

Sentidos e usos da Governança Pública na Administração Pública brasileira: análise do discurso das diretrizes do Tribunal de Contas da União e do Decreto 9.203/2017

Autoria

Ana Paula Antunes Martins - anapaulantunesmartins@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos / UnB - Universidade de Brasília

Lara Silva Laranja - laralaranja@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional / UnB - Universidade de Brasília

MAGDA DE LIMA LUCIO - magdadelimalucio@gmail.com

Programa de Pós Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas / UnB - Universidade de Brasília

Eduardo José Grin - eduardo.grin@fgv.br

Mestrado e Doutorado em Administração de Empresas - FGV/EAESP / FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Resumo

A governança tem sido considerada um modelo de gestão amplamente difundido na Administração Pública brasileira e incorporada pelos principais órgãos de controle. Diante disso, busca-se questionar quais os sentidos e os usos da noção de governança adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Decreto da Governança. Questiona-se de que modo o conceito de governança expresso pelo TCU e pelo Decreto de Governança (Dec. 9203/2017) dialoga com os modelos de gestão pública, especialmente com os modelos gerencial e o Pós-New Public Management. Analisou-se, para isso, os principais atos administrativos publicados pelo TCU sobre o tema, bem como o Decreto da Governança, utilizando as abordagens de análise do discurso e revisão de literatura, com base em pesquisa bibliométrica realizada anteriormente. A análise bibliométrica se deu com base em revisão da literatura internacional e nacional sobre o conceito, e foi utilizada como parâmetro para a definição de um quadro teórico e contribuiu para as análises sobre a recorrência do termo, bem como sobre as suas relações terminológicas e conceituais. Os principais resultados obtidos indicam a existência de uma visão uníssona de governança nos atos administrativos analisados, o que se contrapõe ao quadro teórico, que indica a polissemia do conceito.

Sentidos e usos da Governança Pública na Administração Pública brasileira: análise do discurso das diretrizes do Tribunal de Contas da União e do Decreto 9.203/2017

Resumo

A governança tem sido considerada um modelo de gestão amplamente difundido na Administração Pública brasileira e incorporada pelos principais órgãos de controle. Diante disso, busca-se questionar quais os sentidos e os usos da noção de governança adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Decreto da Governança. Questiona-se de que modo o conceito de governança expresso pelo TCU e pelo Decreto de Governança (Dec. 9203/2017) dialoga com os modelos de gestão pública, especialmente com os modelos gerencial e o *Pós-New Public Management*. Analisou-se, para isso, os principais atos administrativos publicados pelo TCU sobre o tema, bem como o Decreto da Governança, utilizando as abordagens de análise do discurso e revisão de literatura, com base em pesquisa bibliométrica realizada anteriormente. A análise bibliométrica se deu com base em revisão da literatura internacional e nacional sobre o conceito, e foi utilizada como parâmetro para a definição de um quadro teórico e contribuiu para as análises sobre a recorrência do termo, bem como sobre as suas relações terminológicas e conceituais. Os principais resultados obtidos indicam a existência de uma visão uníssona de governança nos atos administrativos analisados, o que se contrapõe ao quadro teórico, que indica a polissemia do conceito.

Palavras-Chave: Governança; gestão pública; Tribunal de Contas da União; Decreto 9203/2017.

INTRODUÇÃO

A utilização da governança como modelo de gestão tem sido expressiva – e crescente – no contexto da Administração Pública brasileira, sendo incorporada pelos principais órgãos de controle e presente nos discursos das mais diversas instituições públicas.

Entretanto, o termo "governança" implica diferentes sentidos e usos nos diversos contextos em que está inserido. A pluralidade de sentidos tem sido encontrada nas mais variadas abordagens acadêmicas, o que enseja uma reflexão sobre as influências que produzem nas diretrizes propostas pelos órgãos nacionais de políticas públicas.

A principal fonte normativa brasileira de onde emanam as diretrizes de governança é o Decreto 9.203, promulgado em 2017. Este texto, que ficou conhecido como Decreto de Governança, traz uma definição idêntica àquela apresentada pelo TCU em documento editado em 2014 intitulado "Referencial Básico de Governança". Assim, percebemos que a governança, enquanto modelo e instrumento de gestão, encontra sua gênese nas acepções desenvolvidas do principal órgão de controle nacional.

Na esteira das novas reformas de Estado, eminentes e latentes, buscamos questionar quais são os alicerces em que estão calcados os preceitos de governança de que se valem o TCU e, por conseguinte, o governo federal. Estes fundamentos orientam discursos e práticas na gestão pública contemporânea e estão dentre as perspectivas presentes na reforma administrativa em curso na atualidade.

Dessa forma, identificar as bases político-epistemológicas da noção de governança presente nos principais documentos estatais que utilizam essa terminologia é fundamental para compreender os sentidos e os usos desse modelo de gestão, que se conformam enquanto práticas sociais discursivas. Assim, a questão que o presente artigo se propõe a promover diz respeito às formas pelas quais o conceito de governança expresso pelo TCU e pelo Decreto de Governança dialoga com os modelos de gestão pública, especialmente com o modelo gerencial. Em que aspectos a governança, tal como é incorporada pelo TCU e pelo Decreto da Governança, indica uma superação do gerencialismo e identifica-se com o modelo denominado *Pós-New Public Management*? Além disso, busca compreender correspondências epistemológicas entre o conceito utilizado pelas normas brasileiras e as linhagens teóricas identificadas nos processos de levantamento de dados bibliométricos.

Para tanto, o presente artigo se aproveita de diferentes estratégias da pesquisa qualitativa e quantitativa, congregando-as em uma abordagem mista de pesquisa (Stake, 2011). Essa abordagem envolve a análise do discurso (Fairclough, 2008; Orlandi, 2001; Gill, 2002) e a bibliometria (Mattos, 2004). Por meio dessas abordagens, concebe-se os textos sobre governança presentes nos atos normativos enquanto discursos, ou seja, práticas sociais de uso da linguagem que expressam as representações sobre o papel do Estado e da gestão pública e se destinam a produzir determinados efeitos de sentido, vinculando as decisões de atores e organizações. Os dados produzidos por meio da estratégia bibliométrica permitem identificar o volume e as relações entre terminologias utilizadas nos textos acadêmicos segundo dados critérios estabelecidos no levantamento. Destas abordagens, extraiu-se um conjunto de categorias de análise que serão utilizadas para compreender os sentidos e os usos da governança na gestão pública brasileira.

SENTIDOS DE GOVERNANÇA: A GENEALOGIA DE UM CONCEITO

A terminologia "governança" não é restrita a um campo do conhecimento, de forma que é possível identificar diversas trajetórias no seu processo de consolidação enquanto conceito. Ao analisar a terminologia no âmbito da produção realizada no campo das Teorias Organizacionais, da Administração, da Contabilidade e do Campo de Públicas, a revisão da literatura sugere uma origem comum. Uma vez que a noção de governança teria surgido no âmbito das corporações, e a governança pública seria, então, derivada da governança corporativa.

A utilização da terminologia no campo de estudos da esfera pública e privada se intensifica na década de 1980, muito embora sua concepção seja anterior. Berle e Means (1933), economistas da Universidade de Columbia (NY), teriam sido os primeiros a desenvolver o conceito, abordando a separação que começou a existir entre a empresa e seu controle, já que este não era mais exercido pelos proprietários, mas pelos administradores. Trata-se de um marco decorrente da ampliação da quantidade de empresas com sociedade anônima. Governança seria uma forma de estabelecer parâmetros quando há dissonância entre os proprietários e o agente responsável pela tomada de decisões (Berle & Means, 1933; Silva & Seibert, 2015; Brasil, 2014).

No contexto das reformas globais na Administração Pública, especialmente no fim do século XX, o termo governança surge com expressividade na gestão pública. Para Bevir, surge principalmente como decorrência da crise do Estado moderno, "para descrever as

mudanças na natureza e papel do Estado após as reformas do setor público nas décadas de 1980 e 1990" (Bevir, 2007, p. 364).

Vale lembrar que a crise do Estado moderno está calcada em uma transformação social profunda da modernidade, conectada com as alterações decorrentes do modo de produção econômica, como propõe Polanyi (2012). As novas exigências do capital, desta vez voltado para a redução dos custos da produção por meio da flexibilização das relações de trabalho, da produção "*just in time*" e de uma ampla reestruturação nas formas de organização do trabalho, produziram novos arranjos sociais e diferentes expectativas dos mercados em relação aos Estados. Portanto, para compreender as mudanças que são próprias da contemporaneidade e que fomentam as reformas estatais do fim do século passado, é preciso analisar a combinação entre as transformações sociais e estatais que impulsionaram uma tendência a adequar a gestão pública ao novo quadro produtivo (Kjaer, 2015; Graña, 2015).

O discurso neoliberal do pós-Segunda Guerra questionava o Estado de Bem-Estar social, a capacidade dos governos em se adequar às mudanças de valores sociais. O dinamismo das relações e a pluralidade social ganhou corpo, fundamentando as reformas do Estado (Bevir, 2007; Blanco & Gomà, 2003). Essas reformas ocorreram como um fenômeno global, impulsionado pelas trocas internacionais derivadas da globalização e surgimento de blocos supranacionais. Assim, essas reformas teriam levado a uma transição de uma burocracia hierarquizada para um modelo que se utiliza mais do mercado e das redes para a prestação de serviços públicos.

Nesse contexto, a ideia de "governo" sofre disputas e mudanças no espectro das representações sociais e ganha força a noção de que significa uma forma arcaica de se governar e fazer política, atrelada ao poder hierárquico, à centralidade da autoridade e de tomada de decisões. Enquanto isso, "governança" passa, gradualmente, a ser um termo ligado à ideia de renovação e horizontalidade, desassociado das instâncias hierárquicas estatais. Seria uma forma de designar as extrapolações dos limites do governo, incluindo a interação com outros atores (Mayntz, 1998; Stroker, 1998; Rhodes, 1996; Graña, 2015; Bevir, 2007).

A governança, portanto, traduz a ideia de que o Estado e o setor público necessitam de mais atores e de mais coordenação, integração e articulação entre organismos intra e intergovernamentais (Bevir, 2007, 2011). Há, desta forma, o surgimento de instituições intermediárias, que operam entre as necessidades dessa sociedade transformada do pós-Guerra e um governo central, desenvolvido sob a ótica da racionalidade econômica (Kjaer, 2015).

Assim, a noção de governança se estabelece na agenda da Administração Pública como forma de promover as reformas estatais, implementadas em um processo contínuo ao longo das últimas décadas. Para Bevir (2011), as reformas contemporâneas ocorreram em duas ondas, e em cada uma delas o termo governança esteve presente. Na primeira onda se concentram as reformas atreladas à racionalidade econômica, decorrentes do neoliberalismo e do *New Public Management (NPM)*, imprimindo à forma de se fazer gestão pública conceitos de empreendedorismo e corporativismo empresarial e estabelecendo uma conexão mais forte com os mercados. Na segunda onda, encontram-se as reformas ligadas aos conceitos de racionalidade desenvolvidos pela Sociologia, como a governança em rede e a governança *joined-up*. Essa segunda movimentação de reformas estatais preocupou-se com os arranjos institucionais (redes e parcerias) e valores administrativos, de prestação de serviços públicos e de inclusão social. Ela é fruto de preocupações que não são prioritárias aos mercados, como o ambientalismo, e que fizeram com que a população buscasse o Estado em busca de

soluções para problemas complexos. Nesta perspectiva, a ideia de equidade se sobrepõe à noção de eficiência.

Em uma outra abordagem sobre o histórico do conceito, Cavalcante e Pires (2018) realizam uma divisão das definições e dos debates de governança que podem ser classificados em dois grandes e diferentes blocos. No primeiro, existe uma forte influência normativa, preconizada pela estruturação de modelos e do estabelecimento de boas práticas que devem ser reproduzidas. No segundo bloco, encontram-se conceitos que se comportam como "instrumento de reflexão contextualizada e intervenção estratégica de desenvolvimento de práticas de gestão não apenas 'boas', mas também viáveis, efetivas e adequadas às realidades complexas e díspares" (p. 4) dos diferentes organismos que constituem o corpo da Administração Pública. Neste primeiro conjunto, encontra-se a abordagem prescritiva-formal da chamada "boa governança", termo criado pelo Banco Mundial, que "sustentou estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo em um contexto democrático" (Cavalcante & Pires, 2018, p. 7). As críticas a esta abordagem se concentram no modelo prescritivo, contemplando uma grande variedade de definições vagas e abstratas. No segundo conjunto, da perspectiva analítica, "a governança passa a ser entendida como um instrumento heurístico ou uma perspectiva analítica que nos permite visualizar e problematizar a dinamicidade das formas de organização e atuação do Estado e das suas políticas públicas" (p. 8).

Apesar das diferenças entre essas divisões, as classificações realizadas por Bevir (2011), Cavalcante e Pires (2018) encontram grandes similaridades. De um lado, estão atrelados os modelos de governança que mais incorporam os preceitos da governança corporativa e os ensinamentos da ótica empresarial. Há uma preferência para a adoção da escolha racional na tomada de decisões, calcados na eficiência e na eficácia, primando, também, de forma secundária, pela celeridade no processo de decisão. Essa corrente tende a enfatizar governos mais centralizadores, pouco dialógicos e que trabalham com uma postura de política pública *top down*. Já na segunda corrente, os conceitos se apresentam mais flexíveis, personalizáveis, e visam a otimização da gestão e da formulação de políticas públicas, mas em um contexto em que é possível, e necessário, pensar junto com outros atores. É apoiada em uma racionalidade não linear, abrindo-se para uma forma de pensar e fazer o público em conjunto.

A partir da implementação das reformas administrativas contemporâneas, os conceitos e as definições do termo governança se ampliaram, gerando uma enorme quantidade de interpretações do que vem a ser governança. A partir desse mapa conceitual, observa-se uma pluralidade de sentidos e usos, que serão a seguir explorados.

A GOVERNANÇA DIANTE DOS MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A contemporaneidade trouxe uma gama de desafios vistos como não setoriais, fazendo com que a gestão pública seja capaz de encontrar maneiras de resolver problemas públicos complexos e transversais (Cruz & Daroit, 2017). A crise de governabilidade se estabelece quando o setor público não é capaz de fornecer respostas eficientes às demandas sociais e na emergência de novos desafios sociais, incluindo a legitimidade democrática que os Estados possuem (Blanco & Gomà, 2003).

Para Smith (2007), governança pode ser entendida a partir de duas dimensões. Na primeira, governança pode ser compreendida com uma narrativa para a administração pública. Seria um termo capaz de sintetizar as mudanças organizacionais operadas por agentes públicos para estabelecer a relação com a sociedade civil e seus representantes. Já na segunda conotação, governança é relacionada com a forma como agentes públicos se articulam, de acordo com a necessidade de coordenação intra e interorganizacional. Governança visaria, então, aprimorar a coordenação interterritorial e intersetorial, aspectos que ficam mais marcantes na contemporaneidade.

Os diferentes modelos de Administração Pública estabeleceram distintos paradigmas na forma de organização do Estado e na forma de se fazer política pública. Nas sociedades democráticas, política e gestão não podem ser consideradas atividades absolutamente distintas (Farah, 2011). A gestão pública refere-se a um conjunto de mecanismos voltados para a concretização de direitos positivados, com o objetivo de efetivar políticas e serviços públicos. Em última instância, a gestão concretiza a política. Nesse sentido, vale uma breve descrição das principais interpretações sobre cada um dos modelos de gestão, a fim de que se possa situar, histórica e politicamente, a emergência da governança enquanto conceito proposto como eixo estruturante no modelo denominado *Pós-New Public Management*. Importa salientar que os modelos de administração pública, embora comumente sejam apresentados em perspectiva linear do ponto de vista histórico (pois, de fato, indicam processos de transição), podem coexistir, em diferentes proporções, mesmo em práticas contemporâneas de gestão. Sua descrição e adoção como modelo teórico-conceitual, em realidade, justifica-se pela necessidade de se utilizar parâmetros para interpretar as tendências dominantes nas práticas sociais de governos e organizações públicas em dado contexto. Para os propósitos do presente texto, busca-se identificar de que modo a governança incide sobre os modelos de gestão e constitui-se como elemento central da proposição de reformas e transições na gestão pública.

O modelo patrimonial de administração, paradigma dominante de sociedades pré-capitalistas e feudais, é identificado com sociedades em que "inexistiam padrões ou regras explicitadas para a tomada e o controle de decisões, nem métodos ou critérios claros para o exercício das práticas gerenciais, operacionais e administrativas" (Neves, Guimarães & Junior, 2017, p. 4). É comum às sociedades tradicionais (pré-modernas), geralmente patriarcais, gerontocráticas e patrimonialistas, em que a autoridade é tradicional. Nelas, o patriarca, como chefe, age discricionariamente. Nas palavras de Bresser Pereira, "no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real". Continua: "No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável" (Brasil, 1995, p. 15).

Marcado pela adoção de uma lógica racional-legal, o modelo burocrático (ou *progressive public administration*), de natureza weberiana, ampara-se na legitimação do poder através das normas, incitando o agente público e a administração como um todo, à formalidade, impessoalidade e profissionalização. Amplamente disseminado ao longo do século XX, remonta seu surgimento ao século XVI, como forma de gerenciamento de diferentes organizações. No contexto estatal, manifesta-se na metade do século XIX, incorporado ao Estado Liberal, como forma de solucionar os problemas de corrupção do modelo patrimonialista. Diferentemente do que ocorre neste modelo, a burocracia não se

pauta no poder tradicional, nem no poder carismático (Secchi, 2009). Opera em uma sociedade tradicional e industrial, marcada pela dissociação estrita entre a esfera pública e a esfera privada e pela rigidez da agenda governamental. "A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle de abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos como clientes" (Brasil, 1995, p. 15). Baseado em um marcante racionalismo, foi bem incorporado como modelo de gestão no pós-Guerra, como modelo de bem estar social, preocupado com os cuidados sociais, a economia e a infraestrutura dos países. Trata-se de um modelo que adota a escolha racional na tomada de decisão (Secchi, 2009; Cavalcante, 2017).

Com a crise financeira e fiscal no ocidente capitalista ocorrida na década de 1970, as alegações de que o Estado se torna sobrecarregado se ampliam. Os neoliberais intensificam as críticas ao modelo de bem-estar social, afirmando que governos são absurdamente falhos em comparação aos mercados (Smith, 2007). Aparece, então, o modelo gerencial da Administração pública, que Secchi (2009) divide em duas vertentes: Nova Administração Pública (*New Public Management* - NPM), de grande aderência ao modelo econômico neoliberal; e governo empreendedor, em que os princípios da administração de empresas são transplantados para a administração pública. O modelo gerencialista tem seus fundamentos baseados na eficiência, efetividade e competitividade. É baseado na lógica de redução dos custos para aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário. O método de escolha é racional, o que denota continuidades em relação ao modelo burocrático, mas sua lógica produz a descentralização do Estado, estabelecendo um novo papel, de caráter regulador, para o Estado. Essa forma de gestão pauta-se no estímulo à comercialização competitiva, que pode gerar privatização e gerenciamento corporativo (Smith, 2007; Secchi, 2009; Cavalcante, 2017; Brasil, 1995). "O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, delegação de funções e incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional" (Brasil, 1995, p. 17).

No processo de reformas do fim do século XX, como mencionado, surgem alterações nos modelos vigentes, justificadas pela necessidade de reformas não radicais, graduais, que ocorrem por meio de transição temporal contínua. Esse movimento gerou o que é conhecido como pós-NPM, onde se insere a governança pública. Segundo Cavalcante (2017, p. 26), o pós-NPM mantém algumas características do NPM, como "contratação externa, medidas de *performance*, parcerias público-privados, normas formas de organização do setor público como as agências executivas, transparência e liberdade de informação e painéis de usuários de serviços". Dentre suas principais características, enfatiza-se: colaboração e parcerias; redes; visão integrada e holística da gestão pública; *accountability* e responsividade; participação e engajamento; liderança; coordenação e controle; *e-government* e tecnologia de informação e comunicação (TIC); e fortalecimento da burocracia pública.

Neste sentido, a governança proposta pelo Pós-NPM singulariza-se da seguinte forma: é um conceito sobretudo democrático; com foco interorganizacional; fundamentado em ideologias diferentes da NPM; e sem um modelo único (Peci, Pieranti & Rodrigues, 2008, p. 42)

Nas últimas décadas, as concepções de governo e de modelos de Administração Pública indicam a produção de novas representações sociais sobre o papel do Estado e as práticas públicas. A ideia de uma política exercida por um só ator cedeu espaço para visões de

gestão fundamentadas em múltiplos atores, em que seria preciso superar práticas hierárquicas, burocráticas e verticalizadas.

Nesse sentido, a governança incide sobre os discursos ou práticas sociais como mecanismo de qualificação e democratização das políticas de gestão pública, atribuindo-lhes características que buscam superar tanto o modelo patrimonialista quanto o burocrático. Além disso, atualiza mecanismos do modelo gerencial ao enfatizar a governança em redes, realizada por meio da cooperação (Cavalcante, 2017). Além do seu aspecto organizacional, a governança se consolida como um mecanismo que transforma não só a dimensão operativa do Estado, como também a forma como se estabelecem as relações entre política e sociedade (Blanco & Gomà, 2003).

Assim, enquanto um conceito polissêmico, a governança pode ser interpretada e praticada como um agente transformador de modelos rígidos. Ao propor flexibilidade territorial e circunstancial, a adaptabilidade da governança a distintos contextos que produz diferentes usos e sentidos, como um instrumento político-relacional.

CONVERGINDO SENTIDOS E EXPLORANDO USOS DE GOVERNANÇA

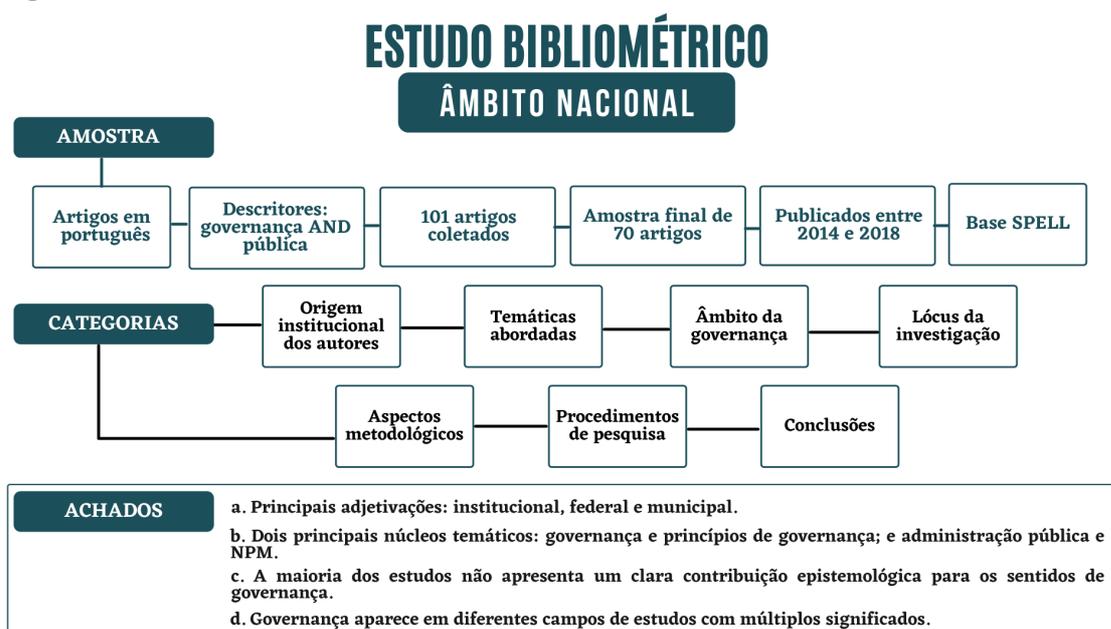
Para compreender melhor quais são os sentidos e os usos de governança enquanto eixo estruturante de modelo contemporâneo de gestão pública e quais deles possuem efeito no Decreto da Governança e nos atos administrativos exarados pelo TCU e, assim, na reforma administrativa brasileira, foram utilizadas neste artigo três diferentes blocos de fontes. No primeiro momento, trazemos os achados de um estudo bibliométrico que realizou uma revisão sistemática da categoria governança pública em nível nacional e internacional. Em um segundo momento, contemplamos, através de uma revisão de literatura, alguns autores basilares no constructo da categoria governança. Em seguida, nos fundamentamos na pesquisa documental para buscar os usos e sentidos de governança nos principais atos normativos que versam sobre o tema no Brasil, que serão observados com base nos fundamentos da análise do discurso, conforme explicitado anteriormente.

No estudo bibliométrico, foi realizado o levantamento de artigos científicos em duas categorias: governança em âmbito nacional e governança em nível internacional. Na primeira categoria, foram analisados apenas artigos redigidos em português enquanto na segunda, foram analisados somente os redigidos em língua inglesa. No estudo em âmbito nacional, a base de dados utilizada foi a SPELL, usando como descritores "governança" e "pública" (governança *AND* pública) no período de 5 anos (2014 a 2018). Foram coletados 101 artigos, com uma amostra final de 70 artigos, após a triagem sobre escopo de análise. As categorias de análise foram: origem institucional dos autores; temáticas teóricas abordadas no artigo; âmbito da governança (se global, federal, estadual, municipal ou institucional); lócus da investigação; aspectos metodológicos, natureza da investigação; procedimentos de pesquisa, abordagem, origem dos dados, temporalidade, tipo de pesquisa e métodos de investigação; e conclusões ou sugestões para estudos futuros e contribuições.

Quanto aos espaços de articulação da governança enquanto adjetivação, observou-se a produção em torno das seguintes esferas: governança institucional (30%), governança federal (27,1%) e governança municipal (18,6%), sendo os demais identificados na categoria "outros". Na construção de redes de temáticas, apareceram os seguintes grandes temas interconectados: administração e políticas públicas; administração; abordagens críticas; tecnologia da informação e contabilidade; e administração pública e *NPM*. A rede se organiza

ao redor de dois núcleos temáticos centrais: “Governança Pública e Princípios de Governança” e “Administração Pública e NPM”. Em termos da contribuição e de indicação de estudos futuros, 65,71% dos trabalhos não apresentam uma clara contribuição. Nos demais, 14,29% dos trabalhos apontou a fragilidade nos mecanismos de Governança Pública, 5,71% abordaram institucionalização a partir da NPM e/ou da reforma gerencial; 4,29% refletiram sobre a relação entre governança e atores; 2,86% debateram a inserção de novos atores; e 1,43% propuseram novos modelos teóricos. A conclusão desta parte do estudo bibliométrico foi que, nos artigos analisados, "governança" aparece em diferentes campos de estudos com múltiplos significados e nomenclaturas.

Figura 1. Estudo bibliométrico em âmbito nacional



Fonte: elaboração própria.

Na revisão sistemática da categoria governança em nível internacional, a base de dados utilizada foi a EBESCO com recorte temporal entre os anos de 2014 e 2018. O estudo se deu em cinco diferentes etapas: descritores analisados [*governance and public administration* no formato “*AB governance and AB (public sector or government) OR AB public administration*”]; verificação de disponibilidade dos artigos – foram encontrados 203 artigos; seleção dos artigos escritos em língua inglesa e exclusão dos artigos repetidos; e leitura completa dos artigos (temática; metodologia; objetivos; resultados; definição de governança, quando possível). A amostra final contou com o total de 84 artigos. As categorias de análise foram ano de publicação; periódico; origem dos autores; temáticas teóricas; local de estudo; natureza do artigo; procedimentos de pesquisa; abordagem/tipo de estudo; origem dos dados; tipo de pesquisa; e análise dos dados.

Dos achados, destaca-se que poucos artigos (apenas 4 dos 84 analisados - 4,76%) chegaram a caracterizar ou definir governança. Governança apareceu como um termo pré-concebido, apesar das diferentes acepções possíveis. Nos artigos sobre gestão governamental, governança era atribuída às ideias de transparência (13,09%), otimização da gestão, solução de falhas atuais nas esferas de governo, em pautas como educação e saúde, e tecnologias, com implementação de *e-governance*. A descentralização (10,21%) e a governança local

(20,23%) eram elementos comumente identificados como prioritários. "Governança corporativa" foi citada apenas em dois trabalhos (2,38%), e a ideia da esfera privada no problema da governança pública esteve sempre atrelada à instituição de parcerias público-privadas. Como caminhos para melhoria da gestão pública, parte dos artigos indicou a inserção de novos atores, em um processo mais inclusivo e participativo.

Figura 2. Estudo bibliométrico em âmbito internacional



Fonte: elaboração própria.

Nos artigos analisados no estudo bibliométrico, tanto na base nacional quanto internacional, não foram encontrados autores com alto grau de repetições ou citações, o que explica parcialmente a heterogeneidade conceitual referida anteriormente. A revisão de literatura se deu a partir dos autores que tiveram mais de uma citação, além de autores tradicionais na literatura sobre governança. Ademais, foram incorporados à revisão de literatura autores explorados por Dallabrida (2004) em seu verbete sobre "governança territorial": Kooiman, 2005; Rhodes, 1996; Stroker, 1998; Mayntz, 1998; Dallabrida, 2014; Héitier e Lehmkuhl, 2011; Blanco e Gomà, 2003; Graña, 2015; Bevir, 2007; Cavalcante e Pires, 2018; Calmon e Costa, 2013.

Como parte da interpretação do conceito de governança, ao se debruçar sobre a governança territorial, Dallabrida (2004) ilustra a polissemia do termo por meio das concepções de oito teóricos diferentes. Neste artigo, as definições destes autores foram colocadas lado a lado como ponto de partida para a investigação dos diferentes conceitos de governança. O primeiro significado pode ser atribuído a Jan Kooiman (2005), para quem governança é um "instrumento para conceituar os problemas e as oportunidades e contextos na fronteira entre o Estado, o mercado e a sociedade civil" (Kooiman, 2005, p. 78). Segundo o autor, existem tantos modos de governança como modelos de governança social. O que estes modelos têm em comum é o pressuposto de promover o desenvolvimento a partir das interações sociais que se estabelecem contemplando a diversidade, o dinamismo e a complexidade que as sociedades contemporâneas possuem.

Uma segunda definição que pode ser encontrada é de R. A. W. Rhodes: "governança se refere a 'redes interorganizacionais e auto-organizadas' e defendo que essas redes complementam mercados e hierarquias como estruturas de governo para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação" (Rhodes, 1996, p. 652). Para o cientista político, governança trata de uma mudança da concepção de governo, como um novo processo, uma nova condição imposta por regra ou um método novo de governar a sociedade. Seguindo a mesma linha de Kooiman e Rhodes, Gerry Stoker (1998) estabelece que governança significa estabelecer novos estilos de governo, em que há uma falta de limites claros entre o setor público e o setor privado. Refere-se, então, às interações entre atores. Já Renate Mayntz (1998) define governança com duas conotações: governança como modo de governar diferenciado da forma tradicional dos modelos de controles hierárquicos, pautado na cooperação de atores, públicos e não-públicos, cujas redes estão emaranhadas; e governança como maneiras diferentes de coordenar atores individuais ou ordens sociais de baixa complexidade.

Segundo Dallabrida (2014, p. 92), Ali Kazancigil, cientista político turco, entende governança como "processo de tomada de decisão relativamente horizontal, como modo de fazer política, envolvendo autoridades estatais e locais, o setor de negócios, os sindicatos de trabalhadores e os agentes da sociedade civil - ONGs e movimentos populares". A contribuição deixada por Adrienne Héritier e Dirk Lehmkuhl permite o questionamento sobre de que forma os novos modos de governança - uma maneira de se fazer política pública que envolva atores públicos e privados, fora do domínio legislativo - conseguem garantir que haja accountability democrático - uma configuração que permita que um ator democraticamente eleito possa controlar a execução de tarefas que foram passadas a um outro ator (Héritier & Lehmkuhl, 2011).

A leitura de governança desenvolvida por Ismael Blanco e Ricard Gomà (2003), para quem governança "é um novo modelo de regulação coletiva, baseado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários" (Blanco & Gomà, 2003, p. 5), inclui a compreensão do governo como algo político-relacional, incluindo a preocupação com a participação e a democracia, diante do esgotamento do modelo de democracia representativa. No mesmo sentido, Graña afirma que governança "sugere uma tomada de decisões coletivas baseada em uma ampla inclusão de atores afetados pelas mesmas" (Graña, 2015, p. 4).

Esses conceitos se aproximam da perspectiva de Mark Bevir, que desenvolve o conceito de governança democrática. Nesse sentido, "a governança expressa a crença generalizada de que o Estado depende cada vez mais de outras organizações para garantir suas intenções, cumprir suas políticas e estabelecer um padrão de regra" (Bevir, 2007, p. 364). Isso retoma a ideia de que pensar a gestão e o Estado não é um processo estático, ao contrário: é um processo dinâmico, vivo, em disputa e que exige debate constante.

Dentro da literatura brasileira, Pedro Cavalcante e Roberto Pires entendem que "governança diz respeito às dinâmicas relacionais entre os múltiplos atores envolvidos, as quais podem ser tomadas como objeto de intervenção estratégica (moldagem), com a finalidade de produzir as capacidades necessárias para a efetivação da ação governamental" (Cavalcante & Pires, 2018, p. 10). Para Paulo Calmon e Arthur Costa, governança está atrelada à formação de redes, aspecto necessário para a sustentação em sistemas complexos. "Esse conjunto de instituições formais e informais, assim como a maneira como elas são interpretadas e aplicadas na prática, é denominado de estrutura de governança" (Calmon & Costa, 2013, p. 15).

Na análise, foram construídas e utilizadas quatro diferentes categorias comparativas: 1. a natureza do conceito de governança; 2. os atores envolvidos; 3. a relação proposta entre os atores e 4. a finalidade da governança. Os dados foram sistematizados no quadro abaixo:

Quadro 1. Governança em sua dimensão comparativa com base em revisão de literatura

| Autores | Natureza da governança | Atores envolvidos | Relação entre atores | Finalidade da governança |
|----------------------------|---|---|---------------------------------------|--|
| Rhodes (1996) | Rede; forma de governo | Mercado e estruturas de governo | Horizontal (rede interorganizacional) | Complementar mercados e hierarquias de governo; alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação |
| Stroker (1998) | Forma de governo; interação | Setor público e privado | Horizontal | Estabelecer novos estilos de governo |
| Mayntz (1998) | Rede; modo de governar | Públicos e não públicos | Horizontal | Promover cooperação entre atores; coordenar atores ou ordens sociais de baixa complexidade |
| Kazancigil (2002) | Processo de tomada de decisão | Autoridades estatais e locais, mercado e sociedade civil (representantes) | Relativamente horizontal | Fazer política envolvendo atores |
| Blanco e Gomà (2003) | Novo modelo de regulação; rede; político-relacional | Públicos, associativos, mercantis e comunitários | Horizontal | Regulação coletiva |
| Kooiman (2005) | Instrumento; rede | Estado, mercado e sociedade civil | - | Conceituar problemas, oportunidades e contextos entre os atores; promover desenvolvimento a partir de interações |
| Bevir (2007) | Crença | Estado e outras organizações | Horizontal | Garantir interações; cumprir políticas; estabelecer padrão de regra |
| Héritier e Lehmkuhl (2011) | Maneira de se fazer política pública | Públicos e privados (fora o legislativo) | - | Garantir accountability democrático |
| Calmon e Costa (2013) | Rede | Instituições formais e informais | Horizontal | Sustentar sistemas complexos |
| Graña (2015) | - | Multiatorial (afetados) | Horizontal | Tomada de decisão coletiva |
| Cavalcante e Pires (2018) | Dinâmica relacional | Multiatorial | - | Moldagem; produzir capacidades necessárias para a efetivação da ação territorial |

Fonte: Elaboração própria baseada em Kooiman, 2005; Rhodes, 1996; Stroker, 1998; Mayntz, 1998; Dallabrida, 2014; Héritier & Lehmkuhl, 2011; Blanco & Gomà, 2003; Graña, 2015; Bevir, 2007; Cavalcante & Pires, 2018; Calmon & Costa, 2013.

A partir das categorias de análise, foi possível perceber que a heterogeneidade do conceito ocorre, especialmente, nos aspectos ligados aos atores envolvidos e na finalidade da governança, o que indica dissensos substantivos na literatura sobre o papel do Estado. Muito embora a noção de rede seja marcante em parte significativa da literatura revisada e que relações horizontais sejam consideradas um princípio da governança, observa-se que, ao

descrever as partes da relação, os autores divergem ao enfatizar a participação das empresas, de um lado, e dos cidadãos, de outro. É possível, portanto, que sob a mesma terminologia, estejam presentes sentidos díspares e mesmo antagônicos de Estado.

Os distintos sentidos e usos de governança identificados na literatura produzem as características principais do modelo denominado Pós-NPM. Escapando de um modelo fixo, de lógica prescritiva/racional, a relação entre governança como instrumento para o aprimoramento da gestão pública está presente de forma significativa na literatura e pode ser sintetizada pela figura abaixo. Nesse sentido, depreende-se, mesmo em um quadro conceitual heterogêneo, a existência de correlação entre governança e gestão, uma vez que esta se estabelece como mecanismo de realização de direitos e propósitos que vinculam a ação estatal.

Figura 3. Relação entre governança e gestão



Fonte: Elaboração própria, 2021.

GOVERNANÇA PRESCRITIVO-FORMAL OU GOVERNANÇA BUROCRÁTICA

O atual contexto latino-americano tem sido marcado pela ascensão de um tipo de governança que é de natureza prescrito-formal, que aqui chamamos de governança burocrática. A característica principal desta qualificação de governança é a sua semelhança com a burocracia tradicional, incorporando também uma mistura do modelo gerencial, do modelo burocrático e da Nova Gestão Pública como modelo de gestão.

A governança burocrática estaria relacionada com um dos usos de governança levantados por Rhodes (1996), do uso da governança como “boa governança, a partir dos escritos de Leftwich e do Banco Mundial. Rhodes coloca a boa governança como uma novidade trazida pelo Banco Mundial para ajuda financeira a países em desenvolvimento no processo e reformas do Estado que ocorreu em diversos países na década de 1990. “Em suma, a ‘boa governança’ casa *New Public Management* com a defesa da democracia liberal” (RHODES, 1996, p. 656).

As reformas que implementaram a Nova Gestão Pública desde a década de 1990 focaram na eficiência e eficácia da Administração Pública. Assim, as auditorias dos órgãos de controle atuaram para avaliar a performance do setor público pós reformas.

Diferente do modelo burocrático, os modelos gerenciais e a governança não limitam as esferas pública e privada, mostrando uma permeabilidade entre as duas, como o caso de PPPs e arenas deliberativas. A forma como o cidadão é tratado também se difere. No modelo burocrático, o cidadão é visto como usuário de serviços públicos. Nos modelos gerenciais, o cidadão é cliente. Já na governança, os cidadãos (e organizações) são vistos como *stakeholders* ou parceiros. Considerando as funções básicas da administração, de planejamento, organização, direção e controle, aponta que o modelo burocrático foca no controle e na organização. Os modelos gerenciais focam no controle e no planejamento. Já a governança foca no controle e na coordenação (direção) (SECCHI, 2009).

Como explicitado, o conceito de governança é múltiplo, e admite diferentes sentidos. Nesta esteira, estariam alocados sentidos de governança que se aproximam dos modelos gerenciais e burocráticos clássicos da administração pública. São duas as características principais da governança do tipo burocrática. A primeira é a sua natureza prescritiva, com a introdução de protótipos que deveriam ser replicados. Neste molde, estariam inclusos os guias de boas práticas. A segunda característica seria o arranjo hierárquico, em que existe uma figura central não apenas coordenadora, mas decisória. Essa rigidez estrutural indica para a atuação do controle como sinônimo de governança. Observamos três diferentes experiências que são representativas da governança burocrática.

Um expoente é encontrado atualmente na Administração Pública federal brasileira, através da implementação do Decreto de Governança (Dec. 9.203/2017). A definição de governança do Decreto advém do conceito elaborado pelo TCU, em que governança seria o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condição de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, 2014, p. 26). No contexto brasileiro, existe uma grande aderência à governança burocrática após a publicação do Referencial de governança do TCU de 2014. O referencial básico de governança do TCU, depois da edição 2 de 2014, “foi utilizado nos diagnósticos de governança de mais de quinhentas organizações jurisdicionais ao TCU” (BRASIL, 2020, p. 10). Marcado pelos verbos imperativos (avaliar, liderar, monitorar), a edição do documento pelo órgão de controle que imputa a administração pública de responsabilidade serviu como comando prescritivo do que fazer para realizar uma boa gestão. Com a publicação do Decreto de governança em 2017, a prescrição foi formalizada e legalizada.

O conceito presente no Referencial básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU se baseia em uma série de documentos advindos de diversas instituições internacionais. Apresenta como princípios para a incidência de uma boa governança os princípios de legitimidade, de equidade, de responsabilidade, de eficiência, de probidade, de transparência e de *accountability*. Como mecanismos de governança, a liderança, a estratégia e o controle, e como elementos característicos da governança as capacidades de avaliar, direcionar e monitorar, diferenciando a governança da gestão, que estaria preocupada com a eficiência e a eficácia das ações adotadas pela administração pública (Brasil, 2014). O destaque deste Referencial, e do conceito que preconiza, é a nítida separação entre governança e gestão, que teriam capacidades e propósitos diferentes, operando em uma relação de troca quase ascendente: enquanto a

governança se destina a estratégias e diretrizes, a gestão estaria concentrada na operacionalização e execução das ações públicas. Este emprego da terminologia "governança" estipulada pelo TCU difere da produção acadêmica analisada, que observou uma proximidade entre governança e gestão.

Esta é a primeira utilização desta definição, que são postas, em igual teor, no Decreto de Governança, no "Guia Prático de Avaliação *Ex Post* de Governança na Política Pública" (2018a) e no "Guia da Política de Governança Pública", que acrescenta: "na condução da política de governança considera-se que governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade" (Brasil, 2018b, p. 16).

O Decreto estipula seis princípios de governança pública: capacidade de resposta, de estar de acordo com as necessidades que os cidadãos imprimem; integridade, "um instrumento para que 'a economia seja mais produtiva, o setor público mais eficiente e a sociedade mais inclusiva'" (Brasil, 2018b, p. 42); confiabilidade (*reliability*), reduzindo as desconfianças do cidadão nos sistemas públicos através das instituições, enfatizando a avaliação das políticas públicas como uma boa maneira de se atingir a confiabilidade; melhoria regulatória (*better regulation*), que "representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas" (Brasil, 2018b, p. 47); prestação de contas e responsabilidade, relacionando as tomadas de decisão com os resultados obtidos na esfera administrativa; e transparência. O Guia de política de governança pública expressa a ideia de que tanto os princípios como as diretrizes constantes no Decreto servem como um elo entre a governança pública e os princípios constitucionais brasileiros (Brasil, 2017; 2018b).

O Decreto, que se guia nos princípios encontrados nos documentos da OCDE, se diferencia dos ditames do Referencial Básico de Governança do TCU neste aspecto. Este considera o disposto pelo Banco Mundial, elencando como princípios básicos da governança: a legitimidade, não só identificar a legalidade, mas para aferir a coerência com o interesse público; a equidade, assegurando a todos o mesmo acesso aos direitos; a responsabilidade, exigindo que o agente público mantenha as instituições; a eficiência, prezando pela qualidade e ao menor custo que seja possível; a probidade, que "refere-se à obrigação de que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança"; a transparência, assegurando a confiabilidade no processo; e a *accountability*, que trata da responsividade, ou responsabilidade, do agente público (Brasil, 2014, p. 34).

No Decreto, liderança, estratégia e controle continuam sendo mecanismos para o exercício da governança pública, reproduzindo o entendimento do TCU. Ao elencar estes mecanismos, têm-se dois impactos: a desassociação da governança com a gestão; e a criação de somente um sentido de governança, direcionado ao controle. Questões como democratização das tomadas de decisão, participação social e construção coletiva dos problemas públicos não estão presentes no sentido de governança estipulado pelo Decreto.

Em 2020, o TCU publicou a terceira edição do *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*, que amplia o arcabouço jurídico-legal dos dispositivos de governança, tornando mais robusto o corpo de exemplos e sua base teórica. O destaque da amplificação do arcabouço vai para o Decreto de governança de 2017. Cabe lembrar que o referido Decreto utiliza, em inteiro teor, o disposto

no Referencial do TCU de 2014 para definir o que é governança. No documento revisado, governança pública organizacional:

É a aplicação de **práticas de liderança, de estratégia e de controle**, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Este conceito, **derivado principalmente da governança corporativa**, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas jurisdicionadas (BRASIL, 2020, p. 15, grifo nosso).

Na última edição do Referencial do TCU, a governança no setor público surgiu com a implementação do modelo gerencialista na administração pública como uma alternativa ao modelo weberiano no século XX, especialmente depois da crise fiscal enfrentada pelos Estados na década de 1980. O documento propõe a construção da governança a partir dos seguintes modelos:

a) Governança no setor público pela perspectiva do corpo governante, com ênfase em três princípios: transparência, integridade e prestação de contas (IFAC, 2001); b) Guia de melhores práticas para a governança no setor público, que acrescenta mais três princípios: liderança, compromisso e integração (ANAO, 2003); c) Padrão de boa governança para serviços públicos, alinhado aos anteriores e com ênfase em eficiência e eficácia (CIPFA, 2004) (Brasil, 2020, p. 29).

Compreendemos que essa experiência seja reflexo das duas outras apresentadas a seguir: a governança para o Banco Mundial e a governança para a OCDE. Um dos conceitos mais utilizados para se definir governança veio do Banco Mundial, em que governança é “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1, trad. nossa). Na visão da instituição do documento intitulado *Governance and Development*, boa governança é primordial para que haja boa gestão para o desenvolvimento nacional. O documento aponta duas razões para a preocupação do Banco Mundial com a boa governança: em primeiro lugar, governança seria fundamental para o desenvolvimento nacional; em segundo, a implementação de um bom sistema de governança tornaria mais eficiente e eficaz o funcionamento dos lugares em que o banco fez investimento. São quatro áreas de governança que são compatíveis com a atuação do Banco Mundial: gestão pública; *accountability*; estrutura legal para o desenvolvimento; e transparência. O foco de *accountability* do BM é financeiro, estabelecendo uma estratégia de três passos: “melhorar o desempenho do mutuário; revisão mais sistemática das capacidades e necessidades de auditoria e contabilidade durante a preparação do projeto; fortalecer a capacidade do tomador de empréstimo” (*idem*, p. 15, trad. nossa).

Leftwich afirma que a combinação entre boa governança e democracia é a fórmula tida como essencial para o desenvolvimento pelos organismos de ajuda internacionais, através da adoção de uma política democrática e liberal. “Como um todo, essa visão repousa na suposição crucial, mas muitas vezes não expressa, de que, embora a fórmula seja essencialmente de origem ocidental, ela tem relevância universal para o desenvolvimento de todas as culturas e sociedades do mundo moderno” (Leftwich, 1993, p. 605, trad. nossa).

A transformação para a implementação de políticas de boa governança e que promovessem uma democracia política podem, para Leftwich, serem atribuída a quatro fatores: a influência do neoliberalismo no ocidente, a experiência nos programas de ajuste

estrutural (*structural adjustment lending*); o aumento dos movimentos pró-democracia pelo mundo; e a queda dos regimes comunistas. Os programas de ajuste estrutural promovidos principalmente pelo Banco Mundial e pelo FMI depois da década de 1980 são compostos por duas fases. Na primeira, estabilização (*stabilisation*), há um corte abrupto dos gastos públicos. Na segunda, ajuste (*adjustment*), há a transformação das estruturas de estado, político e econômico, com processo de desregulação, privatização, redução da máquina pública e estímulo para exportação. A ação de liberalização econômica, foco dos programas, representa uma grande mudança política. A alteração da forma de uso dos recursos varia a forma em que se dão as relações.

No entanto, apesar da natureza claramente política dos processos de liberalização econômica, o Banco Mundial pouco poderia dizer sobre as políticas de ajuste. Dados os seus Artigos de Acordo, não tinha alternativa real a não ser responder em um modo gerencial e administrativo. Isso, em parte, explica o **interesse do Banco pela noção limitada, apolítica e tecnicista de governança que se refletia na preocupação por um Estado mais limitado**, porém mais eficiente, desvinculado de seu envolvimento anterior em questões econômicas. Tal estado realizaria investimentos básicos e gestão de infraestruturas físicas e sociais essenciais, ao mesmo tempo que monitorava e supervisionava o livre jogo das relações de mercado de forma imparcial, aberta e responsável (Leftwich, 1993, p. 608, trad. nossa, grifo nosso).

Como terceira experiência de governança burocrática, trazemos uma reflexão sobre a atuação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) através de posicionamentos encontrados em alguns documentos publicados pela instituição. Em documento de 2015, intitulado *Costa Rica: Good Governance, From Process to Results*, a OCDE elenca cinco pilares da governança pública moderna: integridade; abertura; participação; *accountability*; e uma abordagem estratégica de planejamento e alcance dos objetivos nacionais (OECD, 2015). Já no documento *Peru: Enhancing Public Sector Integrity*, a organização defende a existência de um sistema de governança sólido para combater a corrupção e se utiliza dos indicadores do Banco Mundial (*worldwide governance indicators*) para realizar a análise de governança: voz e *Accountability*; estabilidade política e ausência de violência; efetividade do governo; qualidade regulatória; Estado de Direito; e controle da corrupção (OECD, 2017a). Em *Government at a Glance 2017* (OECD, 2017b, p. 275, trad. nossa), governança é definida como “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa”. No mesmo documento, coloca-se que “uma abordagem tradicional para reformar pode ser cada vez menos relevante em um contexto global e os desafios de política pública atrelados se tornam cada vez mais fluidos e mais complexos” (OECD, 2017b, p. 33, trad. nossa).

Da leitura destes documentos de governança publicados entre os anos de 2015 e 2019, podem-se supor duas questões. Em primeiro lugar, é possível depreender que a visão da OCDE sobre mecanismos de governança esteja caminhando para uma vertente mais horizontalizada das relações entre atores, mais flexível e mais bem adaptada às necessidades endógenas. Em segundo lugar, é possível observar que talvez haja uma mudança das diretrizes que são apresentadas a países centrais e a países periféricos. Os primeiros documentos supracitados – direcionados à análise de problemas de dois países latinos – apresentam uma fórmula mais impositiva ao se tratar da governança, como uma ‘receita de bolo’ para o sucesso. Já o terceiro, que engloba uma esfera maior de países observados e para quem o documento é dirigido, o tom é mais ameno e as proposições sobre governança são

mais cooperativas e com mais atores. Essa interpretação reacende uma discussão antiga sobre neutralidade e relações de poder dentro do contexto da governança. Governança, como todo artefato, dispositivo, não está isento de política (Winner, 1986).

Todo modelo irá apresentar pontos favoráveis e desfavoráveis à sua utilização. No caso, a governança burocrática é um modelo que dá preferência ao controle em detrimento da criação de redes e da combinação de diversos atores. Favorece uma natureza prescritiva-formal e, por ser um modelo fechado, traz prejuízos às políticas de contorno específico. É um tipo de governança focada em avaliação e monitoramento, resgata características da burocracia tradicional, tentando retomar a centralidade do Estado. Em alguns casos, pode-se falar em mais do que centralidade: trata-se de uma governança feita dentro do governo, ou seja, só o Estado faz governança. Fora do Estado, cabe só a realização do monitoramento e da avaliação, ação posterior à tomada de decisões e de implementação. A governança burocrática, neste sentido, é entendida como uma instituição que olha e controla a gestão. É um tipo de governança que assume a centralidade das decisões. Com isso, deteriora-se o processo de descentralização, poda-se o exercício do poder local e extermina-se as formas e canais de participação.

Dentre os diferentes sentidos de governança, desse modo, existem sentidos que não se mostram compatíveis com um projeto de desenvolvimento que seja inclusivo, sustentável e democrático, caso da governança burocrática. A estrutura rígida, a dificuldade de interlocução entre atores, uma estrutura hierárquica pungente e governança como sinônimo de (ou feita somente pelo) governo são fatores que podem impedir a condução de formas de gestão mais flexibilizadas, que são fundamentais para a adaptação de acordo com as necessidades locais e com as demandas regionais.

A incorporação da terminologia "governança" às diretrizes brasileiras para a gestão pública contribui para a estruturação de um novo modelo, fundamentado menos em redes, como propõe a literatura, e mais em controle. A atribuição desse sentido permite que a governança, tal como praticada discursivamente pelos atos normativos brasileiros, aproxime-se do modelo gerencial da Administração Pública: uma espécie de governança burocrática. Nesses usos, afasta-se das noções de flexibilidade, horizontalidade e cooperação promovidas pelo modelo denominado Pós-NPM.

No entanto, na perspectiva da governança amplamente disseminada na literatura, a multiatorialidade tem relevância, e refere-se a um processo analítico dos fluxos interpretativos gerados por uma pluralidade de sujeitos e organizações (aí incluído o próprio Estado), cujas representações e ações sociais fazem com que emerja um problema público - que constitui, em última instância, um mosaico de interesses, necessidades e propostas de solução de problemas. Portanto, as políticas públicas, embora envolvam centralmente a responsabilidade do Estado e seus governos, consistem e resultam de processos multiatoriais (Boullosa, 2019).

Logo, o desenvolvimento do conceito de governança requer o reconhecimento e a legitimação de atores que, embora sejam interdependentes e atuem em cooperação, podem ser autônomos. Esses atores, provenientes do Estado (em suas mais diversas institucionalidades), do mercado e da sociedade civil, interagem em negociações não isentas de conflito (Sorensen & Torfing, 2009). O conceito de governança aponta para a "criação de uma estrutura ou uma ordem que não pode ser imposta externamente e resulta na interação de uma multiplicidade de atores influenciando uns aos outros na condução dos problemas coletivos" (Kooiman & Van Vliet, 1993, p. 64).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança corresponde a uma prática discursiva organizacional que se estabelece como eixo estruturante da gestão pública contemporânea e desenhado a partir de um conjunto de pressupostos teóricos. Observa-se que este é um conceito em disputa, associado a referentes distintos do ponto de vista epistemológico, técnico, político e administrativo.

Em síntese, a complexidade e pluralidade das definições de governança não se apoiam em uma base teórica consolidada que permita traçar, no momento, um significado unívoco ou hegemônico para o conceito de governança pública. No entanto, é possível verificar a proximidade da governança com a gestão, já que diversos trabalhos relacionam os princípios de uma boa governança como mecanismo teórico-prático que seja capaz de promover o aprimoramento da gestão. As noções de redes e horizontalidade são consensos teóricos que vinculam teoricamente a governança aos modelos denominados Pós-NPM.

O conceito de gestão pública contemporânea refere-se ao conjunto de mecanismos de gestão voltado para a concretização de direitos projetados e positivados para a entrega de políticas e serviços públicos. É reforçada a articulação entre os mais distintos sujeitos e instituições como força motriz dos processos de tomada de decisão, que devem estar orientados para a garantia de direitos. Afasta-se, portanto, das noções tecnocráticas convencionalmente atribuídas à gestão pública, substituindo-as por uma perspectiva fundada na pluralidade de mecanismos de gestão e de atores sociais.

No caso brasileiro, verificou-se que o atual conceito de governança, cujos sentidos e usos definem as práticas sociais da Administração Pública, na acepção promovida pelo Tribunal de Contas da União, não está amparada na literatura recente, tampouco na literatura tradicional sobre governança. Os textos normativos enfatizam ou fortalecem modelos rígidos de gestão, produzindo um modelo paradoxal de governança burocrática. Pode-se inferir, sob uma perspectiva tendencial, que a adoção e disseminação deste sentido gerará uma reforma mais ligada àquelas da década de 1980 do que às inovações do século XXI.

REFERÊNCIAS

- Berle, A. A. J. & Means, G. C. (1933). *The Modern Corporation and private property*. New York: The Macmillan Company.
- Bevir, M. (2007). Governance. In Bevir, M. *Encyclopedia of governance* (pp. 364-381). 2 volume set. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Bevir, M. (2011). Governança Democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, 1(39), 103-114.
- Blanco, I. & Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII(1), 5-42.
- Boullosa, R. F. (2019). Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. *Publicações da Escola da AGU*, 11, 89-106.
- Brasil (2017). *Decreto nº 9203*, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União de 23 de novembro de 2017.
- Brasil. Casa Civil da Presidência da República (2018a). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*, volume 2. - Brasília: Casa Civil da Presidência da República.

- Brasil. Casa Civil da Presidência da República (2018b). *Guia da política de governança pública*. - Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- Brasil. Presidência da República (1995). Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)*. Brasília.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Edição 3 - Brasília: TCU, SecexAdministração.
- Calmon, P. & Costa, A. T. M. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *RP3. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*. 01, 1-29.
- Cavalcante, P. (2017). *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. (Texto de Discussão n. 2319). Brasília: Ipea.
- Cavalcante, P. & Pires, R. (2018). *Governança Pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental*. (Nota técnica n. 24). Brasília: Ipea.
- Cruz, F. N. B. & Daroit, D. (2018). Dos nexos efêmeros ao fazer Estado: ensaio sobre a transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas. *Revista NAU social* - 8(15), 103-124.
- Dallabrida, V. R. (2014). Governança Territorial. In: Boullosa, R. F. (org). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 91-94.
- Fairclough, N. (2008). Discurso e mudança social. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Farah, M. F. S. (2011). Administração Pública e políticas públicas. In: *RAP - Rio de Janeiro* 45(3): 813-36.
- Fairclough, N. (2008). *Discurso e mudança social*. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília.
- Gill, R. (2002). Análise de discurso. In: Bauer, M. & Gaskell, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes.
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y "Estado mínimo": pocas luces y muchas sombras. *Polis*, 4(12).
- Héritier, A. & Lehmkuhl, D. (2011). New Modes of Governance and Democratic Accountability. *Government and Opposition*, 46(1), 126-144.
- Jones, B. D. (2003) Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Aggregating Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195. World Bank Institute.
- Kjaer, P. F. (2015). From Corporatism to Governance: Dimension of a Theory of Intermediary Institutions. In: Hartmann, E. & Kjaer, P. F. (eds). *The Evolution of Intermediary Institutions in Europe: From Corporatism to Governance*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Kooiman, J. (2005). Governar en gobernanza. In: Martinez, A. C. (coord.). *La gobernanza hoy*. 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): España.
- Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management. In: Eliassen, K.; Kooiman, J. (eds). *Managing Public Organisations*. Londres: SAGE.

- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14(3), 605-624.
- Mattos, P. (2004). "Bibliometria": a metodologia acadêmica convencional em questão. *RAE-eletrônica*, v. 3, n. 2, jul./dez.
- Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. In *Jean Monet Chair Papers*, n. 50, European University Institute.
- Neves, G., Guimarães, A. & Júnior, A. (2017, julho). As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução de paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. *X Congresso CONSAD de Gestão Pública*.
- OECD (2015). *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017a). *OECD Integrity of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2017b). *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- Polanyi, K. (2012). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Peci, A., Pieranti, O. P. & Rodrigues, S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organização & Sociedade*. 15(46), 39-55.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP - Rio de Janeiro* 43(2), 347-69.
- Smith, A. (2007). Public Administration. In: Bevir, M. *Encyclopedia of governance*. 2 volume set. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc, 758-764.
- Silva, R. C. F. & Seibert, R. M. (2015). Governança corporativa - história e tendências. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, 9(3), 76-101.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(2).
- Stake, R. E. (2011). *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Penso.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. In: *International Social Science Journal*, 50, 17-28.
- Thomas, M. A. (2010). What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, 22(I), 31-54.