas relações, por meio de regras formais e informais, que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos.

O objetivo deste artigo é apresentar as principais mudanças ocorridas no processo orçamentário nos anos recentes no Brasil, particularmente desde a Constituição Federal de 1988, que revelam alterações no equilíbrio de forças na relação entre os atores envolvidos na governança orçamentária no nível federal. Para tanto, as transformações serão abordadas sob a ótica dos atores relevantes do processo. Ainda, serão discutidos aspectos atinentes ao tema, contidos em duas propostas legislativas que estão em discussão no Congresso Nacional: a nova Lei de Finanças Públicas (PLP nº 295/2016) e o projeto de lei (PL) de governança (PL nº 9.163/2017).

A abordagem utilizada neste artigo considera a governança na *perspectiva analítica*, como um olhar sobre as instituições que regem as relações entre os atores, de modo a compreender, dentro do contexto específico e considerando as trajetórias particulares de cada área de atuação governamental, as capacidades estatais e as condições de operação das políticas públicas (Cavalcante e Pires, 2018). Na linha do institucionalismo histórico, o conjunto de modificações observado no âmbito da governança orçamentária no Brasil nos últimos anos parece indicar uma tentativa de reequilíbrio de forças entre os atores relevantes na arena decisória, dado que as instituições conferem acessos desproporcionais a certos grupos, interesses e atores dentro dos processos decisórios correntes (Hall e Taylor, 2003).

Nessa linha, seria preciso identificar os conflitos que foram sendo forjados entre os atores na trajetória das instituições voltadas ao orçamento público e como isso pode ter influenciado algumas das modificações em análise. Para tanto, os atores serão identificados em torno de grandes grupos de interesse abrangidos na governança orçamentária: *guardiões*; *gastadores* ou *executores*; *definidores de prioridade* ou simplesmente *priorizadores*; e *controladores* (Wildavsky, 1964; Wildavsky e Caiden, 2004; Good, 2014).

Além desta introdução, este artigo divide-se em três partes. Na seção 2 serão apresentados os principais temas e atores envolvidos na governança orçamentária e, em linhas gerais, as dinâmicas relacionais estabelecidas entre eles. Em seguida, na seção 3 serão apresentadas as modificações

---

1. Analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e pesquisador na Diest do Ipea.

normativas observadas nos anos recentes, com atenção especial ao PL de governança e ao PL da nova Lei de Finanças, buscando identificar algumas de suas principais lacunas. Por fim, na seção 4 constam as conclusões.

## 2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: O CAMPO E OS ATORES NO JOGO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A perspectiva neoinstitucionalista tem sido extensamente adotada nas pesquisas sobre orçamento público, com referência à pretensa estabilidade nas relações entre os atores envolvidos nesta arena decisória. A preocupação teórica desses estudos é entender as motivações das mudanças institucionais e como os arranjos favorecem ou prejudicam os objetivos dos atores. Nessa linha, destacam-se dois campos claramente distintos de estudos: um primeiro, que foca como o arranjo orçamentário incide sobre o equilíbrio fiscal; e um segundo conjunto, que busca ampliar o olhar para as decisões alocativas dos governos e seu impacto na implementação das políticas públicas (Cavalcante e Silva, 2012).

Wildavsky (1964) identifica dois tipos de atores no processo orçamentário, a partir do papel que desempenham no jogo orçamentário: os *guardiões*, delegados pelo núcleo de governo a fazer a gestão fiscal e a coordenar o processo alocativo; e os *gastadores*, que seriam os atores responsáveis pela efetiva alocação e implementação das políticas públicas. Em uma ponta estariam os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, com seus órgãos específicos, como a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto os Ministérios Setoriais estariam alinhados entre os gastadores.

David Good (2014), aprofundando a classificação proposta por Wildavsky (1964), identificou, ao observar o processo orçamentário canadense, mais dois grupos de atores. Good classifica, entre os gastadores, um grupo responsável pela execução das prioridades do governo. A esse grupo chamou de *definidores de prioridades*, dispendo que teriam recursos e instrumentos diferentes dos tradicionais gastadores, o que teria impacto, inclusive, na relação entre estes e os guardiões.

Por fim, os *controladores* seriam representados pelos órgãos de controle, internos e externos, as instituições fiscais independentes (IFIs), a sociedade civil organizada, o Poder Legislativo e a imprensa especializada. Eles exerceriam um papel de mediar os interesses conflitantes entre os demais atores e, no modelo ideal, prezariam tanto pela política fiscal quanto pelo alcance dos resultados e pela entrega dos serviços à sociedade (Good, 2014). No entanto, eles próprios defendem interesses específicos, como no caso da execução de emendas parlamentares, e, no lugar da independência e da isenção com relação ao jogo orçamentário, sua atuação, no caso brasileiro, pode ter o peso prático de priorizador de gastos, sendo sua força crucial para as transformações ocorridas na governança orçamentária.

Importante frisar que, com essa classificação, não se está negligenciando os embates entre a tecnoburocracia envolvida no orçamento e os atores políticos. Em verdade, é necessário reconhecer que há, dentro da própria burocracia, disputas que se apresentam não apenas pelo perfil do burocrata (Cardoso Jr. e Santos, 2018), mas também a partir do papel que ela desempenha no processo orçamentário. Assim, seria possível qualificar melhor as alianças e os conflitos internos à burocracia e entre esta e os atores políticos.

Na linha do institucionalismo histórico, as instituições conferem um equilíbrio ao jogo entre os atores, que vai ser marcado pelas relações de poder entre eles. As instituições organizam essas regras, formais e informais, em muitos casos herdadas do passado, as quais expressariam relações de submissão, coerção, alianças, entre outras. Assim, as instituições seriam modificadas na medida em que as relações de poder se alteram – além de transformações estimuladas por eventos externos ao jogo, como novas tecnologias, crises econômicas etc.

Essas relações de poder projetam-se ao longo de todo o processo orçamentário, em torno de uma variedade ampla de objetos. A trajetória das instituições vai marcando os espaços de conflito e cooperação, em uma dinâmica em que as posições dos atores em cada rodada do jogo vão definindo as estratégias para os novos embates.

No caso da governança orçamentária no Brasil, há regras vigentes desde a Lei nº 4.320/1964, a chamada Lei das Finanças Públicas, que vêm sofrendo alterações incrementais desde então (Barcelos, 2012). Considera-se a Constituição Federal de 1988 como outro marco importante nesta trajetória, estabelecendo os principais instrumentos do processo orçamentário, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nessa linha, a própria formatação desses instrumentos já delimita as primeiras linhas do campo do jogo, em que a definição sobre o detalhamento das ações e a consequente margem de flexibilidade para a execução financeira, a forma de vinculação entre PPA, LDO e LOA, a forma como a avaliação das políticas públicas incide no processo alocativo, entre outros fatores, conferem maior ou menor espaço para o planejamento e facilitam ou dificultam a execução das políticas públicas pelos órgãos setoriais, aqui classificados como gastadores (Santos, Ventura e Neto, 2015; Moretti, 2012).

As questões demarcadas na Constituição teriam, a princípio, maior estabilidade entre as regras do jogo, e, portanto, isso poderia ser interpretado como a tradução de uma força normativa maior em termos de equilíbrio de forças em momento estratégico do jogo político nacional. Esta é a forma com que foram processadas algumas vinculações de receitas a determinados tipos de despesas, patamares mínimos de gastos para certos setores, a força impositiva ou obrigatória para setores ou tipos de despesas, a exemplo do caso dos gastos com saúde e das emendas parlamentares, bem como, mais recentemente, da limitação constitucional para determinados tipos de gastos pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que privilegiam ainda mais os guardiões e os controladores na disputa.

Preocupação central da linha de estudos que buscam na governança orçamentária as variáveis explicativas para o equilíbrio fiscal dos Estados, as previsões de receitas e a definição das regras e das metas fiscais dos governos, bem como as medidas de acompanhamento e de seu cumprimento ao longo do exercício fiscal, são objetos relevantes na governança orçamentária. Vale ressaltar a importância da Lei Complementar (LC) nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, outra importante referência da governança orçamentária brasileira. Nessa fase, as disputas em torno dos contingenciamentos, das regras para encaminhamento e aprovação de créditos orçamentários etc., marcam o jogo, bem como as regras que regulam a “prorrogação” de dispêndios, pelas normativas e pelas práticas das inscrições de restos a pagar.

Nesse processo, os priorizadores, próximos ao núcleo de governo, têm mais força perante os guardiões. Os arranjos para definição e gestão de prioridades fazem parte, portanto, da governança orçamentária, no qual a própria Junta de Execução Orçamentária, instituto que começou a operar informalmente até alcançar sua formalização, teve um papel de destaque, bem como os instrumentos que permitem circundar essas questões. A utilização de recursos extraorçamentários, como os gastos tributários, por exemplo, ganha importância para a implementação de políticas públicas, seja na discussão das desonerações para setores produtivos, seja em mecanismos de incentivos para determinados tipos de atividade em áreas específicas, como no caso da Lei Rouanet para a cultura.

Nessa linha, o tratamento aos elementos de despesas não prioritárias também se torna uma questão importante da governança orçamentária. É possível estabelecer mecanismos de compensação, seja do ponto de vista da autonomia e da flexibilidade para definição dos gastos setoriais de forma

mais horizontalizada ou delegada, seja em processos de monitoramento e avaliação diferenciados (Borges, 2015).

De outro lado, as alianças com outros atores podem fortalecer os gastadores não prioritários no jogo orçamentário. A participação social na governança orçamentária não se limita ao papel de controle social. Sua pressão, dispersa ou não, pode positivar e alterar prioridades ou mesmo aumentar o peso de setores não prioritários na disputa por recursos. Em complemento, as relações interfederativas e o peso dos governos e das alianças políticas entre as gestões estaduais, municipais e o governo federal também costuma interferir no jogo.

Por fim, a atuação do controle externo tem sido central na governança orçamentária. Sua atuação tem sido marcada para além da observância da aplicação das normas, mas projetando a sua interpretação particular delas, e eles próprios propondo legislações específicas para todo o processo.

Nesse ambiente, a governança orçamentária rege as relações entre os atores em torno de temas complexos, afetando a capacidade de execução das políticas públicas, incluindo a política fiscal, e a realização dos planos concebidos. Com alguns de seus elementos de institucionalização recente, em um ambiente de polarização e crise política, formam-se equilíbrios transitórios, e as modificações na governança orçamentária têm se processado com velocidade acelerada, justificando atenção por parte dos pesquisadores e operadores do Estado. A seguir, serão apresentadas algumas dessas alterações, buscando identificar como os diferentes atores têm se beneficiado delas.

### 3 AS ALTERAÇÕES RECENTES E A PERSPECTIVA EM DEBATE

Se considerarmos a Lei nº 4.320/1964 como um dos elementos fundantes da governança orçamentária no Brasil, desde então têm sido observadas transformações, algumas mais incrementais e, em determinados momentos, alterações mais estruturantes nos arranjos institucionais. Barcelos (2012) identificou a existência de quatro regimes de governança orçamentária no Brasil desde então, cujas mudanças exibem “padrões mais complexos do que supõem as hipóteses tradicionais do incrementalismo, do equilíbrio pontuado, da dependência da trajetória e das variedades de capitalismo”. Mais ainda, defende que “a capacidade regulatória das instituições de governança não é um parâmetro fixo, mas uma variável sensível aos efeitos distributivos que elas produzem e à dinâmica da permanente disputa entre as coalizões políticas” (*ibidem*).

Não cabe neste artigo uma discussão aprofundada sobre todas essas transformações. A proposta é apresentar, sob a ótica dos atores, algumas mudanças mais recentes, a partir da Constituição de 1988, que foram marcantes e que podem indicar alterações na correlação de forças entre os atores que, na medida que pendem para um ou outro lado, geram alterações nas instituições. É preciso ainda considerar que mudanças no ambiente político-institucional no qual opera a governança orçamentária influenciam sua dinâmica, e, ainda, que a relação entre os atores não se limita a apenas um jogo, mas as suas posições em outras arenas podem influenciar o resultado no campeonato do orçamento. Nesse ponto, é preciso marcar, por exemplo, as posições no debate sobre a política econômica, em geral, ou a política fiscal, em especial, que emprestam força a um ou outro ator no jogo orçamentário.

Em primeiro lugar, do ponto de vista dos *guardiões*, é necessário mencionar que o arcabouço constitucional de planejamento e orçamento foi amadurecendo ao longo dos anos seguintes à sua promulgação. Os primeiros PPAs foram construídos sem amarração com o orçamento, que seguia lógica própria. O Decreto nº 2.829/1998 reorganizou essa relação, buscando a instituição de um plano e um orçamento por resultados. Isso fortalecia os *guardiões* em detrimento dos *gastadores*, que passavam a ter uma barreira adicional para entrar no orçamento.



Ao lado disso, o governo instituiu um arranjo de gestão de prioridades em torno de um programa prioritário denominado Brasil em Ação, com acompanhamento estratégico e controle maior sobre o fluxo financeiro. Ainda que dentro de uma lógica gerencial, os definidores de prioridades eram fortalecidos, sem, no entanto, enfraquecer a posição dos guardiões. No caso brasileiro, a posição dos definidores de prioridades parece mais complexa que apenas um subconjunto entre os *gastadores*.

Na transição para os anos 2000, nos efeitos da crise econômica que alcançou o país em 1998, os guardiões ainda ganham mais força, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Desta feita, para o PPA 2000-2003, ainda que se tivesse mantido o arranjo anterior para a gestão de prioridades, a força dos guardiões e a priorização dos objetivos de uma política fiscal restritiva prevaleceram.

Esse quadro começa a se alterar com a instituição do programa Piloto de Investimentos, no qual alguns projetos eram extraídos do cálculo do superávit fiscal. Com o ambiente fiscal melhorando, os *definidores de prioridades* retomaram a sua força no segundo governo Lula, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse programa abre e consolida uma série de inovações no processo orçamentário, seja do ponto de vista da relação com os entes federados, seja na execução das políticas e na própria alteração das metas fiscais. O arranjo de gestão de prioridades durante o governo Lula foi bastante distinto daquele utilizado nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), inclusive no que tange às alterações promovidas no processo orçamentário, e as transformações incidiram sobre descentralização orçamentária interfederativa (Couto e Magalhães, 2018).

Em sequência, processou-se nova alteração no PPA para o período 2012-2015, modificando não apenas o formato do plano e sua gestão, como também a sua relação com o orçamento. Esse movimento foi complementado com alterações no orçamento, quando há aglutinação de ações e criação dos planos orçamentários, em 2012, implicando maior flexibilidade de gasto e autonomia para os “executores/gastadores” (Ventura, 2017).

Nesse momento, em que os *executores/gastadores* e os *definidores de prioridades* se fortalecem, enquanto os “*guardiões*” se fragilizam, há dois movimentos concomitantes para o reequilíbrio de forças. Em primeiro lugar, é feito um movimento para a recuperação do espaço do Legislativo no processo orçamentário, aqui entendido como *controlador*, mas que se articula como um definidor de prioridade. Júlia Rodrigues (2017) aponta que a proposição de vários projetos de lei visando à instituição de obrigatoriedade para a execução de emendas parlamentares foi uma reação ao tratamento dispensado pelo Poder Executivo à incidência do Poder Legislativo no orçamento (*ibidem*). A criação da obrigatoriedade do gasto das emendas ao orçamento coloca os *controladores* na posição de disputar parte dos recursos disponíveis como *definidores de prioridade*, dado o seu caráter impositivo.

O segundo movimento dá-se com a mudança no ambiente fiscal, quando os *controladores* externos atuam em direção a novas alterações na governança orçamentária, aproximando-se dos *guardiões*. Em primeiro lugar, uma reinterpretação das normas e práticas então vigentes culmina na destituição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Passo seguinte: é aprovado um novo regime fiscal, com fortalecimento de uma política fiscal restritiva, fortalecendo os *guardiões* em detrimento dos *gastadores* e dos *definidores de prioridades*, mas a posição do controlador como “gastador prioritário” não foi alterada.

Teria havido, portanto, uma aliança entre *controladores* e *guardiões* no jogo orçamentário em reação ao período anterior, de prevalência de *gastadores* e *definidores de prioridades*. Isso resulta no fortalecimento das metas fiscais como o objetivo final da governança orçamentária, embora os

*controladores* tenham preservado seu espaço de definidor de prioridade. Vale destacar ainda os conflitos ocorridos dentro da burocracia dos *guardiões*, em que técnicos do Tesouro Nacional denunciam as práticas “criativas” de contabilidade fiscal, e os *orçamenteiros* dividem-se na interpretação da edição dos créditos orçamentários que deram ensejo ao processo de *impeachment*. De outra parte, a interação da burocracia dos *guardiões* com seus pares entre os *controladores* também foi marcada por alianças e disputas.

Essas disputas internas à burocracia e entre os atores envolvidos na governança orçamentária acabam por ter reflexos organizacionais. O enxugamento da secretaria responsável pelo PPA no Ministério do Planejamento é exemplo claro desse processo, bem como a proposição de deslocamento da Secretaria de Orçamento para o Ministério da Fazenda – ou, mais recentemente, o abrigo de todos em um mesmo guarda-chuva de Ministério da Economia.

Por fim, ganha espaço na agenda política a discussão em torno da nova Lei de Finanças, que substituiria a Lei nº 4.320/1964. O espírito da nova lei reforça ainda mais a posição dos *guardiões*, na medida em que fortalece os instrumentos de gestão fiscal e fragiliza a relação entre planejamento e orçamento. De outro lado, com o engessamento da execução dos restos a pagar e da previsão de receitas, fortalece os *controladores* em detrimento dos *gastadores* e *definidores de prioridades*, no que o próprio Poder Legislativo pode ser prejudicado, o que pode explicar a dificuldade de sua aprovação.

Nessa mesma linha, o PL de governança apresentado pelo Poder Executivo, com explícito apoio do Tribunal de Contas da União, tende a ser inócuo. A proposta busca regulamentar o Artigo 174 da Constituição, que determina que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. De um lado, estabelece uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com horizonte de doze anos, ou três PPAs, a qual deve conter cenário macroeconômico para todo o período. Todavia, sem o encaminhamento de outras questões pendentes na institucionalidade em vigor, como o relacionamento entre plano e orçamento ou mesmo a disposição e o tratamento das prioridades de governos nos PPAs, o dispositivo pode permanecer sem efeito.

Resta destacar que as inovações vão sendo introduzidas no arranjo institucional constituído, alterando as relações entre forças na governança orçamentária, mas poucos elementos vão sendo, de fato, substituídos. A sobreposição prevalece, em que muitos instrumentos introduzidos no arranjo, que trouxeram benefícios para determinado grupo de atores, continuam compondo as regras do jogo mesmo depois que o equilíbrio de forças se altera. A trajetória mostra que a solução não se dá pela busca do equilíbrio anterior, mas pela introdução de novos mecanismos que vão, cada vez mais, complexificando e enrijecendo a governança orçamentária.

#### 4 CONCLUSÕES

Não há um modelo formatado para a governança orçamentária. Ela se traduz em instituições, com regras formais e informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos dentro do processo alocativo e de implementação das políticas públicas. O período recente demonstra que o ritmo das alterações foi acelerado e novas modificações continuam em pauta, com lacunas relevantes.

A relação do planejamento com o orçamento, com foco nos resultados das políticas públicas à sociedade, fragiliza-se em detrimento da ênfase eminentemente fiscal. Os *controladores*, distantes da sua posição de independência, inibem, ao lado dos *guardiões*, a ação dos *executores*, ao mesmo tempo em que preservam sua posição de definidores de gastos prioritários. No entanto, a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual.

Ademais, seria preciso identificar quais dos temas dispostos na governança orçamentária poderiam ser objeto de alterações para tornar o equilíbrio entre as forças mais estável. A obrigatoriedade de algumas despesas orçamentárias, que alcançam mais de 90% do orçamento, assim como o debate sobre a vinculação de receitas, dado o interesse que despertam entre *executores, guardiões e definidores de prioridades*, são temas que podem sofrer ajustes em reformas futuras. A participação social no orçamento e a questão federativa, por seu turno, podem exercer pressões, exigindo novas alterações nas regras do jogo.

Os atores continuarão movimentando-se para buscar que as instituições expressem equilíbrios que lhes sejam favoráveis. A classificação de Good (2014) mostra-se adequada para a interpretação da dinâmica da governança orçamentária no Brasil. Para seu aprimoramento, faz-se necessário, portanto, mais do que apenas a busca por modelos ideias; é necessária a consideração desses atores, seus objetivos e suas estratégias, bem como seus papéis e sua contribuição para o cumprimento dos objetivos maiores da república, expressos na Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BORGES, Ana Cláudia Silva Castro. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.
- CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).
- CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Rafael Silveira. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, 2012.
- COUTO, Leandro; MAGALHÃES, Álvaro. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do “Brasil em Ação” e “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”. *In*: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (Orgs.). **Coordenação governamental**: conceitos e funcionamento do núcleo de governo no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. No prelo.
- GOOD, David. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

MORETTI, Bruno. O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 3, p. 740-741, 2012.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo. *In*: COUTO, Leandro; GIMENE, Márcio (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

VENTURA, Otávio. O jogo do orçamento. *In*: COUTO, Leandro; GIMENE, Márcio (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. **The new politics of the budgetary process**. New York: Pearson; Longman, 2004.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMARAL, Vinícios Leopoldino do. Princípios para ativação do orçamento: orçamento público, Constituição e a busca por igualdade. *In*: CARDOSO JR., José Celso *et al.* (Orgs.). **Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FPA, 2017.

CUNHA, Armando. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. (Orgs.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. São Paulo: FGV, 2013.

# O CONCEITO DE GOVERNANÇA APLICADO ÀS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA<sup>1</sup>

Alexandre Gomide<sup>2</sup>

Ana Karine Pereira<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, um dos consensos de política pública no Brasil é o aumento dos investimentos em infraestrutura como forma de alavancar o crescimento econômico e o bem-estar social. Assim, os governos têm, nos últimos anos, envidado esforços na formulação e na execução de planos, programas e projetos voltados a aumentar o investimento público e privado no setor, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o Programa de Investimento em Logística (PIL), de 2012, e, mais recentemente, o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), criado em 2016. Contudo, em que pese a importância dessas iniciativas, os resultados apresentados são, na melhor das hipóteses, mistos (Machado, Gomide e Pires, 2018).

Nesse sentido, a fim de analisar os fatores que impactam a execução do investimento em infraestrutura no Brasil, neste artigo argumenta-se pela utilidade do conceito de governança como perspectiva analítica. Em outras palavras, a governança como um aspecto central a ser considerado tanto no diagnóstico quanto no enfrentamento dos problemas de execução de planos, programas e projetos de investimentos no setor.

O conceito de governança adotado neste trabalho não a interpreta como uma coisa ou um modelo normativo, mas sim como um processo. Na definição adotada por Marques (2016), que segue Le Galès (2011) e Stoker (1998), seria “o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas públicas e inseridos em contextos institucionais específicos” (Marques, 2016, p. 95). Assim, para se entender e enfrentar os problemas da produção das políticas no setor, há que se levar em conta as relações e as interações entre os diferentes atores (do Estado, do mercado e da sociedade) envolvidos nos processos de seleção e implementação dos projetos de investimento.

Este artigo é dividido em mais quatro partes, além desta introdução. A seguir, na seção 2 discute-se a questão do planejamento e da racionalidade técnica nos processos decisórios das políticas de infraestrutura. Por sua vez, a seção 3 apresenta a complexidade do ambiente institucional brasileiro explicando como ela impacta a governança do setor. A seção 4 aborda o papel do setor privado, alertando para os custos de transação envolvidos na viabilização das parcerias público-privadas (PPPs). Por fim, a seção 5 apresenta as principais conclusões.

## 2 O PLANEJAMENTO E A RACIONALIDADE TÉCNICA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS

Atrasos e sobrecustos marcaram a execução dos empreendimentos em infraestrutura no Brasil nos últimos anos, além do fato de somente uma parte do total alocado orçamentariamente para os

1. Este artigo é baseado em Gomide e Pereira (2018).

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) deste instituto.

3. Professora adjunta da área de ciência política da Universidade Federal de Goiás (UFG).

projetos no setor ter sido convertida em estoque de capital ou bens e serviços para a sociedade. Em um contexto de disponibilidade de recursos fiscais (entre os anos de 2005 e 2013), muito disso foi atribuído à falta de capacidade do Estado no que condiz ao planejamento, à seleção e à execução dos projetos (Raiser *et al.*, 2017).

Não obstante, a literatura internacional indica que problemas no planejamento e na seleção de projetos de infraestrutura não são uma exclusividade brasileira. Flyvbjerg (2007; 2014), a partir de uma base de dados com mais de 2 mil grandes projetos de energia e transportes implementados em 104 países, de seis continentes, no período 1927-2013, mostra que cerca de 80% deles foram marcados por sobrecustos (média de +43%) e 40% do mesmo total apresentaram déficit em relação aos benefícios estimados (média de -17%). Também são apontados como resultados do baixo desempenho da implementação dos projetos do setor a distribuição desigual dos riscos e os impactos socioambientais mal calculados (Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter, 2003).

Para Flyvbjerg e Sustain (2015), fatores técnicos, psicológicos e político-econômicos explicariam esses resultados. Os primeiros envolveriam previsões imperfeitas, uso de dados inadequados, erros não intencionais, falta de experiência por parte dos planejadores etc. Por sua vez, as explicações psicológicas estariam na chamada “falácia do planejamento” e no viés de otimismo dos planejadores (Kahneman e Tversky, 1979; Lovallo e Kahneman, 2003).<sup>4</sup> Finalmente, as explicações político-econômicas compreenderiam a estratégia deliberada dos planejadores de apresentar benefícios superestimados e custos (ou riscos) subestimados para aumentar a probabilidade de os projetos serem aprovados. Interesses materiais explicariam este comportamento, pois a aprovação e a execução de um projeto proporciona acesso a recursos escassos e ganhos financeiros e políticos para diversos atores (políticos profissionais, empreiteiras, consultores privados, investidores, entre outros).

Tais constatações levam a crer que o diagnóstico usual da ineficiência brasileira no gasto em infraestrutura, devido à limitada capacidade estatal de planejamento e seleção de projetos de investimento, apresenta limites. Devido às implicações econômicas, sociais e políticas dos investimentos em infraestrutura, vários atores, de dentro e de fora do governo, procuram influenciar a tomada de decisão nas políticas do setor. São muitos interesses em jogo, o que coloca o conceito de governança utilizado por este artigo como central para entender a política de infraestrutura.

Em um ambiente complexo (como veremos a seguir), tais características dificultam a racionalidade do processo decisório, uma vez que os diversos atores elencam diferentes tipos de evidência (ou interpretam as mesmas evidências de maneiras divergentes), conforme seus respectivos interesses (Wegrich e Hammerschmid, 2017). Soma-se a isso o fato de que empreendimentos de infraestrutura são evitados por incertezas e riscos, devido aos longos prazos de implementação, às interfaces complexas que envolvem e à presença de ativos específicos, que levam a comportamentos oportunistas. Conforme Simon (1972), quanto mais atores envolvidos e mais incertas e ambíguas as condições para a tomada de decisão, mais problemático se torna o uso de técnicas racionais de planejamento e seleção de projetos. De tal modo, processos de alocação do investimento no setor são fundamentalmente políticos, permeados por conflitos de interesses, negociações e concessões mútuas entre os diferentes atores e interesses em jogo.

---

4. De acordo com essa explicação, planejadores e tomadores de decisão, involuntariamente, desenham cenários de sucesso na execução de seus projetos, ignorando riscos e erros de cálculo. Esse excesso de otimismo pode ser atribuído a vieses e limitações cognitivas, isto é, a forma como a mente humana processa a informação.

E isso acontece não só no Brasil: pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em parceria com a Hertie School of Governance (Oprisor, Hammerschmidt e Löffler, 2015) mostrou que as prioridades políticas são o critério mais relevante na tomada de decisão nesse setor. A mesma pesquisa também não encontrou relações entre os indicadores de planejamento (existência e relevância de planos nacionais de infraestrutura) e de entrega dos projetos (desempenho) nos países pesquisados.<sup>5</sup>

### 3 O AMBIENTE INSTITUCIONAL E A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DO SETOR

No caso brasileiro, os problemas na governança das políticas de infraestrutura intensificam-se quando se leva em conta o complexo ambiente político-institucional característico do período pós-redemocratização, marcado pelas coalizões partidárias, pelas relações federativas, pela participação social, pelas PPPs, pelos controles externos etc. – ver *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*, de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, neste número do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi).

Tais características apresentam várias implicações na produção das políticas do setor e para os resultados alcançados. Uma delas é a fragmentação e a divisão do aparelho administrativo do Estado pelo fato de a gestão dos ministérios e das agências responsáveis pelas políticas de infraestrutura ser distribuída a políticos de diferentes partidos da coalizão do governo (Melo e Pereira, 2017), dificultando a coordenação intragovernamental das políticas do setor. Além disso, os critérios para nomeações dos cargos de direção desses órgãos implicam, muitas vezes, o clássico “dilema dos políticos”, em que é preciso optar pela conquista de apoio político ou pela qualificação técnica dos órgãos (Geddes, 1994). Como se sabe, um dos instrumentos que o Executivo dispõe para garantir o apoio dos parlamentares para a aprovação da agenda do presidente é a liberação de emendas orçamentárias apresentadas por eles de forma individual. Durante a aprovação do orçamento, pelo Congresso, são introduzidos novos projetos de investimento e também alteradas alocações de recursos previstas no projeto de orçamento apresentado inicialmente pelo Executivo. Isso, por sua vez, dificulta o planejamento de forma consistente pelo governo, e pode ser fonte de ineficiências alocativas, uma vez que os recursos destinados pelas emendas podem não ser suficientes para a conclusão dos projetos (Raiser *et al.*, 2017). Da mesma maneira, as regras do sistema político brasileiro resultam em um viés econômico de seleção para a entrada, por meio do instrumento do financiamento de campanhas eleitorais, incentivando a busca de fontes de recursos para a manutenção de mandatos políticos. Neste contexto, os projetos de infraestrutura, com seus vultosos investimentos e inúmeros contratos que envolvem, oferecem diversas oportunidades, ao incentivar a troca de favores entre políticos eleitos e empresas: aos primeiros cabe a aprovação de políticas e projetos que criam mercados para a atuação das empresas, as quais, por sua vez, devolvem os favores recebidos por meio do financiamento às campanhas eleitorais (Machado, Gomide e Pires, 2018).

No que diz respeito à configuração do Estado brasileiro, os entes federados são um importante agente de implementação das políticas. No caso do PAC, 62% dos recursos do programa foram alocados para estados e municípios (Melo e Pereira, 2017). Apesar disso, estudos apontam que eles foram pouco envolvidos nos processos decisórios. Como consequência, os projetos do setor tenderam a ser “territorialmente cegos”. De acordo com Lotta e Favareto (2018), os governos locais agiram de forma pontual na gestão de grandes empreendimentos, atuando *a posteriori* para solucionar problemas

5. Disponível em: <<https://goo.gl/NPKzAZ>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

que surgiram na fase de implementação.<sup>6</sup> Outra questão relaciona-se ao problema da assimétrica capacidade técnica dos municípios brasileiros para a elaboração de projetos e execução dos recursos alocados pelo governo federal (Sátyro, Cunha e Campos, 2016; Marengo, Strohschoen e Joner, 2017). Nesse contexto, regiões carentes de capacidade administrativa acabam influenciando negativamente a entrega dos empreendimentos selecionados.<sup>7</sup>

Já no que concerne ao sistema de *accountability* horizontal, as agências de fiscalização e controle conquistaram bastante poder e autonomia no Brasil, interferindo nos processos decisórios (Raiser *et al.*, 2017). Analogamente, o Ministério Público (MP), por meio da promoção de ações civis públicas, vem intervindo constantemente na implementação de grandes obras – sobretudo no que se refere à proteção do meio ambiente e à garantia dos direitos das comunidades locais (Scabin, Cruz e Pedroso Júnior, 2014). De um lado, essas interferências podem provocar paralisações nos processos decisório e de implementação dos projetos, causando atrasos e aditivos orçamentários. De outro, essas intervenções podem produzir aperfeiçoamentos no projeto, ao conciliar e inserir novos interesses.<sup>8</sup>

Por fim, no que diz respeito à participação institucionalizada da sociedade civil, a adoção de interfaces socioestatais nas políticas públicas tem ocorrido de forma heterogênea (Pires e Vaz, 2014). Na área de infraestrutura, pode-se afirmar que os processos decisórios são insulados e opacos. O principal canal institucionalizado de participação social são as audiências públicas no âmbito do processo de licenciamento ambiental (Abers, 2018). Contudo, esse instrumento tem sido criticado por: ser temporalmente pontual, não contemplando as demandas que deveriam ter sido consideradas na fase de concepção dos projetos; apresentar uma natureza excessivamente informativa; e não representar um mecanismo de cogestão (Hochstetler, 2018; Abers, 2018; Fonseca *et al.*, 2013). Isso sem mencionar que os processos de licenciamento ambiental exigem coordenação interfederativa, intragovernamental e entre governo e sociedade. A literatura mostra que, quando o controle de processos regulatórios é partilhado entre diferentes atores, o equilíbrio pode ser ineficiente, mesmo no caso de informação completa (Martimort, 2006 *apud* Pegô *et al.*, 2018). A ausência de canais de participação efetivos entre burocracias estatais e comunidades afetadas, quando somada ao fato de que empreendimentos de infraestrutura geram impactos ambientais e sociais, produz um cenário de intensa judicialização no processo de implementação dessas obras, e o Judiciário passa a ser o espaço principal de solução de conflitos.

#### 4 O PAPEL DO SETOR PRIVADO

Em decorrência dos problemas de desempenho na execução dos projetos de investimentos em infraestrutura conduzidos pelo setor público, muito se advoga pela maior participação da iniciativa privada na governança do setor, por meio de PPPs. Todavia, sem a participação do Estado na garantia da qualidade dos projetos, na coordenação e na regulação dos agentes, o investimento privado não se

6. Exemplo disso é fase 3 da usina termelétrica de Candiota que, apesar de ter sido fruto de uma proposta municipal, teve sua gestão marcada pela forte centralização no governo federal no que diz respeito às ações de financiamento, monitoramento e regulamentação das obras (Gomide *et al.*, 2016).

7. Isso é exemplificado pela pavimentação da BR 163/PA, em que a estrutura precária das superintendências regionais e das unidades locais do setor de transportes mostrou-se incompatível com as atribuições desses órgãos (Panariello, 2015).

8. O caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, construída no estado do Pará, exemplifica bem essa situação. O seu processo decisório e de implementação foi marcado por 24 ações civis públicas, o que provocou diversas interrupções – sendo a mais longa delas a paralisação entre os anos de 2001 a 2006 (Pereira, 2014). Entretanto, a atuação do MP também evidenciou a necessidade de políticas de compensação para a comunidade indígena e ribeirinhos (Vilaça, 2017).



realiza. Dos governos é exigida capacidade de monitorar e fazer cumprir os complexos contratos que as parcerias com o setor privado implicam.

Fiani (2018) alerta para os custos de transação envolvidos na viabilização das PPPs. De acordo com ele, a governança das PPPs engloba diversos agentes privados,<sup>9</sup> os quais, muitas vezes, são competidores entre si, em relações de longa duração; investimentos conjuntos em ativos específicos; e contratos incompletos. Essas particularidades, associadas à complexidade e às incertezas inerentes aos projetos de investimento, podem levar a comportamentos oportunistas por parte dos agentes envolvidos na PPP. Em outras palavras, os arranjos de implementação das PPPs são também propensos a diversos tipos de conflitos de interesses, o que também exige relação, interação e coordenação entre agentes públicos e privados. Isso sem mencionar a necessidade de transparência e envolvimento dos *stakeholders* e da sociedade civil nos arranjos de governança a serem constituídos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se percorreu neste artigo, são diversos atores (políticos, sociais e privados), com distintos interesses, envolvidos nas políticas para o setor, em contexto de incerteza, fragmentação decisória e conflitos de várias espécies. Se governança representa o processo no qual um conjunto de atores (estatais e não estatais) relacionam-se (formal e informalmente) em ambientes institucionais específicos na produção de políticas públicas, ela emerge ao primeiro plano como perspectiva para se compreender os problemas de eficiência econômica e legitimidade dos planos, dos programas e dos projetos de investimento em infraestrutura.

Nesse sentido, pode-se concluir que, mais do que o uso adequado de técnicas de planejamento e seleção de projetos – que são importantes –, a construção de estruturas e arranjos de governança capazes de produzir racionalidade técnico-econômica e legitimidade democrática na produção das políticas do setor são essenciais.<sup>10</sup> Isso passa pelo envolvimento dos atores interessados, sobretudo da sociedade civil, nos processos decisórios. Dessa forma, poderiam ser garantidas a transparência, a contestabilidade e a *accountability* dos planos, dos programas e dos projetos do setor, aumentando a eficiência na execução dos investimentos. Parafraseando Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003, p. 139, tradução dos autores), “existem poucas evidências de que há uma relação inversa entre eficiência e democracia na produção de programas e projetos de investimentos em infraestrutura. Muito pelo contrário”.<sup>11</sup>

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

9. Entre eles empreiteiros, bancos, investidores, fornecedores, operadores e usuários.

10. Sobre arranjos de governança, ver *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*, de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, neste número do Bapi.

11. “*There is little evidence that efficiency and democracy are trade-offs for megaproject decision making. Quite the opposite*” (Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter, 2003, p. 139).

FIANI, R. Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

FLYVBJERG, B. Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes and cures. **Environment and Planning B – Planning and Design**, v. 34, p. 578-597, 2007.

\_\_\_\_\_. What you should know about megaprojects and why: an overview. **Project Management Journal**, v. 45, n. 2, p. 6-19, 2014.

FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. **Megaprojects and risk**: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FLYVBJERG, B.; SUSTEIN, C. R. The principle of the malevolent hiding hand; or, the planning fallacy writ large. **Social Research**, v. 83, n. 4, p. 979-1004, 2015.

FONSECA, I. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-30, 2013.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building State capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOMIDE, A. A. *et al.* **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura**: achados e recomendações. Brasília: Ipea, 2016.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

HOCHSTETLER, K. A. Conflicts between state and civil society related to infrastructure projects. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**, v. 47, p. 2, p. 263-291, 1979.

LE GALÈS, P. Urban governance in Europe: what is governed? *In*: BRIDGE, G.; WATSON, S. (Eds.). **The new Blackwell companion to the city**. Hoboken: John Wiley e Sons, 2011.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

LOVALLO, D.; KAHNEMAN, D. Delusions of success: how optimism undermines executives' decisions. **Harvard Business Review**, v. 81, n. 7, p. 56-63, 2003.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARQUES, E. C. L. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. v. 1, p. 71-100.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. The governance of infrastructure in multiparty presidentialism. *In*: WEGRICH, K.; KOSTKA, G.; HAMMERSCHMID, G. (Eds.). **The governance of infrastructure**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

OPRISOR, A.; HAMMERSCHMID, G.; LÖFFLER, L. **Hertie School-OECD global expert survey on public infrastructure**. Berlin: OCDE; Hertie School of Governance, 2015.

PANARIELLO, L. **Pavimentação da BR-163/PA**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

PEGÔ, B. *et al.* O licenciamento ambiental como condicionantes à execução de obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014.

RAISER, M. *et al.* **De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade**. Washington: Grupo Banco Mundial, 2017.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SCABIN, F. S.; CRUZ, J.; PEDROSO JÚNIOR, N. N. Environmental licensing in Brazil: judicialization, environmental protection and the rights of local communities. *In*: UNITAR-YALE CONFERENCE ON ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND DEMOCRACY, 3., 2014, New Haven. **Annals...** New Haven: Yale, 2014.

SIMON, H. A. Theories of bounded rationality. *In*: MCGUIRE, C. B.; RADNER, R. (Eds.). **Decision and organization**. Amsterdam: North-Holland, 1972.

STOKER, G. **Governance as theory: five propositions**. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

VILAÇA, L. De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 61-82, 2017.

WEGRICH, K.; HAMMERSCHMID, G. Infrastructure governance as political choice. *In*: WEGRICH, K.; KOSTKA, G.; HAMMERSCHMID, G. (Eds.). **The governance of infrastructure**. Oxford: Oxford University Press, 2017.



# A QUESTÃO DO CONTROLE NO DEBATE DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Ronaldo Alves Nogueira<sup>1</sup>

Francisco Gaetani<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata da questão do controle no debate sobre governança no país. A partir das contribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), órgãos do controle externo e do controle interno, respectivamente, o tema ascendeu à agenda do Executivo federal. O caráter prescritivo dessas contribuições não coincide com o contexto e com a sequência observada nas democracias ocidentais, em especial entre os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituição na qual o tema foi codificado sob a forma de diretrizes e recomendações. O objetivo é problematizar e identificar as consequências deste encadeamento dos eventos para subsidiar o enfrentamento de problemas situados em outros domínios de políticas públicas, alguns deles pendentes a décadas.

O debate global sobre governança data do final do século passado e vem se desenvolvendo mais intensivamente nas duas últimas décadas, a partir de várias matizes teóricas (Serpa, 2013; Cavalcante e Pires, 2018). Em sua origem, a discussão buscava compreender e explicar as consequências de múltiplos processos em curso nas democracias ocidentais, que resultaram em uma redefinição do papel do Estado nacional nesses países. Essas mudanças incluíam processos de privatização, aumento da participação do terceiro setor na provisão de serviços públicos, transferências de competências e atribuições para níveis subnacionais e ampliação do papel normativo e regulador de organizações supranacionais. Todas implicaram redução e relativização do papel do Estado nacional e necessidade de estabelecimento de novas formas de condução dos negócios governamentais.

As várias abordagens sobre governança buscavam superar as limitações e as insuficiências dos esforços de reformas baseados em variantes da chamada nova gestão pública, que, nas décadas de 1980 e 1990, dominaram o diálogo internacional sobre reformas. Somente entre 1995 e 1998 estas discussões ocorreram no Brasil, por ocasião das tentativas empreendidas pelo então ministro Bresser Pereira de implementar transformações na administração pública com base no credo gerencial. Para Bresser Pereira (1998, p. 78), “existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”. Entretanto, desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o Brasil desconectou-se do debate internacional de reformas orientadas por resultados.

A trajetória do tema no Brasil seguiu um rumo distinto do de outros países por uma razão surpreendente: o assunto foi incubado e desenvolvido pelos órgãos de controles interno (CGU) e, em especial, externo (TCU). Ambos se engajaram em diálogo internacional com instituições como Nações Unidas, OCDE, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai),

---

1. Doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB) e auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU).

2. Doutor em ciência política pela London School of Economics e professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV).

entre outras, enquanto a cúpula do governo mantinha-se alheia – e frequentemente refratária – a essas discussões, o que gerou um descompasso de familiaridade com o assunto que se traduziria mais tarde em uma legislação fortemente influenciada pela perspectiva do controle no tema da governança.

Este artigo conclui com questões relacionadas à necessidade de se recolocar o debate da reforma do Estado no centro da agenda do Executivo, o que implica deslocar o debate de viés anticorrupção para abordagem centrada no fortalecimento da capacidade de coordenação do centro de governo, na modernização da administração pública e na entrega de resultados das políticas públicas ao cidadão. Em síntese, a paralisia que domina o Executivo federal, decorrente do clima de aversão ao risco que se espalhou pela burocracia, será revertida somente com redirecionamento dos recursos e da atenção do governo para o cumprimento proativo de seu papel: desenvolver capacidades para governar, orientar suas ações para a produção de resultados e focar as entregas de políticas e serviços.

## 2 GOVERNANÇA(S)

A erosão das capacidades estatais para lidar com os desafios econômicos, sociais, ambientais e globais do último quartil do Século XX foi a principal responsável pela emergência de um processo de reestruturação do Estado. Essas transformações redefiniram papéis de comando e controle que afetaram as bases de poder tradicionais do Estado moderno, como legitimidade e capacidades políticas e estatais.

A literatura sobre governança que trabalha com a dimensão de coordenação de sistemas sociais abrange várias visões teóricas. A abordagem mais centrada no Estado enfatiza a importância do debate sobre coordenação a partir do centro de governo. A perspectiva ancorada na sociedade civil valoriza as redes de políticas públicas e as interações público-privadas que ocorrem nessa ambiência.

A discussão sobre governança pública intensifica-se no final do século passado e está associada ao fenômeno – maior e mais abrangente – da relativização do papel dos Estados nacionais. Visões como a do Estado esvaziado (Rhodes, 1996), Estado minimalista (Self, 1993) e Estado mercantilizado (Pierre, 2000) já elaboravam a respeito de fenômenos em curso nas democracias ocidentais, sem que eles ecoassem no Brasil.

A migração de papéis e competências para o setor privado, para o terceiro setor, para níveis supranacionais e para níveis subnacionais produziu uma redefinição no processo de provisão dos serviços públicos e na dinâmica de funcionamento da esfera pública. Cada um dos vetores que subtraiu um naco de poder do Estado nacional o fez por razões distintas.

Controle é uma das dimensões de governança – em especial na perspectiva mais ancorada no Estado –, mas não é a única. Soluções prescritivas de governança propuseram resolver, ou ao menos mitigar, os conflitos de agência, relatados pela teoria da ação do agente sob delegação do principal (Eisenhardt, 1989; Lan e Heracleous, 2010; Filgueiras, 2018). Mas o debate sobre governança no *framework* privado das teorias de agente principal não contribui para avançar e não dá conta da heterogeneidade da administração pública.

Desde meados da década passada, os órgãos de controle buscaram protagonizar a discussão sobre governança, prescrevendo medidas consideradas promotoras da chamada “boa” governança para órgãos da administração direta e indireta. Organismos internacionais, especialmente a OCDE, contribuíram para o quadro de referência utilizado (Banisar, 2005; Brasil, 2016). Por que a interlocução não se deu no âmbito do centro de governo? Por que órgãos centrais não assumiram protagonismo, como os Ministérios do Planejamento ou da Fazenda?

Os controles são variáveis de segunda ordem. As de primeira ordem são simplesmente as entregas. Se a administração não está estruturada para resultados – caso de vários órgãos públicos –, o debate sobre governança e controles fica prejudicado. De que serve a atuação do controle onde não há burocracia, recursos, plataformas tecnológicas etc.?

Além disso, os mecanismos de governança do país hoje, por mais precários que sejam, vão além das bordas estatais – estas, por sua vez, pressionadas pela permanente escassez de recursos. As dimensões supranacionais, subnacionais, privadas e do terceiro setor indicam a necessidade de os controles externo e interno serem cautelosos nos seus processos de trabalho pelas dificuldades de estruturação de cadeias de responsabilidade adequadas.

### 3 A PROFISSIONALIZAÇÃO E OS AVANÇOS DO(S) CONTROLE(S)

As relações entre TCU e CGU passaram por uma série de mudanças nos últimos anos abrangendo cooperação, competição e conflito. O texto constitucional permite várias interpretações e carece de regulamentação. Algumas leituras do Artigo 74, inciso IV, de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (Brasil, 1988), praticamente submetem a CGU ao TCU. Mas a dinâmica desta coreografia produziu ganhos para ambos do ponto de vista de protagonismo e influência na agenda nacional. Enquanto importantes reformas na gestão pública não avançaram com o alcance necessário, a questão do controle acabou adquirindo uma centralidade maior, catapultada pela crise política do país que colocou o combate à corrupção no seu epicentro.

Flagrante fragilidade do debate sobre o combate à corrupção nas últimas décadas é a desqualificação das iniciativas dos governos Lula e Dilma nesse sentido, patrocinadas em especial pela CGU e pelo Ministérios da Justiça. O conjunto de leis encaminhadas, negociadas e promulgadas pelo Executivo dotou o país de um consistente aparato legal que vem sendo intensivamente utilizado nos últimos anos no embasamento de ações orientadas para o enfrentamento de problemas de corrupção profundamente arraigados na administração pública federal. Vale citar os normativos propostos e aprovados com a participação da CGU, como: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); e os decretos de vedação ao nepotismo (Decreto nº 7.203/2013), de gestão da ética (Decreto nº 6.029/2007), e o que criou o Sistema de Correição do Poder Executivo (Decreto nº 5.480/2005).

Alguns desses institutos atenderam a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em organismos multilaterais.<sup>3</sup> Conforme relatórios da CGU, o governo federal já puniu mais de trinta empresas e aplicou cerca de R\$ 12 milhões em multas com base na Lei Anticorrupção, após quatro anos de vigência. Desde 2003, foram aplicadas quase 7 mil punições expulsivas a servidores, uma média de mais de uma por dia. Em 2015, 59% das expulsões tiveram a corrupção como causa. Também foi o principal motivo, no primeiro trimestre de 2018, a prática de atos relacionados à corrupção, com 63% dos casos. Mais recentemente, com base no Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso) (McNally, 2013), o órgão central do sistema de controle interno passou a atuar na linha da prescrição de boas técnicas de gestão de riscos e controle primário, com a edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e da Portaria CGU nº 1.089/2018, prescrevendo, para cada órgão, um programa de integridade baseado em três fases: *i*) constituir unidade de gestão da integridade; *ii*) aprovar plano de integridade, até 30 de novembro de 2018; e *iii*) executar

3. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, foi assinada pelo governo brasileiro em 9 de dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

e monitorar o programa de integridade. Como são novos institutos infralegais, é cedo para relatar ou avaliar o impacto desses instrumentos oriundos do sistema de controle interno.

No âmbito do controle externo, o TCU desenvolveu, na última década, uma série de indicadores para comparar a maturidade de governança organizacional, a começar pelo índice de governança de tecnologia da informação (iGovTI), medidos em 2007, 2010, 2012, 2014 e 2016.<sup>4</sup> Assim, o TCU notabilizou-se pela defesa da chamada boa governança em diversos relatórios, que deram origem a acórdãos bastante conhecidos pela administração. Pode-se atribuir à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU, criada em agosto de 2006 para fiscalizar a gestão e o uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), o impulso inicial do tema governança no âmbito do tribunal. Essa unidade técnica do TCU atuou enfatizando e estimulando a adoção de estruturas de governança de tecnologia da informação (GTI) junto a toda administração pública federal (Cunha e Souza Neto, 2014). A Sefti também teve papel ativo junto à Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControle), constituída como comunidade de prática em abril de 2006, por gerentes das áreas de tecnologia da informação (TI) do TCU, da CGU, do Ministério Público Federal, do Ministério da Justiça, do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal, visando ao compartilhamento de problemas, experiências e iniciativas na área de TI entre órgãos responsáveis por ações de controle na administração pública.<sup>5</sup>

Portanto, a origem da métrica de governança proposta pelo TCU foi a área tecnológica, em que a utilização de parâmetros do mundo privado é mais facilmente transplantável para o setor público. Entretanto, o mesmo não ocorre, por exemplo, na gestão de pessoal. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) realizou dois levantamentos de governança e gestão de pessoas: ciclo 2013 (Acórdão nº 3.023/2013 – TCU-Plenário) e ciclo 2016 (Acórdão nº 358/2017 – TCU-Plenário). As contratações também foram objeto de levantamento de governança, com o trabalho de nova unidade técnica, designada Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), criada em janeiro de 2013. A Selog atuou na mesma linha da Sefti para avaliar a governança das aquisições (Acórdão nº 2.622/2015 – TCU-Plenário).

No TCU, o tema da governança possui influência clara da conceituação da OCDE, para o qual a construção de um governo aberto depende de três princípios fundamentais: *i) accountability*: necessário que existam mecanismos que possibilitem a identificação e a responsabilização dos servidores públicos por suas ações; *ii) transparency*: divulgação de informações confiáveis, relevantes e tempestivas sobre as atividades do governo; e *iii) participação social*: governo deve escutar os cidadãos e as empresas e levar em consideração os seus anseios tanto no desenho quanto na implantação das políticas públicas (Banisar, 2005; Martins e Marini, 2010).

Os relatórios do TCU chegaram a cunhar a expressão “órgãos governantes superiores”, que surgiu no relatório de origem do Acórdão TCU nº 2.308/2010-Plenário, em referência específica à área de TI, mas que foi estendido para a área de logística como um todo, com a seguinte definição: “OGS’s em governança logística são aqueles que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão dos recursos logísticos em suas respectivas áreas de atuação e com jurisdição específica sobre outros órgãos/entidades da APF” (Brasil, 2010). Uma conceituação muito semelhante ao de órgão central de sistema. Considerando “sistema” o conceito definido pelo Decreto-Lei nº 200/1967,

4. Acórdãos nºs 1.603/2008, 2.308/2010, 2.585/2012, 3.117/2014, 882/2017 e 741/2018, todos do Plenário do TCU.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/WjwimD>>. Acesso em: 27 nov. 2018.



para “atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central” (Brasil, 1967).

Outro trabalho relevante nesse tema da governança foi realizado pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria, que substituiu a então Seprog. O relatório constituiu-se em um *Diagnóstico e Perfil de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais*, baseado em levantamento visando “elevar o grau de comprometimento dos gestores com a melhoria da avaliação e do monitoramento de políticas públicas” (Brasil, 2014a). O trabalho gerou um índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais (iSA-Gov), inicialmente testado no Ministério da Justiça e no Ministério do Desenvolvimento Social, para validar o instrumento de coleta, e depois aplicado aos 27 ministérios (Acórdão nº 243/2013 – TCU-Plenário; e Acórdão nº 1.209/2014 – TCU-Plenário). Trata-se de indicador mais robusto que os demais, por ter sido respondido por maior número de autoridades. Indicadores baseados em uma única resposta de questionário por órgão estão muito mais sujeitos ao viés de respondente.

Declarando “objetivo de incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança corporativa e se tornar guia para as ações do próprio TCU na melhoria da sua governança institucional” (Brasil, 2014b, p. 6), o TCU passou a publicar diversos títulos referenciais para o tema. No exercício de 2013, publicou o *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal*. Em 2016, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) publicou um *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo* (Brasil, 2016). A desconfiança, o desinteresse ou a inapetência do governo em engajar-se nesse diálogo implicou o debate endógeno acerca da “governança corporativa” no TCU. Propostas que fazem algum sentido para as estatais – talvez para agências, fundações e autarquias –, mas são discutíveis para ministérios. Ressalte-se que esses trabalhos de levantamento de governança tiveram grande impacto, tanto nos órgãos do Executivo quanto internamente ao TCU.

Em 2017, a partir de um levantamento realizado em 488 organizações, integrando os questionários referentes aos quatro levantamentos realizados anteriormente pelo tribunal em gestão em TI, contratações, gestão de pessoas e resultados, foi estabelecido um índice de governança em gestão (Acórdão nº 588/2018 – TCU-Plenário). O índice integrado de governança e gestão (iGG) é composto pelos índices de: governança pública; gestão de pessoas; gestão de TI; e gestão de contratações, medidos pelas respostas dos órgãos ao questionário do levantamento. Este levantamento está sendo repetido em 2018, no âmbito do Processo nº 015.268/2018-7, com o objetivo de acompanhar a evolução da situação de governança e gestão das organizações públicas federais. O lapso de tempo de apenas um ano pode comprometer a qualidade das respostas, considerando a ansiedade dos gestores em melhorar os respectivos indicadores, ainda que não tenha institucionalizado totalmente novas práticas de gestão promovidas pelo questionário em seus órgãos. Mais uma vez, o Executivo não debateu a questão metodológica nem enfrentou a aplicabilidade ao contexto da administração, baseando-se em evidências de resultados.

#### 4 POSSÍVEIS CAMINHOS E REPOSICIONAMENTOS

As iniciativas do TCU sugerindo o fortalecimento do centro do governo e a melhoria da qualidade da governança na condução dos negócios de Estado abriram caminho para um novo olhar sobre as necessidades de modernização da administração pública federal, que passou a adotar uma nova atitude em relação ao tema, no governo Temer. No final do governo Dilma, a politização das relações entre o Executivo e o TCU – alçado à condição de protagonista do processo de *impeachment* – já não permitia mais a busca de um entendimento.

O reposicionamento da atuação do governo em relação ao TCU começa em 2016. Entre exemplos desta redefinição destacam-se a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP)<sup>6</sup> em abril de 2016, a estruturação da iniciativa Brasil Eficiente<sup>7</sup> e a edição do Decreto nº 9.203/2017 sobre governança. Os três casos revelam a percepção de que o diálogo com o TCU é uma realidade permanente, inescapável e desejável no âmbito da administração pública federal, e, em particular, do centro do governo. Além disso, a relativização da centralidade adquirida pelo peso do controle nas discussões sobre a agenda nacional depende de um conjunto de fatores, alguns dos quais listados a seguir.

Primeiro, o Executivo necessita retomar iniciativas que se situam no campo da reforma da administração pública, como: desenvolvimento de capacidades de coordenação estratégicas no centro do governo; reforma da Lei de Finanças, de modo que o orçamento público readquira sua funcionalidade; conclusão da profissionalização da administração pública federal nas áreas ainda vulneráveis à captura; e pacificação da cacofonia organizacional existente. Problemas nessas esferas são sistêmicos e afetam o conjunto da administração, isto é, são flancos de permanente atenção e intervenção do TCU.<sup>8</sup>

Segundo, o Executivo precisa estruturar-se para um relacionamento institucional com o TCU em bases coordenadas, isto é, tendo a Casa Civil, a CGU e a Advocacia-Geral da União (AGU) alinhadas para o processamento de conflitos de natureza política e jurídica, de forma mais tempestiva e efetiva. O TCU levou trinta anos para alcançar seu atual patamar de profissionalização. O Executivo não tem como manter um diálogo qualificado em bases fragmentadas e reativas, como tem ocorrido. Temas objetos de entendimentos jurídicos distintos são particularmente prementes do ponto de vista da administração pública federal, o que significa buscar utilizar mais intensivamente a AGU<sup>9</sup> para o processamento de contraditórios, de modo a clarificar o ambiente legal no âmbito do Executivo.

Terceiro, o fortalecimento do centro do governo com a integração da CGU ao círculo constituído por Casa Civil, Planejamento e Fazenda, facilitaria ao governo atuar de forma tempestiva na antecipação de crises e na adoção de medidas saneadoras e corretivas face a problemas inéditos e complexos. A CGU, parte integrante do Executivo, não é uma linha de transmissão do TCU. Pacificar o papel de “apoiar o controle externo” – no caso o Congresso Nacional – segue sendo essencial para o equilíbrio da configuração de atribuições do controle interno.

Quarto, importante que segmentos do Executivo, como as empresas estatais, estructurem-se para um novo padrão de relacionamento com a CGU e o TCU, em bases distintas da passividade do passado e da aversão no presente. Ambos órgãos de controle precisam também investir na formação de seus quadros para lidarem com organizações distintas da administração pública federal. Diálogo e aproximações sucessivas contribuem para entendimento sobre *modus operandi*.

6. O CMAP visa proporcionar uma instância de problematização dos programas de governo que demandam um olhar mais qualificado, nas perspectivas da eficiência, da efetividade e da conformidade do gasto.

7. O Comitê de Desburocratização Brasil Eficiente coordenou, ao longo de quinze meses, um conjunto de iniciativas em diversos ministérios orientadas para a promoção da simplificação administrativa, a redução dos custos de transação e a melhoria da qualidade do atendimento ao cidadão pela administração pública federal.

8. Vários acórdãos do TCU apontam a necessidade de intensificação de iniciativas modernizantes, como concursos públicos, ampliação de estruturas, dotação de recursos para fins específicos etc., para que instituições auditadas possam desempenhar seu papel. O atendimento destas determinações e recomendações frequentemente não depende da organização em questão, mas de órgãos centrais, como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, por sua vez, não necessariamente dispõe dos meios para fazer frente a essas demandas.

9. Desde 2002, a AGU instituiu o Departamento de Assuntos Extrajudiciais (Deaex), responsável por, entre outras competências, planejar, supervisionar, coordenar, orientar e atuar na representação extrajudicial da União perante o TCU; e possui um Comitê Interministerial-TCU (CI-TCU), que classifica os processos prioritários para acompanhamento perante o TCU.

Uma oportunidade desperdiçada foi o embate em torno do projeto sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.<sup>10</sup> Infelizmente, o debate foi arrastado para a arena do combate à corrupção, deixando de lado a necessidade de desenvolvimento de capacidades para a implementação de políticas públicas e entrega de resultados à população. Representantes dos órgãos entenderam que estariam sendo estabelecidos limites às prerrogativas de atuação do controle. Esse embate resultou em sete vetos presidenciais, que reduziram o impacto previsto da proposição inicial<sup>11</sup> aprovada pelo Congresso Nacional.

## 5 CONCLUSÕES

Poucas semanas após a aprovação da Lei nº 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o TCU publicou acórdão que insiste em premissas e idealizações discutíveis.<sup>12</sup> A insistência no aprofundamento de uma visão endógena, desprovida de aderência social, contribui para o agravamento dos problemas de aversão a risco e paralisação da administração pública que vêm sendo levantados aqui e ali.<sup>13</sup>

Observa-se, portanto, uma ambiguidade nas iniciativas do TCU destinadas a contribuir para o melhor desempenho da administração pública federal. Uma foca o debate sobre governança – ainda que com problemas metodológicos – e orienta-se por induzir o Executivo a atentar para suas responsabilidades na provisão de serviços públicos. Outra reitera o papel do TCU no combate à corrupção com base na visão interna de sua missão. Gestores e *controllers* falam de dentro do seu quadrado sobre um universo maior, e não se dão conta disso. Não são visões conflitantes, em tese. Na prática, porém, o enrijecimento e a obsessão do combate à corrupção, vinculando-o a uma visão unilateral sobre atribuições e prerrogativas, empurra o TCU para uma cultura de beligerância com a administração, cujos efeitos colaterais podem vir a sobrepular em muito os ganhos que esse posicionamento pode trazer. Não há como resolver problemas de construção institucional, de entrega de resultados, de melhoria da qualidade do gasto público e outros do gênero apenas por meio da melhoria do controle.

Cabe o registro, no entanto, de que o cerne desse debate não se encontra na atuação do controle, que, ao seu modo, sujeito a críticas e questionamentos, vem procurando cumprir seu papel. O debate sobre governança não tem como prescindir da contribuição do Poder Executivo. Ademais, a governança multinível, que diz respeito às relações intergovernamentais e ao pacto federativo nacional, evoluiu pouco nas três últimas décadas, a despeito do agravamento dos problemas em áreas como saúde, meio ambiente e segurança pública. A aprovação da Lei Complementar 140 na esfera ambiental e a criação do Ministério da Segurança são exemplos de iniciativas em direções distintas do ponto de vista da descentralização de competências e atribuições. A primeira delega a estados e municípios atribuições importantes, como licenciamento ambiental e supressão da vegetação. A segunda traduz um esforço do governo federal de chamar a si um problema que estados não estão logrando enfrentar, o que não significa necessariamente que vá lograr sucesso com a entrada ativa da esfera nacional no tema.

O centro de governo não foi capaz de assumir a liderança dessa discussão no período que antecedeu ao *impeachment*. A principal explicação reside no agravamento das crises econômicas e política que absorveu a energia do governo de forma crescente, até sua queda. Mas há uma outra

10. Resultou na aprovação da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, e proporcionou que várias questões associadas ao papel do controle fossem discutidas.

11. Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018, disponível em: <<https://goo.gl/QJ5aZ6>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

12. Acórdão nº 1.628/2018 – TCU-Plenário.

13. SBDP e Grupo Público da FGV Direito SP (2018).

explicação que não pode ser negligenciada: a incompreensão da necessidade de tratar do desafio com atenção requerida.

O mesmo vale para o debate sobre o terceiro setor. Os embates em torno do marco regulatório para o terceiro setor resultaram em uma legislação enviesada pela ótica do controle, que pouco contribui para que aquele setor atue de forma suplementar ao governo na provisão de bens e serviços públicos.

A nova Lei das Estatais produziu um vasto conjunto de normativas para serem adotadas pelas empresas estatais. Mas não se discute o sentido de uma série destas organizações estarem organizadas desta forma, como nos casos das chamadas “estatais dependentes”, ou mesmo de empresas que poderiam ser privatizadas no interesse da sociedade. Não há controle que lide com estas questões de fundo.

Mesmo no âmbito das formas organizacionais de atuação do Estado a confusão permanece. Organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), agências executivas, fundações públicas de direito privado, fundações públicas de direito público, serviço social autônomo... a cacofonia organizacional existente favorece a multiplicidade de interpretações sobre o que funciona de acordo com a legislação e o que se encontra em zonas cinzentas ou mesmo em terreno ilegal. Sem a objetivação e o processamento destes contraditórios, a administração pública federal segue arcando com os custos e as consequências destas indeterminações.<sup>14</sup> Em suma, o Executivo não tem feito seu dever de casa e vem reiteradamente negligenciando problemas de capacidades de gestão de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BANISAR, David. **Effective open government: improving public access to government information**. Paris: OECD, 2005. (OECD Working Paper). Disponível em: <<https://goo.gl/EofS7r>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967. Disponível em: <<https://goo.gl/R9k6VR>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/ND2sWg>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.308/2010 – TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Diagnóstico e perfil de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais**. Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/ivqhd3>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014. Aprova o referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/p9jMbv>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Lp8Ajj>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

14. A ausência de conforto jurídico para que universidades públicas trabalhem para o setor público e para o setor privado é um exemplo disso.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-95, 1998.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

CUNHA, Marcelo Silva; SOUZA NETO, João. Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 3, p. 355-381, 2014.

EISENHARDT, Kathleen. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

LAN, Luh Luh; HERACLEOUS, Loizos. Rethinking agency theory: the view from law. **Academy of Management Review**, v. 35, n. 2, p. 294-314, 2010.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Conhecimento, 2010.

MCNALLY, J. Stephen. The 2013 Coso Framework & Sox Compliance: one approach to an effective transition. **Strategic Finance**, p. 45-52, jun./2013.

PIERRE, Jon (Ed.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SBDP – SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO; GRUPO PÚBLICO DA FGV DIREITO SP. **Observatório do TCU**: julgamentos de janeiro e fevereiro de 2018. São Paulo: SBDP; FGV, 2018.

SELF, Peter. **Government by the market?** The politics of public choice. London: Macmillan International Higher Education, 1993.

SERPA, S. M. H. C. Compreendendo os conceitos da governança para controlar. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 1, p. 34, 2013.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRAGA, Lamartine V. *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 5-21, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.603/2008 – TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2008a. Disponível em: <<https://goo.gl/k69dE7>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Levantamento acerca da governança de tecnologia da informação na administração pública federal.** Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2008b. Disponível em: <<https://goo.gl/za4o25>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia para criação e funcionamento do comitê de TI.** Brasília: MPOG, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/gBh3MA>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.585/2012 – TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/3EK7FJ>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/hhJDnk>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 915, de 12 de abril de 2017. Institui a Política de Gestão de Riscos – PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/bP767P>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/CosBd2>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/FQSpqZ>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/6EK4qy>>. Acesso em: 27 nov. 2018.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Ipea

**Revisão e editoração**

Editorar Multimídia

**Capa**

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

#### **APRESENTAÇÃO: VARIEDADES DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

Pedro Cavalcante  
Roberto Rocha C. Pires

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

Pedro Cavalcante  
Roberto Rocha C. Pires

#### **CONVERGÊNCIAS ENTRE A GOVERNANÇA E O PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA**

Pedro Cavalcante

#### **GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS A PARTIR DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Roberto Rocha C. Pires  
Alexandre Gomide

#### **(RE)CONTEXTUALIZANDO A GOVERNANÇA REGULATÓRIA: UMA VISÃO SISTÊMICA DE PROBLEMAS DE “SEGUNDA GERAÇÃO”**

Bruno Queiroz Cunha

#### **GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: A NECESSIDADE DE IR ALÉM DO DISCURSO**

Igor Ferraz da Fonseca  
Daniel Pitangueira de Avelino

#### **GOVERNANÇA MULTINÍVEL**

Renata Bichir

#### **GOVERNANÇA PARA RESULTADOS**

Humberto Falcão Martins

#### **GOVERNANÇA CORPORATIVA: ARGUMENTOS TEÓRICOS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA ASSOCIADAS À ABORDAGEM DE AGÊNCIA**

Mauro Santos Silva

#### **GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: TRANSFORMAÇÕES E LACUNAS NAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL**

Leandro Freitas Couto  
José Celso Cardoso Jr.

#### **O CONCEITO DE GOVERNANÇA APLICADO ÀS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA**

Alexandre Gomide  
Ana Karine Pereira

#### **A QUESTÃO DO CONTROLE NO DEBATE DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

Ronaldo Nogueira  
Francisco Gaetani

ISSN 2237620-8



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

