



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

IZABELA RAQUEL

**GOVERNANÇA PÚBLICA:
A Consolidação de uma Matriz com Atributos que Caracterizam o
Tema, na Perspectiva de Especialistas**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Florianópolis
2012**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Izabela Raquel

**GOVERNANÇA PÚBLICA:
A Consolidação de uma Matriz com Atributos que Caracterizam o
Tema, na Perspectiva de Especialistas**

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Hans Michael van Bellen.

Área de Concentração: Organizações, Sociedade e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Organizações e Sociedade.

Florianópolis
2012

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.**

Raquel, Izabela

Governança Pública [dissertação] : A consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas / Izabela Raquel ; orientador, Hans Michael van Bellen - Florianópolis, SC, 2012.

173 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Governança Pública. 3. Administração Pública. 4. Política Pública. I. Bellen, Hans Michael van. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de PósGraduação em Administração. III. Título.

Izabela Raquel

**GOVERNANÇA PÚBLICA:
A Consolidação de uma Matriz com Atributos que Caracterizam o
Tema, na Perspectiva de Especialistas**

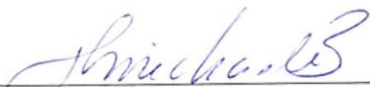
Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Administração.

Florianópolis, 28 de maio de 2012.



Prof.^a Dr.^a Eloise Helena Livramento Dellagnelo
Coordenadora do Curso

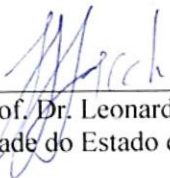
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Hans Michael van Bellen,
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof.^a Dr.^a Simone Ghisi Feuerschütte,
Universidade do Estado de Santa Catarina



Prof. Dr. Leonardo Secchi,
Universidade do Estado de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

O caminho que percorri para realizar o mestrado e construir esta dissertação foi marcado pelo companheirismo de muitos amigos, alguns já conhecidos, antes mesmo de iniciar este trajeto e outros que foram surgindo durante a caminhada.

Agradeço, inicialmente, às pessoas que compartilham comigo trajetos de aprendizado anteriores ao mestrado. Primeiramente, ao meu pai e a minha mãe, agradeço o incentivo. Pai, obrigada por me mostrar que o estudo formal é importante. Mãe, obrigada por torcer e acreditar em mim, por me tranquilizar e dizer: “a mãe está com saudades, mas fica aí em Floripa, estudando mais esse final de semana, que já está acabando filha.” Saiba Mãe, eu te amo incondicionalmente, e foram nessas palavras que encontrei motivação nos momentos em que mais precisava. Agradeço também as minhas irmãs, Izadora e Rafaela, pelas palavras de carinho, pelos finais de semana entre “mi manas”, tão divertidos e descontraídos.

Agradeço ao Santiago, meu companheiro principal nesta caminhada. Agradeço a paciência, a compreensão, o respeito e as palavras de motivação que tornaram a construção deste trabalho mais agradável.

Agradeço aos amigos que torceram por mim. Ainda que distantes em determinados momentos, sabiam do meu processo e estavam ao meu lado para ajudar no necessário, ainda que o necessário fosse uma espumante quente com *fast food* às cinco horas da manhã. Jana, Sá, Taty, Jorge e Chico, obrigada. Agradeço também à Taisa, minha primeira chefe e hoje grande amiga com quem compartilho aprendizados diários, com quem tive a honra de partilhar o estudo de um mesmo tema. Obrigada pelas dicas, direcionamentos e conversas de apoio.

Agradeço agora aos que encontrei durante o processo do mestrado. Inicialmente, ao Prof. Dr. Luiz Alberton, que me incentivou e possibilitou condições para que eu realizasse o mestrado. Agradeço seu apoio e compreensão sempre presentes. Agradeço também à Anna, minha mais recente e já tão intensa amiga, pelas palavras de incentivo e disposição para ajudar. Obrigada pelo carinho e contribuições efetivas na etapa final da pesquisa. Agradeço à Regina, por ter assumido a SEPLAN, no momento em que me afastei parcialmente, e por ter me deixado tranquila para concluir este trabalho.

Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Administração da UFSC, na figura de seus docentes e técnico-administrativos, em especial à coordenação do programa.

Agradeço aos respondentes da pesquisa que tiveram a sensibilidade de entender o projeto e aceitaram ajudar na sua construção.

Agradeço aos professores que constituem a banca de avaliação desta dissertação. Ao Prof. Dr. Leonardo Secchi, agradeço os ensinamentos na área de políticas públicas e as contribuições a este trabalho, em dois momentos importantes, no pré-teste do instrumento de coleta e agora nesta etapa final. Agradeço à Profa. Dra. Simone Ghisi Feuerschütte, primeiro, ao me ensinar a fazer e gostar de pesquisa, ainda nos tempos de graduação. Muito do que foi utilizado nesta dissertação é reflexo dos ensinamentos desta minha “mãe acadêmica”. Obrigada também por se dispor a integrar a banca de avaliação e contribuir com o aperfeiçoamento da dissertação.

Agradeço agora ao meu outro grande parceiro nesta caminhada, Prof. Dr. Hans Michael van Bellen. Obrigada pela orientação amiga e compreensiva. Jamais esquecerei o respeito com que você tratou minhas limitações e meus desejos de estudo. Agradeço a confiança depositada no meu trabalho e a orientação segura e competente que permitiram a construção lógica e consistente da pesquisa.

Por fim, registro meus agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, cooperaram para que este estudo se concretizasse.

RESUMO

RAQUEL, Izabela. *Governança pública: consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas*. 2012. 176 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

O propósito central desta dissertação consiste em elaborar uma matriz de análise com atributos que caracterizam a Governança Pública, a partir da perspectiva de especialistas da temática. Por ter sua construção teórica influenciada por muitas narrativas, a Governança Pública é conceituada e caracterizada de forma distinta. Considerando os persistentes debates sobre o tema, que ocorrem em função de suas ambiguidades, uma das maneiras para balancear as complexidades inerentes à definição de Governança Pública, segundo alguns autores, consiste na busca de pontos comuns no discurso teórico. No intuito de contribuir com essa discussão, desenvolveu-se a presente dissertação. Inicialmente, um resgate teórico é realizado em importantes teorias de políticas públicas. Após, apresentam-se os modelos tradicionais de Administração Pública Burocrática e da Nova Gestão Pública e contextualiza-se o objeto de estudo principal, a Governança Pública. A partir da revisão teórica dos conceitos que a literatura nacional e internacional utiliza para explicar o tema, se propõe uma genealogia para a Governança Pública, pautada em um quadro de análise com características vinculadas a uma dimensão institucional-administrativa e sociopolítica de gestão. Em seguida, é realizada, por meio de um questionário, uma pesquisa empírica com especialistas de diferentes nacionalidades. Para tanto, fez-se uma busca bibliométrica em base de dados a partir do termo “*public governance*” totalizando 174 artigos que foram analisados e culminaram na definição da amostra intencional de 73 especialistas. Por meio de análise de categorias, os dados primários, juntamente com os dados secundários foram analisados. Diante das manifestações dos respondentes da pesquisa e dos fundamentos teóricos utilizados, o estudo possibilitou sistematizar os construtos teóricos desenvolvidos e sugerir atributos à concepção de Governança Pública, bem como sua caracterização. Vale salientar, no entanto, que o estudo não pretendeu ser exaustivo na identificação e caracterização desses atributos, apenas sinalizou os pontos comuns na literatura nacional e internacional e entre especialistas de distintas nacionalidades. Os atributos da Governança Pública

identificados foram: a) Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil; b) Estado Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público; c) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; d) Existência de funções administrativas na concepção da Governança Pública; e) Controle social na perspectiva da *accountability*; f) Espaços deliberativos de gestão; g) Eficiência Administrativa; h) Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de parcerias, redes, acordos, contratos de gestão e controle no entorno do ciclo total da política pública; i) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos. A partir da análise dos atributos foi possível considerar a Governança Pública como uma concepção não de ruptura com os modelos burocráticos e da Nova Gestão Pública, mas sim como uma concepção capaz de dirimir os problemas ocasionados por esses modelos e de enfatizar as suas vantagens. A análise dos atributos da Governança Pública, em uma perspectiva institucional-administrativa e sociopolítica da gestão, indica a aproximação dos aspectos políticos e administrativos na administração pública. Foi possível sugerir essa aproximação devido a interdisciplinaridade entre os campos de estudo da ciência política e administração pública adotada nas discussões desse trabalho.

Palavras-chave: Governança Pública. Administração Pública. Política Pública.

ABSTRACT

The main objective of this work is to develop an analysis framework with attributes that characterize the Public Governance, from the perspective of thematic specialists. The Public Governance, is conceptualized and characterized in different ways for having its theoretical construct influenced by many narratives. Considering the continuing debate on the subject, which occurs as a result of its ambiguities, some authors suggest that the search for commonalities in theoretical discourse could be a way to balance the complexities inherent in the definition of Public Governance. This dissertation is intended to contribute with this discussion. This study is initiated with a theoretical examination within important public policy theories, followed by a presentation of traditional models of bureaucratic public administration and that of new public administration, and the contextualization of Public Governance. From a theoretical review of the concepts that national and international literature uses to explain the issue, a genealogy of Public Governance is proposed, based on an analysis framework with characteristics linked to a management institutional/administrative and socio-political dimension. Next, an empirical research with specialists from different nationalities is conducted by means of a questionnaire. This research makes use of a bibliometric database search for the term 'public governance' with a total of 174 articles analysed, culminating in the definition of the purposive sample of 73 specialists. Both primary and secondary data are analysed through category analysis. The respondents' disclosure and the theoretical concepts used enabled the systematization of the developed theoretical constructs and suggested attributes to the concept of Public Governance and its characterization. However, instead of presenting an exhaustive account of identification and characterization of these attributes, the study only intends to indicate the commonalities in national and international literature and among experts of different nationalities. The following attributes of Public Governance were identified: a) coexistence between State, market and civil society; b) the State as activator and coordinator of networks and collaborative forms of management that aim at co-producing the public good; c) institutional structure based on collaborative forms of management and cooperation strategies; d) existence of administrative functions in the design of Public Governance; e) social control in the perspective of accountability; f) management deliberative spaces; g) administrative efficiency; h)

operationalization of public policies management through partnerships, networks, agreements, management contracts, and control around the entire cycle of public policy; i) management that brings together administrative and political aspects. Through the analysis of the attributes it was possible to consider public governance not as a concept of rupture with bureaucratic and new public administration models, but rather as a concept capable of solving problems caused by these models and emphasizing its advantages. The analysis of the attributes of Public Governance from an institutional/administrative and socio-political perspective of management indicates the proximity of political and administrative aspects in public administration. The suggestion of such proximity is made possible due to the interdisciplinarity between the policy science and public administration field of study adopted in this research.

Keywords: Public Governance. Public Administration. Public Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Quadro 2.1 – Contribuições de diferentes autores para o entendimento da concepção de Governança Pública..... | 87 |
| Quadro 3.1 – Estudiosos de Governança Pública que compõem a Amostra da Pesquisa..... | 110 |
| Quadro 3.2 – Detalhamento das dimensões da Governança Pública... | 119 |
| Quadro 4.1 – Autores respondentes da pesquisa | 121 |
| Quadro 4.2 – Características da coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil na concepção de Governança Pública..... | 128 |
| Quadro 4.3 – Características do papel do Estado, enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão..... | 128 |
| Quadro 4.4 – Características da estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão na concepção de Governança Pública..... | 134 |
| Quadro 4.5 – Funções administrativa na concepção de Governança Pública..... | 138 |
| Quadro 4.6 – Controle Social na perspectiva da <i>accountability</i> na concepção de Governança Pública | 141 |
| Quadro 4.7 – Espaços Deliberativos de gestão na concepção de Governança Pública..... | 144 |
| Quadro 4.8 – Eficiência Administrativa na concepção de Governança Pública..... | 146 |
| Figura 4.1 – Contínuo de análise da Governança Pública..... | 151 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 3.1 – Resultado da pesquisa nas bases de dados..... | 107 |
| Tabela 3.2 – Resultado dos artigos analisados..... | 108 |
| Tabela 3.3 – Autores definidos para amostra da pesquisa..... | 108 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 17 |
| 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA..... | 17 |
| 1.2 OBJETIVOS..... | 21 |
| 1.2.1 Objetivo Geral | 21 |
| 1.2.2 Objetivos Específicos | 21 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA..... | 21 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA | 25 |
| 2.1 O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 25 |
| 2.1.1 Abordagens conceituais de Políticas Públicas | 27 |
| 2.1.2 A análise do ciclo de políticas públicas | 30 |
| 2.1.2.1 <i>Identificação do Problema e Formação da Agenda</i> | 31 |
| 2.1.2.2 <i>Formulação de Alternativas e Tomada de Decisão</i> | 37 |
| 2.1.2.3 <i>Implementação das Políticas Públicas</i> | 42 |
| 2.1.2.4 <i>Avaliação e extinção</i> | 46 |
| 2.2 TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 47 |
| 2.2.1 A Administração Pública Racional: O Modelo Burocrático ...51 | |
| 2.2.1.2 <i>Ascensão e consolidação da burocracia</i> | 53 |
| 2.2.1.2 <i>Disfunções da Burocracia</i> | 56 |
| 2.2.1.3 <i>Dicotomia Política e Administração</i> | 58 |
| 2.2.2 A Administração Pública Racional: O modelo da Nova Gestão Pública | 59 |
| 2.2.2.1 <i>A origem e as características da Nova Gestão Pública</i> | 60 |
| 2.2.2.2 <i>Nova Gestão Pública no Brasil – Administração Pública Gerencial</i> | 63 |
| 2.2.2.3 <i>Críticas à Nova Gestão Pública</i> | 64 |
| 2.2.2.4 <i>Outras perspectivas teóricas de administração pública</i> | 66 |
| 2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA..... | 68 |
| 2.3.1 As origens das teorias de Governança | 68 |
| 2.3.2 A concepção da Governança Pública | 75 |
| 2.3.3 Os atores: Estado, mercado e sociedade na concepção da Governança Pública | 90 |
| 2.3.4 A caracterização da concepção da Governança Pública | 94 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 103 |
| 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA..... | 103 |
| 3.2 UNIVERSO DA PESQUISA..... | 104 |
| 3.2.1 Etapa 1 – Escolha das bases de dados | 105 |
| 3.2.2 Etapa 2 – Pesquisa específica em cada base de dados | 106 |

| | |
|---|------------|
| 3.2.3 Etapa 3 – Análise dos resultados obtidos na Etapa 2 – artigos..... | 107 |
| 3.2.4 Etapa 4 – Consolidação da listagem dos autores..... | 108 |
| 3.3 COLETA DOS DADOS..... | 114 |
| 3.4 ANÁLISE DOS DADOS..... | 116 |
| 3.4.1 Categoria de Análise..... | 117 |
| 4 DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... | 121 |
| 4.1 O ESTADO, O MERCADO E A SOCIEDADE CIVIL – A NECESSIDADE DA COEXISTÊNCIA NA GOVERNANÇA PÚBLICA E O DESTAQUE AO PAPEL DO ESTADO..... | 123 |
| 4.2 O DESAFIO DE UMA ESTRUTURA INSTITUCIONAL ADEQUADA À GOVERNANÇA PÚBLICA - FORMAS COLABORATIVAS E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO..... | 129 |
| 4.3 A GOVERNANÇA PÚBLICA E AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS..... | 136 |
| 4.4 A GOVERNANÇA PÚBLICA PERMEANDO OS ESPAÇOS DELIBERATIVOS DE GESTÃO E A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA..... | 141 |
| 4.5 A GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NA GOVERNANÇA PÚBLICA..... | 146 |
| 4.6 A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO POSSIBILIDADE DE APROXIMAR A POLÍTICA E A ADMINISTRAÇÃO..... | 148 |
| 4.7 ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: CAMINHANDO PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA MATRIZ DE ANÁLISE..... | 149 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 157 |
| REFERÊNCIAS..... | 161 |
| APÊNDICE A – Instrumento de Coleta de Dados..... | 171 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA

As alterações estruturais na sociedade contemporânea vêm instigando diferentes pesquisas nas ciências sociais aplicadas. Estudos são desenvolvidos, de forma interdisciplinar, a partir de distintas epistemologias. Dentre as diversas faces a serem utilizadas para analisar o fenômeno das mudanças estruturais das sociedades, encontra-se a ciência da administração, que de acordo com França Filho (2004, p. 139) “ocupa-se com o estudo das organizações como um fenômeno social”. De acordo com o autor, as organizações, enquanto objeto de estudo da administração, apresentam-se na sociedade de diferentes formas e distintas modalidades de gestão. Cada organização possui uma finalidade e, portanto, uma lógica que prevalece na sua gestão.

Particularmente na área pública, os desafios de gestão estão relacionados, dentre outras questões, à promoção do desenvolvimento sustentável das sociedades. Em um contexto sociopolítico complexo, os órgãos públicos vêm sendo pressionados para cumprirem adequadamente seu papel de promotor desse desenvolvimento, nos diferentes níveis local, regional, nacional e global.

As instituições responsáveis pela gestão dos serviços públicos deparam-se cada vez mais com a necessidade de superar os desafios do mundo atual. Muitas vezes, essas organizações não se encontram preparadas para responder adequadamente e tempestivamente a esses desafios, principalmente, em razão do progressivo déficit de legitimidade e da falta de coerência do sistema no qual se encontram inseridas.

Imersas nesse contexto as organizações públicas vêm se revitalizando, alterando a sua maneira de atuar, passando por reformas administrativas no intuito de ampliar sua legitimidade e reforçar sua autoridade. O cenário de tal modo apresentado incentiva estudiosos das ciências da administração, da economia, da ciência política e de outras disciplinas a pesquisarem e refletirem sobre as profundas transformações enfrentadas pela ordem nacional e internacional, especificamente no âmbito da administração pública. Assim, pesquisas e reflexões referentes a essas transformações culminam em uma série de concepções e teorias.

As relações que se estabelecem entre as organizações públicas e os cidadãos vêm, ao longo do tempo, sendo geridas de forma diferente.

De tempos em tempos, nos diferentes países, as estruturas das organizações públicas e os modelos de gestão que o governo da qual pertence adotam sofrem mudanças e reformas nos instrumentos de ação para conceber, implementar e avaliar as políticas públicas.

Para compreender o funcionamento das organizações públicas parece relevante conhecer, recorrendo às explicações de teóricos da administração pública e da ciência política, o que está na concepção das ferramentas administrativas que essas organizações utilizam. Essa concepção pode ser entendida, a partir da evolução das teorias de administração pública, como a Administração Burocrática, a Nova Gestão Pública e abordagens mais recentes como a Governança Pública.

A administração pública burocrática é influenciada pelos escritos de Weber sobre burocracia. A burocracia para Weber (2001) está associada ao que chamou de dominação racional-legal, que consiste no fato de que “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado” (WEBER, 2001, p.350). Assim, a autoridade ou dominação legal está vinculada à crença na legalidade, nos padrões e nas regras. A criação de normas legais em um grupo e o aceite desse grupo em submeter-se a essas normas origina o surgimento de um grupo administrativo burocrático, característico da organização burocrática. Essa, por sua vez, está presente não apenas na empresa capitalista, mas também na estrutura do Estado.

As disfunções do modelo burocrático, adotado também pelo Estado, juntamente com os problemas do sistema capitalista, principalmente os oriundos da crise fiscal da década de 70, colocam em evidência novas demandas sociais relacionadas à estrutura das organizações públicas (BEVIR, 2010). Essas organizações demonstram incapacidade para solucionar alguns problemas públicos e são compreendidas no contexto de um Estado inchado e inoperante. A necessidade de adequar a gestão das organizações públicas subsidia uma primeira onda de reformas do setor público que culmina com a ascensão da Nova Gestão Pública (BEVIR, 2010).

Segundo Bevir (2010), a Nova Gestão Pública caracteriza-se por incorporar práticas derivadas do setor privado nas organizações públicas, com a justificativa da eficiência e transformando os gestores públicos em prestadores de serviços e os cidadãos em clientes. Com isso, esse modelo desviou as atenções dos procedimentos e processos para mensurar resultados e inseriu nos estados nacionais uma nova gestão eficiente a fim de fazer frente à crise fiscal e adaptar as formas de intervenção econômica e social à nova fase do capitalismo, marcada pela competitividade sistêmica em escala global (BEVIR, 2010).

Como resultado dessas práticas adotadas pela administração pública e do espaço para o estabelecimento de novas teorias, vinculadas às reformas da administração, houve a retração da figura do Estado e se evidenciou a incapacidade das instituições públicas atuarem eficientemente frente aos problemas urbanos de caráter político, econômico e social. Como reflexo dessa realidade surge, a partir dos movimentos sociais, demandas no sentido de uma gestão deliberativa das políticas públicas (FREY, 2004).

A busca por respostas a essa demanda, ao desafiar estudiosos e atores executivos das administrações públicas, abriu caminho para discussões e formulações teóricas que consideram o envolvimento dos cidadãos na construção de políticas, a partir de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas (SECCHI, 2009).

Esses novos estudos, em conjunto com outras formulações teóricas, podem ser observados na constituição da concepção chamada de Governança Pública. De acordo com Bevir (2010), a Governança Pública não é um desenvolvimento natural; ela vem surgindo como um resultado de estudos e ações realizadas por intelectuais e por responsáveis pelas políticas públicas. Essa orientação considera a ideia de que a Governança Pública emerge das ações dos atores e instituições e é resultado de uma segunda onda de reformas da administração pública.

Parafraseando Bovaird e Loffler (2009), Robichau (2011) defende que os paradigmas das teorias da administração pública estão evoluindo ao longo dos últimos trinta anos. A Administração Pública Burocrática foi parcialmente substituída pela Nova Gestão Pública e agora para uma perspectiva de Governança Pública. Apesar disso, ressalta o autor, aspectos de cada abordagem ainda permanecem na maioria dos países e é difícil saber se haverá ou quando haverá um ponto de vista singular sobre o assunto.

A apresentação pontual e segregada das diferentes teorias é utilizada apenas para fins didáticos, visto que elas podem estar presentes, de forma conjunta, com mais expressividade de uma ou de outra. É possível identificá-las, ao se analisar a gestão das políticas públicas, a administração de uma instituição pública e, até mesmo, a concepção de um modelo de administração pública adotado por determinado governo. A identificação da presença de um modelo ou de outro só é possível em função de estudos já realizados que descrevem as características específicas que corroboram com a concepção teórica desses modelos.

As definições apresentadas subsidiam o escopo desta dissertação, ou seja, o campo da administração pública que se ocupa com o estudo das organizações públicas. O modo de gestão que caracteriza as organizações públicas constitui-se como objeto central deste estudo, especificamente no que se refere à Governança Pública.

O foco deste estudo reside, portanto, na concepção de Governança Pública que consolida aspectos gerenciais e administrativos do Estado e incorpora questões relativas aos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais. Todavia, vale ressaltar que o tema da Governança Pública é construído por diferentes significados e possui diferentes narrativas, tornando-se assim sujeito a algumas armadilhas teóricas que são apresentadas na fundamentação teórica desta dissertação. Robichau (2011) destaca que o fenômeno da governança prospera em muitos campos acadêmicos como o de políticas públicas, administração pública, ciência política e negócios.

São nessas diferentes narrativas e na sua aplicabilidade em vários discursos de ciências sociais, segundo Robichau (2011), que reside a atratividade da governança. Por isso, ressalta o autor, essa popularidade tem um custo, que é o conceito, ainda indefinido, do que seja governança. Isso faz com que a comunidade permaneça com um legado de imprecisão teórica que dificulta o entendimento de um quadro completo de governança.

Apesar da complexidade do campo, estudiosos devem buscar certo nível de consenso capaz de habilitar o campo para avançar em uma agenda de pesquisa (ROBICHAU, 2011). De acordo com o autor, uma maneira para balancear as complexidades que estão presentes na definição de governança é concentrar-se em pontos comuns. Isso porque “quando um conceito teórico está em estado de fluxo a reação natural é estudiosos tentarem simplificar sua ideia construindo categorias descritivas” (ROBICHAU, 2011, p. 119). E, por isso, governança é exemplo do por quê tipologias são necessárias e do por quê quadros analíticos dão aos estudantes um lugar para começar.

Essa perspectiva está, cada vez mais, ganhando espaço entre os estudiosos da administração pública e da ciência política, que no intuito de identificar os elementos da teoria tornam relevante o conhecimento sobre como a Governança Pública se expressa em termos práticos, quais suas características e o que indica sua presença.

É no intuito de contribuir com essa discussão que a presente dissertação propõe como pergunta de pesquisa: *Quais atributos caracterizam a Governança Pública, na perspectiva de especialistas que estudam a temática?*

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Elaborar uma matriz de análise com atributos que caracterizam a Governança Pública, a partir da perspectiva de especialistas da temática.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Contextualizar e discutir a temática da Governança Pública;
- b) Definir e caracterizar dimensões de análise para compreender a Governança Pública, a partir da revisão da literatura realizada;
- c) Validar as dimensões de análise de Governança Pública junto aos especialistas da temática;
- d) Analisar os atributos que caracterizam a Governança Pública.

1.3 JUSTIFICATIVA

O campo teórico da ciência da administração pública e da ciência política está aperfeiçoando o entendimento sobre a Governança Pública. Com isso, a elaboração de estudos teórico-empíricos proporcionam reflexões para compreender até que ponto a Governança Pública pode ser evidenciada em ações da administração pública.

Considerando essa questão, a resposta ao problema aqui proposto poderá contribuir para uma análise da existência ou não de Governança Pública nos projetos da administração pública, seja em uma política pública específica ou na estrutura e processos de uma organização pública. Além de sistematizar a literatura sobre Governança Pública, o que já vem sendo realizada por muitos especialistas, a presente dissertação avança no sentido de encontrar os pontos de inflexão e conectividade, comparando aquilo que os estudos teórico-empíricos e especialistas trazem como atributos para identificar a presença da Governança Pública.

Ramos (1983), ao estudar a imprecisão no emprego do termo administração, ressalta que, apesar da multiplicidade de pontos de vista sob os quais o fenômeno pode ser examinado, é importante para as formulações teóricas uma certa medida do consenso. O compartilhamento de elementos comuns, por parte de alguns estudiosos, pode contribuir para a elaboração conceitual do tema em uma base cooperativa. Essa é uma das razões que fortaleceu a busca pelo objetivo

da pesquisa de elaborar uma matriz de análise com atributos que caracterizam a Governança Pública, a partir da perspectiva de especialistas da temática. O que poderá ainda clarificar a discussão sobre Governança Pública, respeitando os limites de generalização da pesquisa.

Estudar a Governança Pública, dentro do campo teórico da ciência da administração pública e da ciência política, vai também ao encontro do atendimento as demandas atuais impostas pela sociedade às administrações públicas, onde há a necessidade de envolver os cidadãos no processo decisório das políticas públicas. Com isso, em uma perspectiva macro, gerar informações sobre a evidenciação da Governança Pública poderá contribuir com o desenvolvimento de estratégias para atender as demandas que os cidadãos impõem à gestão pública.

A observação de alguns estudos empíricos mostrou que a maioria deles trata as reformas da administração pública como estágios que são alcançados pelas organizações públicas ou pelas concepções dos modelos adotados pelos governos para administrar a coisa pública. Uma visão diferenciada dessas reformas, entendendo-as não como estágios isolados, mas como um processo cumulativo de alterações nas estruturas e processos das administrações públicas, a identificação de aspectos da Governança Pública poderá favorecer esse entendimento. Isso, pois, em uma mesma estrutura, podem ser encontradas características da Administração Pública Patrimonial, Burocrática, Nova Gestão Pública e da Governança Pública.

Por questões metodológicas e considerando a contemporaneidade do tema, a concepção de Governança Pública foi adotada como objeto deste estudo. A Governança Pública foi escolhida ainda em função de que os demais modelos já possuem um construto teórico sólido, diferente da Governança Pública que carece de verificação empírica para responder muitas das questões que envolvem o tema, como, por exemplo, os diferentes significados do termo governança e a carência de atributos que caracterizem a sua operacionalização.

Outro fator que motivou a escolha da Governança Pública, na perspectiva do conceito adotado no presente trabalho, refere-se as suas dimensões de análise, institucional administrativa e sociopolítica. Identificar a Governança Pública pressupõe a análise das referidas dimensões que, juntas, em uma abordagem de gestão pública podem indicar a aproximação de seus aspectos políticos e administrativos. Essa aproximação, a ser promovida pela Governança Pública, vem, enfim, questionar a dicotomia entre política e administração.

A dicotomia foi defendida principalmente a partir da visão de Woodrow Wilson (1887) de que o equilíbrio entre a sensibilidade democrática e a competência administrativa encontra-se na distinção entre política e administração. Segundo o autor, “a administração se encontra fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas.” (WILSON, 1887, p.210). Como ressaltado por Denhardt (2012), a dicotomia entre política e administração é encontrada já nos estudos iniciais da administração pública e constituiu o foco desses estudos durante maior parte de sua história. Ela acabou por adquirir uma importância simbólica entre os estudiosos e profissionais do campo de administração pública (DENHARDT, 2012). No entanto, as discussões do campo da administração pública, pautadas na busca pela interdisciplinaridade, vêm ultrapassando essa segregação disciplinar e buscando compreender a gestão pública integrando as diferentes teorias que a compõem, compreensão que pode ser alcançada pelo tema da Governança Pública, foco desta dissertação.

Sendo assim, usando os estudos teóricos e os esquemas analíticos já desenvolvidos por estudiosos da Governança Pública, é que se pretende contribuir com o acúmulo de conhecimento sobre a teoria a partir de um estudo comparando o que já foram identificados como aspectos que caracterizam a sua existência, em termos teórico e empírico, e a opinião de especialistas do tema.

A perspectiva da governança adotada neste trabalho está associada a Governança Pública, enquanto uma mudança na gestão política, tornando uma tendência para se recorrer a uma nova composição nas formas de gestão nos campos sócio-cultural, econômico, político e ambiental. Portanto, a análise das atuais políticas públicas que visam atender as demandas contemporâneas da sociedade, pode ser sustentada a partir da relação com os aspectos de Governança Pública.

Para atender ao proposto e as justificativas apresentadas a dissertação é constituída por mais quatro capítulos, além desta introdução.

No capítulo dois está a fundamentação teórico-empírica. Essa, por sua vez, divide-se em três seções. A primeira aborda os fundamentos teóricos do campo de estudos de Políticas Públicas, já que a Governança Pública constitui-se em uma concepção de gestão pública e esta, por sua vez, objetiva, em última instância, o desenvolvimento de políticas públicas.

Em seguida, em função da Governança Pública ser resultado das teorias de administração pública, as mesmas são apresentadas com

ênfase nos modelos de gestão pública e nas reformas administrativas do Estado, para que se possa contextualizar o tema central deste estudo.

A terceira seção da fundamentação teórica vincula a discussão das teorias de administração pública com a concepção da Governança Pública. Para tanto, apresenta suas raízes, considerando seu desenvolvimento como parte do processo de transformações da sociedade. Também destaca as diferentes compreensões sobre termo governança. Já que o mesmo é utilizado pelas instituições privadas, enquanto governança corporativa; como governança global para tratar do desenvolvimento sustentável e das mudanças climática; como boa governança promovida pelos organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial, entre outros. Por fim, situa a concepção de Governança Pública adotada na dissertação, apresentando suas diferentes definições e suas características, culminando assim no atendimento aos objetivos desse estudo.

No capítulo três os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa são apresentados, seguido pelo capítulo quatro, que desenvolve a discussão e a análise dos resultados, e pelo capítulo cinco que traz as considerações finais do estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

No desenrolar deste capítulo são apresentadas as teorias e conceitos que fundamentam o construto teórico do presente estudo. Inicialmente, aborda-se o campo de conhecimento de políticas públicas, em seguida destacam-se as teorias de administração pública e, por fim, a temática da Governança Pública, foco de análise desta dissertação.

O fundamento teórico empírico apresentado a seguir foi construído considerando a visão multidisciplinar de diferentes áreas do conhecimento, integrando os conhecimentos teóricos e empíricos da ciência da administração e da ciência política, por meio, especificamente, dos estudos na área da administração pública e das políticas públicas.

2.1 O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme destacado por Klaus Frey (2004), a concepção de Governança Pública objetiva melhores resultados das políticas públicas, tanto do ponto de vista do desempenho administrativo, como da legitimidade democrática. Sendo assim, a identificação e análise dos processos de políticas públicas podem contribuir para uma avaliação do seu desempenho administrativo e de sua legitimidade democrática.

Os estudos de políticas públicas fornecem subsídios para a tomada de decisão frente a problemas públicos, especialmente no entendimento desses problemas e a busca de suas soluções. Portanto, a compreensão do corpo teórico e do instrumental analítico da Governança Pública poderá ser refinada a partir da análise dos fenômenos políticos e administrativos envolvidos em uma política pública.

Um marco importante e inicial para o campo de estudos de políticas públicas está nos estudos de Harold D. Lasswell (1951), que se preocupou em identificar os resultados oriundos das políticas públicas. Em seu artigo “*The policy orientation*” o autor apresenta um retrato de como os pesquisadores, da primeira metade do século XX, estudavam e avaliavam as orientações políticas governamentais, em especial os métodos por eles utilizados.

Segundo Lasswell (1951), os estudos da orientação política¹ são direcionados em parte para o processo político e em parte para a necessidade de informações para a política. No primeiro escopo estuda-se a formação e a execução de políticas. No segundo melhora-se o conteúdo concreto das informações e interpretações disponíveis para os responsáveis pela elaboração das políticas públicas (*policy-makers*) (LASSWELL, 1951). Assim, para o autor, esses estudos ultrapassam os limites da ciência social e aproximam-se da abordagem da ciência política.

A abordagem da ciência política, nesse contexto, enfatiza não apenas os problemas básicos das políticas públicas, mas também seus modelos complexos de análise e esclarece os objetivos envolvidos na política (LASSWELL, 1951). De acordo com o autor, quando se pensa em termos de política, é importante utilizar modelos capazes de possibilitar ao pesquisador lidar com situações institucionais complexas, dessa forma, o campo de estudos de políticas públicas está orientado para a resolução de problemas.

No Brasil, o campo de estudos de políticas públicas tem registrado importância ao desenho das políticas públicas, às instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (FREY, 2000; SOUZA, 2007).

Celina Souza (2007) contribui para as discussões no campo de conhecimento das políticas públicas no Brasil ao consolidar os retratos das principais formulações teóricas da área no contexto internacional e apresentar o foco dos estudos brasileiros sobre políticas públicas. O principal foco das análises das políticas públicas reside na identificação do problema que a política visa corrigir, na formação da agenda de políticas públicas e no trabalho das instituições que vão tomar decisões e implementar a política pública para solucionar o problema (SOUZA, 2007).

A autora propõe ainda uma teoria geral de políticas públicas, que deve ser construída com base nos campos da sociologia, da ciência política e da economia, bem como explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Demais autores complementam sua sugestão, alegando que outras disciplinas podem também ser

¹ Segundo Secchi (2010), o termo “política” pode assumir dois significados. O primeiro deles está relacionado ao exercício de poder. Quando associado a isso, os países de língua inglesa utilizam a palavra “*politics*” para denominá-lo. O segundo significado do termo “política” refere-se à orientação para tomada de decisão e na língua inglesa, quando essa for a conotação, é designado pela palavra “*policy*”. É com base nesse segundo significado que se constrói a expressão políticas públicas, utilizada no presente estudo.

consideradas fontes para o campo de políticas públicas como a administração pública, a teoria das organizações, a engenharia, a psicologia social e o direito (SECCHI, 2010). Retomando a obras de autores clássicos internacionais e nacionais, utilizam-se as contribuições teóricas dessas disciplinas de forma a consolidar a definição conceitual sobre políticas públicas e seus esquemas de análise.

2.1.1 Abordagens conceituais de Políticas Públicas

O estudo de política pública pode ocorrer a partir de duas abordagens distintas, a estatista ou a multicêntrica, ao tratar do ator responsável por sua elaboração. Segundo Secchi (2010), os estudiosos adeptos a abordagem estatista reconhecem o Estado como responsável pela elaboração da política pública. Já aqueles vinculados a abordagem multicêntrica defendem que a política pública pode ser estabelecida por diferentes atores em parceria com o Estado.

Michael Howlett e M. Ramesh (2003) em sua obra “*Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*”, apresentam uma cadeia de conceitos que surgiram desde o início dos estudos sobre políticas públicas. Para os autores, há muitas definições concorrentes, umas mais complexas, outras mais simples sobre o que seja política pública.

Os autores iniciam a apresentação das definições com aquela que consideram mais sucinta e conhecida, elaborada por Thomas Dye, na qual política pública é descrita como “tudo o que um governo decide fazer ou não fazer” (DYE, 1972, p. 2 *apud* HOWLETT; RAMESH, 2003). Para os autores, a simplicidade desse conceito tem como desvantagem o fato de não diferenciar, em termos de importância e complexidade, os aspectos a serem decididos pelo governo. A partir dessa definição, política pública decide desde comprar ou não comprar grampos de papel até travar ou não uma guerra nuclear. Todavia, a importância do conceito está no reconhecimento do agente responsável pelas decisões políticas. Dessa forma, na perspectiva de Dye, quando se fala sobre políticas públicas, fala-se das ações de governo, que são influenciadas e até compartilhadas, em partes, por outros grupos da sociedade.

Thomas Dye, portanto, é um dos autores representantes da vertente estatista, que considera política pública como monopólio de atores estatais. Ao considerar a política pública como um produto institucional, Dye (2005) entende que há uma relação muito próxima entre a política pública e as instituições governamentais.

O modelo institucional de análise de políticas públicas proporciona estudos que buscam explicar as relações existentes entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas. Já que uma decisão política, para o autor, só se transforma em política pública quando adotada, implementada e cumprida por alguma instituição governamental.

Howlett e Ramesh (2003), também representantes da vertente estatista, consideram políticas públicas como resultado de decisões governamentais para manter ou modificar o *status quo*. Os autores a consideram como fenômeno complexo que consiste “de inúmeras decisões realizadas por muitos indivíduos e organizações integrantes do governo” (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 9). Essas decisões governamentais são influenciadas por políticas anteriores e ligadas a outras decisões. Ainda de acordo com o Howlett e Ramesh (2003), para analisar políticas públicas é importante reduzir seu nível de complexidade, enfatizando apenas um conjunto limitado de fatores causais ou explicativos relevantes capazes de influenciar a tomada de decisão governamental.

A defesa dos autores adeptos à abordagem estatista reside em fatores relacionados ao papel do Estado na sociedade. Três características importantes das políticas públicas são proporcionadas pelas instituições governamentais (DYE, 2005). Uma delas refere-se à legitimidade das políticas públicas. De acordo com o autor, apenas as políticas protagonizadas por agentes governamentais geram obrigações legais, o que, segundo ele, garante a legitimidade da política pública. Outra característica é a universalidade da política pública, que só ocorre em políticas governamentais que buscam afetar todas as pessoas na sociedade. Por fim, o terceiro aspecto destacado por Dye (2005) é o poder de coerção, monopólio das instituições governamentais, que podem punir aqueles que violarem uma política pública.

Reconhece-se a centralidade do Estado no estabelecimento de políticas públicas. É sabido que o Estado exerce uma presença mais prática e direta na sociedade tanto de alcance geral como de alcance ou impacto setorial (HEIDEMANN, 2009). Dentre outros fatores, isso é consequência do fato do Estado ter, como uma de suas razões de existência, a elaboração de políticas públicas e pelo fato do Estado ser superior em relação a outros atores, por possuir monopólio do uso da força legítima e por controlar grande parte dos recursos financeiros e administrativos nacionais (SECCHI, 2010).

A abordagem multicêntrica amplia a visão estatista, ao defender que a ação de outros atores sociais também se constitui em políticas públicas. Atores não estatais podem protagonizar e liderar o processo de desenvolvimento de políticas públicas. Heidemann (2009) ressalta que em termos políticos administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais e as demais forças vivas da sociedade. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas (HEIDEMANN, 2009). Para o autor, as políticas públicas vão além das políticas governamentais, já que o governo e sua estrutura administrativa não são a única instituição a promover políticas públicas. A política governamental pode constituir-se, portanto, como um subgrupo, talvez o mais importante, das políticas públicas.

Alguns benefícios da abordagem multicêntrica são apontados por Secchi (2010, p.2), que conceitua políticas públicas como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Uma reflexão importante que é possível encontrar na abordagem multicêntrica é o seu enfoque interpretativo. O entendimento do seja uma política pública passa pela interpretação do que é um problema público, da intenção de enfrentá-lo e do papel dos atores políticos envolvidos. Outro benefício dessa abordagem está na possibilidade de aplicá-la sobre um amplo aspecto de fenômenos.

Para Heidemann (2009), o desafio da administração pública torna-se cada vez mais vultuoso, demandando respostas de estudiosos e profissionais da área. Apesar do tamanho do Estado estar diminuindo, em função de seus constantes processos de reformas, o trabalho de administrá-lo está aumentando. Os serviços públicos hoje não dependem apenas das instituições governamentais, outros atores, como empresas e organizações não governamentais, estão tomando a iniciativa de assumir funções de governança para resolver os problemas públicos (HEIDEMANN, 2009).

A Governança Pública constitui-se em uma concepção de administração pública que pressupõe a articulação de diferentes atores na gestão de políticas públicas. Dessa forma, a abordagem multicêntrica de políticas públicas, ao pressupor o protagonismo de diferentes atores da sociedade nos processos de desenvolvimento de políticas públicas, entendida enquanto “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2010, p.2) adéqua-se à perspectiva de governança adotada na dissertação.

2.1.2 A análise do ciclo de políticas públicas

As políticas públicas, de acordo com Thomas Dye (2005, p.100), podem ser examinadas a partir de “modelos conceituais”. Para o autor, o modelo é uma representação simples de algum aspecto da realidade e pode contribuir para esclarecer as ideias sobre política e política pública. O autor apresenta as diferentes maneiras pelas quais a política pública pode ser observada.

Além do *modelo institucional*, apresentado anteriormente para conceituar a abordagem estatista, há também o *modelo de grupo* que apresenta a interação entre grupos como o fato mais importante da política. Nesse modelo os indivíduos com interesses comuns apresentam suas demandas de forma conjunta. No *modelo da elite* a opinião pública é moldada por uma elite que definem os problemas públicos a serem solucionados pelas políticas públicas. O *modelo racional* discute a questão quanto à escolha da política, considerando seus benefícios e custos. A política do modelo racional é aquela que produz o máximo benefício em relação aos seus custos. No *modelo incremental* as políticas públicas devem sofrer ajustes incrementais em relação a sua estrutura passada. Há ainda o *modelo da teoria dos jogos* onde a escolha da política pública é racional e tende a ocorrer em situações de conflito (DYE, 2005). Outro importante modelo apresentado por Dye (2005) é o *modelo public choice*. Nele a definição da política pública é resultado da deliberação coletiva de indivíduos que defendem seus interesses. O *modelo sistêmico* considera a política pública enquanto um produto do sistema político. Nesse modelo o sistema político integra um contexto, ou ambiente. Nele surgem as demandas e para ele são destinadas as políticas (Dye, 2005).

Os estudos que adotam um modelo conceitual, denominado por Dye (2005) como de *processo* analisam a política pública enquanto um conjunto de processos político administrativos. É o chamado ciclo da política pública, que visa estudar o processo pelo qual a política é desenvolvida. Howlett e Ramesh (2003) alegam que estudar políticas públicas tendo como base seu ciclo, tem sua origem nos primeiros trabalhos sobre a análise de políticas públicas. Para tanto, em sua obra, os autores apresentam as diferentes distinções para os ciclos da política e, examinando uma lógica comum que esses modelos seguem, elaboram um, por eles chamado *modelo simples/superior do ciclo da política pública*. O referido modelo leva em consideração a resolução dos problemas e, assim, consiste nas seguintes etapas:

- ✓ *Formação da agenda* – onde os problemas são identificados.
- ✓ *Formulação da política* – refere-se às propostas de solução, o modo com as opções políticas são formuladas.
- ✓ *Tomada de decisão* – refere-se à escolha da solução, adoção de ação ou não ação.
- ✓ *Implementação da política* – efetiva a solução colocando a política em prática.
- ✓ *Avaliação da política* – refere-se ao monitoramento, processos pelos quais tanto os atores do estado como os da sociedade monitoram os resultados das políticas.

Além desses estágios no ciclo de políticas públicas, dois outros são destacados por Secchi (2010). São eles, a *identificação do problema público*, que se encontra como fase inicial, antecedendo a formação da agenda, e a *extinção da política*, último estágio do ciclo, que pode ocorrer após sua etapa de avaliação.

Apesar de não refletir a real dinâmica ou vida de uma política pública, o exame dela, considerando seu ciclo, é vantajoso por facilitar o entendimento do processo de desenvolvimento da política, pois diminui a complexidade desse processo em vários estágios, que podem ser pesquisados individualmente ou em termos de sua relação com qualquer outro estágio do ciclo (HOWLETT; RAMESH, 2003). Ainda que as fronteiras entre um estágio e outro da política pública não estejam muito nítidas, o seu estudo a partir do ciclo auxilia na organização das ideias necessárias a compreensão dos diversos elementos que estão envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas.

Cada etapa do ciclo da política pública será, portanto, apresentada de forma mais detalhada, pois contribuiu para o atendimento do segundo objetivo específico desta dissertação. Considerando que, a partir da Governança Pública, pode-se desenvolver políticas públicas, o conhecimento sobre as características de cada estágio de seu ciclo auxiliou na definição dos atributos que caracterizam a Governança Pública.

2.1.2.1 Identificação do Problema e Formação da Agenda

Os problemas públicos podem estar vinculados às questões administrativas e também políticas. Dessa forma, seu entendimento pode ser favorecido pelas discussões no campo temático da Governança Pública que consiste em uma concepção capaz de atuar nos dois escopos de análise.

Um problema público “é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2010, p. 34). A delimitação de um problema público passa pela definição de quais são seus elementos, qual a sua essência. Assim como Peters e Hogwood (1985), Cobb *et al.* (1976) também apresentam quatro estágios para o problema público. São eles: início, especificação, expansão, entrada/admissão na agenda política.

No que se refere à entrada de um problema público na agenda política, ressalta-se a análise elaborada por Cobb *et al.* (1976) que está centrada no processo de formação da Agenda Política. A agenda política pode ser pública ou formal (COBB *et al.* 1976). A agenda pública representa questões de alto interesse público e grande visibilidade; já a formal engloba os itens formalmente estabelecidos como de responsabilidade do escopo da administração pública.

O entendimento desse processo parte da ideia de que a política pública é influenciada pela atuação de diferentes grupos e as questões defendidas por esses grupos competem por um lugar na agenda política. A partir dessas considerações Cobb *et al.* (1976) desenvolvem proposições objetivando esclarecer a maneira como as questões são incluídas na agenda.

A formação da agenda perpassa pela mudança na opinião pública. Para Peters e Hogwood (1985) a mudança na atividade organizacional está relacionada com as alterações das questões tidas como relevantes pela opinião pública. A identificação desta relação é possível a partir do entendimento sobre a natureza cíclica do interesse do público às questões políticas. Considerando essa perspectiva, é com a descoberta que o público está dando atenção a determinada questão que o governo ou outros atores da sociedade agem em prol de solucionar determinado problema. O conhecimento sobre as referidas etapas faz-se necessário para entender como as organizações, bem como suas atividades, comportam-se após o declínio do interesse público sobre determinada questão. Os autores questionam o que ocorre depois da resposta do governo, passado o pico inicial do interesse do público ao problema.

Como possibilidade de resposta a determinado problema o governo pode criar ou adequar uma estrutura organizacional para resolvê-lo. Com os encaminhamentos dados visando à resolução deste problema e passada a ênfase do público a determinada questão, ou seja, já no estado pós-problema, os autores apresentam que as organizações podem seguir três caminhos. Elas podem continuar com a mesma estrutura e com as mesmas responsabilidades. Elas são passíveis de eliminação. Ou ainda, através da sucessão, podem ser substituídas por

uma ou mais organizações com a missão de solucionar problemas semelhantes aos que originaram sua criação inicial (PETERS; HOGWOOD, 1985).

A partir das definições acima, em especial o conceito do ciclo de interesse é possível entender que as mudanças nas atividades organizacionais ocorrem, dentre outros fatores, pela alteração das questões que recebem a atenção do público. Ainda em relação à mudança organizacional os autores destacam que elas podem ocorrer mesmo que não haja uma mudança de política. Segundo eles, a estrutura organizacional pode alterar para administrar a mesma política. Ou ainda, as políticas podem mudar, mas serem incorporadas por organizações já existentes que não se alteram. Embora a mudança organizacional e política não sejam a mesma coisa, a organizacional indica se o governo responde ou não aos interesses políticos, enquanto questão de atenção.

Outra característica da agenda política que subsidiará a explicação sobre os tipos de modelos existentes para sua construção refere-se ao fato de que diferentes grupos tomam conhecimento do problema e participam do conflito político de formas distintas.

Considerando a tipologia da agenda, pública ou formal, a maneira como os diferentes públicos tomam consciência do problema e participam do conflito político e os quatro estágios do problema, Cobb *et al.* (1976) apresenta como modelos de construção da agenda: a) Iniciativa Exterior (*Outside Initiative Model*); b) Mobilização (*Mobilization*); e c) Acesso interior (*Inside Access Model*). O modelo de Iniciativa Exterior ocorre quando o problema surge a partir de grupos não governamentais, passa pelo estágio de especificação e expansão, chegando à agenda política e, depois, a agenda formal. O modelo de Mobilização ocorre quando um problema surge a partir do Estado e alcança o status para pertencer à agenda formal. Já o modelo de Acesso Interior ocorre quando o problema surge dentro da esfera governamental e não é muito expandido ao público por interesse de não o incluir na agenda.

Especificamente, o modelo de iniciativa externa transforma uma articulação ou reclamação, por meio da expansão no interesse da questão para outros grupos, o que cria a pressão para a inclusão dessa reclamação na agenda formal (COBB *et al.*, 1976). Muitas vezes, conforme ressaltam os autores, a posição do grupo referente à questão é modificada ou, até mesmo, rejeita pelos tomadores de decisão. O modelo de mobilização ocorre dentro do contexto governamental, quando os líderes políticas, ao demandarem apoio a determinada política que desejam implementar mobilizam a população no intuito de incluir a

política não só na agenda formal, mas, principalmente, na agenda pública. Por fim, o modelo de acesso interior não objetiva a agenda pública, mas sim a agenda formal. Assim, não visa a participação do público na discussão e expansão da questão. São grupos do governo ou próximo a eles que pressionam a inclusão da questão na agenda formal. Mesmo sendo apresentados separadamente, na prática da construção da agenda, os modelos se combinam, bem como os níveis da agenda (COBB *et al.*, 1976).

Diante das definições e considerações apresentadas por Cobb *et al.* (1976) uma relação central parece relevante. Para os autores, os modelos de construção da agenda refletem as três maneiras que o público pode influenciar na estrutura da agenda política. Por fim, os autores alegam ainda que os três modelos podem ser encontrados em diferentes sociedades, bem como cada um é favorecido por um tipo de política específica.

Após a apresentação das ideias centrais de Peters e Hogwood (1985) e Cobb *et al.* (1976), pode-se inferir algumas relações entre as discussões dos autores.

Conforme apresentado anteriormente, o ciclo de interesse, da atenção pública de Peters e Hogwood (1985) é constituído por cinco etapas. A etapa da *descoberta* ocorre quando o governo toma ciência e atua na construção de soluções para a questão de interesse público. Este parece ser o momento quando o problema, a questão de interesse público, entra na agenda política, conforme estágios do problema definidos por Cobb *et al.* (1976).

Outra possível relação que pode ser identificada está na proximidade, mais evidente que os demais, do modelo da *iniciativa externa* de Cobb *et al.* (1976) com as discussões de Peters e Hogwood (1985), já que o referido modelo pressupõe a articulação de grupos externos visando pressionar a estrutura governamental a incluir na agenda política as questões prioritárias de interesse público.

Considerando as relações apresentadas parece possível identificar que a discussão quanto a formação da agenda e a definição do problema público é influenciada por diferentes atores e possui como foco o interesse público. Para Peters e Hogwood (1985) é o interesse público sobre as questões políticas que demandam uma resposta do governo que, por sua vez, pode gerar mudanças nas atividades organizacionais. Já para Cobb *et al.* (1976) o interesse do público influencia na inclusão de questões na Agenda Política.

Corroborando com os autores anteriores, Kingdon (1984) destaca que um problema pode estar em evidência ou não, dependendo do seu

ciclo de atenção, da importância depositada nele pelos tomadores de decisão. Há também o papel determinante da corrente política que é influenciada pelos grupos de interesse e por situações do contexto. Da mesma forma, os atores envolvidos na política influenciam o processo decisório. Quando participantes visíveis pressionam por determinada questão ou oferecem atenção pública a ela, a formação da agenda é substancialmente afetada.

King *et al.* (2010) trás a discussão sobre o que é interesse público. Reconhecendo as distintas definições de interesse público adotada por estudiosos da administração pública, os autores defendem que o conceito implica em elementos normativos e pragmáticos que devem fundamentar a preocupação de todo administrador de políticas públicas. Segundo os autores, apesar de muitas atividades do serviço público envolverem uma atuação repetitiva e neutra, elas fazem parte de um contexto maior.

Nesse contexto maior, e até mesmo em atividades mais específicas, o administrador deve considerar além dos regramentos legais, a busca moral pelo bem comum e o interesse público. King *et al.* (2010) defendem a ideia de que a responsabilidade e o dever moral do administrador público é defender a realização do interesse público. Para tanto, deve saber identificar os valores divergentes e comuns e as características dos públicos envolvidos na questão.

Segundo King *et al.* (2010), não há acordo em relação à definição do interesse público. No âmbito da filosofia política e da teoria política o interesse público serve para denotar uma característica comum entre os cidadãos. Considerando o debate da filosofia política cabe ressaltar as conceituações realizadas em 1960 por Glendon Schubert (*apud KING et al.*, 2010), onde a decisão administrativa tomada a partir do interesse público pode caracterizar-se como: a) racionalista – interesse público é considerado dentro do contexto racional; b) platônica – onde as decisões administrativas estão baseadas nos interesses comuns da sociedade, que não se restringe apenas a soma de diversos interesses; c) realista – onde o administrador público analisa os diferentes conflitos, os interesses dos grupos envolvidos e, posteriormente define um interesse público razoável para as partes envolvidas.

As observações destacadas no âmbito da filosofia política permitem uma reflexão sobre a característica, dentre as três apresentadas por Glendon, que prevalece nas definições de interesse público que ocorrem nos processos de elaboração das políticas públicas atuais. Em termos práticos, essa análise contextual permite compreender melhor os resultados, planejados ou não, das políticas públicas, como por exemplo,

uma política que beneficia determinado grupo em detrimento de outro, o que poderá ser melhor compreendido a partir das explicações sobre a tipologia e estilos de políticas públicas a serem apresentadas posteriormente.

Considerando a lente de análise do campo da economia, King *et al.* (2010) alega que a contribuição relevante dos estudiosos desse campo está no fato de trazer para discussão do interesse público a ideia do bem comum. Além do elemento do bem comum, outro que deve ser considerado no debate quanto à constituição do conceito de interesse público refere-se ao princípio da universalidade. Segundo esse princípio, os gestores públicos devem considerar os efeitos de suas decisões políticas para todas as pessoas afetadas, não apenas a um grupo.

Tanto o bem comum, como o princípio da universalidade, afetam diretamente o processo de política pública. A etapa de avaliação, por exemplo, considera as consequências de determinada política pública para os diversos grupos afetados, o que está alinhado ao princípio da universalidade na definição do interesse público, ou seja, considerar os efeitos das decisões políticas para todos os grupos afetados. Da mesma forma, o processo de elaboração da política pública depende da definição de interesse público nas suas decisões que, por sua vez, também podem incorporar o princípio da universalidade, ou seja, os efeitos da política.

De acordo com King *et al.* (2010), a questão política que envolve a definição do interesse público é defendida por alguns estudos que veem o interesse público como a junção das preferências individuais dos gestores públicos. Acreditando que não é esse o caminho para a conceituação do interesse público, os autores defendem que o interesse público implica elementos normativos e pragmáticos e são eles que devem tornar-se a preocupação fundamental na definição das políticas públicas. Para tanto, o administrador público deve atender a três fatores centrais: “a) os deveres legais definidos e limitados pelos princípios constitucionais; b) as políticas congruentes com os valores democráticos aceitos pela sociedade em que atuam e c) a prática não idiossincrática e universalizada da liderança administrativa ética e tomada de decisão.” (p. 961).

A partir das definições anteriormente apresentadas é possível visualizar os desafiantes problemas da administração pública, como a diversidade de valores conflitantes, envolvendo diferentes interessados. Esses desafios parecem necessitar de uma abordagem mais ampliada, pautada por valores, regras de decisão e padrões para definir, explicar e aplicar o interesse público. Dessa forma, os administradores públicos

podem entender que seu papel não se restringe apenas a figura de um burocrata intérprete, neutro e racional, de princípios constitucionais pré-existentes, mas também podem preocupar-se com a congruência política dos valores democráticos e seu papel de liderança.

No conceito de Governança Pública da presente dissertação, as políticas públicas desenvolvem-se em um modelo de gestão constituído por uma dimensão institucional administrativa, que pressupõe uma atuação dos administradores públicos enquanto burocrata intérprete e racional de princípios constitucionais, e por uma dimensão sociopolítica da gestão, que pressupõe um profissional atento à congruência política dos valores democráticos da sociedade.

2.1.2.2 Formulação de Alternativas e Tomada de Decisão

Com a agenda formal definida, elaboram-se as alternativas de soluções para o problema público que se pretende enfrentar, com base em uma definição de interesse público, e parte-se para a tomada de decisão.

A construção de alternativas de solução demanda a definição dos objetivos, dos métodos, dos programas, ações e estratégias a serem adotadas de forma a possibilitar a resolução do problema público. A definição da alternativa, segundo Schattschneider (1960 *apud* SECCHI, 2010), é um instrumento de poder. A partir dela escolhem-se os conflitos que se está disposto a enfrentar, escolhem-se os grupos a serem afetados e a influência da política para cada grupo envolvido.

Para melhor compreensão deste estágio do ciclo de políticas públicas, apresentam-se as discussões relacionadas aos estilos de políticas públicas. O estilo de políticas públicas é maneira como se conduzem a elaboração e implementação das políticas públicas, os procedimentos e métodos adotados em cada uma das suas fases.

No que tange à implementação, serão apresentados os estilos *top-down* e *bottom-up* (SABATIER, 1986). No entanto, destaca-se o estágio de tomada de decisão, que compreende o momento de elaboração da política pública, onde serão destacados os estilos de políticas públicas, conhecidos como o *modelo do incrementalismo* (LINDBLOM, 1959), o *modelo da lata de lixo* (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972) e o *modelo dos fluxos múltiplos* (KINGDON, 1984).

Charles Lindblom nos artigos *Muddling Through 1* (1959) e *Muddling Through 2* (1979) promove a reflexão referente à tomada de decisão sobre a escolha da política pública. Especificamente, quanto à maneira como se chegará na definição da solução a ser implementada.

Segundo Heidemann (2009), os dois artigos supracitados são complementares e indissociáveis para a compreensão do argumento do autor a favor do incrementalismo, frente ao método racionalista.

Lindblom (1959) destaca que no modelo racional isolam-se os meios e os fins, os objetivos são analisados separadamente dos valores e ocorre a descrição e análise segregada das diversas variáveis envolvidas no processo de formulação da política pública. Para o autor, a literatura de políticas públicas em geral, reforça essa abordagem, principalmente por apresentar o melhor esquema analítico e o melhor modelo.

No entanto, os formuladores de políticas públicas, por lidarem com problemas complexos, tornam a aplicação do método inviável. Para o autor, de forma simultânea surgem os problemas, os objetivos a serem alcançados com a política pública e a busca por soluções. A análise de todos esses momentos ocorre através de um processo que Lindblom (1959) denomina de *comparações sucessivas limitadas*.

Lindblom (1959), portanto, esclarece e fortalece, em seu artigo *Muddling Through 1*, o método das sucessivas comparações limitadas ou ramescência. O método da ramescência é aquele realmente utilizado pelos administradores, considerando as limitações do método da racional diante dos problemas complexos. O método das sucessivas comparações limitadas, por pressupor a existência de conflitos entre os atores envolvidos na definição dos valores e objetivos que guiarão a tomada de decisão da política pública, não propõe a análise e a definição de valores relevantes como no método racional, mas sim fazer a análise de valores relacionados a determinados objetivos que simultaneamente foram selecionados.

Outra característica da abordagem defendida por Lindblom (1959) refere-se à escolha simultânea de meios e fins. Não é a partir da definição dos fins que se dará a escolha dos meios, a decisão não é boa apenas se atingir a um fim específico, mas sim ela é correta se houver uma concordância entre os atores envolvidos em torno da decisão adotada. Para o autor, quando o objetivo de um ator se confunde com os meios de outro, existe a concordância sobre uma política.

A relevância do trabalho de Lindblom está quando se identifica a incapacidade dos tomadores de decisão realizarem, isoladamente, as análises detalhadas necessárias para aplicação do método racional quando se tratam de problemas complexos. No método das sucessivas comparações limitadas não é necessário examinar todas as opções de políticas possíveis, mas apenas aquelas que poderão trazer consequências na alteração do *status quo* de determinada realidade pública. As alterações no *status quo* ocorrem de forma “incremental”, o

que facilita prevê as consequências da política, bem como suas possíveis retificações (LINDBLOM, 1959; 1979).

As políticas na perspectiva do modelo incremental são formuladas e revistas indefinidamente, por meio de sucessivas comparações. No método, as ações são realizadas em pequenas etapas, de forma incremental, e as situações passadas são consideradas nas decisões presentes (LINDBLOM, 1959; 1979). O autor conclui a defesa do método com a reflexão sobre a visão dos teóricos e dos formuladores de políticas públicas. Os teóricos propõem caminhos longos, e inexecutáveis, em alguns casos de problemas complexos, aos tomadores de decisão. Em função disso, os administradores buscam nas suas experiências e intuições a definição de seu próprio método, enfatizando comparações incrementais modestas e afastando-se dos conselhos teóricos.

Lindblom (1979, p. 181) usa como principal argumento de defesa do incrementalismo a ideia de que “somente passos pequenos ou incrementais - apenas avanços que demandem pouco esforço ou planejamento (muddling-through) – são de fato ordinariamente praticáveis.” Para o autor, políticas de grandes passos possuem menos chances de alterar o *status quo* comparativamente ao incrementalismo que tem a chance, a partir de uma política incremental, de provocar as mudanças necessárias frente aos problemas complexos.

Diferente da perspectiva das comparações sucessivas limitadas entre soluções e problemas defendida por Lindblom (1959; 1979), Cohen, March e Olsen (1972) propuseram um modelo para o processo decisório de políticas públicas denominado *A Garbage Can Model*, ou modelo da *Lata de Lixo*. Esse modelo é fruto de pesquisas sobre o processo decisório em organizações consideradas “anarquias organizadas”.

As anarquias organizadas, segundo os autores, possuem como características principais: preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida. A preferência problemática refere-se à dificuldade de encontrar, em uma organização, uma coerência nas suas preferências. Para os autores do modelo da *Lata de Lixo* as preferências nas organizações são mal definidas porque não encontram uma estrutura coerente, mas sim um conjunto disperso de ideias. A tecnologia obscura tem relação com as escolhas realizadas no processo decisório. Essa característica das “anarquias organizadas” faz com que a decisão dos gestores seja tomada com base na tentativa e erro, bem como nas experiências advindas do passado. E a participação fluida consiste no entendimento de que os participantes envolvidos no processo decisório

dedicam-se com diferentes intensidades, em relação a tempo e esforço, em cada processo de tomada de decisão. Isso ocorre porque os membros da organização têm limitação de tempo para direcionar atenção a determinada questão (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972).

Considerando esse contexto, as organizações, ao se depararem com situações ambíguas, têm dificuldades para reconhecer o problema e, assim, adotam soluções mesmo antes de definir o problema. No modelo de Cohen, March e Olsen (1972), a *Lata de Lixo* contém poucas soluções e vários problemas, assim, os tomadores de decisão adéquam os problemas às soluções escolhidas. Dentre as ideias básicas apresentadas está a noção da oportunidade que ocorre no processo decisório. É na oportunidade de escolha que o responsável pela política pública encontra na *Lata de Lixo* os problemas e as soluções. E, conforme definem os autores, escolhem a solução e adéquam ao problema.

Assim sendo, a decisão, ou a escolha, surge do encontro entre solução e problema em um determinado contexto organizacional. Como resultado dos estudos desenvolvidos em organizações universitárias, Cohen, March e Olsen (1972) afirmam que a estrutura organizacional influencia na solução de um problema. Uma estrutura organizacional pode permitir ou não que o tomador de decisão escolha determinada solução. A descrição do modelo da lata de lixo é desenvolvida considerando o impacto de alguns aspectos da estrutura organizacional no processo de tomada de decisão. Para tanto, são descritos, ao longo do artigo, os aspectos da estrutura organizacional que afetam o processo decisório. Os aspectos considerados são: as opções de escolha, os problemas, o tempo padrão de energia disponível e o impacto da estrutura organizacional. A ênfase na organização é explicada pelo fato desses autores serem estudiosos das teorias organizacionais, especialmente da abordagem institucionalista.

De acordo com Souza (2007) as instituições influenciam e são importantes nos processos de decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Uma das possibilidades está em compreender as mudanças nas políticas públicas considerando que o processo decisório sobre políticas públicas não está apenas baseado no auto-interesse dos gestores, mas também nos processos institucionais e nos regramentos estabelecidos no país. De forma complementar, em uma perspectiva neo-institucionalista, as instituições não desempenham todos os papéis nos processos de políticas públicas, são as regras formais e informais que regem uma instituição que podem contribuir com a implementação das políticas públicas.

A partir dos resultados obtidos nos estudos das organizações universitárias os autores do modelo *Lata de Lixo* afirmam que o processo decisório refere-se ao encontro de alguns elementos que inclui “o mix de escolhas à disposição em um período, o mix de problemas que têm acesso à organização, o mix de soluções observados para esses problemas e as demandas externas dos tomadores de decisão” (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972, p.16).

A partir da percepção do modelo da *Lata de Lixo*, Kingdon (1984), incorporou um elemento a mais e central ao processo de tomada de decisão. Para o autor, o processo decisório consiste na confluência entre problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

Segundo o autor, dois fatores afetam a construção da agenda e a especificação de alternativas. Um deles refere-se aos participantes ativos, como por exemplo os especialistas, acadêmicos, burocratas de carreira e *staff* das organizações governamentais que afetam diretamente a especificação das alternativas. O outro se refere à forma como as alternativas se tornam proeminentes. O que é explicado pela corrente política.

Na elaboração da política pública, o processo de tomada de decisão, na perspectiva de Kingdon (1984), ocorre quando é enfatizado um problema, quando há uma corrente política proeminente e quando uma *janela de oportunidade* encontra-se disponível. Para o autor, em determinadas fases emergem situações propícias às mudanças que podem ser aproveitadas por empreendedores políticos para lançar uma ideia ou solução a um problema. Dessa ideia, portanto, nasce a política pública.

É possível observar a complementaridade entre as concepções de Cohen, March e Olsen (1972) e Kingdon (1984). No modelo da *Lata de Lixo*, o processo decisório é oriundo da combinação de problemas e soluções em um determinado contexto organizacional, que parece ter sido o amparo utilizado por Kingdon (1984), que complementa a ideia ao defender que quando um problema é enfatizado, juntamente com a ascensão de uma corrente política em determinado contexto de mudança que apresenta uma janela de oportunidade, surge a tomada de decisão em relação à solução escolhida para tratar do problema que entrou na agenda.

No entanto, é possível observar uma diferença entre os modelos. No modelo de Cohen, March e Olsen (1972) a participação dos envolvidos é fluida e dependente do tempo que eles possuem para dar atenção à determinada questão. Já no modelo do Kingdon (1984), a participação é relevante e influenciada pelos interesses envolvidos.

Em ambos os casos, a política (*politics*), entendida enquanto disputa de poder e resolução de interesse entre os atores, influencia o processo de política pública (*policy*). No entanto, Theodore J. Lowi (1964) propõe uma inversão nessa relação causal, ele afirma que a política pública (*policy*) determina o processo político (*politics*). A partir dessa lente de análise o autor passa a chamar atenção ao conteúdo da política pública, já que é ele quem determina o processo político, o impacto que a política causa na sociedade.

De acordo com o autor, existem quatro tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e consultivas. A característica central das políticas *regulatórias* é sua capacidade de estabelecer padrões de comportamento como, por exemplos, aqueles definidos em leis e regulamentos. As políticas que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e têm os custos difundidos para toda a sociedade, são denominadas de políticas *distributivas*. As políticas que geram maior conflito são as *redistributivas*, pois elas concedem benefícios concentrados a uma categoria de atores e custos concentrados a outra categoria de atores. É o exemplo das políticas de cotas raciais em universidades públicas. Por fim, há as políticas *constitutivas* que são regras de ordenamento da dinâmica política vigente, como por exemplo, a distribuição de competência entre os três poderes da federação (LOWI, 1964).

Importante ressaltar a existência de outras tipologias de políticas públicas, que propõe modelos classificatórios com base não apenas em conteúdo das políticas públicas, mas também nos atores e nas instituições.

2.1.2.3 Implementação das Políticas Públicas

Passada a fase de tomada de decisão, inicia-se a implementação das políticas públicas, a busca por resultados concretos frente aos problemas públicos. Nessa fase, as alternativas elaboradas e as intenções decididas são colocadas em práticas através de ações.

Estudar a fase de implementação pode contribuir na visualização dos obstáculos enfrentados pelas políticas públicas, bem como os possíveis equívocos oriundos do processo de tomada de decisão, da definição do problema e inclusive a escolha do tipo e estilo de política pública. O conhecimento sobre a fase da implementação torna-se particularmente importante nesta dissertação. É na implementação que as funções administrativas das organizações são postas à prova. Como

se comportam essas funções pode refletir no entendimento das dimensões da Governança Pública.

De acordo com Elmore (1980), os problemas de implementação deveriam ser considerados no momento da elaboração da política pública. Para o autor, as pesquisas realizadas sobre implementação caracterizam por longa descrição e pouco úteis para orientar os responsáveis por sua implementação. As decisões políticas não são auto-executáveis, visto a complexidade da estrutura burocrática e dos interesses políticos envolvidos. Assim, Elmore (1980) sugere uma adequação das organizações como instrumento para alcançar os objetivos da política pública. Essa adequação ocorreria quando da escolha da organização mais capaz de implementar a política pública, ou uma das tarefas necessárias a sua implementação.

Segundo Sabatier (1986), existem dois modelos de implementação de políticas públicas. O modelo *top-down*, de cima para baixo, e o modelo *bottom-up*, de baixo para cima. Para o autor, os estudos iniciais no campo de políticas públicas dirigiam-se a casos particulares e chegavam a conclusões pessimistas sobre a capacidade do governo de implementar programas. Em um segundo momento, passaram a surgir estudos analíticos e comparativos de políticas públicas, com base em estruturas conceituais e variáveis específicas para pesquisar a implementação de programas governamentais. Assim como os estudos iniciais, os trabalhos da segunda geração adotavam uma perspectiva *top-down* para analisar as políticas públicas. No final da década de 70 e início de 80, em resposta às limitações da abordagem *top-down*, são iniciados os estudos na perspectiva *bottom-up*, onde a ênfase estava na análise da interação dos atores envolvidos no processo de políticas públicas no nível local (SABATIER, 1986).

Elmore (1980) questiona a perspectiva em que a implementação inicia no topo do processo. Nela, o tomador de decisão define claramente a intenção que se pretende com a política, todos os passos que serão realizados em cada nível de implementação da política. Cada unidade de implementação tem suas responsabilidades previamente definidas. Assim, a complexidade do processo de implementação é minimizada com definições claras de controle e autoridade. O objetivo central, portanto, consiste em elaborar as diretrizes explícitas de toda política, definir as responsabilidades administrativas em todos os níveis de implementação e o conjunto de passos para atingir determinado objetivo que poderá ter seu fracasso ou sucesso medido (ELMORE, 1980).

Na abordagem *top-down* a implementação de políticas públicas inicia com a decisão política do governo e, considerando algumas variáveis importantes para o processo de implementação, a referida decisão é implementada, conforme elaborada, pelo corpo burocrático responsável. As variáveis que afetam o processo de implementação são: a) objetivos consistentes e claros da política pública; b) teoria causal adequada à política que se pretende implementar; c) etapas estruturadas do processo de implementação; d) responsáveis pela implementação comprometidos com a política e com habilidade para utilizar os recursos necessários à sua implementação; e) apoio dos grupos de interesse; f) condições sócio-econômicas que não prejudiquem o apoio político à política pública (SABATIER, 1986).

A implementação pensada a partir da perspectiva *top-down*, segundo Sabatier (1986), negligencia a influencia dos demais atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas, como os burocratas responsáveis pela implementação. No entanto, para os defensores dessa abordagem, o comportamento dos burocratas e grupos de interesse pode ser mantido dentro dos limites aceitáveis se as variáveis supracitadas forem atendidas. É possível observar que essa abordagem corrobora a distinção wilsoniana entre política e administração (WILSON, 1887), já que as decisões políticas dos tomadores de decisão são separadas da administração realizada pelos implementadores da política pública.

Outra limitação relacionada a essa abordagem consiste em pressupor que os tomadores de decisão podem controlar os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que afetam a implementação. Nem os administradores, nem os analistas políticos aceitam a possibilidade de que a maioria das situações que ocorrem no processo de implementação não podem ser explicadas pelas intenções e orientações dos responsáveis pela tomada de decisão (ELMORE, 1980).

A abordagem *bottom up* de implementação inicia com os trabalhos de Benny Hjern, entre 1975 e 1983 (*apud* SABATIER, 1986). Nessa perspectiva, a decisão política inicia na base, envolvendo uma rede de atores locais que decidem sobre objetivos, estratégias e atividades necessárias à implementação da política pública. Com isso, a estrutura de implementação da política é baseada em uma rede de atores e cada ator é responsável por uma estratégia de ação. Os atores, segundo Sabatier (1986), referem-se aos burocratas responsáveis pela implementação da política pública, bem como do público diretamente afetado por ela.

Elmore (1980) partilha da ideia de que os responsáveis pela implementação de políticas públicas têm interesse em afetar o processo de implementação. Portanto, sugere que as definições específicas, como o objetivo geral da política e a definição das responsabilidades de cada unidade organizacional que será envolvida no processo, ocorram no nível mais inferior do processo. No último estágio, onde há o encontro entre ações administrativas e escolhas privadas dos burocratas implementadores.

Dessa forma, a abordagem *bottom-up* valoriza a experiência e os conhecimentos dos burocratas mais próximos ao problema ao considerar seu poder de influência e garantir seu espaço de decisão. Com isso, a complexidade do processo de implementação é minimizada com atuação direcionada ao local de ocorrência do problema, reconhecendo a unidade organizacional e os atores políticos que estão próximos do problema (ELMORE, 1980).

Algumas limitações são ressaltadas quando se trabalha em uma perspectiva de implementação de “baixo para cima”. O processo de participação para definição das soluções durante a implementação pode ser moroso. As políticas públicas que demandam uma tomada de decisão definitiva podem ser prejudiciais se optarem pela abordagem *bottom-up*, já que nessa abordagem os implementadores, burocratas e gestores, podem modificar a política pública durante sua implementação ao se depararem com os problemas práticos do dia a dia (SABATIER, 1986).

Parece relevante ao pesquisador de políticas públicas compreender as duas abordagens de implementação. Dependendo da abordagem escolhida para sua análise, maior atenção será direcionada à etapa de elaboração de alternativas e tomada de decisão política, no caso da abordagem *bottom-up*, pois poderá evidenciar variáveis de falhas das políticas públicas vinculadas aos gestores, políticos, tomadores de decisão. No entanto, a análise na perspectiva *top-down* poderá indicar falhas no processo de implementação, especialmente aquelas relacionadas à capacidade administrativa do corpo burocrático. Para o estudo de Governança Pública a congruência das duas abordagens contribui com a definição dos elementos de análise relacionados à dimensão sociopolítica da gestão, bem como a institucional administrativa.

2.1.2.4 Avaliação e extinção

A análise do processo de elaboração e implementação da política pública ocorre na fase de avaliação. Nessa etapa do ciclo são identificados os resultados alcançados pelas políticas públicas, sejam eles planejados ou não. Os resultados poderão indicar se o problema público, foco da política pública, foi resolvido ou não, e em que medida foi resolvido.

De acordo com Faria (2005), a institucionalização do processo de avaliação está relacionada a critérios políticos e a critérios técnicos. Segundo o autor, em uma visão mais canônica do processo avaliativo de políticas públicas, em sintonia com a ideia de avaliação da gestão governamental, a etapa da avaliação de políticas públicas enfatiza um viés normativo e um papel técnico e de instrumento gerencial. Essa visão entende avaliação como última etapa do ciclo das políticas públicas que possui como funções centrais: a) apreciar/julgar os resultados de determinada política que se encerra; b) apresentar elementos que sirvam para definir novas políticas ou atividades; c) fornecer a prestação de contas, ou seja, *accountability*.

Portanto, indo além da visão canônica, Faria (2005) defende outro uso para a etapa da avaliação. Um uso político em detrimento ao uso gerencial. Por uso político entendem-se as estratégias e interesses daqueles que fazem parte do processo decisório (FARIA, 2005). Para o autor, no período compreendido entre as décadas de 80 e 90, em especial nas democracias da América Latina, ênfase maior é dada à preocupação com a avaliação da gestão governamental que, em razão da necessidade de modernização da gestão pública, utiliza a ferramenta de avaliação como um dos recursos para legitimar as reformas do aparelho burocrático do Estado. Com isso, a avaliação foi posta a serviço da reforma do Estado e assim, tornou-se a alavanca para as mudanças propostas pela reforma gerencial, garantindo credibilidade ao processo da reforma e a sustentabilidade política das diretrizes por ela propostas.

A importância de conhecer os distintos usos dados à avaliação reside no fato de entender que o papel da avaliação pode ir além dos aspectos tecnicista e instrumentais, enquanto instrumento de feedback, e pode alcançar um papel importante na geração de *accountability* por parte dos agentes estatais, empoderamento dos atores foco das políticas públicas e impacto no controle social sobre o Estado.

Assim como as demais etapas do ciclo de políticas públicas, a avaliação também contribui com a compreensão sobre a Governança Pública. Isso porque a avaliação inclui, em geral, a relevância do

objetivo da política pública, a congruência do objetivo e dos meios e o grau em que os meios conseguem, enfim, lograr ou não o objetivo inicial (HOWLETT; RAMESH, 2003).

De acordo com Denhardt (2012), o processo de avaliação deve considerar os objetivos das políticas públicas, que estão relacionados às questões de responsividade, ou seja, garantia de que as ações da burocracia pública reflitam os valores da sociedade. A avaliação de uma política pública deve considerar, portanto, seu mérito, a validade dos resultados na solução dos problemas e as conseqüências da intervenção realizada. Por outro lado, a congruência do objetivo e dos meios e o grau em que os meios conseguem atender ou não aos objetivos, referem-se à avaliação da eficácia das decisões políticas e das ações tomadas para implementar estas decisões.

De acordo com Secchi (2010) a avaliação da política pública pode gerar como consequência, a continuação da política pública sem alterações em sua estrutura, a reestruturação de alguns aspectos da política pública, em função de falhas diagnosticadas em seu processo de implementação ou ainda a extinção da política pública.

A extinção ocorre quando o problema público que a política pretendia enfrentar foi resolvido, ou então, quando as dificuldades na sua implementação são insuperáveis, do ponto de vista político e administrativo.

2.2 TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme ressalta Motta e Pereira (1991) o conhecimento humano é constituído por áreas com relativa certeza, como as ciências físico-matemáticas, e por áreas de grandes incertezas, como o campo das ciências sociais. É no campo das ciências sociais que se encontram os estudos das organizações e das formas de organizar. Nas ciências sociais o conhecimento é construído num meio marcado pela controvérsia, por diferentes escolas de pensamento e por teorias antagonicas. As teorias e modelos de administração pública a serem apresentadas a seguir retratam, em certa medida, o antagonismo presente neste campo de estudos.

No âmbito do campo disciplinar, “a administração ocupa-se com o estudo das organizações como um fenômeno social” (FRANÇA FILHO, 2004, p. 139). De acordo com o autor, as organizações, enquanto objeto de estudo da administração, apresentam-se na sociedade de diferentes formas e distintas modalidades de gestão. As diferentes formas organizacionais relacionam-se com diferentes enclaves sociais,

cada qual com uma lógica específica que orienta suas ações (FRANÇA FILHO, 2004). Existem as empresas que atuam no mercado orientadas pela lógica econômica e utilitária; as organizações de natureza associativa sem fins lucrativos e que visam o atendimento de objetivos públicos; e as instituições públicas que orientam-se pela lógica do poder burocrático e devem satisfazer as demandas da sociedade. Nesse contexto, as três esferas apresentadas correspondem, respectivamente, ao modo de gestão privado, social e público. Cada organização possui uma finalidade e, portanto, uma lógica que prevalece na sua gestão. Nesta dissertação o foco concentra-se na gestão das organizações públicas. Para tanto, retomam-se as teorias da administração pública.

Antes de iniciar a discussão das teorias de administração pública destacam-se algumas questões consideradas relevantes ao seu entendimento que estão relacionadas à teoria administrativa em geral, da qual faz parte a teoria de administração pública. Segundo Simon (1979, p. 38), a principal preocupação da *teoria administrativa* reside nos limites entre os aspectos racionais e irracionais do comportamento social dos seres humanos. Essa teoria é, na sua essência, a “teoria da racionalidade intencional e limitada do comportamento dos seres humanos que contemporizam porque não possuem meios para maximizar.”

Simon (1979, p. 38) defende que a primeira tarefa de uma teoria administrativa é o desenvolvimento de “um conjunto de conceitos que permitam a descrição das situações administrativas em termos aplicáveis à teoria. [...] o seu conteúdo deve corresponder a fatos ou situações empiricamente observáveis.” Portanto, para a formulação de uma teoria administrativa, o autor examina a noção de racionalidade.

Na teoria das decisões administrativas, ao se preocupar com os aspectos racionais de escolha, a racionalidade refere-se à “seleção de alternativas de comportamento preferidas de acordo com algum sistema de valores que permite avaliar as consequências desse comportamento.” (SIMON, 1979, p. 78). Dessa forma, segundo o autor, uma decisão pode ser chamada *objetivamente* racional quando representa o comportamento correto para maximizar certos valores em uma dada situação. Denomina-se como decisão *subjetivamente* racional aquela que maximiza a realização com referência ao conhecimento real do assunto. A decisão *conscientemente* racional ocorre quando, de forma consciente, há o ajustamento dos meios aos fins visados. É *deliberadamente* racional na medida em que a adequação dos meios aos fins seja deliberadamente provocada (pelo indivíduo ou pela organização). Uma decisão é *organizativamente* racional se for orientada no sentido dos

objetivos da organização e é *pessoalmente* racional se visar aos objetivos do indivíduo (SIMON, 1979).

Ao estudar a psicologia das decisões administrativas, Simon (1979, p. 82) propõe que “a escolha individual ocorre num ambiente de pressupostos – premissas que são aceitas pelo indivíduo como base para sua escolha – e o comportamento é flexível apenas dentro dos limites fixados por esses pressupostos.” Para análise organizacional isso contribui, segundo o autor, para afirmar que “uma das funções da organização consiste em situar seus membros num ambiente psicológico que condicione suas decisões aos objetivos da organização, e lhes proporcione as informações necessárias para tomar corretamente essas decisões.” (p. 82).

O autor defende que o comportamento real não alcança a racionalidade objetiva pelo menos por três aspectos: a) o conhecimento que requer a racionalidade é completo e inalcançável; b) considerando que as consequências pertencem ao futuro, os valores podem apenas ser antecipados de maneira imperfeita; e c) a imaginação não é suficiente para indicar todos os tipos possíveis de comportamento que o indivíduo pode utilizar. Portanto, é possível considerar que o modelo de escolha dos seres humanos é, muitas vezes, mais parecido com o sistema de estímulo-resposta do que com uma escolha entre alternativas. Isso se dá devido aos limites da racionalidade que decorrem da incapacidade da mente humana de aplicar a uma decisão todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento que poderiam ter importância para ela (SIMON, 1979). Por isso, Simon (1979) afirma em sua teoria da organização administrativa que a limitação do indivíduo, em termos de racionalidade, pode ser minimizada quando ele reuni-se em organizações, que moldam seu comportamento humano em padrões racionais para cumprir objetivos.

As orientações de Simon (1979) são relevantes, segundo Denhardt (2012), por constituírem a base do modelo racional de administração, que teve grande impacto para os estudos organizacionais e, principalmente, nos pressupostos das principais abordagens de teorias de administração pública (Burocrática e Nova Gestão Pública), centrados nas ideias de eficiência e escolha racional. Por essa razão que o resgate de Simon foi realizado, visto que os estudos das teorias da administração pública constituem o cerne desta dissertação.

Além do entendimento acerca do processo de escolha racional que pode ocorrer no ambiente organizacional a teoria administrativa requer ainda uma conceituação de organização. Segundo Barnard (1979, p. 94), *organização* consiste em uma “[...] organização formal como um

sistema de atividades ou forças, de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas.” O autor constrói a ideia de que a organização passa a existir quando pessoas, para realizar um propósito específico, contribuem de forma coordenada com determinadas ações. Para Denhardt (2012), os conceitos de organizações geralmente focalizam mecanismos formais de estruturas burocráticas. No entanto, o conceito de Barnard, segundo o autor, permite focar nas atividades coordenadas, ampliando o tamanho dos grupos que podem ser considerados como organização.

Outra questão relevante é o fato de que as teorias da administração pública são balizadas pelo desenvolvimento de modelos. Os teóricos de administração pública desenvolvem modelos de organização ou modelos de administração. Vale ressaltar que os modelos desenvolvidos pelos teóricos da administração pública não significam uma forma ideal de organização ou administração, mas sim uma representação de determinada realidade (DENHARDT, 2012). Neste sentido, os dois principais modelos de administração pública são apresentados nesta seção, o modelo burocrático e o da Nova Gestão Pública.

De acordo com Denhardt (2012), a teoria da administração pública não se encontra num estágio completo e integrado. O que existe são tentativas de reunir os diversos temas, importantes para a formulação dessa teoria que, separadamente e detalhadamente, foram explorados por estudiosos.

Três orientações podem ser identificadas nas teorias da administração pública, segundo Denhardt (2012). A administração pública pode ser identificada como parte de um processo governamental, integrando, assim, a teoria política. Essa, por sua vez, utilizada neste trabalho, é vista como o corpo teórico adequado para informar as operações da burocracia e orientar o desenvolvimento de políticas públicas. Pode também ser estudada como igual a das organizações privadas, fazendo, portanto, parte da teoria das organizações. Dessa forma, constitui-se em uma abordagem genérica à análise organizacional que iguala os interesses básicos de uma organização governamental aos de uma organização privada. Ou ainda, a administração pública enquanto um campo profissional. Nessa abordagem, o administrador tem como papel central resolver o problema teórico reconciliando as duas perspectivas anteriores (DENHARDT, 2012).

2.2.1 A Administração Pública Racional: O Modelo Burocrático

De acordo com Waldo (1966), a ciência social contemporânea, apresenta importante sentido para burocracia e compreendê-la é dar um passo para a compreensão da sociedade em que se vive. Esse sentido é encontrado nos estudos de Weber (2001), que definiu três tipos de autoridade ou dominação na organização humana.

Os estudos de Max Weber influenciam diretamente a teoria da administração pública por sua análise da burocracia racional. A burocracia, para Weber (2001), está associada ao que chamou de dominação racional-legal. A ideia básica da dominação legal consiste no fato de que “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado” (WEBER, 2001, p. 350), assim, o dever da obediência está previsto em regras estatuídas. A autoridade ou dominação legal está vinculada à crença na legalidade, nos padrões e nas regras. A criação de normas legais em um grupo e o aceite desse grupo em submeter-se a essas normas origina o surgimento de um grupo administrativo burocrático, característico da organização burocrática. “O predomínio desse tipo de dominação dentro de um sistema social define a existência de uma organização ou burocracia” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 29). A burocracia, que tem sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, relaciona seu caráter racional a sistemas sociais que são: formais, impessoais, dirigidos por administradores profissionais, que tendem a controlá-las cada vez mais completamente.

Não apenas a empresa capitalista, mas também a estrutura do Estado corresponde ao tipo de dominação racional-legal. Dessa forma, também a história do desenvolvimento do Estado moderno identifica-se com a história da moderna burocracia e da organização burocrática. Dois outros tipos puros de autoridades fazem parte dos estudos de Weber, são eles: a) autoridade tradicional, cuja crença está nas tradições; e b) autoridade carismática que se baseia na devoção.

Segundo Lapassade (1983), o que Weber chama de burocracia é o sistema de administração ou de organização que tende a racionalidade integral, é uma tentativa de mostrar que a organização burocrática pode ser uma solução racional para a complexidade dos problemas modernos. Para o autor, a burocracia de Weber é marcada por uma dupla vertente. Burocracia como tipo de organização dos grupos sociais da sociedade e burocracia como poder central da sociedade como classe dominante

A produção intelectual de Weber precisa ser entendida considerando o seu marco histórico, Alemanha do século XIX, onde o autor elabora uma teorização em que a dominação constitui um

elemento central e, assim, percebe o poder da burocracia (MOTTA; PEREIRA, 1991).

De acordo com Motta e Pereira (1991, p. 224), a teorização de Weber foi “empobrecida pela reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa.” Todo o esforço foi realizado no sentido de concentrar a atenção no tipo ideal de organização burocrática, de perceber se as organizações reais se adaptavam a ele ou não. Com isto, perde-se de vista a problemática central do autor, a saber, a dominação burocrática. Assim, a crítica administrativa, ao afirmar as fontes de ineficiência da organização burocrática, ou ao afirmar que a sociedade está passando para uma fase de organizações pós-burocráticas, na verdade, legitima ideologicamente a burocracia, enquanto poder e dominação que é. Por esta razão, “é preciso não perder de vista o que é mais rico na sociologia política de Weber: a teoria da dominação” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 224).

De acordo com Weber (1978), a burocracia é um tipo de poder, é um tipo igual à organização, um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins. Portanto, e considerando a noção de racionalidade apresentada por Simon (1979), a ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins visados.

Para Motta e Pereira (1991), Max Weber estudou a burocracia como um tipo ideal. O tipo ideal é uma abstração, através da qual as características extremas são definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma “pura”. Assim, nenhuma organização corresponde exatamente ao modelo puro de burocracia.

Ainda segundo Motta e Pereira (1991, p. 10), para entender a burocracia faz-se necessário percebê-la como “organização racional instrumental, caracterizada pelo primado do formalismo, da despersonalização e do profissionalismo.” Para que se efetive o *formalismo*, a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, capazes de definir as relações de subordinação.

A partir das análises realizadas pelos autores (DENHARDT, 2012; LAPASSADE, 1983; LEFORT, 1979; MERTON, 1970; MOTTA; PEREIRA, 1991; WEBER, 1978; 2001) é possível elencar as seguintes características da organização burocrática:

- ✓ A autoridade está baseada em normas racionais legais, onde as competências da autoridade são ordenadas por regras fixas que determinam atribuições dos funcionários e preveem meios de coação.

- ✓ A gestão da organização repousa sobre documentos escritos, constituídos por normas racionais exaustivas em sua generalização.
- ✓ As funções são hierarquizadas. O caráter hierárquico da autoridade se dá por meio de um sistema organizado de mando e subordinação mútua das autoridades.
- ✓ Há uma divisão de atividades, consideradas inerentes ao cargo. As atribuições dos funcionários são oficialmente fixadas por normas.
- ✓ Função burocrática pressupõe uma formação profissional. A designação aos cargos ocorre com base em qualificações e conhecimentos técnicos.
- ✓ O acesso à profissão é também um acesso a um conhecimento particular, que lhe garante certo poder, enquanto corpo burocrático.
- ✓ O funcionário dedica tempo integral ao cargo ocupado. O seu trabalho constitui atividade central de sua vida.

2.2.1.2 Ascensão e consolidação da burocracia

Conhecidos os aspectos centrais da organização burocrática, importante destacar os fatores que a consolidaram enquanto tipo ideal de organização formal, principalmente para atender às necessidades do desenvolvimento do capitalismo.

Lapassade (1983) acredita que a burocracia surge já no modo de produção asiático, aonde a terra utilizada antes pela coletividade para produzir, passa a ser propriedade privada de alguns, de forma garantida pelo Estado. Para o autor, portanto, a burocracia surge quando ocorre o aparecimento de uma classe que detém a propriedade privada da organização. No entanto, a forma contemporânea de “burocratização começa com a organização científica do trabalho.” (LAPASSADE, 1983, p. 137). O autor refere-se aos estudos de Taylor, em função de suas proposições relacionadas à divisão de tarefas e à sistematização das distinções entre dirigentes e executores.

Motta e Pereira (1991) indicam que a partir do fim da idade média surgem as primeiras empresas e o Estado Moderno. As empresas nascem com o desenvolvimento do comércio e conseqüentemente, o aparecimento da burguesia. Elas passam a separar o seu patrimônio das despesas e receitas familiares, principalmente, após a revolução industrial. À medida que crescem as empresas durante o desenvolvimento do capitalismo, a classe capitalista verificou que a

manutenção desse crescimento e, conseqüentemente, da acumulação de capital, ocorreria mediante a estruturação das empresas na forma de organizações burocráticas (MOTTA; PEREIRA, 1991). De acordo com os autores, a partir do século XX, portanto, a burocracia assume um papel mais decisivo e autônomo, ela constitui-se num “sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 9).

Para Waldo (1966), “a sociedade tecnologicamente adiantada, em larga escala, depende para sua existência da ‘eficiência’ superior do tipo burocrático de organização.” (p. 59).

A emergência da burocracia ocorre em função de questões relacionadas à eficiência. A eficiência da organização burocrática, analisada por Weber, ocorre em função da superioridade técnica dessas organizações em detrimento de outras. Ela compara-se a uma máquina, em função de sua rapidez, univocidade e rigorosa subordinação (MOTTA; PEREIRA, 1991). Ainda em relação à superioridade técnica da organização burocrática, Merton (1970) reconhece, mesmo em seu trabalho sobre as disfunções da burocracia, o seu principal mérito, que segundo o autor está na previsão, na perícia e no controle. Assim, há uma eficiência na aplicação dos recursos e a eliminação das relações personalizadas e não racionais.

Outro fator que pode estar relacionado à ascensão da burocracia é a necessidade da burguesia, além de garantir a eficiência de sua organização, garantir também a disciplina dos trabalhadores. Ao contribuir para assegurar a extração da mais valia e a expansão do capital a burocracia torna-se instrumento do capitalismo. Assim, o saber geral cede lugar para o saber instrumental e especializado e a separação do trabalho e meios de produção, exploração intensiva da mão de obra vinculam o modo de produção capitalista ao modelo da burocracia.

Max Weber (1978) destaca que o capitalismo fomenta o desenvolvimento da burocracia, já que constitui a base econômica mais racional para a administração burocrática. Por outro lado, a produção capitalista não persistiria sem a burocracia, já que depende de uma administração estável e rigorosa, como previsto no modelo burocrático.

Denhardt (2012), ao identificar a influência das ideias de Marx para as teorias de administração pública, ressalta que os estudos de Marx sobre o impacto da organização industrial no desenvolvimento do indivíduo acabam por demonstrar que as forças de produção exigem um modo de organização mais complexo e opressivo, o que pode ser alcançado pelo capitalismo burocrático. A organização burocrática é

atrativa por ser mais eficiente no controle do trabalho de um grande número de pessoas em busca de objetivos predeterminados. Além disso, provê estruturas de autoridade que garantem certo grau de calculabilidade dos resultados.

Lefort (1979) alega que a abordagem centrada na análise marxista da burocracia do Estado entende a burocracia não como uma classe, mas como a serviço da classe dominante. “Ela é um corpo especial na sociedade. [...] sua função é a de assegurar a estrutura estabelecida e seu desaparecimento significaria o fim da dominação burguesa na sociedade.” (p. 149). Segundo o autor, uma descrição da burocracia se esboça em Marx, quando este critica a filosofia de Estado de Hegel. Para Marx (*apud* LEFORT, 1979, p. 151) “a burocracia atribui ao Estado seus próprios objetivos que são os de manter a divisão social para confirmar e justificar seu estatuto próprio de corpo particular e privilegiado na sociedade.”

Para Ramos (1983), a literatura contribui para associar ao modelo burocrático a ideia de rigidez do comportamento, de culto às normas abstratas, entre outras questões de caráter negativo. O autor faz, portanto, a distinção entre o conceito negativo e o conceito positivo da burocracia.

Ramos (1983), ao destacar a concepção positiva da burocracia, lembra que Max Weber concebe a burocracia como um elemento que caracteriza os sistemas sociais avançados, quanto ao desenvolvimento do capitalismo. A burocracia é um tipo de estrutura de autoridade que se realiza a partir do capitalismo. O tipo ideal weberiano “é fator de eficiência econômica e ingrediente indispensável de toda associação democrática.” (RAMOS, 1983, p. 191). É considerando a burocracia, portanto, “como um sistema de prestar serviços que funciona com alguma coordenação centralizada de atividades e com a vigência de alguma impessoalidade nas relações humanas” que Guerreiro Ramos (1983, p. 201) afirma que é “inconcebível” a concretização de uma sociedade sem burocracia. Para o autor, a burocracia deve mudar seu caráter de forma a acompanhar a evolução histórico-social das relações que permeiam as organizações de serviços públicos.

Já a concepção negativa da burocracia pode ser especificada nos trabalhos que tratam das principais disfunções do modelo burocrático.

2.2.1.2 Disfunções da Burocracia

Para alocar recursos e prestar os serviços públicos, a administração pública constitui-se em uma organização burocrática (WEBER, 1991). O respeito às regras, para a gestão pública tradicional, é entendido como necessário, entretanto, proporciona espaço para a existência de disfunções como o excesso de formalismo e ineficiência observados em muitas organizações públicas.

No conceito negativo da burocracia o burocrata é identificado como um agente adequado ao cumprimento de normas, mesmo àquelas que não têm razão de ser. O burocrata, por atender apenas as prescrições estabelecidas, não inova e assim, mantém o *status quo* da estrutura burocrática (RAMOS, 1983). No intuito de contribuir para explicação do conceito negativo de burocracia importante ressaltar os trabalhos de Merton (1978). O autor alerta que o significado simbólico das normas que se transformam em fins últimos, produz rigidez e faz surgir o formalismo, marcado pelo apego excessivo aos procedimentos formais. A dificuldade de adaptação das normas às transformações sociais faz com que as normas, enquanto elemento concebido por Weber como favorável à eficiência, transformem-se em incapacidade da burocracia, nas suas disfunções (MERTON, 1978). Para Motta e Pereira (1991) e Denhardt (2012), os estudos de Robert King Merton é um dos mais expressivos de crítica administrativa da burocracia.

As disfunções da burocracia têm sua origem no excesso de formalismo e na despersonalização que muitas vezes caracterizam as organizações. “É desse excesso de burocratização que resulta a concepção popular de burocracia, como um sistema ineficiente, dominado pela papelada e por funcionários de mentalidade estreita, incapazes de tomar decisões e pensar por conta própria.” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p.58). A formalização ocorre nas relações entre os indivíduos, entre os departamentos, através de definições, por escrito de normas, regulamentos, regimentos e estatutos. Como consequência do processo de formalização tem-se os funcionários especialistas, não em conhecimentos profissionais que interesse a consecução dos objetivos organizacionais, mas sim, porque conhecem as normas que dizem respeito a sua função. Com isso, o conhecimento das normas passa a ser tão importante que elas passam de meios para objetivo último da organização. Dessa forma, o formalismo transforma-se em ritualismo e o funcionário passa a aplicar a norma sem discutir (MOTTA; PEREIRA, 1991).

Para Merton (1970,) os conflitos entre os funcionários e o público também advêm do excesso de burocratização, em especial a implicação relacionada à despersonalização das relações. Os funcionários, para exercerem uma administração despersonalizada, desconsideram as particularidades dos problemas de cada indivíduo e o problema é visto e, nem sempre resolvido, a partir das normas gerais aos quais ele se atém. Motta e Pereira (1991) destacam ainda outra consequência não prevista pela burocratização. Essa se refere à resistência à conformidade, onde os funcionários reagem às tentativas da organização lhe impor padrões típicos de comportamento que, por vezes, estão em desacordo com os desejos do funcionário.

Ainda segundo Merton (1970), o funcionário, condicionado e conformado com o formalismo de pequenos procedimentos, deixa de identificar os fins da organização e passa a identificar os meios representados pela conduta exigida pelas normas. A superpreocupação com a observância aos regulamentos gera uma submissão à norma, que passa de meio a fim em si mesma. O deslocamento dos fins para os meios é alimentado pela “significação simbólica dos meios” (MERTON, 1970, p. 277). O deslocamento de objetivos induz ao conservadorismo e ao tecnicismo, inibindo possibilidades de um comportamento inovador do burocrata que é estimulado à segurança e ao conforto oferecidos pela obediência cega aos regulamentos (MERTON, 1970).

Crozier (1964 *apud* LAPASSADE, 1983, p. 145) alega que Robert Merton deixa em aberto algumas questões relacionadas às suas críticas a burocracia. Dentre elas destacam-se as seguintes: “Porque as organizações se mantêm presas ao modelo mecanicista, uma vez que esse modelo não lhes traz os resultados desejados. E se elas o mantêm porque não assistimos à deteriorização da organização?” De acordo com Lapassade (1983), Merton não apresentou esses problemas porque queria apenas mostrar que o tipo ideal incluía uma parte considerável de ineficácia, no momento de sua comparação do modelo com a realidade.

Motta e Pereira (1991) ressaltam que a crítica administrativa à burocracia está em crise, devido, principalmente, a incapacidade de ver a burocracia como forma de poder e não apenas como modelo ideal.

Outro aspecto que reflete uma importância simbólica ao campo de estudo da administração pública, segundo Denhardt (2012), refere-se às discussões diante da dicotomia administração e política.

2.2.1.3 Dicotomia Política e Administração

Os estudos de Weber sobre burocracia marcam o modelo da administração pública burocrática, além de outros fatores, pela distinção entre administração e política. Isso porque na administração burocrática o administrador é diferente do político, baseia-se nos aspectos técnicos e formais, adotando a neutralidade política nas suas decisões. Considerando as características, do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, da organização burocrática weberiana, Secchi (2009) argumenta que o modelo burocrático separa planejamento de execução, dando contornos práticos à distinção wilsoniana entre a política e a administração pública.

Para Denhardt (2012), a dicotomia entre política e administração é encontrada já nos estudos iniciais da administração pública e constituiu o foco desses estudos durante maior parte de sua história. Essa distinção possui uma importância simbólica e a compreensão da relação entre políticas e administração parece relevante para os estudiosos e profissionais do campo de administração pública (DENHARDT, 2012). Segundo o autor, saber se existe algo de especial na administração pública, parece, enfim, estar neste ponto.

De acordo com Woodrow Wilson (1887, p. 210), “a administração se encontra fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas.” Wilson (1887) defende que no domínio da política a discussão refere-se à tomada de decisões quanto aos rumos da política pública; no domínio da administração discute-se a implementação das políticas por meio de uma burocracia neutra e profissional.

Para Wilson (1887), o objetivo do estudo administrativo é descobrir o que o governo pode realizar e como pode realizar tais coisas com a máxima eficiência e o mínimo custo. A administração é a parte mais manifesta do governo. Ainda, segundo o autor, as dificuldades da ação governamental têm aumentado, e as tarefas administrativas têm de ser mais diligentes e sistematicamente ajustadas a padrões de política cuidadosamente testados.

Dessa forma, Wilson (1887) corrobora suas discussões quanto à dicotomia política-administração. A administração pública é a execução detalhada e sistemática da lei pública. Cada aplicação particular da lei geral é um ato de administração. Os planos gerais da ação governamental não são administrativos; a execução detalhada de tais planos é administrativa.

Para Waldo (1966), a distinção feita por Wilson entre política e administração tornou-se largamente aceita entre os estudiosos da administração. No entanto, “este é um dos problemas teóricos vitais do estudo administrativo corrente. Muitos autores sustentam atualmente que toda distinção estrita entre política e administração é pouco realística e indesejável.” (WALDO, 1966, p. 82). Waldo (1966, p. 83) faz suas considerações a respeito da questão política-administração, que tem sofrido diversos ataques:

Nota-se que no parágrafo de abertura, Wilson afirma que o primeiro objeto do estudo administrativo é descobrir o que o governo pode realizar com propriedade e sucesso. Ora eis aqui uma descrição da preocupação central da política; mas o ensaio se consagra em grande parte a comprovar a separabilidade entre política e administração. [...] Provavelmente a resposta de Wilson seria de que a política da qual a administração deveria estar livre são as atividades dos partidos políticos, não o processo de formulação de políticas públicas.

Independente das incongruências que a referida afirmação pode apresentar, Waldo (1966) afirma que os estudos de administração pública ocupam-se tanto com o que o governo deve fazer como da maneira pela qual isso deve ser feito. Para o autor, os estudos de Wilson tinham o intuito de auxiliar na aceitação da administração pública como um setor reconhecido de estudo. Além disso, contribuiu significativamente para uma das mais fortes tendências atuais do estudo da administração pública que é a de incluir *política pública* como seu objeto de estudo.

2.2.2 A Administração Pública Racional: O modelo da Nova Gestão Pública

A ideia de que o campo da administração pública pode constituir-se em um campo de negócios parece perpetuar a influência dada pela dicotomia política-administração. De acordo com Wilson (1887), com o crescimento das operações governamentais, os órgãos públicos devem passar a ser orientados por princípios de gestão administrativa, semelhantes aos praticados no mundo dos negócios. Diante de novas demandas sociais, a estrutura do Estado inicia um processo de

transformação, denominado Nova Gestão Pública, e marcado por considerar o campo da administração pública como um campo de negócio. A seguir, a origem, as características principais e as críticas que o modelo enfrenta são apresentadas.

2.2.2.1 A origem e as características da Nova Gestão Pública

Importante destacar, inicialmente, as considerações de Denhardt (2012) sobre o surgimento dos estudos da administração pública como um campo do negócio. Para o autor, o interesse da administração pública por questões estruturais, da gestão científica e eficiência organizacional, que passou a caracterizar os estudos da administração pública a partir de 1920, foi possível em função da dicotomia política e administração. Isso porque se constituiu uma definição institucional da administração pública, adoção de técnicas e abordagens da gestão de negócios, com o pressuposto de que a política ficasse de fora desta definição.

A partir das considerações apresentadas (DENHARDT, 2012; WILSON, 1887) é possível inferir que a separação entre política e administração e a ideia de que a administração pública e a privada são a mesma coisa influenciam a transferência das teorias de gestão administrativa para o estudo das organizações públicas como, por exemplo, a adoção do critério de eficiência para o sucesso das organizações públicas.

De uma forma geral, pode-se considerar que desde os primeiros estudos de administração pública (WALDO, 1966; WILSON, 1887; LAPASSADE, 1983; MERTON, 1970) apresentados até o momento nesta fundamentação teórica, os problemas das organizações públicas foram considerados semelhantes aos das organizações privadas, dependendo, portanto, para sua solução, dos princípios científicos de gestão administrativa.

Com a crise fiscal da década de 1970 e a incapacidade da organização burocrática, no atendimento das demandas políticas e sociais, passaram a surgir esforços no sentido de produzir um governo que funcionasse melhor e custasse menos (DENHARDT, 2012). Com isso, os critérios de eficiência, redução dos gastos públicos e cortes orçamentários começam a ser valorizados na administração pública. A Nova Gestão Pública é formada por ideias como serviço ao consumidor, mensuração de desempenho, privatização e flexibilidade administrativa (DENHARDT, 2012).

Segundo Mark Bevir (2010), a primeira onda de reformas que ocorreu no setor público tem sua origem na ideia de que o Estado está sobrecarregado, incapaz de acompanhar as mudanças no mundo, em função de que sua estrutura burocrática não consegue adequar-se aos novos tempos, e as demandas dos cidadãos tornaram-se cada vez mais complexas. Assim, com a crise de percepção e de legitimidade do estado e baseados no neoliberalismo e na teoria da escolha racional surge a primeira onda de reformas do Estado, cujo objetivo principal era tornar o setor público semelhante ao privado e transferir ao segundo as funções do primeiro.

Para Bevir (2010), na primeira onda de reformas, tanto o neoliberalismo como a teoria da escolha racional, legitimavam a insatisfação pública com a burocracia presente no setor público. Para justificar suas propostas de reforma, os neoliberais comparavam as estruturas hierárquicas das organizações públicas com o modo descentralizado e com as estruturas competitivas do mercado, com isso o colocavam como superior e como substituto ideal do paradigma burocrático da administração pública. Dessa forma, a teoria da escolha racional incentiva a ação do mercado nas soluções dos problemas públicos, reduzindo assim, o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas.

As reformas neoliberais tiveram duas vertentes principais: a mercantilização e a Nova Gestão Pública. Com a justificativa da eficiência e transformando os gestores públicos em prestadores de serviços e os cidadãos em clientes, a Nova Gestão Pública incentivou as organizações do setor público a agirem adotando padrões da iniciativa privada. Com isso, desviou-se as atenções do procedimentos e processos para mensurar resultados. De forma complementar, a mercantilização ocorria quando, através de terceirizações e privatizações, eram transferidas para o setor privado serviços até então prestados pelo setor público (BEVIR, 2010).

A adoção da Nova Gestão Pública começou no final da década de 1970 no Reino Unido, com a eleição de Margaret Thatcher e no início dos anos de 1980 foi adotado pelo governo Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A partir daí, se ampliou pelos demais países anglo-saxônicos, alcançando, em seguida, os países europeus e, a partir de 1990, foi implantado na América Latina, iniciando pelo Chile (MATIAS-PEREIRA, 2009). De acordo com Denhardt (2012), exemplos expressivos de reformas que culminaram na Nova Gestão Pública são aquelas ocorridas na Nova Zelândia, Canadá, Grã-Bretanha e Estados Unidos.

A perspectiva da Nova Gestão Pública pretendeu inserir nos estados nacionais uma nova gestão eficiente a fim de fazer frente à crise fiscal e adaptar as formas de intervenção econômica e social à nova fase do capitalismo, marcada pela competitividade sistêmica em escala global (BEVIR, 2010). Sob influência do Consenso de Washington, de acordo com Bento (2003), foi desconstruído o papel desempenhado pelo Estado e pela administração pública. Essa desconstrução ocorreu a partir da redução da intervenção estatal e da flexibilização da burocracia. O objetivo dessas ações visava a estabilidade monetária, a austeridade orçamentária e o controle do déficit público e da inflação. Posteriormente, novas ferramentas administrativas são adotadas, ainda preocupadas com uma intervenção eficiente (BENTO, 2003). Para tanto, o Estado passou a utilizar instrumentos políticos e administrativos como a descentralização, gestão por resultados, índices de desempenho entre as agências estatais e utilização de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos (BENTO, 2003, p.246).

O modelo da Nova Gestão Pública, bem como suas variações nos diversos países onde foi implementado, teve a contribuição do movimento “reinventando o governo”, dos autores Osborne e Gaebler (1994). Denominando de Governo Empreendedor ou Inovador, esse movimento objetivou que as organizações públicas atuassem de forma a utilizarem seus recursos visando eficiência e efetividade, transformando-se em instituições inovadoras e flexíveis (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Para tanto, os autores definem dez princípios que levariam a reinvenção do governo. Dentre eles destaca-se a perspectiva de um governo catalisador, descentralizado, competitivo, voltado para resultados e orientado para o mercado. De forma mais detalhada os princípios necessários aos empreendedores públicos, segundo os autores, para fazerem a reinvenção do governo são:

1. *Governo catalisador*: os empreendedores públicos conduzem o barco governamental.
2. *Governo pertence à comunidade*: dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo.
3. *Governo competitivo*: introduzindo a competição na prestação de serviço.
4. *Governo orientado por missões*: transformando órgãos burocratizados.
5. *Governo de resultados*: financiando resultados, não recursos.
6. *Governo e seus clientes*: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia.
7. *Governo empreendedor*: gerando receitas em vez de despesas.

8. *Governo preventivo*: prevenir tentando resolver os problemas públicos.
9. *Governo descentralizado*: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe.
10. *Governo orientado para o mercado*: introduzindo mudanças através do mercado.

As recomendações e as ideias de Osborne e Gaebler (1994) consolidaram o ideal da Nova Gestão Pública em que as técnicas administrativas do setor privado são eficientes e, portanto, adequadas para orientar a gestão pública. Os autores, portanto, transferem a administração do setor privado para o setor público, contribuindo para substituir o modelo burocrático de administração pelo gerencial. Assim, o movimento “reinventando o governo” reforça a Nova Gestão Pública.

Observa-se, portanto, que a Nova Gestão Pública proporciona algumas adequações das organizações públicas às demandas da época. A partir deste modelo, foi possível gerir as organizações públicas de forma mais eficiente, com a utilização de ferramentas para medição de produtividade e de mecanismos alternativos para a prestação de serviços. Além disso, foram possíveis outras modernizações com base nesse modelo, por meio da reestruturação de algumas organizações públicas, organização de fluxos dos processos e descentralização de tomada de decisão.

2.2.2.2 Nova Gestão Pública no Brasil – Administração Pública Gerencial

No Brasil, a partir de 1995, o modelo da Nova Gestão Pública pode ser evidenciado através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Visando flexibilizar os processos e regulamentos burocráticos, como alternativa para a ineficiência estrutural da administração pública burocrática, e inspirado nas reformas que vinham sendo implementadas em outros países inicia-se o processo da reforma do Estado brasileira, conhecida como gerencialismo ou administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1999).

A crise do Estado brasileiro é fruto de fatores exógenos, como os choques do petróleo de 1973 e 1979/1980, da crise da dívida externa em decorrência das altas taxas de juros internacionais. E também por fatores endógenos, como o esgotamento do modelo desenvolvimentista, fortemente centrado no Estado e o desgaste da ordem político-

institucional que sustentava esse modelo, desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas e inflação galopante (SANTOS, 1997).

No Brasil, segundo Ana Paula Paes de Paula (2005), a reforma do aparelho do Estado foi marcada por medidas organizativas e administrativas que caracterizaram o modelo da Nova Gestão Pública. Descentralização do aparelho do estado, privatização das estatais, terceirização dos serviços públicos meios, regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado, realizada pelas Agências Reguladoras, e a utilização de ferramentas gerenciais advindas do setor privado como, por exemplo, os contratos de gestão, são algumas dessas características.

Em relação à Reforma do Estado, cabe destacar a Resenha de Fernando Abrúcio sobre a obra de Eli Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Enquanto ponto de partida da resenha, o autor apresenta duas vertentes dos estudiosos da reforma do Estado. Para ele, de um lado estão aqueles que adotam uma perspectiva mais tecnicista, onde a reforma consiste num conjunto de propostas técnicas a serem utilizadas na resolução de problemas financeiros e gerenciais do aparato estatal. Por outro lado, estão os grupos da sociedade que demandam participação, priorizando assim o problema de construção de um Estado mais democrático, em detrimento das questões financeiras e administrativas (ABRÚCIO, 1997, p. 147).

Segundo Bresser Pereira (2007), os Estados modernos exigem além de uma burocracia do tipo weberiano, com profissionais bem treinados e cumprindo a lei, um serviço público autônomo, com uma estrutura organizacional descentralizada. Para o autor, essas exigências do Estado moderno visam atender os problemas que as organizações públicas enfrentavam para suprir as demandas da sociedade relacionadas à eficiência do setor público. Essa perspectiva, portanto, justificou os movimentos para reforma do Estado Brasileiro.

2.2.2.3 Críticas à Nova Gestão Pública

O sucesso das reformas para a Nova Gestão Pública continua a ser fonte considerável de debate. Importante considerar que as reformas alcançaram mais dinamismo, eficiência e profissionalização do setor público fornecendo melhores serviços com menos recursos. Todavia, as vantagens da Nova Gestão Pública são questionadas por teóricos que argumentam sobre os problemas gerados pelo domínio do mercado no contexto da administração pública.

Inicialmente, cabe destacar a ressalva de Waldo (1966) no concernente à diferença entre a administração pública e a de negócios, que fundamenta uma das principais críticas ao modelo. De acordo com Waldo (1966), Ludwig Von Mises alega que a diferença entre a administração de empresas e a administração burocrática pública é fundamental porque administração de empresa tem um incentivo e um método de cálculo, ou seja, o lucro monetário que, por sua vez, é inacessível à administração pública. Outra diferença entre as organizações é apresentada por Paul H. Appleby que, segundo Waldo (1966), defende a ideia de que a diferença na administração pública reside no fato de que as organizações públicas focalizam consciente e diretamente o interesse público. Essas diferenças resgatadas por Waldo, vinculadas à finalidade das organizações públicas, fundamentam as críticas feitas a esse modelo.

Denhardt (2012) também tece críticas ao modelo, não pelo fato da adoção de técnicas da gestão de negócios, mas sim por pressupor a Nova Gestão Pública que os órgãos do Estado devem adotar valores dos negócios como, competitividade, além de mecanismos de mercado para decisão social. Outra crítica realizada pelo autor ao modelo é o fato dele prestar serviços a consumidores, indivíduos isolados movidos por autointeresse, ao invés de apoiar a busca por interesses públicos, servindo a cidadãos.

No caso brasileiro, a implementação do modelo da Nova Gestão Pública, que ocorreu a partir do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, enfrentou problemas. Esses, por sua vez, podem ser explicados pelas críticas apresentadas anteriormente, mas também, a partir dos estudos de Rezende (2002) é possível identificar a influência de outros fatores.

O autor utiliza o caso da reforma administrativa brasileira para apresentar os elementos, identificados por ele, como influenciadores das falhas na implementação das políticas públicas de reforma de administrativa do Estado. Considerando que o principal objetivo da reforma consiste em elevar a performance do aparato burocrático do Estado, por meio de ajuste fiscal e mudança institucional, e que a cooperação entre os atores estratégicos é a variável chave para o sucesso de implementação, Rezende (2002) destaca o problema central que explica as falhas no seu processo de implementação das reformas.

Segundo Rezende (2002), os atores estratégicos da arena política não cooperaram simultaneamente para o ajuste fiscal e para mudança institucional. Isso porque ajuste fiscal e mudança institucional são objetivos antagonicos do ponto de vista da necessidade do controle. A

contradição refere-se ao fato de que ajuste fiscal demanda mais controle e mudança institucional demanda menos controle. Atores estratégicos que veem o aumento da performance vinculado mais diretamente ao ajuste fiscal vão defender mais controle sobre o aparato burocrático. No entanto, aqueles que vinculam o aumento da performance à mudança institucional vão optar por menos controle. A não cooperação desses atores de poder decisório na arena da reforma impacta diretamente sua implementação.

No caso do Brasil o ajuste fiscal ocorreu em certa medida, no entanto, a mudança institucional não foi possível de ser implementada conforme o planejamento dos formuladores da política. Evidência disso está na transferência da responsabilidade pela implementação da reforma para o Ministério de Planejamento e Gestão que daria continuidade, de forma mais enfática, às questões relacionadas ao ajuste fiscal. Com isso, deixa-se em segundo plano a possibilidade de mudança institucional, que não conseguiu cooperação entre os atores estratégicos para efetuar mudanças na configuração do poder na burocracia, nas regras formais e informais do aparato burocrático, mais especificamente, no papel central do Estado.

A contribuição do autor está na abordagem adotada para justificar as falhas nas reformas administrativas, no caso, a brasileira. É comum identificar críticas a essa reforma vinculadas apenas ao fato dela pressupor, dentre outras questões, a transferência de ferramentas administrativas do setor privado para o setor público. No entanto, após as considerações de Rezende (2002) é possível considerar outras justificativas para as falhas da reforma administrativa, pouco relacionadas nos textos críticos à reforma, desenvolvendo um construto teórico diferenciado para explicar os problemas na implementação da reforma administrativa.

2.2.2.4 Outras perspectivas teóricas de administração pública

As críticas, tanto à Organização Burocrática como à Nova Gestão Pública, propiciam o surgimento de outras perspectivas teóricas de administração pública. Dentre elas destaca-se a alternativa da gestão pública, desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2003), chamada de “Novo Serviço Público”. Os pressupostos basilares desse novo modelo estão na teoria política democrática (conexão entre cidadãos e seus governos) e nas abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional, que decorrem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública, incluindo fenomenologia, teoria crítica

e pós-modernismo (DENHARDT; DENHARDT, 2003; DENHARDT, 2012).

Essa nova perspectiva é constituída pelas ideias de que: a) os servidores públicos não atendem a consumidores, mas contribuem na construção de relações com e entre os cidadãos; b) o interesse público deve ser uma noção coletiva e compartilhada; c) no serviço público a cidadania deve preceder ao empreendedorismo; d) os esforços coletivos devem fazer parte da realização das políticas e programas públicos; e) a *accountability* reconhece atenção aos estatutos legais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos; f) os servidores públicos devem usar uma liderança baseada em valores, para ajudar os cidadãos a articularem e satisfazerem seus interesses compartilhados; e g) dar valor às pessoas, a liderança compartilhada e não apenas à produtividade. (DENHARDT; DENHARDT, 2003; DENHARDT, 2012).

Para Frey (2004) as políticas das duas últimas décadas e o espaço para o estabelecimento de novas teorias, vinculadas às reformas da administração, retraíram a figura do Estado e evidenciaram a incapacidade das instituições públicas de atuar eficientemente frente aos problemas urbanos de caráter político, econômico e social. Como reflexo dessa realidade surge, a partir dos movimentos sociais, demandas no sentido de uma gestão compartilhada das políticas públicas.

Considerando essa incapacidade na resolução dos problemas públicos, cabe ressaltar, portanto, a crítica ao modelo racional da administração pública, burocrático ou da Nova Gestão Pública, encontrada nas implicações da obra de Vincent Ostrom (1989) “*The intellectual crisis in American public administration*”. Para o autor, a corrente teórica que dominava o campo de estudo da administração pública direcionou maior preocupação à eficiência dos processos administrativos em detrimento da busca de soluções aos demais problemas que enfrentavam as organizações públicas, originando, assim, o que o autor denominou de crise intelectual na administração pública. Importante observar que Ostrom (1989) centrou sua análise na administração pública norte-americana, no entanto, seus elementos de análise possibilitam contribuições para o campo de estudo de forma geral. Os fundamentos de suas explicações concentram-se nos teóricos do *public choice* e no seu interesse em vincular o estudo de políticas públicas às operações das organizações públicas, em especial com a relação entre valores políticos fundamentais e a organização dos agentes públicos.

2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA

Nesta etapa da fundamentação teórica concretiza-se o primeiro objetivo desta dissertação, a contextualização e discussão de uma concepção de Governança Pública. Para tanto, foi realizado um extenso estudo, em obras seminais da área e outros trabalhos importantes para a consolidação do entendimento sobre os conceitos que constroem essa concepção. Como já enfatizado anteriormente, o termo governança possui distintas conotações. Todavia, será aqui analisado e utilizado, no contexto dos campos de conhecimento da ciência política e da administração pública. Inicialmente, resgatam-se as origens das reformas administrativas que consolidaram a concepção de Governança Pública. Após, são apresentados seus conceitos e suas características, definidas por estudiosos do assunto.

2.3.1 As origens das teorias de Governança

Retomando os estudos de teoria política de Mark Bevir (2010), analista crítico das teorias de governança, é possível compreender o seu surgimento.

As novas teorias de governança são parte de um longo processo de repensar e refazer o Estado moderno. Este repensar e refazer, de acordo com Bevir (2010), baseia-se em diferentes concepções.

De acordo com o autor, um dos aspectos centrais da governança é o fato de que sua constituição está relacionada com uma mudança histórica na produção de conhecimento. Para ele, no início do século XX, os cientistas sociais passaram a conceber novas teorias para ciência política, a partir de estudos que faziam uma análise mais pluralista do Estado, considerando pesquisas sobre partidos políticos, grupos de interesse, conflito de classes e da sociedade civil. Surge então a *ciência social moderna* baseada em concepções formais de racionalidade econômica e sociológica. Com isso, as concepções atuais de governança são fruto dessa nova forma de conhecimento (BEVIR, 2010).

Novas formas de fazer e legitimar as políticas públicas na democracia surgiram a partir da análise mais pluralista do Estado (BEVIR, 2010). Anteriormente, havia a crença no progresso das nações em direção a uma soberania estatal, a uma liberdade e a um governo representativo e responsável. Todavia, a perda nessa crença e a ascensão da ciência do *modernismo* passaram a retratar a nação como fragmentada e a democracia como uma competição entre classes. Diante deste cenário, a ciência social modernista mostrou-se capaz de

apresentar as políticas que produziriam os melhores resultados como, por exemplo, a ênfase na distinção entre política e administração.

A ciência social moderna baseia-se nas concepções sociológicas e econômicas da racionalidade. São os conceitos de racionalidade econômica e sociológica que desenham, segundo Bevir (2010), a maioria das teorias de governança. A perspectiva da racionalidade econômica, muitas vezes, nega a concepção de uma ética de serviço público. Sua concepção traz para o serviço público o caráter do mercado. Já a racionalidade sociológica norteia as ações de acordo com as normas sociais. Para os sociólogos os indivíduos modernos são seguidores de normas e papéis sociais estabelecidos. Os conceitos econômicos e sociológicos da racionalidade compartimentalizam os aspectos da vida social, de modo a gerir e explicar os fatos. Eles procuram dar o sentido ao particular, não o localizando em uma narrativa temporal, mas reduzindo-o a generalizações que se sustentam ao longo do tempo e do espaço (BEVIR, 2010). A racionalidade baseada na concepção econômica inspira a teoria da escolha racional. Já a concepção sociológica da racionalidade inspira, dentre outros, o novo institucionalismo.

Segundo Mark Bevir (2010), a crise de percepção e de legitimidade do estado culminou em duas tentativas de reformas do setor público que, por sua vez, deram origem as teorias de governança. O neoliberalismo e a teoria da escolha racional basearam a primeira onda de reformas. Seu objetivo principal era tornar o setor público semelhante ao privado e transferir ao segundo as funções do primeiro. As características e maior detalhamento dessa reforma foram apresentados no capítulo referente a administração pública gerencial.

Com a aparente falha da primeira onda, surge então a segunda, associada à Terceira Via e à ciência institucionalista social. Na segunda onda de reformas o foco estava nas redes e parcerias. Ao Estado era dado o papel de gerenciar e dirigir as relações entre as organizações estatais e não-estatais (BEVIR, 2010).

Nessa concepção da Teoria da Escolha Racional os atores, visando maximizar seus interesses, respondem racionalmente ao contexto institucional, usando as regras de forma estratégica (TSEBELIS, 1998; THELEN; STEINMO, 1994; IMMERGUT, 1998 *apud* PERISSINOTTO, 2004). É baseada nessa ideia de crítica à concepção de interesse público, de por em dúvida a ideia de que os responsáveis pelas políticas públicas vão agir em prol do interesse público em detrimento a interesses individuais que a teoria influencia as atitudes neoliberais utilizadas nas reformas do estado. Dessa forma, a

teoria da escolha racional incentiva a ação do mercado nas soluções dos problemas públicos, reduzindo assim, o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas (BEVIR, 2010). Para ela, os indivíduos agem de acordo com seus interesses particulares, e, assim, desafiam a suposição de que os atores estatais perseguem o bem comum. A teoria da escolha racional enfatiza os fundamentos micro dos fenômenos macros, já que transfere ao indivíduo a existência real e concebe a sociedade com um resultado das ações e interações desses indivíduos. Além disso, considera que para dar conta da estrutura social torna-se necessário considerar a busca racional dos interesses particulares de cada um dos indivíduos (REIS, 2002).

Já os institucionalistas acreditam na capacidade do Estado em promover e coordenar organizações e redes. A abordagem institucional, até 1949, exercia um domínio sobre os estudos relacionados à administração pública, governo e Estado. Esses estudos estavam focados, principalmente, em procedimento e regras formais que regiam os sistemas eleitorais, por exemplo (BEVIR, 2010).

No século XX há uma ascensão das teorias como behaviorismo, que não se atentam às definições institucionais específicas. Com isso, na busca em reafirmar os estudos sobre as regras, procedimentos e instituições, surge o novo institucionalismo que complementa esses estudos, incluindo, além das regras formais, hábitos e costumes culturais. Para esta corrente teórica, as instituições não se constituem apenas num contexto perante o qual atores racionais reordenam suas preferências. Além disso, elas são atores fundamentais na definição do conteúdo dessas preferências. Portanto, essa lente de análise não observa os atores políticos como maximizadores de interesses, mas como indivíduos que adéquam seus comportamentos às normas institucionais, configurando-se menos como *homo economicus* e mais como *homo sociologicus* (THELEN; STEINMO, 1994; MARCH; OLSEN, 1989 *apud* PERISSINOTTO, 2004). Observa-se, assim, no caso da governança, que o foco não está na ação dos indivíduos, conforme prevê a teoria da escolha racional, mas sim no papel desempenhado pelas instituições, em termos de normas, culturas e hábitos, na formação dos aspectos da governança do estado.

Considerando que reforma do setor público é um processo contínuo e de natureza mutável, Bevir (2010) conclui que as reformas gerenciais deram lugar a uma segunda onda de reformas que estão focadas em arranjos institucionais (em especial as redes e parcerias) e aos valores administrativos (incluindo serviços públicos e inclusão social). Para o autor, a natureza mutável refere-se ao recuo da tendência

intelectual do neoliberalismo e da escolha racional e ascensão dos reformistas social-democratas e da teoria de redes. Já em relação ao processo contínuo, cabe destacar o surgimento de um novo conjunto de problemas, cuja solução relaciona-se mais com o bem comum do que com eficiência. Com isso, as pessoas voltam-se para a importância do Estado.

A segunda onda de reformas foi uma tentativa de resolver problemas relacionados com a mercantilização e a Nova Gestão Pública. Mas não uma tentativa de recriar as estruturas burocráticas anteriores que os neoliberais haviam criticado. Para os defensores da segunda onda de reformas, as redes e parcerias resolveriam os problemas criados pela primeira onda e aqueles que por ela não foram resolvidos. De acordo com Bevir (2010) a segunda onda de reformas ocasionou uma proliferação de redes e parcerias, consideradas superiores aos mercados. Todavia, permanece o Estado para elaborar e promulgar novas estratégias para gerenciar essas redes. Até porque, esse gerenciamento é importante no sentido de melhorar a coordenação das organizações responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

Assim, foi a crença na primeira e na segunda onda de reformas que impulsionou a uma nova governança. Cidadãos demandavam por melhores serviços, por um Estado mais eficaz, transparente e responsável e por mais participação popular. Foi, portanto, com a disseminação das redes e dos mercados na tentativa de solucionar esses desafios que surge a perspectiva da Governança Pública, segundo Bevir (2010).

As diferentes teorias de governança inspiram diferentes respostas às questões sobre as reformas dos serviços públicos e da saúde das instituições democráticas. Os teóricos da escolha racional, baseado na concepção de racionalidade econômica, parecem minimizar a necessidade das práticas democráticas e defender o papel das instituições do mercado, ou das regras do mercado, para áreas que antes eram de controle democrático. Por outro lado, os neoinstitucionalistas, em débito com o conceito de racionalidade sociológica enfatizam a democracia representativa e o papel das instituições governamentais.

Segundo Peters e Pierre (1998), a discussão de governança inicia na Europa e toma grandes proporções no Reino Unido e Holanda. Retomando Kooiman, os autores ressaltam que na Europa as discussões ocorrem por forte influência do Estado de Bem Estar Social lá estabelecido e por pressões de grupos de interesse da sociedade. Uma dimensão importante da questão refere-se a como a governança se encaixou na administração pública europeia, principalmente por ser uma

região marcada pela tradição na legalidade, hierarquia e controle político.

Na maioria dos menores estados da Europa Ocidental como Áustria, Bélgica, Holanda e países Escandinavos, o relacionamento Estado-Sociedade foi moldado por uma variedade de arranjos corporativos. Havia interesses organizados das organizações, voluntárias e do mercado, que influenciavam todas as etapas do processo de decisão política (PETERS; PIERRE, 1998). Esse envolvimento organizacional no processo político também esteve presente na Alemanha e na França, mas de forma um pouco mais restrita. Segundo os autores, foi a longa tradição de envolvimento da sociedade na defesa de seus interesses junto ao Estado que abriu caminho para as novas formas de governança na Europa. No entanto, ressaltam eles, a França parece ser uma exceção neste cenário, pois tem forte tradição de políticas tipo *top-down*.

Já o modelo da Nova Gestão Pública teve dificuldade de ser implementado na Europa, com exceção da Grã-Bretanha. De acordo com Peters e Pierre (1998) a forte tradição legalista e deliberativa das administrações públicas da Europa Ocidental tem sido um obstáculo para as reformas administrativas da Nova Gestão Pública. Ideais de Estado de Direito, processos altamente regulados, extensivas deliberações e tratamento justo e igualitário não são compatíveis com o aumento da eficiência propostos pelo modelo, assim como a competição *strictu sensu* é estranha a tradição da administração pública europeia (PETERS; PIERRE, 1998). Portanto, nesses países apenas algumas modificações na direção da Nova Gestão Pública foram implementadas. Já os Estados Unidos sofreram menos com as reformas da Nova Gestão Pública, pois já enfatizam a gestão privada e a competição e consideravam, há tempo, a prestação de serviços pela iniciativa privada (PETERS; PIERRE, 1998).

Bevir e Rhodes (2001) ressaltam que o destaque proporcionado pelo tema da governança ocorre em função, principalmente, das iniciativas dos governos neoliberais que promovem as reformas do setor público como, por exemplo, as realizadas, durante década de 80, na Grã Bretanha e nos EUA.

Dessa forma, dentre os aspectos que impulsionaram o paradigma da governança estão a ascensão dos valores neoliberais, influenciada pelas ações do Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, que defendiam a desconfiança sobre a habilidade estatal para resolução de seus problemas e a transferência dessa resolução para a iniciativa privada. Aliado a isso, havia a presença da Nova Gestão Pública, focada na redução das atribuições do Estado

(SECCHI, 2009). E, para contribuir com crise de legitimidade do Estado, estavam os sistemas de governo sendo desafiados a estruturar novas concepções de governança capazes de suportar a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades (KOOIMAN, 2003).

Segundo Ronconi (2008), foi a partir dos anos 90 que as concepções de governança e governabilidade ganharam destaque no Brasil, devido, principalmente, ao fato do Brasil passar a incorporar os ajustes econômicos de corte neoliberal, de ajuste estrutural e de políticas sociais compensatórias e dá início à chamada reforma do Estado, com o objetivo de redefinir o papel do Estado. Neste mesmo período o Banco Mundial introduz o conceito de boa governança, como pré-requisito para realizar empréstimos aos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, segundo Bevir e Rhodes (2001) a governança refere-se às mudanças no setor público, com foco na sua eficiência e associadas com a Nova Gestão Pública e teorias de mercado para o setor público, como a utilização de novas técnicas de gerenciamento, o corte de funcionários, o enxugamento do Estado e a desburocratização.

De acordo com os autores, existem duas narrativas dominantes de governança, a narrativa neoliberal e a de redes. A primeira está associada à Nova Gestão Pública que pressupõe um setor público baseado em técnicas de gerenciamento do mercado. Na segunda narrativa defini-se a governança como redes interorganizacionais, ou seja, com um conjunto de instituições e transações institucionais (BEVIR e RHODES, 2001).

Para Ronconi (2008), a utilização da governança como administração pública gerencial, trata apenas das questões econômicas e administrativas, passando longe da Governança Pública, que está assentada no tripé participação, deliberação e democracia. Para tanto, a autora exemplifica com o caso brasileiro da reforma do Estado, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A Reforma “esteve assentada em uma democracia deficitária no que tange à garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena, uma inércia na prestação de serviços básicos e a ausência de canais para a expressão de direitos elementares.” (RONCONI, 2008, p. 87).

De acordo com o Peters (2000), as reformas ocorridas no setor público geraram inúmeros design de ferramentas para melhorar o desempenho do governo. O autor ressalta que alguns dos instrumentos que foram utilizados para que o governo gastasse menos, podem até ter trazido economia, no entanto, não garantiram a entrega do serviço

proposto. Outro problema que a Nova Gestão Pública se propôs a resolver foi a utilização de programas desatualizados e ferramentas ultrapassadas para a implementação desses programas. No entanto, segundo o autor, muitos desses programas demandam uma administração robusta e direta, dependente das estruturas governamentais de intervenção pública.

De forma complementar e diferente das teorias institucionais e de escolha racional, as necessidades de participação, que segundo Bevir (2010) vêm sendo colocadas como formas de lidar com os problemas de governança, são melhor explicadas pela ciência social interpretativa. As teorias interpretativas rejeitam a ideia de que padrões e normas podem ser entendidos em termos de uma lógica histórica ou social ligada ao desenvolvimento capitalista e às definições institucionais. Elas analisam o “caráter significativo da ação humana” (BEVIR, 2010, p.58). De acordo com o autor, a ação das pessoas é baseada em significados, ou seja, em crenças e ideias que são mais ou menos uniforme na sociedade e com isso, inspiram estudos de padrões distintos de governança associada a várias culturas.

Em contraste com o positivismo, muitos interpretivistas acreditam que as experiências são sempre carregadas de teorias anteriores. Pessoas com conhecimento de diferentes teorias (discursos, teias de crenças, ou paradigmas) experimentam o mundo de forma diferente. As pessoas são provavelmente formas de diferentes crenças e performance de ações diferentes, mesmo que elas ocupem algum local social ou institucional. Assim, interpretivistas normalmente argumentam que devemos repensar a institucionalidade e a escolha racional, a fim de desagregar a governança: devemos repensar as instituições como locais de contigência, abrindo discussões sobre o significado, assim como fixar incorporações de regras ou normas, e devemos repensar a teoria da escolha racional para dar abrangência muito maior de estudos empíricos sobre as crenças reais dos atores que são de interesse para nós. Devemos desenvolver uma visão mais dinâmica da governança que permita contestar e diferenciar sua natureza. Para interpretivistas, a nova governança consiste em práticas de significação que mudam ao longo do

tempo como resultado de disputas políticas (BEVIR, 2010, p. 59).

É possível considerar, portanto, que essas teorias apresentadas têm uma relação dupla com a governança. Por um lado, a governança as estimula, já que a natureza mutável do estado inspira relatos e estudos sobre a autoridade formal do estado, as instituições e a ordem política. Por outro lado, a governança é constituída por essas teorias, já que os responsáveis pelas políticas públicas baseiam-se em teorias como a escolha racional e novo institucionalismo em suas tentativas de reformar o estado. Portanto, a governança não é um desenvolvimento natural ela vem surgindo como um resultado da base ideológica defendida por intelectuais e por responsáveis pelas políticas pública.

2.3.2 A concepção da Governança Pública

O campo teórico da ciência da administração pública e da ciência política está aperfeiçoando o entendimento sobre a Governança Pública. Assim, a elaboração de estudos teórico-empíricos pode proporcionar reflexões para compreender até que ponto um modelo de gestão pública, neste caso da Governança Pública, pode ser encontrado nas atividades da administração pública.

Originária da palavra grega *kebernon*, que significa pilotar, atualmente o verbete governar denota dirigir, controlar e influenciar a partir de uma posição de autoridade (LAKEY, 2000 *apud* PAULA; SILVA, 2001). Portanto, governança refere-se à distribuição legítima de autoridade, oriunda de uma variedade de fontes, em um determinado sistema.

Como salientado anteriormente neste trabalho, é comum encontrar a palavra governança sendo utilizada por diferentes atores para tratar de distintos problemas ou ações. Por exemplo, as instituições privadas promovem a governança corporativa; o desenvolvimento sustentável e as mudanças climáticas demandam sistemas de governança global; organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial, promovem a boa governança; a Governança Pública é utilizada como modelo em organizações que prestam serviços públicos; entre outros.

Parece consensual entre os autores o fato da governança não possuir um conceito universal, visto que a mesma é estudada a partir de diferentes áreas de conhecimento, cada qual com as suas especificidades e epistemologias (BEVIR, 2010; FREY, 2004; HEIDEMANN e KISSLER, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2009; PETERS e PIERRE,

1998; RONCONI, 2008; SECCHI, 2009). Leonardo Secchi (2009) ao realizar um levantamento bibliográfico referente aos modelos organizacionais e reformas da administração pública, entendendo governança como um modelo relacional, ressalta que a mesma é estudada pelas seguintes disciplinas: relações internacionais, as teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública. Diferenciação semelhante é observada também em Stoker (1998, *apud* STREIT, 2006) que alega que dependendo da sua utilidade e função, a governança possui um tipo de conceito.

De forma complementar, Rodrigues e Malo (2006) salientam que desde meados da década de 80, o termo governança tornou-se importante para as seguintes disciplinas: direito, políticas públicas e gestão de organizações privadas, públicas ou sem fins lucrativos. Após uma revisão de literatura, as autoras classificam os trabalhos sobre governança em dois grupos. No primeiro, estão aqueles relacionados às práticas de controle e, no segundo grupo, estão aqueles que ampliam a compreensão do termo e, sem rejeitar a noção de controle, dão ênfase a governança como modo do exercício do poder. Vale ressaltar que a classificação das autoras justifica-se em função de sua vinculação conceitual com a governança corporativa.

De qualquer forma, Rodrigues e Malo (2006) lembram que a disseminação do uso do termo não resultou no esclarecimento sobre seu significado e, por isso, retomam a afirmação de Kooiman (1999) que em função deste conceito ser utilizado em variedade tão grande de significados tornou-se necessário estabelecer dimensões de análise antes de retirar dele qualquer contribuição. Essa observação do autor tornou-se fundamental para se iniciar esta seção apresentando um apanhado geral sobre as disciplinas que estudam governança e, num segundo momento, fundamentar e estruturar a concepção de Governança Pública, foco desta dissertação.

Nas **relações internacionais** governança é entendida como modelo onde a gestão dos problemas transnacionais é realizada de forma colaborativa, a partir das relações de poder entre atores estatais e não estatais no contexto internacional (SECCHI, 2009).

Segundo Peters e Pierre (1998), as pressões globais tendem a dificultar o isolamento dos governos nacionais. Assim, os governos nacionais sofrem, tanto do mercado como de organizações supranacionais, pressões externas que influenciam sua economia e sociedade. Por isso, o conceito tradicional de governo central/nacional que controla a sociedade tornou-se obsoleto.

No contexto das relações internacionais é possível destacar o conceito de Governança Global cunhado pela Comissão para Governança Global (1996). A referida comissão publicou um relatório, no Brasil chamado de *Nossa Comunidade Global*, onde definiu Governança Global como sendo as diferentes formas pela quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, de forma a harmonizar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Adotando o conceito da Comissão, a governança global vai além de um conjunto de relações intergovernamentais, passando a ser vista como um modelo de gerir os problemas transnacionais de forma articulada com as organizações não-governamentais, os movimentos civis, empresas privadas multinacionais e os mercados de capitais globais.

Enquanto **teoria do desenvolvimento**, a governança ocorre, em uma perspectiva relacionada às ações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, a partir de boas práticas da gestão pública adotadas por países no intuito de melhorar seu desenvolvimento econômico e mundial. Em sua publicação *Governance and Development*, de 1992, o Banco Mundial define governança como sendo a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento. Ainda de acordo com o documento, a definição de governança implica também a capacidade dos governos em planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções. O que envolve, por sua vez, a questão dos procedimentos governamentais para o alcance de suas metas, o formato institucional do processo decisório (participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder) e a articulação público-privada na formulação de políticas.

Nessa perspectiva, a governança, enquanto sinônimo de “boa governança”, de acordo com Matias-Pereira (2009), impõe algumas práticas como requisito para a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país serão gerenciados, com vistas a promover o seu desenvolvimento. Na “boa governança” a aplicação das boas práticas ocorre em áreas vinculadas à melhora da eficiência administrativa, da *accountability* democrática e de combate à corrupção (SECCHI, 2009). Foi a partir dos anos de 1990 que a concepção de governança, na perspectiva desenvolvimentista, ganha destaque no Brasil. No intuito de responder às exigências da eficácia e da rentabilidade econômica inerentes aos programas dos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), a administração pública passa a incorporar os ajustes econômicos de corte neoliberal, os ajustes estruturais do setor público, o

que deu início à reforma do Estado, gerando assim, uma Nova Gestão Pública pautada nas teorias de mercado e privatização (BEVIR; RHODES, 2001).

Posteriormente, uma nova visão de governança surge, pós-consenso, e supera a ideia de Estado mínimo, passando a se preocupar com uma intervenção eficiente (BENTO, 2003). Segundo Bento (2003, p. 246), esse Estado com intervenção eficiente assume o papel de “agente catalisador das forças produtivas” e a governança consiste na sua capacidade de inserir a economia nacional, em condições de competitividade, no mercado globalizado. Para tanto, o Estado passou a utilizar instrumentos políticos e administrativos como a descentralização, gestão por resultados índices de desempenho entre as agências estatais e utilização de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos (BENTO, 2003).

De acordo com Heidemann e Kissler (2006), o conceito originário de Governança Pública contém em seu significado original um entendimento associado ao debate político desenvolvimentista. Neste debate, o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento orientadas por elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público. Esses elementos eram considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades, segundo as organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas e a *Organization for European Cooperation and Development*. Eli Diniz (1997), ao tratar das questões da reforma do Estado, apresenta considerações sobre o tema da governança que podem contribuir com este estudo. Para a autora, governança é tratada pelo Banco Mundial para que o mesmo legitime a ideia de que é necessário impor condições que garantam um Estado eficiente.

Na **administração empresarial** a governança consiste na adoção de princípios que visam aumentar a efetividade de controle dos *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas (SECCHI, 2009). A origem de *management* da governança, de acordo com Matias-Pereira (2009), tem como base os estudos de Ronald Coase, em 1937, e de Oliver Williamson, em 1975. Para esses autores, a governança designaria os dispositivos operacionalizados pela organização para conduzir coordenações eficazes no desenvolvimento de suas redes e questionamentos nas hierarquias internas.

Para o setor empresarial a governança é qualificada como Governança Corporativa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2010), a conceitua como sendo “o sistema pelo

qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.” A operacionalização da Governança Corporativa é traduzida através de boas práticas, convertendo princípios em recomendações objetivas, “alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.” (IBGC, 2010). Na Governança Corporativa o comportamento dos executivos deve estar sempre alinhado com o interesse dos acionistas e para que isso ocorra ela propõe a criação de mecanismos de incentivos e de monitoramento. Uma empresa com Governança Corporativa adota como linhas mestras a transparência, a prestação de contas, a equidade e a responsabilidade corporativa (IBGC, 2010).

Para Paula e Silva (2001) a governança corporativa constitui-se num nome novo, dado às relações entre seus *stakeholders*, ou seja, conselheiros, acionistas, auditores independentes e executivos da organização empresarial, além de fornecedores, empregados, clientes e cidadãos.

Rhodes (1996), no intuito de contribuir para clarificar os diferentes usos do termo governança, ressalta que a governança pode ser encontrada como:

- ✓ Estado Mínimo – está relacionada como o remodelamento da intervenção pública e com a utilização dos mercados e não-mercados na provisão de serviços públicos.
- ✓ Governança Corporativa – enfatiza ações de controle e transparência das ações executivas de gerenciamento.
- ✓ Nova Gestão Pública – essa perspectiva de governança, de acordo com o autor, enfatiza que “práticas gerenciais do setor privado têm importante influência no setor público” (RHODES, 1996, p. 654).
- ✓ Boa Governança – está relacionada a um serviço público eficiente, competitivo, com descentralização administrativa e com accountability sobre os recursos públicos.
- ✓ Sistema sócio-cibernético – A partir dos estudos de Jan Kooiman, Rhodes (1996) considera que governança como sistema sócio-cibernético ocorre quando resultados políticos não são produzidos por um ator governamental central e sim por uma interação entre atores locais, nacionais, do setor público, do setor privado e organizações voluntárias.

“Governança é o resultado da interação de formas sócio-políticas de governar.” (RHODES, 1996, p. 658)

- ✓ Redes auto-organizadas ou autônomas (*self-organizing*) – Vê a governança como algo mais amplo do que serviços ofertados pelo governo, mas sim pelo governo em conjunto com os setores privado e voluntário. Usa a linguagem de redes para se referir à interdependência dos atores responsáveis pela prestação dos serviços públicos.

Em relação ao que apresenta a divisão analítica de Rhodes (1996) com o que foi explicitado anteriormente, é possível considerar que a definição do autor de governança como estado mínimo e como boa governança, está vinculada com a ideia das disciplinas desenvolvimentistas. A governança corporativa vincula-se à disciplina da administração empresarial. Tanto a boa governança como a Nova Gestão Pública defende uma democracia liberal (RHODES, 1996), relação que foi aprofundada no tópico anterior sobre o surgimento da concepção de governança. Da mesma forma, ênfase maior ganhará as perspectivas de redes e de sistemas sócio-cibernéticos, estudados pelas disciplinas das ciências políticas e da administração pública.

Outra lente de análise para compreender a governança parte dos estudos realizados pelas disciplinas de **ciências políticas e administração pública**, pesquisadas para delinear a concepção de Governança Pública desta dissertação. A imersão realizada nos estudos sobre Governança Pública permitiu identificar que, em vários momentos, há a interdisciplinaridade entre os estudos das teorias desenvolvimentistas e das relações internacionais com os realizados no âmbito das ciências políticas e administração pública. Cabe ressaltar também que o trabalho teórico-empírico desta dissertação procura sistematizar a discussão sobre Governança Pública, no campo da Administração Pública e no campo da Ciência Política, mesmo porque, as discussões realizadas nesses campos de estudo não são excludentes, ao contrário, se complementam e, por vezes, se confundem.

Para Peters (2000), as literaturas sobre administração pública e políticas públicas desenvolveram-se de forma independente. No entanto, de acordo com o autor, é necessário mantê-los articuladas, devido ao fato que a implementação de políticas pública depende de instrumentos de gestão e a gestão pública deve ser pensada num contexto de objetivos políticos. Portanto, o autor articula as abordagens de política e administração, apresentando como uma contribui/influencia a outra,

desenvolvendo, assim, uma área ampla de administração pública e políticas públicas.

O argumento do autor permeia a ideia de que os dois campos de conhecimento desenvolveram-se de forma isolada, inclusive suas práticas, e em função disso, o autor pretende desenvolver um entendimento mais completo e contemporâneo sobre o fazer política, ou, *policy making*. Para Peters (2000), a justaposição das duas literaturas contribui para compreensão da reforma política do governo contemporâneo nos sistemas políticos.

Compreender a governança como parte dos estudos realizados por essas disciplinas é considerá-la como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (RICHARDS; SMITH, 2002 *apud* SECCHI, 2009). Considerar o conceito de governança enquanto modelo relacional que orienta o processo de políticas públicas, proporcionando espaços para os diferentes atores influenciarem no processo de decisão faz com que a governança traga, novamente, à administração pública a perspectiva política, onde o poder de decisão ocorre em mecanismos participativos de deliberação (SECCHI, 2009).

A Governança Pública se traduz em um “modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.” (SECCHI, 2009, p. 349).

Ainda no campo nacional de estudos das ciências política e da administração pública, cabe destacar o trabalho teórico-empírico de Ronconi (2008). Para a autora, Governança Pública consiste num “arranjo ou formato institucional governamental que, pautado em um projeto democrático, põe ênfase na gestão compartilhada, na geração de uma cultura participativa e no aprofundamento e consolidação da democracia.” (RONCONI, 2008, p. 68).

Heidemann e Kissler (2006) ressaltam que, no campo ainda incerto de Governança Pública o que existe é:

Uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 480).

Para Heidemann, autor nacional, e Kissler, representando a literatura alemã, sob a ótica da ciência política, a Governança Pública está associada a uma mudança na gestão política, tornando uma tendência para se recorrer a uma nova composição nas formas de gestão nos campos ambiental, sócio-cultural, econômico e político. Nesse novo modelo, estratégias de cooperação para atender as expectativas políticas e sociais ocorrem a partir da negociação, da comunicação, da confiança, e do fortalecimento da relação entre os diversos atores públicos, comunitários e privados (HEIDEMANN; KISSLER, 2006). Faz parte do conceito dos autores o entendimento sobre a diferença entre governança, boa governança e Governança Pública. Para eles, a articulação de diversos atores em redes ocorre na Governança Pública para atender o bem comum. Esta orientação, de ação para o bem comum, é o diferencial da Governança Pública.

De acordo com os autores, a governança torna-se uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia e no mercado, fortalece a cooperação, a autogestão entre cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos. Essa nova forma de gestão, por sua vez, baseia-se na negociação, na confiança e na comunicação. A cooperação envolve tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, como também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

No campo da administração pública, Heidemann e Kissler (2006) apresentam e defendem o conceito de governança adotado por Löffler (2001, p. 212) como:

Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Ronconi (2009), também utilizando os conceitos Löffler (2001), complementa sua noção de Governança Pública considerando-a como uma nova geração de reformas administrativas e do Estado. Nesse novo momento empresas, governo e sociedade civil desenvolvem novos processos de co-produção e co-gestão do social, enfatizando a participação ativa, a ação conjunta e a inclusão dos cidadãos na

comunidade política e gerando espaços públicos de participação e controle social.

Assim, de acordo com a autora, o Estado tradicional vem se transformando. Deixa de ser o núcleo exclusivo de formulação e implementação de políticas públicas e passa a compartilhar essa responsabilidade. Ao invés de produzir o bem público, garante sua produção. Ao invés de prover, sozinho o bem público, coordena outros atores para, com ele, fazer essa produção, tornando-se um Estado ativador. Transforma um Estado dirigente em um Estado cooperativo.

Os conceitos de Governança Pública apresentados até aqui foram aqueles inicialmente encontrados pela pesquisadora, no contexto da academia nacional, que desenvolveu esses conceitos com base na literatura internacional sobre Governança Pública. Portanto, os autores internacionais normalmente citados quando se trata do assunto foram estudados e são apresentados a seguir.

Peters e Pierre (1998) confirmam que há nebulosidade quanto ao conceito de governança. De acordo com os autores, a literatura europeia trabalha com a ideia de governança, que tem como base principal as redes, as parcerias e o mercado.

Segundo os Peters e Pierre (1998), que neste artigo estudado buscam identificar a aplicabilidade do termo para a administração pública nos Estados Unidos, o debate sobre governança pode ser para que a comunidade acadêmica recupere o atraso diante das mudanças contemporâneas do setor público, pode ser um *pathdependency* da academia. Muitas vezes, segundo os autores, os acadêmicos são tão fechados em seus caminhos teóricos que tem dificuldade de reconhecer as mudanças sutis que ocorrem ao longo do tempo.

Os arquitetos das reformas enfrentam um dilema que de um lado está o grau de mudança que podem atingir e de outro a probabilidade de sucesso da reforma. O que os autores defendem é que os arquitetos das reformas devem preocupar-se com o *path dependency* dos sistemas administrativos. Já que as reformas que visam alterar o quadro normativo e o *modus operandis* da administração pública, geram, na melhor das hipóteses, pequenas mudanças e na pior, uma confusão no serviço público. Por isso, os exemplos da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. A primeira teve o surgimento da governança incorporado a um ambiente já com tradição de cultura política corporativista, que hesitou a Nova Gestão Pública, devido a forte tradição legalista da sua administração pública. Já nos EUA onde o controle é mais extensivo, a oposição à Nova Gestão Pública foi menor.

Salientam ainda que Estados fortes têm menos problemas de implementar modelos de governança do que Estados mais fracos, como nos EUA. Nos EUA a debilidade das instituições federais ou locais gera um risco muito maior de cooptação das redes pelo ator do mercado, por exemplo. O que não ocorre nos países da Europa Ocidental com forte tradição estatista, onde os estados podem entrar em coligações sem receio de comprometer os valores políticos e administrativos fundamentais.

Por isso, segundo Peters (2000), há semelhança entre as perspectivas da Nova Gestão Pública e da Governança Pública e as discussões realizadas sobre as formas genéricas de controle da primeira alavancam o interesse pela segunda.

A concepção de governança defendida por Pierre e Peters (2000) consiste na capacidade do Estado em desenvolver políticas, a partir de formas institucionais colaborativas, visando atender a interesses coletivos.

Para Pierre e Peters (2000) a Governança Pública promove a criação de centros múltiplos, nos níveis local, regional, nacional ou internacional, para o desenvolvimento de políticas públicas. E o Estado, nesse contexto, transfere seu papel de implementador de políticas para o de coordenação e controle, visando o alcance de interesses coletivos.

Cabe destacar ainda, de acordo com os autores, as diferenças existentes entre Nova Gestão Pública e Governança. Apesar da governança e a Nova Gestão Pública compartilharem algumas características existem várias diferenças significativas entre os modelos e, por isso, devem ser considerados coisas distintas e separadas (PETERS; PIERRE, 1998). As semelhanças estão mais relacionadas ao nível operacional da reforma, já as diferenças estão centradas no nível teórico.

A governança, para os autores, é tão antiga quanto governo, sempre foi elemento central de uma política democrática. Enquanto as novas formas de governança, como as redes e parcerias, visam manter controle político sobre o serviço público, considerando-o uma extensão do interesse público, a Nova Gestão Pública visa transformar a burocracia pública em organizações semelhantes ao setor privado, onde o que muda é a natureza do produto entregue (PETERS; PIERRE, 1998).

Uma segunda diferença reside no fato da governança tratar do processo, enquanto a Nova Gestão Pública do resultado. Para os autores, compreender a governança exige observação e interpretação do processo do qual ela evoluiu e da influência dos atores nela envolvidos. Já a Nova

Gestão Pública é focada no desenvolvimento de técnicas de gestão que garantam eficiência e satisfação aos clientes. Esta diferença, segundo os autores é muito significativa, já que a administração pública em geral está centrada em regras formais e regulamentos (PETERS; PIERRE, 1998).

Em terceiro lugar, cabe ressaltar que a Nova Gestão Pública é um programa intraorganizacional de reforma administrativa, enquanto a governança é interorganizacional em perspectiva, segundo Rhodes (1997 *apud* PETERS; PIERRE, 1998). De acordo com os autores, na medida em que a governança descreve um tipo de intercâmbio entre o Estado e a sociedade, torna-se uma teoria política e não organizacional como a Nova Gestão Pública.

Por fim, a governança pressupõe a manutenção do setor público, sobre certo grau de controle político e desenvolvendo estratégias capazes de sustentar a capacidade do governo em agir. Ao contrário da Nova Gestão Pública que defende a transformação do setor público. Assim, a governança transcende o governo, refere-se a estruturas governamentais colaborativas entre público e privado. A governança irá aparecer em formas institucionais diferentes e diferentes contextos organizacionais (PETERS; PIERRE, 1998).

Kooiman (2003) reforça em seus estudos uma importante característica que compõe o conceito de Governança Pública relacionando-o a uma perspectiva sociopolítica. Para o autor, a Governança Pública consiste num processo de interação que ocorre a partir do envolvimento de diferentes atores, tanto públicos como privados. A base do conceito de Governança Pública para o autor, portanto, reside na **interação** entre mercado, Estado e sociedade civil. Na dimensão sociopolítica de governança defendida por ele, não cabe mais ao governo, isoladamente, pensar num modelo de gestão para o Estado (KOOIMAN, 2003).

Segundo Kooiman (2003), as relações entre Estado, mercado e sociedade resultam em: a) sociedade política, quando há a interdependência e interpenetração entre sociedade e Estado; b) gestão pública, quando a interdependência e a interpenetração ocorrem entre mercado e Estado; e c) sociedade sustentável, quando a interpenetração incide sobre Estado, mercado e sociedade.

O autor ressalta também que o delineamento dessas interações, que são construções sociais com distintas características e, inclusive, limitações, pode sofrer com forças capazes de manter ou alterar a sua dinâmica. Essas forças, por sua vez, podem originar-se no que o autor denomina de nível intencional ou no nível estrutural. Assim, o quadro

analítico de Kooiman (2003) divide o conceito de interação entre esses dois níveis que, segundo o autor, influenciam um ao outro. Os elementos que compõe o nível intencional ou, da ação, e o nível estrutural serão detalhados, a seguir, no tópico que trata especificamente das características centrais da Governança Pública.

Rhodes (1996) entende Governança Pública enquanto um arranjo constituído por uma rede de atores, que se inter-relacionam e se que se auto-organizam visando o desenvolvimento de políticas públicas. De acordo com o autor, a governança pode ser definida como redes interorganizacionais e autoorganizadas que, para prestação do bem público, complementam mercados e burocracias. Por serem auto-organizadas, segundo Rhodes (1996), a governança baseada em rede vai além do governar com serviços sendo prestados pelos setores privados e voluntário. Isso ocorre em função dos vínculos interorganizacionais, que são constituídos por atores independentes.

A governança, para Bevir (2010), entende que a efetividade das instituições políticas depende da incorporação de diversos atores interessados dentro dos processos de decisão. Nesse caso a participação vai além da consulta, possibilitando uma relação de diálogo mais ativa com a sociedade (BEVIR, 2010). Assim, o sistema de governança defende uma maior participação além daquelas associados com a democracia representativa, defende uma gestão deliberativa dos processos decisórios. Importante destacar a ressalva do autor sobre o fato de que o sistema de governança incorpora valores à democracia representativa e não a substitui.

Cabe ainda destacar a contribuição de outros autores para o entendimento da concepção da Governança Pública. Para tanto, no Quadro 2.1, a seguir, são apresentadas as contribuições de alguns dos autores e suas principais obras, oriundas da pesquisa bibliométrica e estudadas para melhor compreender a temática da Governança Pública.

Quadro 2.1 – Contribuições de diferentes autores para o entendimento da concepção de Governança Pública.

| País | Autor | Contribuição |
|-----------|--------------------|---|
| Alemanha | Christoph Knill | Conceitua governança como "modos de coordenar a ação individual, seja como hierarquias, redes, associações ou mercados." (p.43). Traz a discussão relacionada à capacidade de governança como: "capacidade formal e factual dos atores públicos e privados de definir o conteúdo dos objetivos políticos e moldar os processos social, econômico e político, pelos quais esses objetivos são ofertados." (p.43) A capacidade da governança orienta a classificação do autor sobre quatro tipos ideais de governança. |
| | Isabella Proeller | Publicação com Laurence E. Lynn Jr - Ver observações realizadas na linha desse autor. |
| Austrália | Graeme A. Hodge | Vincula a discussão de accountability à temática da Governança Pública, nela há necessidade de reforçar mecanismos públicos de accountability. As cinco perspectivas de accountability classificadas pelos autores são: a) Accountability como controle parlamentar; b) concepção gerencialista da accountability; c) accountability como revisão judiciária ou quase-judiciária; d) accountability como relação consistente; e) accountability como mercado. |
| | Ken Coghill | |
| Dinamarca | Anders Esmark | A governança pode ir além da distinção entre mercado, hierarquia e redes. |
| | Anne Reff Pedersen | Trabalham na perspectiva de governança em rede e o objetivo consiste no desenvolvimento de critérios normativos para avaliar a qualidade democrática dessa governança. Enquanto alguns pesquisadores afirmam que as redes de governança representam uma ameaça à democracia, porque eles tendem a minar os princípios e as instituições de democracia representativa, outros defendem que as redes de governança ajudam a fortalecer a democracia, porque tratam das deficiências cruciais da democracia representativa por meio da participação, deliberação e contestação. Assim, as redes de governança podem ser concebidas como uma articulação estável de atores interdependentes, mas funcionalmente autônomos que interagem uns com os outros através de negociações. |
| | Eva Sørensen | |
| | Jacob Torfing | |
| | Karina Sehested | |
| | Trine Fotel | |

| Pais | Autor | Contribuição |
|----------------|-----------------------------------|--|
| Estados Unidos | Carolyn J. Hill | Conceituam governança como "regimes de leis, normas, decisões judiciais, e práticas administrativas que restringir, prescrever e possibilitar o fornecimento de bens publicamente apoiados e serviços." (Lynn, Heinrich, & Hill, 2001, 7). Além disso, o termo "multinível" refere-se a pesquisa que busca identificar sistematicamente as relações causais entre dois ou mais níveis de governança, por exemplo, entre as estruturas organizacionais e de estratégias de gestão ou entre estratégias de gestão e resultados da prestação de serviços. Também apresentam a Lógica da Governança. |
| | Laurence E. Lynn Jr. | |
| | Jonathan B. Justice | Publicação com Chris Skelcher - Ver observações realizadas na linha desse autor. |
| | Robert B. Denhardt | Traz a discussão de governança democrática em rede, no contexto do modelo do Novo Serviço Público. A concepção da governança democrática em rede está vinculada à idéia de abrir o processo da política pública para um conjunto de múltiplos interesses e atores. |
| Holanda | Walter J. M Kickert | Na Governança Pública a interação entre o contexto político e societal desempenha um papel crucial. Ela vai além de uma gestão pautada na eficácia e eficiência, consiste na gesta de redes complexas formada por diferentes atores com conflitantes interesses. |
| Irã | Farzad Didehvar | Governança compreende as tradições, instituições e processos que determinam como o poder é exercido. Consiste no esforço para atender às necessidades de bem-estar dos cidadãos em uma melhor forma através de parcerias com outros elementos da "sociedade civil". A Governança Pública exige o redesenho dos processos organizacionais. Ela é o resultado de interações entre as diversas partes interessadas, que possuem diferentes objetivos e percepções. Governança envolve não só a cooperação, mas também concorrência e gestão de conflitos. A fim de ter uma gestão eficaz dessa concepção estratégias de redes se fazem necessárias. |
| | Hasan Danaee Fard | |
| Portugal | João Carlos Vassalo Santos Cabral | O processo de governança representa uma continuação do conjunto de articulação de adaptações políticas e administrativas do Estado em reação às mudanças na sociedade. A abordagem tradicional, marcada pela centralidade da intervenção estatal e pela estrutura hierárquica do sistema de governo, já não corresponde mais com a realidade. A Governança não é mais exclusivamente ou mesmo principalmente, uma mero instrumento para a estratégia, tendo-se tornado um fim em si, um conceito para mudar, e uma doutrina autônoma para a prática de modernização. |
| | José Luís Mourato Crespo | |

| País | Autor | Contribuição |
|-------------|----------------|---|
| Reino Unido | Chris Skelcher | Realização de projetos de pesquisa que consolidaram ferramenta de avaliação da governança. Além disso defende que os tres desafios do desenho institucional da governança estão vinculados à legitimidade, o consentimento e accountability. |
| | Elke Löffler | Apresentam trabalhos de avaliação da qualidade da Governança Pública com indicadores e modelos. Entendem Governança Pública como maneiras pelas quais as partes interessadas interagem uns com os outros, a fim de obter resultados de políticas públicas. Trazem 10 características relacionadas à avaliação: • envolvimento dos cidadãos, • transparência, • accountability, • agenda de igualdades e inclusão social; • comportamento ético e honesto, • equidade (procedimentos justos e devido processo legal), • capacidade de competir em um ambiente global, • capacidade de trabalhar eficazmente em parceria, • sustentabilidade e • o respeito pelo Estado de direito. |
| | Tony Bovaird | Trabalha com a perspectiva de "parceria" enquanto instrumento político onde decisões são feitas de forma colaborativa por uma mistura de atores estatais de diferentes níveis territoriais - supranacionais, nacionais, ao lado de atores não-estatais. |
| | Ian Bache | Trabalha com a perspectiva de "parceria" enquanto instrumento político onde decisões são feitas de forma colaborativa por uma mistura de atores estatais de diferentes níveis territoriais - supranacionais, nacionais, ao lado de atores não-estatais. |
| Suíça | Dirk Lehmkuhl | Publicação com Christoph Knill - Ver observações realizadas na linha desse autor. |
| | Kuno Schedler | Publicação com Laurence E. Lynn Jr - Ver observações realizadas na linha desse autor. |

Fonte: a autora, com base nas obras de KNILL; LEHMKUHL, 2002; HILL, LYNN Jr, PROELLER; SCHEDLER, 2005; HODGE; COGHILL, 2007; ESMARK, 2009; ROBICHAU; LYNN Jr, 2009; JUSTICE; SKELCHER, 2009; DENHARDT, 2012; KICKERT, 1997; DIDEHVAR; DANAEFFARD, 2010; CRESPO; CABRAL, 2010; SKELCHER, 2010; BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; BACH, 2010; SØRENSEN; TORFING, 2005; TORFING, SØRENSEN; FOTEL, 2009; PEDERSEN, SEHESTED; SORENSEN, 2011.

2.3.3 Os atores: Estado, mercado e sociedade na concepção da Governança Pública

O envolvimento de diferentes atores no regime de Governança Pública parece ser compartilhado pelos estudiosos do tema, quando da elaboração de seus conceitos. Fundamentada nas definições supracitadas pode-se considerar que a Governança Pública consiste num tipo de gestão orientada pelo compartilhamento de diversos interesses no processo decisório e de implementação das ações públicas.

Segundo Klaus Frey (2004), a partir dos estudos feitos pelo autor das obras de Kooimann, como concepção de *Governança Interativa*, a Governança Pública prevê o compartilhamento das ações públicas entre os atores da sociedade na busca de melhores resultados das políticas públicas, tanto do ponto de vista do desempenho administrativo, como da legitimidade democrática. A abordagem interacionista de Jan Kooiman (2003) concebe a governança como um produto das interações no sistema que está sendo governado. Tanto o Estado como atores da sociedade possuem espaços de intervenção nas relações entre governantes e governados, entre atores públicos e privados, e entre as instituições e as forças sociais que elas regulam. Para o autor, reconhecer a importância das interações explica como a direção é possível.

Dessa forma, o conceito de Governança Pública não se restringe apenas aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, mas, ao ultrapassar o marco operacional, incorpora questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais (SANTOS, 1997). O modo com que os governos articulam e coordenam suas políticas, seus arranjos institucionais, a cooperação entre os diversos atores sociais e políticos e a sua forma de organização institucional são alguns aspectos avaliados pela Governança Pública.

De acordo com Ronconi (2008), a Governança Pública pressupõe relações conflituosas, marcadas por consensos, dissensos e conflitos, devido ao fato de ser um tipo de gestão do Estado. Essa, por sua vez, articula as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, e interagindo com sociedade civil e mercado. Essa interação ocorre, de acordo com a autora, em função do surgimento de demandas por uma gestão compartilhada das políticas públicas.

Na Governança Pública, a gestão da coisa pública envolve a participação de diversos atores e gera espaços participativos de decisão e controle social. Nessa perspectiva, a Governança Pública, enquanto formato

institucional, não implica apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos, vai além e pressupõe a articulação das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão (PAULA, 2005; RONCONI, 2008). Portanto, a capacidade de governança no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas constitui-se por dois aspectos: a) a criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento dos grupos organizados da sociedade; e, b) a capacidade operacional da burocracia governamental. Dessa forma, um entendimento mais abrangente e crítico da concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas poderá concretizar-se quando se ultrapassam questões meramente operacionais e se incorporam questões relativas à cultura política, como permite a perspectiva da Governança Pública (BENTO, 2003; FREY, 2004; RONCONI, 2008; SANTOS, 1997).

Assim, segundo Secchi (2009), a governança denota: a) pluralismo – “diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas.”; b) neoliberalismo – “mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos.”; e c) “Resgate da política dentro da administração pública - diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.” (SECCHI, 2009, p. 359).

As redes, como elemento de Governança Pública, também são destacadas nos estudos de Mark Bevir. Para o autor (2010), o sistema de governança inclui redes e parcerias, enquanto arranjos mais eficientes do que aqueles proporcionados pelas hierarquias e, por permitirem diálogo e consensos podem promover a legitimidade política das ações governamentais.

Dessa forma, o sistema de governança pressupõe *empowerment* da sociedade civil, diálogo e participação e, para isso, cabe ao Estado alterar a natureza e o papel das instituições não governamentais e promover a inclusão de atores não estatais dentro do processo político, nas etapas de tomada de decisão das políticas públicas (Bever, 2010). Ainda de acordo com o autor, a governança expande a participação democrática e para tanto, possui como princípios normativos a participação, a *accountability*, a efetividade e a coerência. O Estado passa a estabelecer parcerias com os grupos voluntários e do mercado.

As redes, constituídas por essas parcerias entre diferentes atores são consideradas por Rhodes (1996), como arranjos institucionais formais e

informais entre atores governamentais e outros. Esses atores compartilham interesses e valores e negociam, no âmbito dos arranjos estruturados, o desenvolvimento de políticas públicas. Os atores públicos e privados neste contexto interagem, partilhando poder, acordando regras, construindo confiança e estabelecendo comunicação.

Assim como Kooiman (2003), Bevir (2010), Rhodes (1996), Heidemann e Kissler (2006) também consideram as alianças, as parcerias e as redes, enquanto arranjo, formal ou informal, aberto a todos os participantes interessados como matéria prima para o desenvolvimento da Governança Pública.

Para finalizar a discussão sobre redes, cabe ainda contextualizá-las no âmbito dos processos de políticas públicas, já que são consideradas elementos para a constituição da Governança Pública. Para tanto, importante destacar o trabalho de Peters (2000) que, ao analisar o processo de implementação de políticas públicas, chama a atenção para as mudanças que vêm ocorrendo nessa etapa, principalmente, quanto à constituição de redes com diferentes atores.

O autor apresenta ainda duas conceituações relevantes para o entendimento das redes e sua associação com a discussão de Governança Pública. Retomando os estudos de Bruijn and ten Heuvelhof (1995 *apud* PETERS, 2000), duas características podem ser consideradas como causas da eficácia das redes na implementação de políticas. Segundo os autores estudados por Peters, as características são:

- ✓ Formalidade plural – algumas redes são mais integradas do que outras, sendo possível tratá-las como uma organização única.
- ✓ Auto-suficiência – Algumas redes são mais auto-suficientes do que outras e, portanto, conseguem proteger-se da influencia de outras redes e manterem uma homogeneidade interna relativa. Por serem auto-suficientes podem ter mais sucesso na implementação por conseguirem acordos sobre os objetivos a atingir.

A natureza dessas novas estruturas, ressalta o autor, deve ser compreendida, pois geram impactos no administrar políticas e na sua vida política e administrativa. As redes, segundo Peters (2000), são diferentes umas das outras e suas estruturas podem gerar consequências distintas para as políticas públicas.

Ao governo, portanto, nessa perspectiva de governança, cabe o desafio de promover essas redes, essas novas formas de cooperação. Com

isso o governo concebe um novo modo de governar a sociedade (Rhodes, 1996).

Esse novo modo de governar, na perspectiva da Governança Pública, é marcado, segundo Bevir e Rhodes (2001), como resultado de disputa de significados entre os diversos atores envolvidos no processo. Para os autores, os dilemas são frequentes, distintos uns dos outros, envolvem tradições e uma disputa política. Ao mesmo tempo que a Governança Pública, enquanto formato institucional, realiza a gestão da coisa pública de forma participativa com diversos atores, ela também proporciona espaços para reivindicações e disputas. Essa é uma das razões que a Governança Pública não significa apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos, mas também sociopolíticos da gestão. Ocorre, assim, uma democratização do Estado, uma reforma na relação Estado-sociedade e uma renovação de seus critérios de atuação.

Com isso, o papel do Estado na governança não é criar a ordem, mas facilitar as interações sociopolíticas e incentivar arranjos institucionais para lidar com problemas (BEVIR, 2010).

Para Heidemann e Kissler (2006, p.483) o Estado tradicional vem se transformando:

[...] de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

O Estado, nesta concepção de Governança Pública, amplia suas atribuições, deixa de ser apenas prestador direto de serviços públicos específicos, determinados legalmente e transforma-se num Estado co-produtor do bem público, ainda que na condição de responsável principal. Para que isso ocorra, ele age em parceria com o setor privado e outros agentes sociais.

Ainda de acordo com os autores, os setores privados e as organizações do terceiro setor são valorizados perante o setor público, isso porque o Estado na estrutura de Governança Pública torna-se “ativador” e age sobre os dois setores, com o propósito de mobilizar recursos e ativar as forças da sociedade civil (HEIDEMANN; KISSLER, 2006).

A transição de um Estado gestor, hierárquico, para um Estado cooperativo, atuando em conjunto com a sociedade, reflete o agrupamento promovido pela Governança Pública, entre a lógica do Estado, marcada pela estrutura hierárquica, a lógica do Mercado, com ênfase na concorrência e a lógica da Sociedade Civil, balizada pela comunicação e confiança (HEIDEMANN; KISSLER, 2006). Esse agrupamento ocorre a partir de arranjos de atores, como as redes, por exemplo.

A maior articulação, promovida pelo modelo de Governança Pública, entre Estado e sociedade, recupera a importância do Estado que passa a entrar em sintonia com os diferentes atores da sociedade, construindo espaços de discussão e de compartilhamento de poder político, visando o desenvolvimento de políticas públicas.

2.3.4 A caracterização da concepção da Governança Pública

O que caracteriza essa concepção de governança, que vem sendo constituída em paralelo ao desenvolvimento das administrações das organizações públicas e das teorias é o que se pretende verificar nesta dissertação. Essa perspectiva de Governança Pública permite uma avaliação abrangente e crítica referente à concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas, já que ela ultrapassa questões meramente operacionais e incorpora questões relativas à cultura política.

Diante das considerações apresentadas pelos diferentes autores adotados nesta fundamentação teórica é possível perceber que existem algumas características de Governança Pública que auxiliam sua verificação em termos práticos. Além do papel do Estado e da existência das redes como fundamentais para o entendimento da concepção, importante ressaltar outros atributos que a constitui e caracterizar esses dois já identificados.

A seguir se recuperam as construções teóricas dos autores até então apresentados para facilitar a compreensão da Governança Pública em aspectos mais práticos. Para evitar duplicidades optou-se por destacar neste tópico apenas os teóricos com estudos expressivos no cenário internacional. Autores do cenário nacional, que apresentaram contribuições em relação aos elementos que caracterizam a Governança Pública, também são destacados. Em relação ao cenário nacional, grande número de estudos teóricos e empíricos foi examinado. No entanto, boa parte deles não se alinhava ao conceito de Governança Pública adotado neste trabalho. Em função disso, não foram utilizados conceitualmente para definir as características da Governança Pública.

Na tese de Ronconi (2008), retomando a obra de Jann (2002), foram consideradas como implicações práticas da governança:

- ✓ a co-produção dos serviços públicos
- ✓ a interação entre Estado, mercado e sociedade civil
- ✓ compartilhamento de responsabilidades
- ✓ cooperação e diálogos

Segundo Ronconi (2008), a partir dessas implicações o cidadão não se limita apenas a fazer reivindicações ao Estado, mas sim participa dos processos decisórios nas instâncias deliberativas constituídas pelo Estado. Além dessa **dimensão sociopolítica** da gestão, preocupada com a participação da sociedade nos processos decisórios, o modelo de Governança Pública busca também o equilíbrio com a **dimensão institucional-administrativa**, vinculada às questões de administração (planejamento, direção, controle) e articulação do arranjo institucional da Governança Pública.

Mesmo compartilhando de discussão semelhante, Secchi (2009), denomina outros elementos da Governança Pública. Segundo o autor, para envolver os cidadãos na construção de políticas públicas, o arranjo institucional da governança faz uso de mecanismos de: a) **democracia deliberativa**, como os planejamentos e orçamentos participativos e os conselhos deliberativos; e b) **redes de políticas públicas**, que envolve a coordenação de diferentes atores estatais e não estatais nas operações do governo e as parcerias público privadas.

Esses mecanismos, no modelo de Governança Pública, são utilizados com base em alguns elementos, elencados por Secchi (2009) a partir da definição de conceitos de sensíveis do autor Patton (1990). Os elementos são:

- ✓ Função sistêmica – do modelo de Governança Pública é “controle”, já que a ênfase do modelo reside no envolvimento de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas. Esse envolvimento é uma estratégia utilizada para que ocorra o controle social sobre as ações públicas.
- ✓ Relação sistêmica com o ambiente – as fronteiras do setor público são suavizadas, principalmente pela utilização, por parte do setor governamental dos mecanismos de práticas deliberativas e das redes de políticas públicas.
- ✓ Separação entre política e administração – Há uma superação da distinção entre política e administração, devido a descentralização

do poder de decisão e o envolvimento de diferentes atores, inclusive da comunidade dos burocratas, no desenho das políticas públicas.

- ✓ Função administrativa essencial – reside na função de direção, ou seja, as atividades de liderança e coordenação das redes de políticas públicas, buscando soluções para os problemas coletivos.
- ✓ Tratamento que a administração pública tem com o cidadão – os cidadãos na Governança Pública são parceiros com os quais se constrói, de forma integrada, o desenho das políticas públicas.

Outros elementos relevantes para a caracterização do modelo de Governança Pública são encontrados nas explicações de Heidemann e Kissler (2006). Com base em estudos empíricos na Alemanha sobre os *Pactos Municipais de Trabalho* os autores respondem que a governança se realiza, na prática por meio:

- ✓ Enfoque pluralista – marcam as concepções de Governança Pública, que pressupõem a construção de arranjos institucionais abertos aos diferentes atores interessados em participar.
- ✓ Novo modelo político – refere-se ao modelo constituído pelas alianças e redes que compõem a Governança Pública. Ele situa a situação entre “os extremos da regulação político-administrativa autônoma e da auto-regulação pura de mercado”.
- ✓ Consenso e cooperação – as relações entre os atores baseiam-se em processos de construção de consenso e cooperação.
- ✓ Negócio de troca – é o que ocorre nas alianças e nas redes, onde “vale o princípio da reciprocidade, subentendendo-se que cada parceiro, no curso de uma compensação de interesses, pode almejar um ganho pela cooperação.”
- ✓ Acordo - é um dos principais pressupostos para uma cooperação entre aliados. O modelo de Governança Pública pressupõe a aprovação dos atores participantes e de suas organizações. Somente através de acordo é possível realizar as atividades das alianças.
- ✓ Condução ou coordenação – são necessárias ao desenvolvimento das alianças e das redes. Para que ocorra o trabalho constante de discussão e troca entre os atores, é importante que o processo seja conduzido e coordenado.

- ✓ Avaliação – refere-se ao controle de desempenho das relações de cooperação. Com isso, as falhas podem ser detectadas e retificadas. Também por meio da avaliação é possível conhecer os resultados planejados bem como outros efeitos oriundos das alianças e redes.

Ainda segundo Heidemann e Kissler (2006), as avaliações científicas sólidas sobre os resultados da Governança Pública ainda são raras. Para os autores, há carência de elementos que identifiquem diferentes interesses e racionalidades de ação dos atores que se envolvem em arranjos de Governança Pública. Há dificuldade de considerar se trabalhos pontuais de cooperação podem ser compreendidos, ou então, transformados e arranjos permanentes de Governança Pública. Faltam inclusive elementos para determinar a capacidade de resolução de problemas. Considerando essas limitações que se desenvolve este estudo e nesta etapa mapeia-se algumas conceituações utilizadas pelos estudiosos do tema.

Dando continuidade, portanto, neste mapeamento, seguem as contribuições de Peters e Pierre. De acordo com Peters (2000), a literatura em geral sobre ferramentas administrativas versa sobre a eficácia e eficiência dessas ferramentas para o atingimento dos objetivos dos programas políticos. Além disso, discute-se a visibilidade dessas ferramentas, bem como a sua aceitação com o público.

Peters (2000) observa que as questões tendem a relacionar as particularidades funcionais das ferramentas com o sistema político, ao invés de tratar de seus efeitos externos. Para o autor, essa preocupação deve não apenas considerar a funcionalidade das ferramentas no âmbito do poder público, mas também na sua utilização em casos de redes, já que um instrumento administrativo pode produzir resultados distintos quando aplicado em uma situação que envolve apenas o ator governo e em situações envolvendo diversos atores.

O analista é exigido a pensar em três questões principais: **o instrumento, o problema político e a técnica administrativa**. Inicialmente, Peters (2000) ressalta que alguns formuladores de políticas têm utilizado o mesmo instrumento para quase todos os problemas.

Dependendo das implicações que os instrumentos têm para gestão, eles podem ser classificados em tipos. Alguns são projetados para atuarem diretamente na população alvo, outros para atuarem indiretamente. Para Peters (2000), grande parte da literatura concentra-se nos processos, acreditando no pressuposto de que, se bem geridos, os resultados sairão

conforme o planejado. Na literatura em geral sobre ferramentas não há considerações sobre seu processo de escolhas.

De acordo com o autor, estilos de administração mais legalistas, que se concentram nos procedimentos, é propício que adotem ferramentas que dependem da aplicação de leis. Já estilos de gestão mais políticos, oriundos dos anglo-saxônicos e escandinavos, tendem a usar ferramentas que dependam de interações mais complexas e adéquam-se mais a utilização de ferramentas que promovam mais liberdade de ação.

Tratado a importância do processo de escolha das ferramentas gerenciais adequadas, cabe destacar a contribuição dos autores sobre os atributos que compõem a Governança Pública. De acordo com Peters e Pierre (1998) os atributos são:

- ✓ Importância das Redes – as redes são umas das características dominantes do modelo de governança, conforme detalhadas anteriormente.
- ✓ Controle para influência – Na governança o Estado transfere sua capacidade de controle direto para influenciar. Há uma via de mão dupla entre a interação das organizações, não governamentais e governamentais. E cabe ao governo formar ligações interorganizacionais estratégicas.
- ✓ Combinando recursos públicos e privados – Para os autores a utilização das redes leva a uma mistura dos recursos públicos com os recursos privados. Essa mescla pode ocorrer de diversas maneiras como, por exemplo, a criação de parcerias entre atores governamentais e atores do setor privado. Resultado disso pode ser, em alguns casos a junção dos setores públicos e privados em uma única organização. No quadro da Governança, de acordo com Peters e Pierre (1998), formatos organizacionais híbridos são constituídos, permitindo o mútuo aproveitamento dos recursos e a mistura entre atributos públicos e privados, o que não seria possível nos arranjos estruturais convencionais.
- ✓ Uso de múltiplos instrumentos – refere-se ao desenvolvimento de meios alternativos para elaborar e implementar políticas públicas. Para os autores, inovar na seleção dos instrumentos pode ser visto como a capacidade do modelo de Governança Pública em usar uma maior gama de instrumentos, além do que é usado pelo setor público tradicional. Em geral, segundo os autores, os governos optam por instrumentos mais familiares e de intervenção mais direta. No entanto, o modelo de governança permite a utilização

de outros instrumentos, de intervenção menos direta, para o alcance dos objetivos das políticas. Acredita-se ainda na maior efetividade desses instrumentos quando utilizado pela rede de atores da governança.

Outras características do modelo são destacadas por Peters e Pierre (1998), como a questão da liderança política. Na Governança Pública essa liderança está menos ligada a cargos eletivos formais e mais a questões de empreendedorismo político. Nessa perspectiva os líderes políticos têm uma responsabilidade pelo desenvolvimento de redes e do intercâmbio de recursos público e privados.

Outra abordagem relevante de Peters e Pierre (1998) é sobre a competição. A ideia de que a competição aumenta a eficiência dos serviços, segundo os autores, é um bom exemplo de ideais corporativos penetrando no setor público. Como consequência ela traz o relaxamento do extensivo controle político sobre o serviço público e a discricionariedade substantiva para os níveis mais baixos da organização. A concorrência no serviço público é o cerne da Nova Gestão Pública. Já a governança é menos dependente da concorrência. Ela está mais preocupada com a mistura entre recursos públicos e privados do que com a concorrência.

Para Kooiman (2003), o conceito central do modelo de Governança Pública é o de **interação**. Para melhor explicá-lo o autor o divide nos níveis intencional e estrutural. No nível intencional, os atores sociais que interagem fazem uso dos elementos centrais da governança que são: imagem, instrumento e ação.

- ✓ **Imagens** – fruto da análise crítica, das crenças e conhecimentos de cada ator quando estão no contexto real de uma questão social ou desafio. Elas podem significar coisas diferentes para cada um deles e é formada durante um processo de observação de uma interação no nível da ação ou estrutural.
O nível estrutural refere-se ao ambiente sociocultural que ocorre no ambiente onde se forma a imagem. A imagem real da governança, segundo o autor é diferente da imagem ideal de uma esfera pública aberta e ativa.
- ✓ **Ação** – marcada por pressupostos, ou seja, sistema de crenças que influenciam o processo de análise e tomada de decisão; por conhecimento, que se refere às informações técnicas utilizadas pelos atores no processo de interação; e ideias, usadas nos processos de criação em interações. Tanto as ideias, pressupostos

e conhecimentos são necessários à constituição de uma imagem na governança.

- ✓ Instrumento – vinculam a imagem à tomada de ação. Isso ocorre porque a imagem condiciona a escolha do instrumento que, por sua vez, tem sua aplicação relacionada com a ação. Há grande variedade de instrumentos sendo utilizados na prática da governança, segundo Kooiman (2003). Os atores que integram um processo de governança podem escolher instrumentos já existentes, podem criar novos instrumentos ou ainda, desenvolver novas bases para construção de instrumentos de longo prazo.

Vale ressaltar a observação de Kooiman (2003) em que as ações, ao ocorrerem no nível intencional das interações, são influenciadas pelas circunstâncias sociopolíticas que as envolvem e, conseqüentemente, podem ser limitadas ou potencializadas pelas mesmas. Uma dessas ações, fundamentais para o processo de Governança Pública é a coordenação, que é capaz de atenuar a complexidade social e, por isso, responsável pela ligação entre os elementos de imagem e instrumento.

Conforme afirma Kooiman (2003), no contexto sociopolítico, os atores que interagem no processo da Governança Pública, devem ser capazes de colocar em ação o instrumento escolhido com base na imagem formada. Assim, para operacionalizar a governança, Kooiman (2003) apresenta um conjunto de cinco ações.

- ✓ Ordenar a diversidade – significa identificar quem está vivendo o problema, fazer um inventário dos problemas enfrentados
- ✓ Reduzir o primeiro nível de complexidade – significa identificar as interações relevantes e suas relações mútuas. Fazer um inventário das interações relevantes.
- ✓ Analisar a dinâmica da questão, buscando encontrar pontos de tensão das interações relevantes.
- ✓ Criar um sistema-solução analisando a complexidade, diversidade e dinâmica – refere-se à sistematização das possíveis soluções, a partir de, primeiro, elencar as soluções, examiná-las e procurar a mais adequada ao seu problema, o ponto de tensão.
- ✓ Limitar o problema que será alvo da governança – está relacionada com a decisão quanto aos aspectos a priorizar.

A partir das considerações teóricas apresentadas, foi possível identificar que a concepção de Governança Pública, neste trabalho adotada, demanda análises nas dimensões institucional-administrativa e sociopolítica da gestão. As referidas dimensões permitem sistematizar os atributos extraídos do construto teórico a serem validados entre os especialistas. A sistematização dos atributos nas referidas dimensões de análise é desenvolvida no capítulo a seguir, quando da definição operacional da categoria de análise.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são descritos os métodos e as técnicas utilizadas na pesquisa, bem como seu delineamento. Para a seleção do instrumental metodológico foram consideradas, conforme apresenta Lakatos e Marconi (1991), questões como o problema a ser estudado, a natureza do fenômeno que envolve a pesquisa, bem como seus objetivos.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A presente dissertação constitui-se em uma pesquisa de caráter científico. De acordo com o Köche (1997), a investigação científica ocorre para que se construam respostas ou soluções para problemas decorrentes de algum fato ou conjunto de conhecimentos teóricos que não proporcionam respostas que satisfazem aos pesquisadores. Para tanto, de forma **dedutiva**, analisou-se o campo de conhecimento já consolidado, conforme apresentado na seção anterior, o que permitiu a formulação do problema desta pesquisa. As respostas ao problema podem contribuir, consolidando ou refutando, características, particulares e limitadas ao escopo desta análise, do campo de conhecimento sobre a Governança Pública. A segurança científica que requer esse tipo de estudo foi buscada através de técnicas e observações sistematizadas, que estão detalhadas na sequência.

De forma a atender aos objetivos da pesquisa entende-se que seu processo de desenvolvimento se deu, predominantemente, por meio da **abordagem qualitativa**. A abordagem é, portanto, definida com base na natureza do problema que se investigou e no tipo de análise desenvolvida (MINAYO, 1994). Com isso, justifica-se a abordagem qualitativa, por este estudo tratar de um fenômeno que requereu uma interpretação qualitativa, ou seja, a elaboração de uma matriz de análise com atributos que caracterizam a Governança Pública. Em **termos quantitativos** têm-se as questões relacionadas ao universo da pesquisa e à coleta de informações. Por sua vez, os resultados obtidos com essa coleta subsidiaram as conclusões da pesquisa e seu nível de generalização.

Corroborar-se a classificação da abordagem qualitativa com o argumento de Richardson (1989) em que o processo de análise do problema, se não empregar instrumental estatístico, demanda um método qualitativo, como ocorreu nesta dissertação que, a partir do fenômeno analisado e dos materiais coletados, orientou-se pelo enfoque

qualitativo. Na mesma linha, Triviños (1994) defende o fato de que pesquisas de natureza qualitativa não precisam basear-se em informação estatística. O que não as tornam especulativas e garantem uma validade conceitual capaz de contribuir para o pensamento científico. A validade conceitual desta pesquisa qualitativa foi obtida por meio dos dados coletados. Para Godoy (1995b) na pesquisa qualitativa a palavra escrita ocupa lugar de destaque e os dados não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo.

Sendo assim, a presente dissertação consolidou-se por meio de uma pesquisa que, considerando a conceituação apresentada por Triviños (1987, p.109), pode caracterizar-se como **descritiva**. O foco do estudo descritivo reside em conhecer as características, as informações e os fatos sobre o que se deseja pesquisar (TRIVIÑOS, 1987). Isso foi realizado ao definir como objetivo específico, contextualizar a Governança Pública, investigando seu construto teórico-empírico, o que culminou no objetivo geral de elaborar uma matriz de análise com atributos que caracterizam a Governança Pública, a partir da perspectiva de especialistas da temática. Caracteriza-se também, segundo Gray (2012), como uma pesquisa de levantamento **analítica**, já que além de descrever o tema estudado, propôs relações entre as dimensões de análise da Governança Pública e os atributos que a caracterizam.

3.2 UNIVERSO DA PESQUISA

Considerando a importância da evidência empírica foram delineadas as questões relacionadas ao universo da pesquisa.

O universo da pesquisa consiste em pesquisadores, nacionais e internacionais, que possuem produção bibliográfica sobre o tema da Governança Pública. A partir de uma pesquisa **bibliométrica** em base de dados do portal de periódicos, chegou-se a amostra intencional de 73 especialistas que produzem sobre o tema.

A amostra intencional, segundo Marconi e Lakatos (1982), é utilizada quando o pesquisador está interessado na opinião de determinados elementos da população. Para Triviños (1994), a pesquisa qualitativa, de fundamentação teórica, pode usar recursos intencionais para fixar a amostra, ou seja, pode procurar uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão do estudo, por isso, não é preocupação deste tipo de pesquisa a quantificação da amostragem. Para tanto, buscou-se os indivíduos que apresentavam vinculação mais significativa com o problema investigado. Diante do exposto, demonstrou-se que a estratégia para

definição da amostra intencional desta pesquisa foi a “amostragem por critérios” (GRAY, 2012). Para o autor, a amostragem por critérios faz com que a amostra seja selecionada considerando o foco principal do estudo que, neste caso, consiste na elaboração de uma matriz de análise com atributos que caracterizam a Governança Pública. Na amostragem por critérios, todos os casos escolhidos da amostra devem respeitar determinado critério que atenda ao foco de estudo (GRAY, 2012). Neste trabalho o critério utilizado na formação da amostra intencional foi o fato de serem estudiosos do tema da Governança Pública.

Para complementar a caracterização do tipo de amostragem são descritas as etapas e procedimentos adotados durante a pesquisa bibliométrica.

3.2.1 Etapa 1 – Escolha das bases de dados

Na primeira etapa foram selecionadas seis bases de dados, escolhidas em função de sua importância acadêmica e de seus periódicos.

Academic Search Complete foi uma delas. De acordo com informações do Portal de Periódico da CAPES, esse banco de dados é um dos mais valiosos e mais abrangentes do mundo, com mais de 7.900 periódicos de textos completos. Além do texto completo, esse banco de dados oferece indexação e resumo para mais de 11.900 periódicos e um total de mais de 12.000 publicações, incluindo monografias, relatórios, anais de conferências etc. O banco de dados apresenta conteúdo que remonta a 1887. São exemplos de periódicos encontrados nessa base: *Administrative Theory & Praxis*, *Governance*, *Policy Studies Journal*, *West European Politics* e *Political Studies*.

Outra base pesquisada foi a **Public Administration Abstracts** que, segundo informações do Portal de Periódico da CAPES, possui registros bibliográficos de áreas essenciais relacionadas à administração pública, incluindo teoria da administração pública e outras áreas essenciais de relevância para a disciplina. A base contém mais de 88 mil registros, selecionados de fontes importantes da disciplina como os periódicos *Journal of Public Economics*, *Public Administration* e *Public Administration Review*.

Academic Search Premier também foi pesquisada por ser uma base de dados multidisciplinar. A procura por uma base multidisciplinar ocorreu devido a necessidade de pesquisar materiais em outras áreas além da administração como, por exemplo, a da ciência política. O que vem corroborar com a abordagem multidisciplinar utilizada na

fundamentação teórica desta dissertação. A Academic Search Premier fornece textos completos para mais de 8.500 periódicos, com arquivos que datam de 1975. Como exemplo dos mais de 1.000 títulos de periódicos, pode-se citar: American Journal of Political Science, British Journal of Sociology, Central European History e Political Science Quarterly.

De forma a otimizar a pesquisa nas bases supracitadas, Academic Search Complete, Public Administration Abstracts e Academic Search Premier, a busca foi realizada através do Portal da **EBSCOHOST**, que congrega essas três bases.

Além disso, foi realizada pesquisa na base **SCOPUS**, que contém dados de resumos e de citações da literatura científica e de fontes de informação de nível acadêmico na Internet. Indexa mais de 15 mil periódicos, cerca de 265 milhões páginas da Internet, 18 milhões de patentes, além de outros documentos.

Foi realizada também pesquisa na base de dados da **Web of Science**. Segundo informações do Portal de Periódico da CAPES, ela é uma base multidisciplinar que indexa somente os periódicos mais citados em suas respectivas áreas. É também um índice de citações, informando, para cada artigo, os documentos por ele citados e os documentos que o citaram. Possui hoje mais de 9.000 periódicos indexados.

No intuito de abranger também os trabalhos acadêmicos sobre Governança Pública desenvolvidos no Brasil foi realizada pesquisa na Base **SciELO.Org**. A Scientific Electronic Library Online - SciELO é uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos, com textos completos e sites com periódicos de acesso gratuito da rede Scielo que congrega produções da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Espanha, Portugal e Venezuela.

3.2.2 Etapa 2 – Pesquisa específica em cada base de dados

Definidas as bases de dados, partiu-se então para pesquisa específica em cada uma delas. O termo pesquisado para a coleta dos artigos foi “*public governance*” e os demais filtros foram selecionados considerando as opções oferecidas pela base e as áreas relacionadas ao estudo, conforme detalhado na Tabela 3.1. A busca nas bases totalizou 174 artigos, analisados na etapa subsequente.

Tabela 3.1 – Resultado da pesquisa nas bases de dados.

| Base | Termo de Busca | Termo presente em | Tipo do Texto | Áreas relacionadas | Idioma | Resultado |
|-----------------------------------|---------------------|------------------------------------|---|--|--|------------|
| EBSCO | "public governance" | Qualquer parte do texto | Texto completo de jornais acadêmicos e periódicos | Administração Pública, Planejamento Político, Política de Governo e Ciência Política | Não era necessário filtro, pois todos estavam em inglês. | 44 |
| SCOPUS | "public governance" | Qualquer abstract ou palavra chave | Texto completo/artigo | Ciências sociais e humanas | Inglês e Português | 75 |
| Web of Science | "public governance" | Titulo | Texto completo/artigo paper | Administração Pública e ciência política humanas | Inglês | 31 |
| SciELO Org | "public governance" | Qualquer parte do texto | Texto completo/artigo | | Não foi necessário filtro, pois todos estavam em inglês, português e/ou espanhol | 24 |
| Total de artigos coletados | | | | | | 174 |

Fonte: dados da pesquisa

Obs.: Os filtros foram aplicados considerando as opções fornecidas pelas bases de dados, o que impossibilitou a padronização.

3.2.3 Etapa 3 – Análise dos resultados obtidos na Etapa 2 – artigos

Na Etapa 3, fase mais analítica, fez-se o reconhecimento e a leitura dos 174 artigos coletados na Etapa 2. A análise norteou-se na verificação de duas questões principais e uma complementar.

Questão Principal 1 – Se o autor, no artigo coletado, faz uma discussão sobre o conceito de Governança Pública.

Questão Principal 2 – Se o autor, no artigo coletado, apresenta um conceito de Governança Pública entendida como modelo de gestão pública.

Os autores que atenderam as duas questões, simultaneamente, foram considerados na amostra da pesquisa.

Como muitos trabalhos atendiam a Questão Principal 2 e traziam em suas referências, autores importantes, já conhecidos na fundamentação teórica desta dissertação, optou-se em considerar uma Questão Complementar para a análise, ou seja, citação de, no mínimo, 5 autores referenciais da Governança Pública.

O resultado destas classificações pode ser observado na Tabela 3.2, a seguir:

Tabela 3.2 – Resultado dos Artigos Analisados

| Base | Atendeu a Q.P 1 – Discussão sobre o termo Governança Pública e a Q.P. 2 – Conceito entendido como modelo de Gestão Pública | Atendeu a Q.P. 2 – Conceito entendido como modelo de Gestão Pública e Q.C. – Citação de autores referenciais ¹ | Resultado |
|-------------------|---|--|-----------|
| EBSCO | 9 | 3 | 12 |
| SCOPUS | 10 | 6 | 16 |
| Web of Science | 0 | 1 | 1 |
| SciELO. Org | 3 | 0 | 4 |
| Total | 22 | 10 | 32 |

Fonte: dados da pesquisa

¹ Por autor referencial entende-se aqueles citados em artigos que atenderam às Questões Principais 1 e 2 e aqueles que já integravam a fundamentação teórica desta dissertação.

Importante destacar que o baixo número de artigos selecionados da base Web of Science ocorre em função do descarte de alguns artigos, devido ao fato de já terem sido encontrados na EBSCO e/ou na SCOPUS. Isso ocorreu também com artigos da SciELO.Org.

3.2.4 Etapa 4 – Consolidação da listagem dos autores

Com o resultado da seleção de artigos passou-se então para a definição dos autores, conforme segue:

Tabela 3.3 – Autores definidos para Amostra da pesquisa

| Base | Total de Artigos selecionados (Etapa 3) | Total de Autores |
|-------------------|--|------------------|
| EBSCO | 12 | 19 |
| SCOPUS | 16 | 18 |
| Web of Science | 1 | 3 |
| SciELO. Org | 4 | 6 |
| Total | 32 | 45 |

Fonte: dados da pesquisa

O fato de alguns artigos serem escritos por mais de um autor, faz com que o total de autores seja maior que o total de artigos. Excluindo os repetidos e incluindo mais 20 acadêmicos que, apesar de não aparecerem na busca nas bases de dados, foram frequentemente

referenciados nos artigos analisados, e mais 11 que tiveram suas obras referenciadas na fundamentação teórica desta dissertação, a amostra da pesquisa consolidou-se em **73 especialistas em Governança Pública**, apresentados no Quadro 3.1, a seguir.

Quadro 3.1 - Estudiosos de Governança Pública que compõem a Amostra da Pesquisa.

| País | Autor | Categoria |
|-------------|-----------------------------|---|
| Alemanha | Christoph Knill | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Fritz Scharpf | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Isabella Proeller | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Leo Kissler | Referenciado na Literatura Nacional |
| | Renate Mayntz | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Werner Jann | Mais referenciados na Literatura Internacional e Nacional |
| Austrália | Christopher Pollit | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Graeme A. Hodge | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Ken Coghill | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Mark Bovens | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Matthew Flinders | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Rod A.W Rhodes | Mais referenciado na Literatura Internacional e Nacional e Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| Bélgica | Geert Bouckaert | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| Brasil | Alcindo Fernandes Gonçalves | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Antonio Ricardo de Souza | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Eli Diniz | Referenciados na Literatura Nacional, Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fund. Teórica |
| | Fernando Luiz Abrucio | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Flávio da Cunha Rezende | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Francisco Gabriel Heidemann | Referenciados na Literatura Nacional, Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fund. Teórica |

| País | Autor | Categoria |
|----------------|-------------------------------|--|
| | José Matias Pereira | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Klaus Frey | Referenciados na Literatura Nacional, Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fund. Teórica |
| | Leonardo Secchi ¹ | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Leonardo Valles Bento | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Luciana F. de Abreu Ronconi | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Luiz Carlos Bresser Pereira | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Maria Alice Nunes Costa | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Maria das Graças Rua | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Maria Helena de Castro Santos | Referenciados na Literatura Nacional e Pesquisa bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fund. Teórica |
| | Rosalvo Ermes Streit | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| Dinamarca | Anders Esmark | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Anne Reff Pedersen | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Eva Sørensen | Mais referenciado na Literatura Internacional Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Jacob Torfing | Mais referenciado na Literatura Internacional Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Karina Sehested | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Peter Bogason | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Trine Fotel | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| Estados Unidos | B. Guy Peters | Mais referenciados na Literatura Internacional e Nacional |
| | Bob Jessop | Mais referenciado na Literatura Internacional |

| País | Autor | Categoria |
|-------------|------------------------|---|
| | Carolyn J. Heinrich | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Carolyn J. Hill | Mais referenciado na Literatura Internacional Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Donald F. Kettl | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Jonathan B. Justice | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Laurence E. Lynn Jr. | Mais referenciado na Literatura Internacional Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Laurence O'Toole | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Lester Salamon | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Mark Bevir | Mais referenciados na Literatura Internacional e Nacional,Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | Robbie Waters Robichau | Mais referenciado na Literatura Internacional Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Robert B. Denhardt | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| França | Derry Ormond | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Patrick Le Gales | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Pierre Lascoumes | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| Holanda | Erik-Hans Klijn | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Jan Kooiman | Mais referenciados na Literatura Internacional e Nacional |
| | Joop Koppenjan | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Walter J. M Kickert | Mais referenciado na Literatura Internacional Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| Irã | Farzad Didehvar | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Hasan Danaee Fard | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |

| País | Autor | Categoria |
|---------------|------------------------------|---|
| Itália | Denita Cepiku | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| Noruega | Johan P. Olsen | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| Portugal | João Carlos V. Santos Cabral | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| | José Luís Mourato Crespo | Pesquisa Bibliométrica na base Scielo Brasil e outros utilizados na Fundamentação Teórica |
| Reino Unido | Chris Skelcher | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Elke Löffler | Mais referenciado na Literatura Internacional e Nacional e Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Gerry Stoker | Mais referenciado na Literatura Internacional |
| | Ian Bache | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | John Dixon | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Jonathan S. Davies | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Leslie Budd | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Rhys Dogan | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Tony Bovaird | Mais referenciado na Literatura Internacional Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| | Suíça | Dirk Lehmkuhl |
| Kuno Schedler | | Pesquisa Bibliométrica nas bases Ebsco,Scopus e WebOfScience |
| John Pierre | | Mais referenciados na Literatura Internacional e Nacional |

Fonte: dados da pesquisa

¹ Especialista de Governança Pública que realizou o Pré-teste e, portanto, não recebeu o instrumento de coleta de dados.

Cabe destacar do universo de 73 especialistas que 33 podem ser classificados como referências no campo de estudos sobre o tema da Governança Pública, considerando os procedimentos e etapas da pesquisa bibliométrica realizada. Os demais autores correspondem a estudiosos do tema, que revelaram importantes trabalhos no intuito de contribuir com o entendimento do que seja a Governança Pública e suas implicações empíricas.

3.3 COLETA DOS DADOS

Para que o estudo proporcione perspectivas científicas adequadas, critérios foram adotados na execução dos instrumentos de coleta dos dados e na sua aplicação (LAKATOS; MARCONI, 1991). As técnicas para realizar a coleta dos dados primários e secundários adequam-se às circunstâncias e aos objetivos da pesquisa.

Para sua construção foram consideradas algumas etapas importantes que, de acordo com Flick (2006 *apud* GRAY, 2012) são “tipos de literatura” sugeridas na pesquisa qualitativa. Inicialmente, por meio de uma literatura teórica, obteve-se uma visão e um conhecimento contextual sobre o tema. Após esta análise crítica, identificou-se uma literatura de estudos empíricos que contribuem para ilustrar o tema estudado. Por fim, fez-se a literatura metodológica que demonstrou os tipos de abordagens metodológicas que os estudiosos utilizam para trabalhar o tema da Governança Pública.

Considerando as etapas apresentadas realizou-se a coleta de dados **secundários**, por meio de pesquisa bibliográfica, em teorias concernentes aos temas envolvidos na pesquisa, e documental em estudos que apresentem características semelhantes ao proposto (TRIVIÑOS, 1987).

Os dados **secundários** foram obtidos a partir da pesquisa bibliométrica que, além da definição da amostra utilizada neste estudo, resultou em uma importante fonte que subsidiou a definição das dimensões de análise da Governança Pública.

Após a definição das dimensões de análise que caracterizam a Governança Pública, ou seja, institucional administrativa e sociopolítica, foi formulado o instrumento para verificar se há um reconhecimento, por parte dos especialistas do tema, dos atributos característicos da Governança Pública, que se constitui como um dos objetivos específicos dessa dissertação. Para tanto, coletaram-se os dados **primários**, por meio de um questionário, o que veio a atender ao objetivo geral da pesquisa e ao prescrito por Richardson e Peres (1999), de que o

questionário deve ser elaborado pelo pesquisador considerando o problema pesquisado. O questionário encontra-se no Apêndice A.

Seguindo a orientação de David Gray (2012) uma pesquisa de levantamento descritiva e analítica adéqua-se ao uso de um questionário, devido sua capacidade de atender a um público relativamente grande e que responderá ao mesmo conjunto de questões. Por isso, considerando os objetivos desta dissertação, encontrou-se no questionário a técnica mais adequada para a coleta dos dados primários. O questionário pode fornecer informações de um grande número de pessoas em um curto espaço de tempo, abrangendo área geográfica ampla, desde que precedido por uma validação por meio de um pré-teste (RICHARDSON; PERES, 1999), como ocorreu neste trabalho.

Vale ressaltar que um dos problemas dos questionários refere-se à taxa de resposta (GRAY, 2012). Essa dificuldade foi encontrada na pesquisa que obteve baixo retorno da amostra. Apesar do baixo retorno, foram tomados os cuidados para a elaboração e aplicação do questionário como, por exemplo, a formulação de perguntas claras e dispostas num ordenamento lógico, a disponibilização de glossário para os termos que poderiam gerar dúvidas, a aplicação do instrumento a uma amostra com conhecimento sobre o assunto, a utilização de ferramenta online para o preenchimento do questionário e, principalmente, a realização do pré-teste.

O pré-teste ocorreu com um respondente que possuía as mesmas características da amostra e possibilitou a retificação de questões com probabilidade de gerar enganos. Assim, o questionário consolidou-se em questões que atendiam aos objetivos da pesquisa em conteúdo e estrutura.

Foram utilizadas no instrumento de coleta questões abertas e fechadas. Segundo Cannell (1985 *apud* GRAY, 2012), o uso de diferentes formatos de questões pode aumentar o interesse do respondente, bem como as taxas de respostas ao questionário. A maioria das questões foi aberta por considerar que essa configuração coadunaria melhor com os propósitos da pesquisa, ou seja, obter uma maior riqueza de respostas, que não poderiam ser previstas pelo pesquisador em um questionário fechado e, principalmente, a possibilidade dos respondentes gerarem informações que contribuiriam para aprofundar a discussão. Por isso, conforme orientam Goode e Hatt (1979), a inclusão de cada item no questionário justificou-se pela possibilidade de obter resposta significativa para o problema da pesquisa. A limitação das perguntas abertas refere-se ao o baixo retorno dos respondentes, e às dificuldades

da análise que, nesta pesquisa, foram dirimidas com o uso das técnicas de análise de dados.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

De acordo com Richardson e Peres (1999), a análise dos dados cumpre critérios científicos de confiabilidade e validade. No intuito de atender aos critérios de confiabilidade e validade, as perguntas do questionário foram elaboradas de forma clara, definidos os termos e as categorias de análise, bem como aplicado um método sistemático e replicável na análise das informações coletadas, a ser detalhado a seguir.

A validade interna da pesquisa pode ser observada no desenho e nos métodos utilizados no estudo como, por exemplo, a utilização da abordagem qualitativa com foco num estudo descritivo e as decisões da amostragem, que buscou a adequação da amostra aos objetivos da pesquisa. No concernente à validade externa, a preocupação concentrou-se na análise dos dados e as generalizações que dela resultaram. Considerando os resultados obtidos na coleta de dados, a presente pesquisa, por pautar-se em uma análise qualitativa, apresenta seus resultados relacionando-os ao contexto da amostra.

Dessa forma, juntamente com os dados primários coletados, os dados secundários, obtidos a partir da pesquisa bibliométrica sobre o tema, constituem o universo analisado nesta dissertação. A análise, portanto, restringe-se aos dados coletados e não possui intuito de generalização. O que se obteve com a pesquisa foi, considerando a amostra de respondentes diretos e os autores da pesquisa bibliométrica, um panorama mais profundo do que sejam os atributos característicos da Governança Pública. Isso se torna justificável por ser uma pesquisa, como dito anteriormente, de abordagem qualitativa em que, segundo Gray (2012), o pesquisador tem o papel de obter um panorama profundo, intenso e holístico do contexto em estudo.

David Gray (2012) ressalta ainda que apesar de não existirem regras rígidas na análise qualitativa, algumas etapas são essenciais para orientar a análise. São elas: transcrever os dados, codificar os dados, familiarizar-se com os dados, fazer a leitura dirigida deles e, por fim, interpretá-los procurando conexões entre seus significados e os conceitos a serem analisados. A partir dessas orientações fez-se então o tratamento inicial dos dados coletados e, posteriormente, a análise dos dados por meio de categorias, identificando de forma sistemática e objetiva, os atributos que caracterizam a Governança Pública, segundo os dados coletados neste estudo.

Para Bardin (2004), a análise categorial temática é uma das formas de análise de conteúdo. De forma complementar, Minayo (1994) escreve que trabalhar com categorias significa agrupar elementos em torno de um conceito. Sendo assim, este trabalho optou pela análise categorial, em que cada categoria, aqui chamada de atributo da Governança Pública teve sua operacionalização formulada a partir da fundamentação teórica.

A relação utilizada na categorização fundamenta-se em uma ideia de comparação, na ligação entre categorias (KERLINGER, 1980), onde, por meio de uma esquematização, se fez a correlação dos dados com a teoria. Assim, os dados foram tratados, a partir de registro, categorização e interpretação, tendo como balizador principal o modelo teórico estudado e o objetivo do estudo em termos de conteúdo e estrutura.

3.4.1 Categoria de Análise

Considerando o problema de pesquisa – *Quais atributos caracterizam a Governança Pública, na perspectiva de especialistas que estudam a temática?*– pode-se observar enquanto categoria de análise central a Governança Pública. A seguir, retomam-se as definições apresentadas na fundamentação teórica de forma a consolidar a definição constitutiva da categoria, bem como sua definição operacional, que viabilizou a observação da mesma na pesquisa de campo.

Para Lakatos e Marconi (1985, p.199-200), a “pesquisa deve conter as premissas ou pressupostos teóricos sobre os quais o pesquisador fundamentará sua interpretação.” Essas definições dos termos, escrevem os autores, “esclarece e indica o emprego dos conceitos na pesquisa.” Por essa razão, apresentam-se as definições constitutivas e operacionais da categoria de análise da Governança Pública.

As categorias referem-se a conceitos que abrangem elementos comuns ou que se relacionam entre si. São empregadas para se estabelecer classificações, por isso, demandam o agrupamento de elementos e ideias em torno de um conceito único (MINAYO, 1994). Para Minayo (1994, p.70), “esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise em pesquisa qualitativa.”

Como já apresentado anteriormente, a Governança Pública, nesta dissertação, é compreendida como parte dos estudos realizados pelas

disciplinas de ciências políticas e administração pública e foram esses os pressupostos que orientaram a definição constitutiva do tema.

Para Heidemann e Kissler (2006), sob a ótica da ciência política, a Governança Pública está associada a uma mudança na gestão política, tornando uma tendência para se recorrer a uma nova composição nas formas de gestão nos campos social, econômico e político. Nesse novo modelo, estratégias de cooperação para atender as expectativas políticas e sociais ocorrem a partir da negociação, da comunicação, da confiança, e do fortalecimento da relação entre os diversos atores públicos, comunitários e privados (HEIDEMANN; KISLLER, 2006).

O envolvimento de diferentes atores no regime de governança parece ser compartilhado pelos estudiosos do tema supracitado. Portanto, entende-se a Governança Pública como um modelo de gestão orientada pela lógica governamental, que prevê o compartilhamento entre os atores da sociedade na busca de melhores resultados das políticas públicas, tanto do ponto de vista do desempenho administrativo, como da legitimidade democrática. A abordagem interacionista de Jan Kooiman (*apud* BEVIR, 2010) concebe a governança como um produto das interações no sistema que está sendo governado. Tanto o Estado, como atores da sociedade, possuem espaços de intervenção nas relações entre governantes e governados, entre atores públicos e privados, e entre as instituições e as forças sociais que elas regulam. Para o autor, reconhecer a importância das interações explica como a direção é possível.

Na Governança Pública, a gestão da coisa pública envolve a participação de diversos atores e gera espaços participativos de decisão e controle social. Nessa perspectiva, a Governança Pública, enquanto formato institucional, não implica apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos. O modo com que os governos articulam e coordenam suas políticas, seus arranjos institucionais, a cooperação entre os diversos atores sociais e políticos e a sua forma de organização institucional são os aspectos a serem considerados na concepção de Governança Pública.

Em termos de definição operacional, cabe destacar que nesta dissertação entende-se que a Governança Pública demanda análises nas dimensões intitucional-administrativa e sociopolítica da gestão. Na dimensão **institucional-administrativa** as questões identificadas estão relacionadas à capacidade administrativa para implementação de políticas públicas especificamente, a estrutura institucional que ela demanda e as ferramentas administrativas necessárias para que as instituições desenvolvam e implementem uma política pública. Já na

dimensão **sociopolítica** da gestão a preocupação reside em verificar a relação entre política e administração, a existência ou não da descentralização do poder de decisão, no papel que é ocupado pelo cidadão e pelo Estado e com as questões de *accountability* da gestão. O Quadro 3.2 apresenta o detalhamento das dimensões da Governança Pública identificadas. O referido Quadro permitiu que os atributos extraídos do construto teórico fossem submetidos à apreciação dos especialistas da Governança Pública. Após, a análise das categorias foi realizada, relacionando-as aos dados coletados e garantindo o alcance do objetivo geral da pesquisa e a resposta ao seu problema.

Quadro 3.2 – Detalhamento das dimensões da Governança Pública

| Dimensão Institucional-Administrativa | Dimensão Sociopolítica |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Co-produção de ações públicas entre atores da sociedade civil, Estado e mercado. • Existência de formas institucionais colaborativas, como redes, parcerias, alianças. • Utilização de estratégias de cooperação relacionadas à: consenso, diálogos, coordenação, auto-organização, negociação. • Compartilhamento de responsabilidades diante dos problemas públicos. • Uso de instrumentos de gestão visando eficiência. | <ul style="list-style-type: none"> • Existência de conflitos e dissensos entre atores envolvidos no processo de co-produção das ações públicas gerando tensão na gestão. • Foco na democracia deliberativa e na participação ativa de diferentes atores. • Preocupação com a <i>accountability</i>.² • Interação entre os atores marcada pela confiança, pela existência de espaços deliberativos. • Possibilita a aproximação de aspectos políticos e administrativos. |

Fonte: elaboração da mestranda, com base nos estudos dos atores apresentados na fundamentação teórica.

² Por *accountability* entende-se a “qualidade ou o estado de ser confiável ou responsável; obrigação ou disposição para aceitar responsabilidade ou prestar contas de seus atos.” (DENHARDT, 2012, p. 337).

As dimensões de Governança Pública utilizadas neste trabalho subsidiaram a definição dos atributos que a caracterizam e têm seus resultados apresentados no capítulo seguinte. Cabe destacar, porém, que essa segregação em dimensões foi utilizada como recurso didático, na análise categorial, no entanto, muitos dos atributos influenciam e/ou estão presentes nas duas dimensões de análise.

4 DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme descrito anteriormente, a presente dissertação objetivou elaborar uma matriz de análise com atributos que caracterizam a Governança Pública, a partir da perspectiva de especialistas da temática. Para tanto, nos capítulos precedentes o tema da Governança Pública foi contextualizado, dimensões de análise com características da Governança Pública foram sugeridas e, considerando os procedimentos metodológicos adotados, foram submetidas à apreciação de estudiosos.

A partir desta seção, portanto, os resultados da pesquisa empírica são apresentados e discutidos, atendendo assim, ao objetivo da dissertação em termos de conteúdo e estrutura.

Os dados apresentados são oriundos das perspectivas dos pesquisadores, nacionais e internacionais, que possuem produção bibliográfica sobre o tema da Governança Pública. Especificamente, os dados primários descritos a seguir são oriundos dos 9 (nove) respondentes da pesquisa, sendo 6 (seis) internacionais e 3 (três) nacionais, conforme Quadro 4.1.

Quadro 4.1 – Autores respondentes da pesquisa

| Respondente | Nome | Pais |
|--------------------|-----------------------------|----------------|
| Respondente 1 | Ken Coghill | Austrália |
| Respondente 2 | Johan P. Olsen | Noruega |
| Respondente 3 | Jonathan S. Davies | Reino Unido |
| Respondente 4 | Robbie Waters Robichau | Estados Unidos |
| Respondente 5 | Robert B. Denhardt | Estados Unidos |
| Respondente 6 | Leo Kissler | Alemanha |
| Respondente 7 | Maria Alice Nunes Costa | Brasil |
| Respondente 8 | Alcindo Fernandes Gonçalves | Brasil |
| Respondente 9 | Francisco Gabriel Heidemann | Brasil |

Fonte: dados da pesquisa.

Importante salientar a representatividade dos respondentes. Eles estão entre os autores referenciados em diversos trabalhos de Governança Pública, tanto na literatura nacional como na internacional. Também são importantes referências teóricas no campo de estudo da administração, da administração pública e de políticas públicas. Sendo assim, as contribuições por eles apresentadas constituem relevantes

subsídios ao atendimento do objetivo deste estudo que consiste na identificação dos atributos da Governança Pública, na perspectiva de especialistas da temática.

Apesar da importância dos estudiosos que responderam a pesquisa, é sabido que os mesmos não são representativos da totalidade da amostra selecionada. Todavia, como esta pesquisa é de caráter qualitativo e visa obter um panorama mais profundo do que sejam os atributos característicos da Governança Pública, a análise dos dados primários, além de utilizar a fundamentação teórica, foi complementada com os dados secundários, oriundos da pesquisa bibliométrica.

Como resultado desta análise de dados, apresentam-se os subcapítulos a seguir. Eles foram estruturados considerando as relações entre as características identificadas nas dimensões institucional-administrativa e sociopolítica, utilizadas na categorização das informações, primárias e secundárias, que resultaram da pesquisa.

O primeiro subcapítulo trata da interação entre os atores Estado, mercado e sociedade civil. No âmbito da dimensão institucional-administrativa a existência dessa correlação é debatida, assim como o papel do Estado na concepção da Governança Pública.

O segundo foco de análise dos resultados concentra-se na definição de uma estrutura institucional adequada à Governança Pública. Como consequência dessa definição, foram discutidas as formas colaborativas e as estratégias de cooperação necessárias a essa estrutura institucional.

No terceiro subcapítulo as funções administrativas são discutidas e consideradas como instrumentais, utilizados na Governança Pública, para garantir a solução dos problemas públicos. Nesse debate, a função controle obteve destaque, principalmente, por trazer a perspectiva da *accountability* para a concepção da Governança Pública.

No subcapítulo quarto a argumentação para definir os atributos da Governança Pública é construída considerando a tensão existente entre eficiência administrativa e espaços deliberativos de gestão.

O quinto foco de análise evidencia, com mais ênfase do que os demais, a junção dos campos de estudo de políticas públicas e administração pública. Nele, a gestão de políticas pública na Governança Pública é discutida e caracterizada.

Na mesma linha de argumentação, unindo as teorias de políticas públicas e administração pública, o sexto tópico identifica nos resultados da pesquisa uma concepção de Governança Pública entendida como capaz de aproximar aspectos políticos e administrativos de gestão.

Por fim, após a identificação e a definição dos atributos da Governança Pública, é desenvolvida uma análise conjunta dos mesmos.

4.1 O ESTADO, O MERCADO E A SOCIEDADE CIVIL – A NECESSIDADE DA COEXISTÊNCIA NA GOVERNANÇA PÚBLICA E O DESTAQUE AO PAPEL DO ESTADO

Considerando a existência dos atores Estado, mercado e sociedade civil, questionou-se na pesquisa como se dá a coexistência entre eles na concepção de Governança Pública. A preocupação em identificar como se dá essa relação decorre do fato da Governança Pública ser considerada um tipo de gestão orientada pelo compartilhamento de interesses de diversos atores no desenvolvimento das ações públicas. Sendo assim, um dos atributos da Governança Pública, caracterizado neste estudo, foi o da **coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil na Governança Pública**.

De acordo com o *respondente 1*, apesar do Estado ter o uso legítimo do poder coercitivo, mercado e representantes da sociedade civil, juntamente com o Estado, interagem e são interdependentes. O Estado, na percepção desse respondente, define as regras do jogo. Todavia, ele ressalta que “uma regulação centralizada excessiva sufoca as interações, a criatividade e a inovação”. Dessa forma, segundo o respondente, a estrutura e o comportamento dos atores, como, por exemplo, o Estado com uma regulação excessiva, podem afetar as relações entre Estado, mercado e sociedade civil.

Para o *respondente 1*, portanto, a coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil é marcada por dois pontos centrais: a) há, na Governança Pública, a interação entre os três atores, que são interdependentes; e b) a estrutura e o comportamento desses atores afetam a relação em si.

O entendimento de que o desenvolvimento das ações públicas, em uma perspectiva de Governança Pública, envolve a coexistência e a interação entre Estado, mercado e sociedade civil parece estar amparado em uma abordagem multicêntrica que defende que a ação de outros atores sociais também se constitui em políticas públicas. Heidemann (2009) ressalta que em termos políticos administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais e as demais forças vivas da sociedade.

Para Heidemann (2009), apesar do tamanho do Estado estar diminuindo, em função de seus constantes processos de reformas, o

trabalho de administrá-lo está aumentando. Os serviços públicos hoje não dependem apenas das instituições governamentais, outros atores, como empresas e organizações não governamentais, estão tomando a iniciativa de assumir funções de governança para resolver os problemas públicos.

O atributo encontrado referente à coexistência de Estado, mercado e sociedade civil pode ter sua explicação teórica fundamentada nos estudos de Jan Kooiman (2003) que trata da *governança interativa*. Isso porque, essa concepção do autor, explica e defende que a Governança Pública, enquanto produto das interações no sistema que está sendo governado, prevê o compartilhamento das ações públicas entre os atores da sociedade, em busca de melhores resultados das políticas públicas. Nessa interação, tanto o Estado como demais atores da sociedade possuem espaços de intervenção nas relações entre governantes e governados, entre atores públicos e privados, e entre as instituições e as forças sociais que elas regulam. Ainda, segundo Kooiman (2003), as relações entre Estado, mercado e sociedade resultam em: a) sociedade política, quando há a interdependência e interpenetração entre sociedade e Estado; b) gestão pública, quando a interdependência e a interpenetração ocorrem entre mercado e Estado; e c) sociedade sustentável, quando a interpenetração incide sobre Estado, mercado e sociedade.

Apesar da interdependência apontada pelo respondente 1, de acordo com o *respondente 2*, os atores Estado, mercado e sociedade civil **são autônomos**. Todavia, ainda que “não dominante”, o **Estado** desempenha um **papel “especial”** (respondente 2). Essa autonomia e independência dos atores envolvidos na Governança Pública também constitui objeto de análise de Rhodes (1996). Para ele, essa concepção de governança vai além da prestação de serviços realizada pelos setores privados e voluntário, ela promove vínculos interorganizacionais, que são constituídos por atores independentes.

Complementando as características que permeiam a relação entre Estado, mercado e sociedade civil na concepção da Governança Pública, cabe destacar o que foi assinalado pelo *respondente 4*, para quem os atores, dependendo do período, **podem coexistir em conflito ou de forma complementar**. Ainda de acordo com o *respondente 4*, as “relações representam **diversidade de opções de como o governo pode trabalhar** como, por exemplo, a possibilidade de trabalhar por meio de parcerias público-privadas e de terceirização”. Ainda assim, segundo o respondente, em algumas áreas políticas o governo é produtor único do serviço.

Para o *respondente 5*, a Governança Pública tem a capacidade de **reconciliar os propósitos** do Estado, mercado e sociedade civil e **promover a colaboração** entre eles para que os propósitos sejam alcançados. De forma complementar, ressalta o respondente, como consequência dessa busca por reconciliação dos propósitos e colaboração para sua execução, surge uma “**tensão inevitável na gestão da Governança Pública.**” Isso ocorre devido aos **propósitos diferentes de cada ator** e também pelo fato da Governança Pública demandar a esses atores **habilidades de gestão** não tão comuns como colaboração, negociação e comunicação.

A tensão inevitável na gestão da Governança Pública e os propósitos diferentes de cada ator podem estar relacionados com o que Bevir e Rhodes (2001) chamaram de “disputa de significados” entre os diversos atores envolvidos no processo. Quando a Governança Pública garante a participação de diversos atores na gestão da coisa pública ela abre espaços para que ocorram reivindicações e disputas. Com isso, os dilemas são frequentes, distintos uns dos outros, envolvem tradições e uma disputa política. Essa é uma das razões pela qual a Governança Pública não significa apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos, mas também sociopolíticos da gestão.

Ainda assim, segundo o *respondente 5*, parece que, comparativamente ao modelo tradicional de gestão pública de ações “top-down”, a Governança Pública pode ser mais adequada para resolução de “situações em que ninguém é claramente responsável.”

Essa última afirmação do *respondente 5* pode ser comparada ao que foi descrito por Sabatier (1986) em que a implementação de políticas públicas pode ocorrer a partir de um modelo “top-down”, de cima para baixo, e/ou de um modelo “bottom-up”, de baixo para cima. Além da implementação em si, segundo esse autor, os estudos, no final da década de 70 e início de 80, em resposta às limitações da abordagem “top-down”, passam a considerar a perspectiva “bottom-up”, onde a ênfase está na análise da interação dos atores envolvidos no processo de políticas públicas (SABATIER, 1986). Isso porque, para o autor, as variáveis que afetam o processo de implementação de políticas públicas são: a) objetivos consistentes e claros; b) teoria causal adequada à política que se pretende implementar; c) etapas estruturadas do processo de implementação; d) responsáveis pela implementação comprometidos com a política e com habilidade para utilizar os recursos necessários à sua implementação; e) apoio dos grupos de interesse; f) condições sócio-econômicas que não prejudiquem o apoio político à política pública (SABATIER, 1986).

Dessa foram, observa-se que na Governança Pública há necessidade de novas habilidades de gestão como, por exemplo, a colaboração e uma forma diferenciada de pensar e desenvolver políticas públicas, em uma perspectiva *bottom-up*, já que a mesma enfatiza a interação entre os atores envolvidos.

O *respondente 6*, objetivamente, defende que a coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil é marcada pela **confiança e comunicação**. Além disso, a relação entre os atores tem como característica o **Estado enquanto garantidor** dos objetivos.

Para o *respondente 7*, “mesmo que utópica ou desigual” a **co-responsabilidade social** caracteriza a relação Estado, mercado e sociedade civil. Este relacionamento desigual e injusto, segundo o respondente, pode ser influenciado pela **cultura política dos atores envolvidos e do próprio contexto de atuação**.

Na percepção do *respondente 8*, “a governança pressupõe a **participação efetiva de diferentes atores [...]**” e “a principal característica desta coexistência é o equilíbrio entre os atores, onde o **diálogo é elemento básico**.” Ainda de acordo com o *respondente 8*, o **Estado** tem o **papel de “envolver de maneira harmônica os vários atores”**.

Quanto ao papel do Estado na Governança Pública, a mais considerada pelos autores respondentes, dentre as opções disponibilizadas, foi a de “ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão.” Conforme ressaltado pelo *respondente 9*, o Estado é “ativador também no sentido de que ele mexe com as outras forças da sociedade e o fato de ele ser o responsável último.” Logo após, estão as opções de “co-produtor do bem público” e “facilitador das interações sociopolíticas.”

Apesar do consenso em relação aos papéis referenciados, outra opção chamou atenção por ser escolhida pelos *respondentes 4 e 7*. Ambos apontaram a opção do Estado como “produtor, executor do bem público.”

Por fim, houve ainda a manifestação de algumas características não previstas no questionário que tratam do **monopólio do estado para uso do poder coercitivo e do poder fiscalizador**, respectivamente, apresentadas pelos *respondentes 1 e 7*. E também a manifestação do *respondente 3* para quem “O Estado procura envolver a sociedade civil a fim de estabilizar, legitimar e organizar o projeto neoliberal hegemônico”.

Isso faz com que se reconheça alguns dos argumentos dos atores mais adeptos a abordagem estatista do desenvolvimento de políticas

públicas. De acordo com Dye (2005), apenas as políticas protagonizadas por agentes governamentais geram obrigações legais, o que, segundo ele, garante a legitimidade da política pública. Além disso, são as políticas oriundas dos agentes do Estado que possuem o poder de coerção, já que são as instituições governamentais, que podem punir aqueles que violarem uma política pública. Reconhece-se, portanto, a centralidade do Estado no estabelecimento de políticas públicas. É sabido que o Estado exerce uma presença mais prática e direta na sociedade tanto de alcance geral como de alcance ou impacto setorial (HEIDEMANN, 2009). Dentre outros fatores, isso é consequência do fato do estado ter, como uma de suas razões de existência, a elaboração de políticas públicas e pelo fato do estado ser superior em relação a outros atores, por possuir monopólio do uso da força legítima e por controlar grande parte dos recursos financeiros e administrativos nacionais (SECCHI, 2010, p.4).

No entanto, dados secundários coletados demonstram que a coerção pode ser substituída, na perspectiva da Governança Pública, por instrumentos políticos mais suaves a serem utilizados na formulação e implementação de políticas públicas (SAGER, 2009).

Diante das manifestações apresentadas, um segundo atributo da Governança Pública pode ser considerado como o **Estado enquanto ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público**.

A base teórica para defender esse atributo pode ser observada na concepção de governança defendida por Pierre e Peters (2000) que, entre outras questões, consiste na capacidade do Estado em desenvolver políticas, a partir de formas institucionais colaborativas, visando atender interesses coletivos. Para tanto, o Estado altera seu papel de implementador de políticas para o de coordenador. Isso só ocorre, segundo o autor, porque a Governança Pública promove a criação de centros múltiplos, nos níveis local, regional, nacional ou internacional, para o desenvolvimento de políticas públicas.

Sinteticamente, a coexistência do Estado, mercado e sociedade civil é assim caracterizada:

Quadro 4.2 – Características da coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil na concepção de Governança Pública

| Características identificadas no atributo: coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil | |
|--|---|
| Papel do Estado, mercado e sociedade civil | <ul style="list-style-type: none"> • Interagir entre si • Interdependentes, autônomos e independentes • Colaborar para reconciliar e executar propósitos que inicialmente são distintos |
| Influenciada por | <ul style="list-style-type: none"> • Conflitos e tensão – disputa política (dimensão sociopolítica da gestão) • Corresponsabilidades sociais – vínculos interorganizacionais • Estrutura, comportamento e cultura política dos atores envolvidos |
| Adequam-se às situações | <ul style="list-style-type: none"> • Em que não há responsável claro • E quando não há regulação centralizada excessiva |
| Demanda do Estado, mercado e sociedade civil | <ul style="list-style-type: none"> • Participação efetiva • Habilidades de gestão diferenciada como confiança, comunicação, colaboração e diálogo. |

Fonte: dados da pesquisa.

Já o atributo da Governança Pública que trata do papel do Estado, enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão é assim caracterizado:

Quadro 4.3 – Características do papel do Estado, enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão

| Características identificadas no atributo: Estado enquanto ativador de redes e formas colaborativas de gestão | |
|--|--|
| Papel do Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Garantidor dos objetivos e responsável por envolver de maneira harmônica os vários atores • Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão. • Co-produtor do bem público • Facilitador das interações sociopolíticas • Responsável último pela política pública • Habilitado para o uso do poder coercitivo e fiscalizador • Define as regras do jogo • Desenvolve políticas públicas em uma perspectiva <i>bottom-up</i> |

Fonte: dados da pesquisa.

A partir dessa caracterização de como ocorre a coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil e do papel do Estado, é possível observar que a Governança Pública retrata uma transformação do Estado tradicional. Ele deixa de ser formulador e implementador exclusivo de políticas públicas e passa a compartilhar essas responsabilidades. Assim, troca sua função de provedor único do bem público para coordenar outros atores visando garantir essa produção. Transforma-se em um Estado cooperativo e ativador no lugar do Estado dirigente. Para Robichau (2011) essa transformação evidencia uma nova forma de governança que ultrapassa a ideia de governo e são reflexos de mudanças paradigmáticas.

Esse novo Estado na Governança Pública culmina no que Rhodes (1996) chamou de um novo governar a sociedade onde o papel do Estado, segundo Bevir (2010), consiste em facilitar as interações sociopolíticas e incentivar arranjos institucionais para lidar com problemas públicos. Por essa razão, o próximo atributo da Governança Pública a ser apresentado e discutido nesse capítulo trata da estrutura institucional da Governança Pública.

4.2 O DESAFIO DE UMA ESTRUTURA INSTITUCIONAL ADEQUADA À GOVERNANÇA PÚBLICA - FORMAS COLABORATIVAS E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO

A pesquisa demonstrou que um dos atributos que caracterizam a concepção da Governança Pública consiste na sua **estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação**. Tendo com balizador central, o retorno dos respondentes do estudo, o referido atributo da Governança Pública é caracterizado.

O destaque à definição e caracterização da estrutura institucional decorre do fato de considerar seu impacto na execução das ações públicas. Como lembram Cohen, March e Olsen (1972) a estrutura organizacional influencia na solução de um problema. Da mesma forma, ressalta Elmore (1980), as decisões políticas não são auto-executáveis, visto a complexidade da estrutura burocrática e dos interesses políticos envolvidos, por isso, há necessidade de uma adequação das organizações como instrumento para alcançar os objetivos da política pública. Essa adequação ocorreria quando da escolha da organização mais capaz de implementar a política pública, ou uma das tarefas necessárias a sua implementação.

Quando questionados sobre qual estrutura institucional poderia ser a mais adequada para suportar a Governança Pública as “redes” foram consideradas o tipo de arranjo mais adequado. De acordo com o *respondente 5*, a Governança Pública demanda novas e flexíveis formas de se relacionar com os outros, formas capazes de adequarem-se as mudanças de circunstâncias. Cabe assinalar a opção apresentada ainda pelo *respondente 6* que, além de citar as redes, respondeu com a possibilidade das **parcerias público privadas**.

As redes e as parcerias, segundo Mark Bevir (2010) são arranjos mais eficientes do que aqueles proporcionados pelas hierarquias e mais adequados à concepção da Governança Pública por permitirem diálogo e consensos que podem promover a legitimidade política das ações governamentais. Mas a grande contribuição do autor para o entendimento desse elemento, não consiste na sua definição das redes e sim nas explicações sobre sua origem. Segundo ele, os arranjos institucionais (redes e parcerias), bem como a preocupação com a inclusão social como valor administrativo são oriundos das reformas gerenciais, em especial da segunda onda de reformas que promoveu a ascensão dos reformistas social-democratas e da teoria de redes. Para Bevir (2010), a segunda onda de reformas ocasionou uma proliferação de redes e parcerias que, consideradas superiores ao mercado, apareciam como tentativa de resolver problemas relacionados com a mercantilização e a Nova Gestão Pública. Mas não uma tentativa de recriar as estruturas burocráticas anteriores que os neoliberais haviam criticado. Para os defensores da segunda onda de reformas, as redes e parcerias resolveriam os problemas criados pela primeira onda e aqueles que por ela não foram resolvidos. De acordo com Bevir (2010), a segunda onda de reformas ocasionou uma proliferação de redes e parcerias, consideradas superiores aos mercados. A partir dessas considerações é possível situar esse atributo da Governança Pública, existência de formas institucionais colaborativas, no escopo da narrativa de redes que, segundo Bevir e Rhodes (2001) define a governança como redes interorganizacionais, ou seja, com um conjunto de instituições e transações institucionais. Portanto, ao contrário da Nova Gestão Pública que defende a transformação do setor público, a governança transcende o governo, refere-se a estruturas governamentais colaborativas entre o público e o privado (PETERS; PIERRE, 1998).

Para o *respondente 9*, o paradigma paraeconômico de Alberto Guerreiro Ramos pode também contribuir para a definição da estrutura institucional adequada à concepção de Governança Pública. Por meio do que defende o *respondente 8* é possível identificar como característica

dessas estruturas institucionais a **necessidade de regulamentos** “capazes de garantir os princípios e fundamentos da Governança Pública.” Para o respondente, “Definidas em leis específicas, as formas colaborativas ganham força e sustentação, e sua existência confirmará a efetividade da Governança Pública.” De forma complementar, o *respondente 1* ressalta que **um claro entendimento da regulamentação** e jogo com regras claras contribuem para a estrutura institucional da Governança Pública.

A menção a regras claramente definidas na discussão da estrutura institucional da Governança Pública reforça a ideia de que esta concepção não se trata de uma ruptura com os modelos tradicionais de administração pública, neste caso com a burocracia. Conforme descrito na fundamentação teórica deste trabalho, a burocracia para Weber (2001) está associada a dominação racional-legal, que consiste no fato de que “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado” (WEBER, 2001, p.350). Assim, o dever da obediência está previsto em regras estatuídas, na crença na legalidade e a criação de normas legais em um grupo e o aceite desse grupo em submeter-se a essas normas origina o surgimento de um grupo administrativo burocrático, característico da organização burocrática. “O predomínio desse tipo de dominação dentro de um sistema social define a existência de uma organização ou burocracia” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 29).

Informações da pesquisa bibliométrica demonstram também a preocupação com a discussão da Governança Pública sobre a estrutura institucional colaborativa e permeada por regramentos claramente definidos. Para tanto, cabe citar o conceito de Governança Pública adotado por Lynn, Heinrich, e Hill (2001, p. 7 *apud* ROBICHAU; LYNN, 2009), como "regimes de leis, normas, decisões judiciais e práticas administrativas que [...] possibilitam o fornecimento de bens públicos suportados em serviços através de relações formais e informais com participantes dos setores público e/ou privado.”.

Apesar disso, ressalta o *respondente 5*, “essas redes/parcerias/alianças não devem, entretanto, ser ‘engessadas’ por regras rígidas, sob pena de violar a essência do processo de governança”. A ressalva do *respondente 5* parece estar relacionada às disfunções da burocracia que, apesar de necessária à gestão pública, pode proporcionar espaços para a existência de disfunções como o excesso de formalismo e ineficiência observados em muitas organizações públicas. Essas disfunções estão vinculadas ao conceito negativo da burocracia, apresentado por Ramos (1983), onde a inovação

é depreciada para que se dê o cumprimento das normas, mesmo àquelas que não têm razão de ser. Merton (1978) contribui para explicar esse fato alertando que o significado simbólico das normas que se transformam em fins últimos, produz rigidez e faz surgir o formalismo, marcado pelo apego excessivo aos procedimentos formais.

Na percepção do *respondente 4* as estruturas institucionais colaborativas devem ser: “abertas, cooperativas, confiáveis e às vezes competitivas.” Além disso, na visão do *respondente 1* as estruturas institucionais devem caracterizar-se por “valores e normas compartilhados”. Na mesma linha, tem-se a argumentação do *respondente 9* que afirma que o responsável pelo fato dos indivíduos se aglutinarem, associarem-se em redes, é um determinado problema comum capaz de catalisar o grupo.

O *respondente 2* defende como característica das estruturas institucionais colaborativas, estruturas “não hierárquicas, de redes, estruturas de cooperação, em vez de hierarquia e comando, ou puros arranjos de mercados.”

O *respondente 5* traz importante contribuição para caracterizar as formas colaborativas, enquanto estrutura institucional da Governança Pública. Para o autor, o governo estabelece “espaços em que os membros das complexas redes de políticas podem resolver suas diferenças e seguir em frente com a colaboração.”

O *respondente 9*, de forma complementar, alega que “Essas redes potencializam a colaboração, uma potencialização que não se tinha antes. A colaboração, significando trabalhar com outros, trabalhar em conjunto.”

A caracterização, realizada pelos autores supracitados, da estrutura institucional mais adequada à Governança Pública pode ser justificada considerando os argumentos de Souza (2007). Para a autora, as instituições influenciam e são importantes nos processos de decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Uma das possibilidades está em compreender as mudanças nas políticas públicas considerando que o processo decisório sobre políticas públicas não está apenas baseado no autointeresse dos gestores, mas também nos processos institucionais e nos regramentos estabelecidos no país. De forma complementar, em uma perspectiva neoinstitucionalista, as instituições não desempenham todos os papéis nos processos de políticas públicas, são as regras formais e informais que regem uma instituição que podem contribuir com a implementação das políticas públicas. Portanto, assim como a definição das redes e parcerias público privadas, os regramentos, o compartilhamento de normas e o claro

entendimento da regulamentação constituem os exemplos e as características da estrutura institucional da Governança Pública.

Vale ressaltar Rhodes (1996) que também defende que esses arranjos institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros é marcado pelo fato desses atores compartilharem e negociarem interesses e valores, interagindo partilhando poder, acordando regras, construindo confiança e estabelecendo comunicação.

Cabe destacar também a visão do *respondente 3* em que “as redes são parte da ideologia hegemônica do neoliberalismo. As chamadas redes governamentais muitas vezes acabam por serem as hierarquias.” Bem como a visão do *respondente 7* que alerta que as características das formas colaborativas de gestão “Depende de que país estamos a falar. Se for no Brasil, prevalece o patriarcalismo, o patrimonialismo, o clientelismo coexistindo com a democracia contemporânea e uma burocracia ideal e meritocrática.”

De forma resumida, a estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão, enquanto atributo da Governança Pública, segundo os respondentes da pesquisa, pode ser assim caracterizada:

Quadro 4.4 – Características da estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão na concepção de Governança Pública

| Características identificadas no atributo: estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão | |
|---|--|
| Tipologia | <ul style="list-style-type: none"> • Redes • Parcerias público privadas • Estruturas de cooperação formais e/ou informais • Estruturas governamentais colaborativas entre público e privado |
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> • Formas novas e flexíveis de se relacionar • Não hierárquica • Aberta, cooperativa, confiante, confiável e às vezes competitiva • Poder, valores, interesses e normas compartilhados e negociados • Acordam regras, constroem confiança e estabelecem comunicação. • Potencializam a colaboração |
| Normatividade | <ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de regulamentos • Necessidade de claro entendimento da regulamentação • Não devem, entretanto, ser "engessadas" por regras rígidas e devem ter autonomia para funcionar de fato |
| Perfil dos atores | <ul style="list-style-type: none"> • Governo estabelecendo espaços de resolução de problemas • Atores com interesse ou problema comum que catalisa a ação. |
| Estratégias de cooperação | <ul style="list-style-type: none"> • Permitem diálogos e consensos que podem promover a legitimidade política nas ações governamentais. • Confiança, Comunicação, Negociação/Diálogo • Participação Ativa • Interação, Cooperação, Condução/Coordenação • Acordo/Consenso • Conflito |

Fonte: dados da pesquisa.

Os autores da pesquisa bibliométrica também defendem as redes enquanto estrutura institucional da Governança Pública. Alguns defendem que as redes estão para ficar. Apesar de não serem a panaceia democrática, elas contribuem com a democracia e tornaram-se um ingrediente necessário na produção da Governança Pública eficiente em nossas sociedades complexas e fragmentadas (SØRENSEN; TORFING, 2005). O papel que as redes desempenham na governança está na vanguarda das discussões, defende Robichau (2011) que cita importante

afirmação de Erik-Hans Klijn, que analisou os últimos 10 anos de literatura europeia sobre governança, em que a governança não mais precisa distinguir-se das redes de governança.

Complementando as características das formas colaborativas de gestão, enquanto estrutura institucional, verificou-se, junto aos respondentes, quais as estratégicas de cooperação são adequadas para atender as expectativas políticas dos diferentes atores que estão envolvidos na Governança Pública.

Para todos respondentes, **Confiança, Comunicação, Negociação/Diálogo** são características necessárias para atender as expectativas políticas dos diferentes atores envolvidos na estrutura institucional da Governança Pública. **Participação Ativa** ficou em segundo lugar com os votos de 7 dos 8 que responderam a questão. **Interação, Cooperação, Condução/Coordenação** ficaram em terceiro lugar com os votos de 6 dos 8 respondentes da questão. **Acordo/Consenso** ficou em quarto, sendo votado por 5 respondentes, e **Conflito** em quinto, sendo votado por três: *respondentes 1, 7 e 9*. Lembrando que para o *respondente 9* o conflito, apesar de não necessário, é muito provável que exista.

A necessidade de algumas dessas estratégias de cooperação pode ser explicada a partir da teorização de Heidemann e Kissler (2006). Para os autores, como a Governança Pública está associada a uma mudança na gestão política ela demanda uma nova composição nas formas de gestão. Essa nova composição, por sua vez exige estratégias de cooperação como **negociação, comunicação, confiança** e fortalecimento da relação entre os diversos atores de forma a atender suas expectativas políticas e sociais.

Quanto à **interação**, novamente volta-se ao Kooiman (2003) que tem a base de seu conceito de Governança Pública residindo na interação. Para o autor, a Governança Pública consiste num processo de interação que ocorre a partir do envolvimento de diferentes atores, tanto públicos como privados. Na dimensão sociopolítica de governança defendida por ele, não cabe mais ao governo, isoladamente, pensar num modelo de gestão para o Estado (KOOIMAN, 2003).

Os resultados observados, anteriormente, referentes às características das formas colaborativas de gestão, em especial das redes, juntamente com a discussão sobre a coexistência Estado, mercado e sociedade civil, coadunam com as características das redes na concepção de governança defendida por Sørensen e Torfing (2005). Para os autores, as características comumente atribuídas às redes são:

- a) uma articulação relativamente estável, horizontal e interdependentes, com atores operacionalmente autônomos;
- b) interação através de negociações;
- c) ocorrem dentro de um quadro normativo regulador que, em certa medida, é auto-regulado e contribui para a produção de propósitos públicos.

4.3 A GOVERNANÇA PÚBLICA E AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

Considerando que a Governança Pública não se trata de uma ruptura com os modelos da administração pública gerencial e a burocrática, as questões relacionadas ao gerenciamento das ações públicas também aparecem como atributo da governança. Conforme destacado por Klaus Frey (2004), a concepção de Governança Pública objetiva melhores resultados das políticas públicas, tanto do ponto de vista do desempenho administrativo, como da legitimidade democrática.

Assim, cabe destacar que o entendimento das funções administrativas auxilia no processo de implementação de políticas públicas. Isso porque, é na implementação que as funções administrativas das organizações são postas a prova.

De acordo com os *respondentes 8 e 9* não há uma função administrativa que prevaleça. Para o *respondente 8*

Só é possível construir um modelo efetivo de Governança Pública se ele se constituir em meio e processo capaz de garantir solução de problemas e resultado eficazes. E nesse sentido, planejar, organizar, coordenar e controlar são fases nas quais os instrumentos da governança devem estar presentes.

Importante observar ainda o que afirma o *respondente 9*. Para ele: “essas funções administrativas são de burocracia. A Governança Pública pressupõe também a burocracia. Então, na medida em que você têm burocracias a serviço das políticas públicas, você vai ter essas funções”.

Novamente, há evidências na pesquisa empírica, de que a Governança Pública não se trata de uma ruptura com os modelos tradicionais de administração pública, discutidos nessa dissertação. A Governança Pública pressupõe assim a burocracia, em sua concepção positiva, conforme destacado por Ramos (1983), enquanto “um sistema

de prestar serviços que funciona com alguma coordenação centralizada de atividades e com a vigência de alguma impessoalidade nas relações humanas.” (RAMOS, 1983, p. 201). Ainda segundo o autor, é “inconcebível” a concretização de uma sociedade sem burocracia e ela deve mudar seu caráter de forma a acompanhar a evolução histórico-social das relações que permeiam as organizações de serviços públicos.

A função “coordenação” parece suscitar debate. Para o *respondente 6*, importante autor utilizado na literatura nacional, a função administrativa coordenação prevalece. Segundo ele, a coordenação “garante a legitimidade das metas e a legalidade da conversão, finalmente, o princípio da democracia”. Em outra perspectiva, o *respondente 4* alega que, embora alguns argumentem o contrário, a governança não reflete um sistema de coordenação, isso porque o governo ainda se “mantém como uma fortaleza sobre serviços e mecanismos de Governança Pública.”

Ao contrário dos respondentes 4 e 6, o *respondente 1* assinala que são funções administrativas importantes: o planejamento, a organização, o comando e o controle. Ficou de fora, para esse autor, a função coordenação.

Já para o *respondente 5* a questão não reside na existência ou não da coordenação. Para ele, “Novas formas de planejamento, organização e coordenação devem ser encontradas”, para que sejam empregadas com a sensibilidade que a nova configuração da Governança Pública exige. Ainda segundo ele na “Governança Pública, existe pouco espaço para comandar e controlar.” Isso porque “os esforços para comando e controle pode vir a sair pela culatra e comprometer a eficácia da rede.”

A necessidade de novas formas para executar as funções administrativas, enquanto característica da Governança Pública, é também defendida por Didehvar e Danaeefard (2010) que destacam a importância dos projetos de Governança Pública terem em mente a inovação como norteador do redesenho dos processos organizacionais e da injeção de novos recursos administrativos e competência técnica para a gestão pública.

Por outro lado, o *respondente 2* defende que deve prevalecer “avaliação "post-hoc" dos resultados alcançados.” Compartilhando com a ideia da avaliação está o *respondente 9* – “O que entra como uma função a mais eu diria, seria a noção de avaliar. Controlar está muito ligado a monitorar, porque o controlar está muitas vezes associado ao planejar, controlar os objetivos planejados, atendeu, não atendeu.” Ainda para o mesmo respondente “A noção de avaliação é uma noção bem diferente”.

O embasamento dos argumentos dos respondentes 2 e 9 pode ser encontrado nas explicações de Faria (2005) sobre a institucionalização do processo de avaliação que, segundo o autor, está relacionada a critérios políticos e a critérios técnicos. Faria (2005) alega que, em uma visão mais canônica do processo avaliativo de políticas públicas, em sintonia com a ideia de avaliação da gestão governamental, a etapa da avaliação de políticas públicas enfatiza um viés normativo e um papel técnico e de instrumento gerencial. Essa visão entende avaliação como última etapa do ciclo das políticas públicas que possui como funções centrais: a) apreciar/julgar os resultados de determinada política que se encerra e b) apresentar elementos que sirvam para definir novas políticas ou atividades; c) fornecer a prestação de contas.

De forma resumida o quarto atributo encontrado, ou seja, **a existência de funções administrativas na concepção da Governança Pública**, tem como características o destacado no Quadro 4.5:

Quadro 4.5 – Funções administrativa na concepção de Governança Pública

| Características identificadas no atributo: a existência de funções administrativas na concepção da Governança Pública | |
|--|---|
| Debate Prevalência | – <ul style="list-style-type: none"> • Não há prevalência entre as funções administrativas • Apenas, para alguns autores, a função coordenação é mais importante por garantir a legitimidade das metas |
| Uso | <ul style="list-style-type: none"> • São instrumentais utilizados nos processos, de forma a garantir a solução dos problemas |
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> • São oriundas da burocracia • Devem ser pensadas em novas formas para executá-las • Função Controle entendida no sentido de avaliação, não de processo ou resultado, mas de controle social. |

Fonte: dados da pesquisa.

A *accountability* também foi utilizada nas respostas dos estudiosos desta pesquisa quando tratavam de um das funções administrativas que se destacou na Governança Pública, a função controle. O controle, nesse caso, vai além do controle dos processos ou do alcance dos resultados planejados, refere-se a controle social.

A *accountability* é importante que seja discutida porque ela aparece relacionada a caracterização da Governança Pública e também por ser considera, por alguns autores identificados na pesquisa

bibliométrica como um dos desafios democráticos para o desenho institucional da Governança Pública (SKELCHER, 2010).

Questionados sobre como ocorre o controle social na Governança Pública os respondentes 8, 7, 5, 4, 2 e 1 fazem referência à participação da sociedade. Para o *respondente 1*:

O controle social funciona através de: **definição clara do papel de cada** agência; **regulamentação clara das suas funções**, a *accountability* do **executivo** político, **interação com os cidadãos** (e quaisquer outros), sujeitas à sua autoridade ou o uso de seus serviços ou outros bens públicos, na qual eles são tratados com respeito e dignidade, os seus interesses e pontos de vista aceitos como legítimo e levados em consideração (sujeito ao interesse público), ONG relevantes consultados e envolvidos no desenvolvimento, implementação e avaliação da política; direito público à informação em poder do Estado; meios de comunicação livres.

O *respondente 2* assinala que o controle social, enquanto controle de grupos sociais, ocorre através de diferentes mecanismos de participação. Já o *respondente 4* lembra que o controle social “depende da área política, que algumas localidades têm experimentado formas mais participativas de governança, mas esta não é a norma. Nos EUA, os atores de governança são responsabilizados por regras, política e voto.”

Para o *respondente 5*, no controle social, “o engajamento ativo dos cidadãos nos trabalhos de redes de políticas é essencial, com isso ocorre revisão democrática embutida ao sistema em uma base contínua e não é apenas uma questão de depois do fato, fiscalização por autoridades políticas.” Por outro lado, o *respondente 6* aponta que “o controle social e político é tarefa do parlamento (ator político) e é legitimado por eleições”.

Consolidando o apresentado acima, tem-se o *respondente 8* que defende que a “Governança Pública deve prever não apenas a participação da sociedade civil, mas garantir a ela mecanismos de controle e fiscalização.” O *respondente 9* defende que:

[...] tem o controle social do Estado e tem o controle social pela sociedade. O controle social tem muito haver com a *accountability*, aqui tem uma dimensão que o Denhardt ajuda muito com a noção de responsividade. Porque ele está colocando os cidadãos como sujeitos da relação, não meros consumidores, seres sociais ou seres econômicos. Porque as teorias convencionais de administração elas trabalham muito com as pessoas vistas como seres sociais ou como seres econômicos, não como seres políticos. Porque a noção de responsividade é uma noção que foge um pouco da burocracia.

Para melhor explicar a resposta, acima cabe citar Denhardt (2012), para qual o processo de avaliação deve considerar os objetivos das políticas públicas, que estão relacionados às questões de responsividade, ou seja, garantia de que as ações da burocracia pública reflitam os valores da sociedade. A avaliação de uma política pública deve considerar, portanto, seu mérito, a validade dos resultados na solução dos problemas e as consequências da intervenção realizada.

A visão do *respondente 9* parece estar vinculada com outro uso da etapa de avaliação, apresentado por Faria (2005). O autor defende que esse outro uso seria mais político em detrimento ao uso gerencial. Assim, é possível observar que o papel da avaliação pode ir além dos aspectos tecnicista e instrumentais, enquanto instrumento de feedback, e pode alcançar um papel importante na geração de *accountability* por parte dos agentes estatais, empoderamento dos atores foco das políticas públicas e impacto no controle social sobre o Estado. Assim, a avaliação inclui a relevância do objetivo da política pública, a congruência do objetivo e dos meios e o grau em que os meios conseguem atender ou não o objetivo inicial (HOWLETT; RAMESH, 2003).

De forma resumida, o quinto atributo encontrado, ou seja, **a existência de controle social na perspectiva da *accountability* na concepção da Governança Pública** tem como características o apresentado no Quadro 4.6.

Quadro 4.6 – Controle Social na perspectiva da *accountability* na concepção de Governança Pública

| Características do atributo: Controle Social na perspectiva da <i>accountability</i> na concepção de Governança Pública | |
|--|---|
| Significa | <ul style="list-style-type: none"> • Participação da sociedade • Engajamento ativo dos cidadãos nas redes, definindo as ações e as fiscalizando |
| Demanda | <ul style="list-style-type: none"> • Definição clara do papel de cada ator envolvido no processo • Regulamentação clara sobre as funções de cada ator envolvido no processo • Accountability do executivo • Interação e transparência junto à sociedade |
| Depende | <ul style="list-style-type: none"> • Da área e da cultura política da sociedade em que ocorre • Pode ser de caráter mais participativo – controle social da sociedade • Pode ter uma abordagem mais política |
| Vinculada | <ul style="list-style-type: none"> • Responsividade – enquanto garantia de que as ações da burocracia pública reflitam os valores da sociedade. |

Fonte: dados da pesquisa.

4.4 A GOVERNANÇA PÚBLICA PERMEANDO OS ESPAÇOS DELIBERATIVOS DE GESTÃO E A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Outro atributo da Governança Pública, considerado nesta dissertação consiste na **existência de espaços deliberativos de gestão**. Esses espaços, em que ocorre processo de tomada de decisão coletiva possuem características a serem apresentadas a seguir.

Todavia, antes de caracterizá-lo, cabe destacar uma explicação teórica para o atributo, pautada em Bevir (2010). Para o autor, a efetividade das instituições políticas depende da incorporação de diversos atores interessados dentro dos processos de decisão, o que possibilita uma relação de diálogo mais ativa com a sociedade, indo além da participação representada. Assim, o sistema de governança defende uma maior participação, além daquela associada à democracia representativa, defende uma gestão deliberativa dos processos decisórios.

Essa concepção pode ser fortalecida a partir dos estudos de Torfing, Sørensen e Fotel (2009) sobre os desafios da democracia na Governança Pública. Enquanto alguns pesquisadores afirmam que as redes de governança representam uma ameaça à democracia, porque elas

tendem a minar os princípios e as instituições de democracia representativa, outros defendem que as redes de governança ajudam a fortalecer a democracia, porque tratam das deficiências cruciais da democracia representativa por meio da participação, deliberação e contestação (TORFING; SØRENSEN; FOTEL, 2009). Essa afirmação dos autores contribui para justificar o atributo da Governança Pública relacionado à existência de espaços de deliberação na sua gestão.

No Brasil, Flávio da Cunha Rezende (2009) alerta que é uma tensão entre burocracia e democracia que demandam novas configurações de Governança Pública, em substituição aos sistemas tradicionais de autoridade que necessitam de uma maior democratização e participação social na produção de políticas públicas.

Para o *respondente 1*, a concretização da Governança Pública depende sim de espaços deliberativos de gestão. Esses, segundo o autor, “devem ser formais e permitir espaços informais”.

A formalização dos espaços deliberativos de gestão parece também ser defendida pelo *respondente 8*. Para o autor, “os processos de tomada de decisão devem ser previstos de maneira institucional, de maneira a garantir que as decisões sejam efetivamente tomadas, em tempo aceitável.” Por isso, segundo ele, “É razoável, por exemplo, estabelecer regras que limitem a participação em certas fases, ou pesos distintos para atores no processo de deliberação. Tais medidas, que visam à efetividade dos resultados garantem os resultados do processo.”

O *respondente 5* aponta que:

O alcance de espaços deliberativos é essencial para a Governança Pública em que os participantes em redes políticas, tanto os que estão envolvidos na formulação ou implementação de políticas públicas, devem resolver as diferenças de perspectiva e abordagem, mas fazer isso de uma maneira consistente com as normas democráticas. Para conseguir isso, as redes devem criar uma abordagem para a interação de seus membros, que enfatiza o diálogo e deliberação.

É possível considerar que as alegações dos respondentes 5 e 8 estão relacionadas com a questão do interesse público. O respondente 8 sugere um regramento e uma institucionalização para que os espaços deliberativos de gestão tenham efetividade nos resultados. Enquanto isso, o respondente 5 aponta que os diferentes atores, ao atuarem nos espaços deliberativos, devem resolver suas diferenças tendo como

balizador as regras democráticas. Tanto a busca pelos resultados como as regras democráticas podem ser definidas nos espaços deliberativos norteados pelo interesse público. King *et al* (2010), em sua discussão sobre interesse público, o define como elementos normativos e pragmáticos que devem fundamentar a preocupação de todo administrador de políticas públicas. Estes, ao atuarem em espaços de deliberação devem considerar além dos regramentos legais, a busca moral pelo bem comum e o interesse público.

Para o *respondente 7*, a Governança Pública, apesar de pressupor espaços de tomada de decisão coletiva, deve ficar atenta às intenções do coletivo com quem se está lidando. O calcanhar de Aquiles da Governança Pública, segundo o *respondente 6* está na gestão desses espaços de deliberação, que sim, são necessários a concretização da Governança Pública.

Já o *respondente 3* acredita que, teoricamente, a concretização da Governança Pública depende sim de espaços deliberativos de gestão, mas na realidade, defende ele, em grande parte do mundo, há pouca deliberação autêntica.

Na contramão dos argumentos anteriores e da própria identificação do elemento da Governança Pública, o *respondente 4*, responde que não há necessidade de espaços deliberativos de gestão para a concretização da Governança Pública.

Para o *respondente 9*, “A Governança Pública tem que ter espaços de deliberação. Portanto, eles não vão deliberar apenas através de representações políticas. Eles vão deliberar na definição do problema, na montagem de soluções, na implementação, o tempo todo.” Segundo o *respondente 9* a “Burocracia, por exemplo, é um grande limitador de deliberação.” Ao reconhecer na burocracia um limitador da deliberação, o *respondente 9* pode estar referindo-se à eficiência do processo. Isso porque a eficiência da organização burocrática, pode ser travancada pelas disfunções da burocracia.

Nessa dissertação, especificamente na concepção de Governança Pública que se está trabalhando, reconhece-se a importância e as disfunções da burocracia, por isso, consolidam-se enquanto atributos da Governança Pública a necessidades de espaços de deliberação, por um lado, e a eficiência administrativa, por outro.

Antes de caracterizar o próximo atributo da Governança Pública, relacionado à eficiência administrativa, de forma sintética, apresenta-se o sexto atributo da concepção que é **existência de espaços deliberativos de gestão**.

Quadro 4.7 – Espaços Deliberativos de Gestão na concepção de Governança Pública

| Características do atributo: existência dos espaços deliberativos de gestão | |
|---|--|
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> • Formais, com possibilidade de espaços informais • Previsto de maneira institucional de forma a garantir o processo de tomada de decisão |
| Foco da deliberação | <ul style="list-style-type: none"> • Todo o ciclo de política pública |
| Balizador da deliberação | <ul style="list-style-type: none"> • Os atores envolvidos devem resolver suas diferenças de interesses e percepção tendo como balizador as regras democráticas e o interesse público |

Fonte: dados da pesquisa.

As origens da preocupação com a eficiência parecem surgir junto à crise fiscal da década de 1970 que tornou mais evidente a incapacidade da organização burocrática, no atendimento das demandas políticas e sociais. Como implicação disso começou na administração pública esforços visando um governo que funcionasse melhor e custasse menos. Os esforços se materializaram na busca por critérios de eficiência, na redução dos gastos públicos, na mensuração de desempenho, na privatização e flexibilidade administrativa, entre outros, que resultaram assim, no modelo da Nova Gestão Pública (DENHARDT, 2012).

Esse modelo, na visão de Mark Bevir (2010), constitui-se como resultado da primeira onda de reformas que ocorreu no setor público. Essa onda de reformas trouxe a ideia de um estado sobrecarregado, incapaz de acompanhar as mudanças no mundo, em função de que sua estrutura burocrática não consegue adequar-se aos novos tempos e as demandas dos cidadãos. As demandas se tornaram cada vez mais complexas e necessitavam de um setor público semelhante ao privado, pautado na utilização de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos, como a ênfase na eficiência administrativa.

A **eficiência administrativa** consiste em mais um atributo da Governança Pública identificado. Para o *respondente 1*, a “Governança Pública pode facilitar a eficiência administrativa, mas a realização deste objetivo é sujeito ao comportamento dos atores”.

O *respondente 5* afirma que “há muitas razões para esperar que as redes funcionem com menos eficiência do que as organizações hierárquicas”, no entanto, segundo o autor, a inclusão de muitos grupos diferentes resulta em melhores ideias, melhores práticas e um maior grau de compromisso com o caminho escolhido.

Na mesma perspectiva encontra-se o *respondente 8* ao assegurar que, na governança, “a participação ampliada de atores - sociedade civil, mercado, Estado - pode e deve melhorar a eficiência administrativa dos processos, com melhores resultados.”

O *respondente 4* assinala que “Eficiência é o atual rei da governança. Ela é discricionária e competitiva, mas a eficiência deve finalmente ser baseada mais em produtos e resultados.” Por fim, o *respondente 9* alega que a eficiência administrativa não se opõe a política, e sim está a serviço dela.

Diante das manifestações dos respondentes da pesquisa e dos fundamentos teóricos utilizados é possível visualizar os desafiantes problemas entre deliberação e eficiência a serem enfrentados nesta concepção de Governança Pública. Para que o interesse público seja definido e aplicado os diferentes atores envolvidos no desenvolvimento de políticas públicas em uma estrutura de Governança Pública parecem necessitar entender que seu papel não se restringe apenas a figura de burocratas intérpretes, neutros e racionais, mas também devem preocupar-se com a congruência política dos valores democráticos.

Esse desafio, relacionado à figura do burocrata, imposto a concepção da Governança Pública pode ser explicado por Merton (1970) que lembra que funcionário, condicionado e conformado com o formalismo de pequenos procedimentos, deixa de identificar os fins da organização e passa a identificar os meios representados pela conduta exigida pelas normas. Essa superpreocupação com a observância aos regulamentos gera uma submissão à norma, que desloca a preocupação dos fins para os meios e é alimentado pela “significação simbólica dos meios” (MERTON, 1970, p. 277). Toda essa conjuntura de obediência cega aos regulamentos induz ao conservadorismo e ao tecnicismo e inibi possibilidades de um comportamento inovador do burocrata.

No conceito de Governança Pública aqui adotado as políticas públicas desenvolvem-se num modelo de gestão constituído por uma dimensão institucional administrativa, que pressupõe uma atuação de profissionais burocratas intérpretes e racional de princípios constitucionais, e por uma dimensão sociopolítica da gestão, que pressupõe um profissional atento à congruência política dos valores democráticos da sociedade.

Apesar de conhecidas, as vantagens da eficiência administrativa, enquanto ferramenta trazida ao setor público a partir das reformas para a Nova Gestão Pública, também questionam os problemas gerados pelo domínio do mercado no contexto do setor público. Por isso, defende-se a Governança Pública como uma concepção capaz de dirimir os

problemas ocasionados pelos modelos burocráticos e da nova gestão e também, de forma complementar, de enfatizar as vantagens desses modelos de gestão.

Constituem características do atributo **eficiência administrativa**:

Quadro 4.8 – Eficiência Administrativa na concepção de Governança Pública

| Características do atributo: eficiência administrativa | |
|---|--|
| Influência | <ul style="list-style-type: none"> • É influenciada pelo comportamento dos diferentes atores • A participação ampliada dos atores melhora a eficiência administrativa dos processos • É facilitada na concepção de Governança Pública |
| Estrutura | <ul style="list-style-type: none"> • Ocorre por meio de tecnologias sociais inovadoras e criativas • De pautar-se em produtos e resultados • É discricionária e competitiva e está a serviço da política • É marcada por atores que juntos possuem melhores ideias, melhores práticas e maior grau de compromisso com as decisões assumidas. |

Fonte: dados da pesquisa.

4.5 A GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NA GOVERNANÇA PÚBLICA

Acreditando que num contexto de Governança Pública o desenvolvimento de políticas públicas demanda instrumentos de gestão diferenciados, buscou-se identificar os atributos da Governança Pública que contribuem para operacionalizar a gestão das políticas públicas.

O *respondente 1*, apesar de salientar que instrumentos de gestão, por si só, são insuficientes para produção de serviços públicos com padrão satisfatório, indicam as parcerias público privadas, desde que bem projetadas e monitoradas.

Para o *respondente 5*, as redes podem gerir de forma mais eficazmente, desde que mantenha os processos de acordo com as normas democráticas. O *respondente 6* operacionaliza um pouco mais, citando como instrumentos de gestão: “acordos, contrato de gestão, controle.” O *respondente 8* defende ser:

[...] difícil estabelecer um modelo único de gestão das políticas públicas no modelo da Governança Pública, dadas as múltiplas características das diferentes áreas da administração e dos serviços

públicos. De forma geral, a gestão das políticas públicas deve obedecer ao seguinte roteiro operacional: a) garantia da ampla participação em todas as fases do processo; b) definição de uma estrutura institucional mínima capaz de garantir resultados efetivos; c) busca de resultados concretos, e não apenas de discussões e diagnósticos.

Já o *respondente 4* faz referência a autora Lawrence Lynn et al. que produz um modelo, Lógica da Governança, para conduzir pesquisas que representam a "caixa preta" da gestão.

Para o *respondente 9*, o objeto do Estado consiste no ciclo total da política pública que, na Governança Pública, é produzido por todos os setores, cada um com seu papel. Segundo o respondente, a tomada de decisão, por exemplo, é realizada pelo Estado que formaliza a política pública. No entanto, a montagem da agenda, a formulação de propostas, a implementação e a avaliação não devem ficar restritas às burocracias públicas.

Essa afirmação, no que tange à montagem da agenda, pode ter sua explicação no modelo de Cobb *et al* (1976), anteriormente apresentado, em que a agenda política, divide-se em pública e formal, e é influenciada pela atuação de diferentes grupos e as questões defendidas por esses grupos competem por um lugar na agenda política.

Resumidamente, portanto, outro atributo da Governança Pública refere-se à **operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de: Parcerias, Redes, Acordos, Contratos de gestão e Controle no entorno do ciclo total da política pública.**

A definição de Governança Pública, na perspectiva de Bovaird e Löffler (2003) corrobora com o atributo encontrado. Para os autores, Governança Pública constituem formas em que as partes interessadas interagem umas com as outras a fim de influenciarem os resultados das políticas públicas (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003). Esta definição da Governança Pública sugere a realização de processos de interação entre essas partes interessadas gerando acordos sobre critérios e normas para o desenvolvimento de políticas públicas.

De forma geral, as características apresentadas como necessárias à gestão de políticas públicas na concepção de Governança Pública não se restringe apenas aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e, conforme afirma Santos (1997), ultrapassam o marco operacional, incorporando questões relativas a padrões de articulação e cooperação

entre atores sociais. A maior articulação, promovida pelo modelo de Governança Pública, entre Estado e sociedade, recupera a importância do Estado que passa a entrar em sintonia com os diferentes atores da sociedade, construindo espaços de discussão e de compartilhamento de poder político, visando ao desenvolvimento de políticas públicas.

4.6 A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO POSSIBILIDADE DE APROXIMAR A POLÍTICA E A ADMINISTRAÇÃO

A importância simbólica da distinção entre política e administração, como visto na fundamentação teórica desta dissertação, é encontrada já nos estudos iniciais da administração pública e constituiu o foco desses estudos durante maior parte de sua história (DENHARDT, 2012). Segundo o autor, saber se existe algo de especial na administração pública, parece, enfim, estar neste ponto. Já para Waldo (1966, p. 82) essa distinção “ é um dos problemas teóricos vitais do estudo administrativo corrente. Muitos autores sustentam atualmente que toda distinção estrita entre política e administração é pouco realística e indesejável.”

Nessa perspectiva, **constitui como atributo da Governança Pública uma gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.**

As respostas foram favoráveis a essa ideia. Para o *respondente 1, 4 e 6* a Governança Pública facilita a integração dos aspectos administrativos e políticos da gestão pública. O *respondente 5* concorda e complementa afirmando que há uma concepção de “Governança Pública, que é baseada na atividade administrativa envolvendo comunidade, os cidadãos no processo administrativo e a criação de estruturas organizacionais flexíveis ou redes através do qual o trabalho é realizado. O modelo hierárquico tradicional de organização do governo já não é adequado para a sociedade moderna, e é em busca de uma alternativa que o modelo de Governança Pública está sendo perseguido.”

Peters (2000) defende a articulação das abordagens política e administração. Para o autor, apesar das literaturas sobre administração pública e políticas públicas terem se desenvolvido independentemente uma da outra, há necessidade de mantê-las articuladas, isso porque a implementação de políticas pública depende de instrumentos de gestão e a gestão pública deve ser pensada num contexto de objetivos políticos.

Outra defesa ao fato de que a Governança Pública aproxima aspectos políticos e administrativos está no argumento de Secchi (2009). Segundo o autor, considerar o conceito de governança enquanto modelo

de gestão que orienta o processo de políticas públicas, proporcionando espaços para os diferentes atores influenciarem no processo de decisão faz com que a governança traga, novamente, à administração pública a perspectiva política, onde o poder de decisão ocorre em mecanismos participativos de deliberação.

O *respondente 8* consolida essa perspectiva ao afirmar que “a Governança Pública é essencialmente uma ideia política, que envolve relações de poder (não coercitivas, mas baseadas em consenso e persuasão). Há quem diga que, em todo o mundo, o modelo do governo está sendo superado e substituído pelo da Governança. A gestão administrativa pública não é apenas o exercício técnico do poder, e sim a materialização das vontades da sociedade.”

Para o *respondente 9*, a “dicotomia não faz sentido. A dicotomia interessa para a visão tradicional da administração pública, interessa que há separação. Mas na discussão de Governança Pública não.”

Dessa forma, um entendimento mais abrangente e crítico da concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas poderá concretizar-se quando se ultrapassam questões meramente operacionais, administrativas e se incorporam questões relativas à cultura política, como permite a perspectiva da Governança Pública. Essa afirmação pode basear-se na teorização de Robichau e Lynn (2009) em que o processo de formulação de políticas acontece dentro do contexto de governança.

4.7 ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA: CAMINHANDO PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA MATRIZ DE ANÁLISE

Utilizando-se dos esquemas analíticos já desenvolvidos por estudiosos, duas dimensões de análise, para compreender os construtos teóricos vinculados à concepção de Governança Pública, foram identificadas e caracterizadas.

Após submeter as características dessas dimensões de análise à apreciação de especialistas, foi possível unir as referidas dimensões e construir uma matriz de análise com os atributos que caracterizam a Governança Pública, a partir da perspectiva de especialistas da temática.

Em síntese, portanto, a concepção de Governança Pública desta dissertação caracteriza-se pelos seguintes atributos:

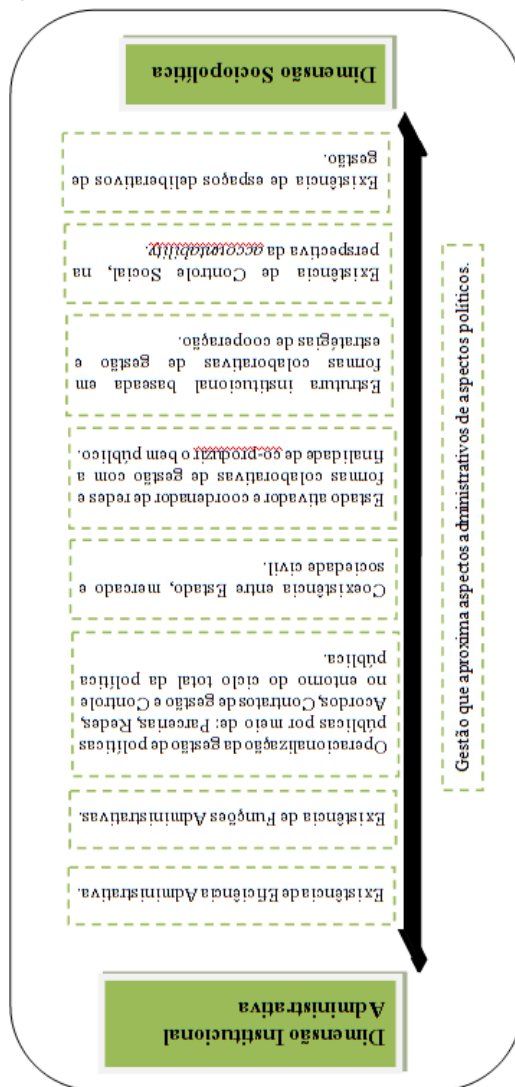
- a) **Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil;**
- b) **Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público;**

- c) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação;**
- d) Existência de Funções Administrativas;**
- e) Existência de Controle Social, na perspectiva da *accountability*;**
- f) Existência de Espaços Deliberativos de Gestão;**
- g) Existência de Eficiência Administrativa;**
- h) Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de: Parcerias, Redes, Acordos, Contratos de gestão e Controle no entorno do ciclo total da política pública.**
- i) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.**

Nos subcapítulos anteriores cada atributo teve sua justificativa apresentada, considerando as respostas dos especialistas e sua relação com a teoria e os demais fundamentos extraídos da pesquisa bibliométrica. Como resultado desse processo, individualmente, os atributos da Governança Pública foram contextualizados, caracterizados e classificados no âmbito das dimensões de análise.

Vale ressaltar que essa classificação dos atributos da Governança Pública no escopo das dimensões de análise não tem caráter restritivo. Ou seja, as características de determinado atributo podem encontrar respaldos tanto nas discussões institucional administrativa como nas discussões sociopolíticas de gestão. O que resulta em uma aproximação maior de determinado atributo a uma ou outra dimensão. No intuito de representar essa ideia foi elaborada a Figura 1 que congrega os resultados dos objetivos específicos desta dissertação e contribui com o atendimento do seu objetivo geral. Nesta figura, os atributos da Governança Pública foram dispostos num contínuo, considerando sua aproximação com as dimensões de análise e foram envolvidos por uma linha tracejada demonstrando a possibilidade de inter-relação entre as suas características.

Figura 4.1 - Contínuo de análise da Governança Pública



Fonte: dados da pesquisa.

A identificação desses atributos e a construção desse contínuo de análise da Governança Pública nortearam-se em algumas considerações teóricas.

No escopo da dimensão institucional administrativa, as características relacionadas à co-produção de ações públicas e o compartilhamento de responsabilidades diante de problemas públicos têm vinculação com os atributos da “coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil” e da Governança Pública ser marcada pela figura de um “Estado cooperativo e ativador”, de um Estado que, visando o interesse coletivo, interage com diferentes atores, compartilha responsabilidades e, assim, desenvolve políticas públicas a partir de formas institucionais colaborativas.

As formas institucionais colaborativas, utilizadas nas relações entre os três atores envolvidos no processo de Governança Pública foram caracterizadas no terceiro atributo identificado. A “estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação” tem respaldo nas características que foram delineadas na dimensão institucional administrativa que exemplificam as formas institucionais colaborativas em redes, parcerias e alianças e identificam as estratégias de cooperação como consenso, diálogo, coordenação e negociação.

A discussão sobre as formas institucionais colaborativas utilizadas pela Governança Pública foi aprofundada, em termos de caracterização, no atributo que define que a “operacionalização da gestão de políticas públicas ocorre por meio de parcerias, redes, acordos, contratos de gestão e controle no entorno do ciclo total da política pública.”

Os outros dois atributos da Governança Pública que estão diretamente relacionados à dimensão institucional administrativa são a preocupação com a eficiência administrativa e com as funções administrativas.

Na outra dimensão de análise, a dimensão sociopolítica, estão os atributos da “existência de controle social, na perspectiva da *accountability*” e a “existência de espaços deliberativos de gestão”. Os espaços deliberativos de gestão trazem a discussão da democracia deliberativa, assim como a presença de conflitos e dissensos entre os atores envolvidos no processo de co-produzir as ações públicas.

Sintetizados os atributos Governança Pública, no escopo das dimensões de análise utilizadas, e apresentadas as suas relações, é importante destacar ainda questões pontuais de alguns dos atributos da Governança Pública.

O atributo que trata do papel do Estado, enquanto ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão, com a finalidade de co-produzir o bem público. Neste atributo a discussão entre os autores estudados e especialistas da Governança Pública deu atenção especial ao poder coercitivo do Estado. Em determinadas afirmações, percebe-se a defesa de um Estado, na relação entre os atores envolvidos, que usa de seu poder coercitivo para direcionar o desenvolvimento das políticas públicas. Essa discussão do papel coercitivo do Estado pode ter suas explicações no fato dele ter superioridade administrativa e financeira, em relação aos demais atores. O Estado é o detentor principal de recursos financeiros, administrativos e legais para o desenvolvimento de ações públicas.

Por outro lado, alguns defendem que apenas o papel coercitivo do Estado não garante a concretização de seus objetivos e, por essa razão, o Estado vem e modificando e transformando-se num Estado ativador e coordenador da interação entre os diferentes atores envolvidos, visando o desenvolvimento de políticas públicas. Na concepção de Governança Pública, o diferencial está nesse novo papel do Estado, no entanto, as discussões teóricas não permitem excluir a figura do Estado coercitivo, detentor principal dos meios para atender ao bem comum.

O atributo que trata da estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação permite uma análise relevante à concepção da Governança Pública. Operacionalizadas na forma de redes de interação entre diferentes atores sociais, essas estruturas institucionais são marcadas por tensões, conforme foi descrito anteriormente. Essas tensões ocorrem por que a Governança Pública garante a participação de diversos atores na gestão da coisa pública e cada um deles traz seus interesses e demandas que, muitas vezes, geram uma tensão inevitável e uma disputa no contexto da Governança Pública.

Para gerenciar essas disputas, foi possível perceber nas informações obtidas com o estudo, que, por um lado, essas estruturas institucionais demandam novas habilidades de gestão e, por outro, demandam regramentos claros que garantam o cumprimento das ações. As novas habilidades de gestão estão vinculadas à capacidade dos atores de negociarem, participarem ativamente e interagirem, demonstrando a preocupação da Governança Pública com a inclusão social, enquanto valor administrativo. Além disso, as novas habilidades de gestão também se relacionam com o atributo que trata da existência de espaços deliberativos na concepção da Governança Pública.

Traçando um paralelo entre os modelos de administração pública, especialmente aqueles estudados nesta dissertação, é possível sugerir que a concepção de Governança Pública não rompe com os modelos anteriores, no entanto, avança no sentido de buscar soluções aos seus pontos fracos.

A busca de regramentos claros indica que a concepção de Governança Pública mantém a perspectiva da administração burocrática, enfatizando sua principal contribuição às teorias de administração pública. Por outro lado, a preocupação da Governança Pública com a inclusão social enquanto valor administrativo e com a existência de espaços deliberativos de gestão apresenta-se enquanto uma crítica ao modelo da Nova Gestão Pública.

Todavia, criticar o modelo da Nova Gestão Pública não significa que a governança rompe com ele. A Governança Pública usa dos benefícios da perspectiva da Nova Gestão Pública, como pode ser verificado na ênfase que a Governança Pública garante aos atributos de eficiência administrativa.

Outro indicativo de que a Governança Pública não se trata de uma concepção de ruptura surge devido ao uso de, além dos regramentos, conceitos da administração pública burocráticas relacionados às funções administrativas. Conforme afirmou um dos respondentes da pesquisa, as funções administrativas são funções de burocracia.

Outro ponto a ser destacado no atributo das funções administrativas refere-se à avaliação. Em algumas narrativas a avaliação apresenta-se como um critério técnico, em uma visão normativa da avaliação como instrumento gerencial de acompanhar o atendimento de metas. Em outras, a avaliação emerge em uma concepção de controle social, a partir da *accountability* da gestão, onde a sociedade avalia se os objetivos das políticas públicas refletem os valores e interesses da sociedade. Neste caso, a avaliação passa a ter um uso político.

A preocupação com o interesse público retoma outra discussão que pode ser contextualizada no atributo da existência dos espaços deliberativos de gestão. Esses espaços ocorrem nos arranjos institucionais da Governança Pública (redes, parcerias) e, por meio de princípios democráticos, consolidam-se em decisões que visam ao atendimento do interesse público. Alguns autores estudados defenderam que as redes de governança ajudam a fortalecer a democracia, porque tratam das suas deficiências cruciais da representação por meio da participação, deliberação e contestação, onde o sistema de governança

vai além da participação associada à democracia representativa e propicia uma gestão deliberativa dos processos decisórios.

Por fim, é possível propor nesta dissertação que a concepção de Governança Pública aproxima aspectos políticos e administrativos de gestão, não só em função das dimensões de análises aqui sugeridas, mas também e, principalmente, em função das discussões permitidas por cada atributo da Governança Pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação, ao estudar os fundamentos das teorias de políticas públicas e administração pública, em especial às discussões relacionadas à concepção de Governança Pública, pôde contribuir com o campo de estudo da administração pública.

Diante das considerações dos respondentes da pesquisa e dos fundamentos teóricos utilizados, foi possível visualizar as distintas narrativas da governança e os diferentes conceitos utilizados para sua operacionalização. Ficaram evidentes, ao mesmo tempo, os persistentes debates sobre o tema, que ocorrem em função de suas ambiguidades, e a necessidade de encontrar maneiras para balancear as complexidades inerentes à definição de Governança Pública. Isso justificou a busca de pontos comuns no discurso teórico e o objetivo central desta dissertação de sistematizar os construtos teóricos desenvolvidos e elaborar uma matriz de análise com os atributos que caracterizam a Governança Pública, na perspectiva de especialistas da temática.

O atendimento do referido objetivo foi possível devido a algumas etapas seguidas. A primeira delas consistiu na contextualização do tema da Governança Pública. Inicialmente, teorias importantes do campo de estudo de políticas públicas foram destacadas, já que a Governança Pública constitui-se em uma concepção de gestão pública e esta, por sua vez, objetiva, em última instância, o desenvolvimento de políticas públicas. Em seguida, em função da Governança Pública ser resultado das teorias de administração pública, as mesmas são apresentadas, com destaque à Administração Pública Burocrática e à Nova Gestão Pública. Após, a concepção da Governança Pública foi discutida, bem como suas raízes e as diferentes compreensões do termo governança.

A imersão realizada na literatura nacional e internacional permitiu identificar que, em vários momentos, há a interdisciplinaridade entre os estudos das ciências políticas e administração pública. Com isso, o trabalho teórico-empírico que aqui se apresentou sistematizou a discussão sobre Governança Pública, no campo dessas duas disciplinas, mesmo porque, as discussões realizadas nesses campos de estudo não se mostraram excludentes, ao contrário, se complementaram.

A segunda etapa da pesquisa possibilitou o atendimento do outro objetivo específico, ou seja, identificar e caracterizar dimensões de análise para compreender a Governança Pública. Desenvolveu-se uma análise teórica dos conceitos que a literatura nacional e internacional utiliza para explicar o tema e se propôs uma genealogia para a

Governança Pública, pautada num quadro de análise com os atributos que a caracterizam, em uma dimensão institucional-administrativa e sociopolítica.

Em seguida da caracterização dessas dimensões de análise, as mesmas foram submetidas à apreciação de especialistas de Governança Pública, oriundos de uma pesquisa bibliométrica nas bases de dados do portal de periódicos - *Academic Search Complete*, *Public Administration Abstracts*, *Academic Search Premier*, *SCOPUS*, *Web of Science* e *SciELO.Org*. A busca específica em cada base de dados a partir do termo “*public governance*”, totalizou 174 artigos que foram analisados a partir de critérios e utilizados nas construções teóricas desta dissertação.

Assim, esta pesquisa teórico-empírica, além de sistematizar a literatura sobre Governança Pública, no âmbito nacional e internacional, avançou no sentido de encontrar os pontos de inflexão e conectividade, naquilo que a literatura e especialistas apresentam como atributos para caracterizar a Governança Pública.

Os atributos da Governança Pública identificados foram: a) Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil; b) Estado Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público; c) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; d) Existência de Funções administrativas na concepção da Governança Pública; e) Controle social na perspectiva da accountability; f) Espaços deliberativos de gestão; g) Eficiência Administrativa; h) Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de parcerias, redes, acordos, contratos de gestão e controle no entorno do ciclo total da política pública; i) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.

A partir da análise dos atributos foi possível considerar a Governança Pública como uma concepção não de ruptura com os modelos burocráticos e da Nova Gestão Pública, mas sim como uma concepção capaz de dirimir os problemas ocasionados por esses modelos e de enfatizar as suas vantagens. A menção às regras claramente definidas na discussão da estrutura institucional da Governança Pública reforça esta ideia, assim como as discussões favoráveis à eficiência administrativa.

Os atributos identificados demonstraram que entender a Governança Pública requer análise em uma perspectiva institucional-administrativa e sociopolítica da gestão que, juntas indicam a aproximação dos aspectos políticos e administrativos da administração

pública. Essa aproximação, a ser promovida pela Governança Pública pode, enfim, questionar a dicotomia entre política e administração, principalmente quando se realizam discussões no campo da administração pública pautadas na busca pela interdisciplinaridade, como se realizou neste estudo. Com isso, foi possível ultrapassar essa segregação disciplinar e compreender a gestão pública integrando as diferentes teorias que a compõem, como permitiu a análise e descrição dos atributos da Governança Pública. Considera-se, portanto, que a concepção de Governança Pública, nesta dissertação apresentada, objetiva melhores resultados das políticas públicas, tanto do ponto de vista do desempenho administrativo, como da legitimidade democrática.

Compreender a Governança Pública a partir desses atributos e como parte dos estudos realizados pelas disciplinas da administração pública e ciência política é considerá-la como uma forma de desenvolver políticas públicas, por meio de estruturas institucionais colaborativas que enfatizam a participação da sociedade, os espaços deliberativos, a eficiência administrativa e a colaboração entre Estado, mercado e sociedade civil.

Na análise dos resultados, que culminaram nos atributos identificados, foi possível perceber que, em determinados momentos os respondentes da pesquisa, abordam a Governança Pública em uma perspectiva ideal, naquilo que deveria ser e que deveria caracterizá-la e, em outros momentos, respondem como ocorre a governança atual. Em função disso, cabe salientar que esta dissertação trabalhou com a perspectiva de concepção teórica da Governança Pública e do que a caracteriza, não se preocupando, neste trabalho, com a evidenciação empírica da concepção, que pode constituir objetos de estudo de trabalhos futuros.

Os resultados apresentados nessa dissertação proporcionam subsídios para novas agendas de pesquisa. O levantamento do referencial teórico sobre Governança Pública, que aqui foi realizado, permite a construção de ensaios teóricos que podem aprofundar a discussão sobre os conceitos envolvidos com a temática. Já o contínuo e os quadros de análises apresentados, que trazem os atributos da Governança Pública, bem como sua caracterização, permitem delineamentos de pesquisas visando à verificação empírica da Governança Pública e à identificação dos papéis de cada atributo nesta concepção de Governança Pública delineada.

Foi possível, portanto, contribuir com o acúmulo de conhecimento sobre a teoria da Governança Pública comparando o já identificado como aspectos que caracterizam a sua existência, em termos

teórico e empírico, e a opinião de especialistas do tema. Vale salientar, no entanto, que o estudo não pretendeu ser exaustivo na identificação e caracterização desses atributos, apenas sinalizou os pontos comuns na literatura nacional e internacional e entre especialistas de distintas nacionalidades.

REFERÊNCIAS

- BACH, Ian. Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History. **West European Politics**. v. 33, n. 1, p. 58–74, jan. 2010.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARNARD, Chester I. **As funções do executivo**. Tradução Flávio Moraes de Toledo Piza. São Paulo: Atlas, 1979.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.
- BEVIR, M.; RHODES R. A. W., A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**. Paper, mar. 2001.
- BEVIR, Mark. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.
- BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n.3. p. 313–328, 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n.4, p.4-29, Out./Dez. 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de Governança Pública. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, n.10, Jun./Jul./Ago. 2010.
- CRESPO, José Luís e CABRAL, João. The Institutional Dimension to Urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area. **Análise Social**, n.197, p.639-662, 2010.
- COBB, Roger; ROSS, Jennie-Kieth; ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. **The American Political Science Review**, vol 70, n. 1, p. 126-138, Mar. 1976

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, vol. 17, n. 1, p. 1-25, Mar. 1972.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

DENHARDT, Robert. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Janete V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. New York: M.E.Sharpe, 2003.

DIDEHVAR, Fatemeh.; DANAEFFARD, Hassan. Virtual Governance Networking Policies: a Comparative Analysis. **Public Organization Review**, v. 10, p.1-16, 2010.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV,1997.

DYE, Thomas R. Models of politics; some help in thinking about public policy. In: DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 11. ed. New Jersey: Prentice – Hall, 2005. p.11-30. Tradução: Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (orgs.), **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

ELMORE, Richard. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, vol. 94, n. 4, p. 601-616, 1979-1980.

ESMARK, Anders. The Functional Differentiation of Governance: Public Governance Beyond Hierarchy, Market and Networks. **Public Administration**, v. 87, n. 2, p. 351-370, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol 20, n.59, p. 97-109, Out. 2005.

FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo S. (org.). **A administração pública como campo do conhecimento**. São Paulo-Salvador: Madacaru, 2004.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 212-259, Jun. 2000.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista de Sociologia Política** / UFSC V. 1. n. 5. 2004.

GOODE, William J. e HATT, Paul K. Métodos em pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995a.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995b.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (orgs.), **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

HILL, Carolyn J., LYNN, Laurence E. Jr., PROELLER, Isabella, and SCHEDLER, Kuno. Introduction to a Symposium on Public Governance. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 2, p.203-211, 2005.

HODGE, Graeme A.; COGHILL, Ken. Accountability in the Privatized State. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 4, p. 675-702, oct. 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. 2nd ed. Canadá: Oxford, 2003.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40, Mai/Jun, 2006.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (Brasil). **Governança Corporativa**. Disponível em: <<http://ibgc.org.br>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

JUSTICE, Jonathan B.; SKELCHER, Chris. Analysing Democracy in Third-Party Government: Business Improvement Districts in the US and UK. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 33, n. 3, p. 738–753, Sep. 2009.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EDUSP, 1980.

KICKERT, W.J.M. Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997.

KING, Stephen M., chilton, Bradley S., ROBERTS, Gary E. Reflections on defining the public interest. **Administration & Society**, 41 (8), p. 954-978, 2010.

KNILL, Christoph; LEHMKUHL, Dirk. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 15, n. 1, p. 41–63, Jan. 2002.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. 14.ed. rev. e amp. Petrópolis: Vozes, 1997.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 1985.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Tradução Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel & LASSWELL, Harold D. **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. P. 3-15.

LEFORT, Claude. O que é burocracia? *In*: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam. **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental (1959). *In*: HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (orgs.), **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

LINDBLOM, Charles E. Muddling Through 2: a ubiquidade da decisão incremental (1979). *In*: HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (orgs.), **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, 1964, p. 677-715.

MARCONI, Marina de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados social. São Paulo: Atlas, 1982.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Atlas, 2009.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. *In*: CAMPOS, Edmundo (org.) **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MERTON, Robert King. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINAYO, Maria. Cecília. de Souza (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 24.ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

OSBORNE, Davis; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Jr. 7. Ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSTROM, Vincent. **The intellectual crisis in american public administration**. 2 ed. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1989.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULA e SILVA, Antonio Luiz de. UNIVERSIDADE DE ESÃO PAULO. **Governança institucional: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro**. São Paulo: FEA/USP, 2001. 241 f. Dissertação (Mestrado).

PEDERSEN, Anne Reff; SEHESTED, Karina; SORENSEN, Eva. Emerging theoretical understanding of pluricentric coordination in public governance. **American Review Of Public Administration**. 2011, Vol 41, N. 4 p., 375-394.

PERISSINOTTO, Renato M. Política e sociedade: por uma volta à sociologia política. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 201-230, out. 2004.

PETERS, B. Guy e PIERRE, John. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Strathdyde, Scotland, n.8, p. 223-24, 1998.

PETERS, B. Guy. Policy Instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Pittsburgh, n.10, p. 35-47. 2000.

PIERRE, Jon e PETERS, B. Guy. **Governance, Politics and the State**. London: PALGRAVE, 2000.

PETER, B. Guy; HOGWOOD, Brian W. In search of the issue-attention cycle. **The Journal of Politics**, vol. 47, n. 1. Fev. 1985, p. 238-253.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e o contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.17, n. 50, Out. 2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

REIS, Fabio Wanderley. Sociologia política, ciências política e "escolha racional". **Política & Sociedade**, Florianópolis, n.1, p. 37-55, set.2002.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**. University of Newcastle-upon-Tyne. n. XLIV, p. 652-667. 1996.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 2.Ed. São Paulo: Atlas, 1989.

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. de S. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBICHAU, Robbie Waters. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **The Policy Studies Journal**, vol. 39, no. S1, p. 113-131. 2011.

ROBICHAU, Robbie Waters.; LYNN, Jr. Laurence E. The implementation of public policy: still the missing link. **The Policy Studies Journal**, Vol. 37, No. 1, p. 21-36. 2009.

RODRIGUES, Andréa Leite; MALO, Marie Claire. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. *Revista de Administração Contemporânea*, v.10, n.3, p. 29-50, jul/set. 2006.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política . **A Secretaria Nacional de Economia Solidária : uma experiência de Governança Pública**. Florianópolis, SC, 2008. 279 f. Tese (Doutorado).

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, vol. 6, n.1, p. 21-48, 1986.

SAGER, Fritz. Governance and Coercion. **Political Studies**. Vol 57, p. 537-558, 2009.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, vol.40, n. 3, 1997.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v.43. p. 347-369, mar./abr. 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SKELCHER, Chris. Fishing in muddy waters: principals, agents, and democratic governance in europe. **Journal of Public Administration Research and Theory**. vol. 20, p. 161-175, 2010.

SIMON, Herbet Alexander. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 3. ed., 1979.

SØRENSEN, Eva.; TORFING, Jacob. Network Governance and Post-Liberal Democracy. **Administrative Theory & Praxis**, v. 27, n. 2, p. 197–237, 2005.

SOUZA, Celina. Estado da arte em políticas públicas, in HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta Teresa da Silva, MARQUES, Eduardo Cesar (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

STREIT, Rosalvo Ermes. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Programa de Pós-Graduação em Administração. **Um modelo baseado em agentes para a análise da governança regulamentar do sistema financeiro**. Porto Alegre, RS, 2006. 286f. Tese (Doutorado).

TORFING, Jacob., SØRENSEN, Eva., FOTEL, Trine. Democratic Anchorage of Infrastructure Governance Networks: the Case of the Femern Belt Forum. **Planning Theory**, v.8, n. 3, p. 282-308, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1994.

WALDO, Dwight. **Problemas e aspectos da administração pública**. Tradução Albertino Pinheiro Jr. São Paulo: Pioneira Editora, 1966.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.) **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, Max. Poder e dominação: formas de transição. In: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam. **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. *In:* **Sociologia**. COHN, G. (Org.). São Paulo: Ática, 1991.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**: parte 2. 3. ed. São Paulo: Editora UNICAMP, 2001.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**. v. 2, p. 197-222, Jun. 1887.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS³

1. Quais características podem ser consideradas como as principais do modelo de gestão da Governança Pública?
2. Qual o papel do Estado no modelo da Governança Pública?
 Produtor, executor do bem público
 Co-produtor do bem público
 Ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão
 Facilitador das interações sociopolíticas
 Outro.
3. O que caracteriza a coexistência do Estado, mercado e sociedade civil no modelo de gestão da Governança Pública?
4. Como se relacionam Estado, mercado e sociedade civil no modelo de Gestão da Governança Pública
5. Considerando a necessidade de uma estrutura institucional, qual pode ser mais adequada para suportar o modelo da Governança Pública?
6. Quais são as principais características das redes/parcerias/alianças (formas colaborativas), enquanto formato institucional que prevalece no contexto da Governança Pública?
7. Como se operacionaliza a gestão das políticas públicas no modelo da Governança Pública, ou seja, quais instrumentos de gestão subsidiam a produção do serviço público nesse modelo?
8. Considerando as funções administrativas planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, qual prevalece no modelo de Governança Pública e por quê?
9. Como ocorre o controle social no modelo da Governança Pública?

³ O questionário, enviado aos especialistas internacionais, foi traduzido para o inglês.

10. Considerando que o modelo da Governança Pública pressupõe algumas estratégias de cooperação para atender as expectativas políticas dos diferentes atores que nele estão envolvidos, quais, das opções listadas a seguir, podem ser consideradas como necessárias para a Governança Pública:

Obs.: mais de uma opção pode ser assinalada.

- Interação
- Participação ativa
- Confiança
- Comunicação
- Negociação/Diálogo
- Acordo/Consenso
- Conflito/Dissensos
- Cooperação
- Condução/Coordenação
- Outros _____

11. A concretização do modelo da Governança Pública depende da existência de espaços deliberativos na gestão?

12. Como é compreendida a eficiência administrativa no modelo da Governança Pública?

13. Pode-se considerar que a Governança Pública aproxima aspectos administrativos e políticos da gestão pública?

Glossário

Função Administrativa Planejamento – refere-se à atividade de prever com antecipação os objetivos pretendidos, utilizando técnicas gerenciais de análise do ambiente externo e interno.

Função Administrativa Organização – está relacionada à definição da estrutura gerencial, das funções e atividades que necessitam ser definidas e programadas para que os objetivos pretendidos sejam alcançados.

Função Administrativa Coordenação – consiste na orientação das pessoas, na harmonização dos interesses visando atender aos objetivos organizacionais.

Função Administrativa Comando – está relacionado à autoridade de dirigir processos, a aplicação de recursos e o relacionamento com as pessoas.

Função Administrativa Controle – refere-se ao monitoramento das ações programadas e das executadas que visavam atingir os objetivos preestabelecidos.

Espaços de deliberação – espaços em que ocorrem processos de tomada de decisão coletiva.

Eficiência – habilidade da organização de produzir resultados com o menor consumo possível de recursos.