

**ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA PÚBLICAS: um ensaio analítico de seminais e novos construtos gnosiológicos**

**FRANCISCO ANTÔNIO BARBOSA VIDAL**

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ (IFCE)

**RAQUEL DA SILVA PEREIRA**

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL (USCS)

Agradecimento à orgão de fomento:

Agradeço ao Instituto Federal do Ceará e ao Ministério da Educação pelo fomento e suporte à pesquisa em tela.

# ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA PÚBLICAS: um ensaio analítico de seminais e novos construtos gnosiológicos

## 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da gestão na ambiência pública apresenta um espectro de fatores multiníveis na compreensão de seus lineamentos epistêmicos. Aspectos teleológicos como a funcionalidade burocrática balizada pelo esteio normativo, as instâncias e níveis de governo, motivação e especificidades dos atos administrativos, singularidades da administração direta e indireta bem como o perfil ideológico do pacto federativo constituem o campo organizacional de categorização da administração pública no Brasil.

O arcabouço normativo do sistema de gestão pública no País é amparado pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis Federais (Brasil, 1990), pela Lei da Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), dentre outros marcos legais que delineiam a interface jurisdicional que perpassa pelas decisões e gestão de riscos na esfera estatal. As perspectivas de modelagem da gestão pública culturalmente se ajustam aos níveis de governo e suas dinâmicas políticas. As intersecções semânticas entre os processos da política eleitoral, da cidadania representativa e da cidadania deliberativa constituem a arquitetura da *práxis* da administração pública.

Códigos Morais e interações entre o público e o privado são características fundantes do modo singular das operações de mediações de interesses entre o Estado e sociedade no Brasil. A coexistência entre arena pública e arena política através da qual os diferentes atores políticos e sociais negociam a agenda societal interpenetrada na agenda pública também é influenciada pelo fisiologismo atitudinal e poderes patrimonialistas. A administração pública consubstanciada no contexto do Estado Nacional Democrático de Direitos requer mecanismos jurídicos de participação e controle social de coletivos emancipados e indivíduos culturalmente civilizados pela perspectiva da cidadania deliberativa (Matias-Pereira, 2018).

A Gestão Pública e suas funções estruturantes como planejamento, organização, direção e controle, seminalmente seria fundamentada por princípios de escutas coletivas operadas por mecanismos de participação cidadã. Um aspecto que está contribuindo para a maturação democrática brasileira, apesar das limitações dos aparatos ideológicos e patrimonialistas de governos, é a incorporação transversal das políticas públicas no trato das questões de relevância social que demanda da administração pública estruturas e marcos regulatórios adaptativos e coadunados com o bem comum coletivo e a inclusão social (Matias-Pereira, 2018).

O presente ensaio tem como objetivo conectar pensadores através de um arco de dialogia entre teorias que desvelem conceitualmente os marcadores administração e governança públicas, propiciando uma articulação gnosiológica inteligível de categorias fundantes seminais ou neófitas, cuja hermenêutica faça emergir reflexões da *práxis* à luz dos repertórios interpretativos evidenciados por este construto. A revisão de literatura em tela perpassa por autores seminais e contemporâneos cujas contribuições à Ciência da Administração Pública revelam categorias que se interpenetram de forma transdisciplinar, revelando saberes axiológicos e polissêmicos em suas exegeses.

Ao discorrer sobre gestão pública neste marco teórico do ensaio em tela, estabeleceu-se um diálogo inicial com Secchi (2009); Denhardt e Catlaw (2017); e Matias-Pereira (2018). Denhardt e Catlaw (2017) apresentam quatro perspectivas fundantes no delineamento da modelagem funcional da administração pública: modelo racional de políticas, humanismo organizacional, ênfase em política pública e teoria democrática da organização. Os autores referenciam as pesquisas de Simon realizadas em 1957 que fundamentaram a obra *Administrative Behavior*, que contemplava o delineamento de uma teoria sobre Administração

e seu arcabouço organizacional a partir da apreensão de conhecimentos e da hermenêutica da instrumentalidade da vida humana nos espaços das organizações. De acordo com Denhardt e Catlaw (2017), com base no pensamento de Simon (1957), a racionalidade se encontra na base da organicidade administrativa. Através das organizações, o pensamento humano racional é estruturado, pois o indivíduo isoladamente possui capacidade limitada de formular e resolver problemas complexos e que institucionalmente agrupado consegue lidar com as questões do mundo social ao redor.

A proposta do humanismo organizacional é lastreada pelos estudos sobre relações humanas e vertentes seminais de pesquisa sobre comportamento organizacional. As seguintes temáticas são abordadas: comportamento humano nas organizações, personalidade e organização, motivação e humanismo organizacional, gestão moral e metavalores e mudança organizacional. Denhardt e Catlaw (2017), autores que estudam a administração pública nos Estados Unidos, trazem uma discussão sobre a relação entre administração pública e o sistema político. Há no percurso do diálogo epistêmico uma crítica à aridez normativa da gestão pública contemporânea, à intrínseca ligação com operações de governo como reformas administrativas e abordagens situacionais como a importância de respostas a problemas definidos pelo *establishment*. A burocracia pública interfere no sistema político e sua complexidade organizacional delinea a agenda pública societal estabelecendo valores sociais. A administração pública não está na periferia do sistema político, mas na centralidade de seus domínios (Denhardt; Catlaw, 2017).

Dois outros aspectos de tipologias de modelagem na gestão pública são apresentados por Denhardt e Catlaw (2017) que evidenciam o esteio teórico de Lowi (1969) que critica a ação de órgãos de governo na execução de políticas públicas pelas limitações e disfuncionalidades. O aspecto central em questão refere-se ao papel das organizações públicas nos processos de decisão e na execução de políticas estatais. A outra abordagem refere-se à nova gestão pública que, segundo esses autores, em interface conceitual com Kettl (2005), busca maior produtividade nas operações de governo havendo uma relação proximal com mercado, relevante foco em serviços, descentralização de execução de políticas para governos subnacionais, instituições sociais e empresas bem como maior ênfase no monitoramento de políticas públicas e cobrança por resultados. A perspectiva democrática da gestão pública apresentada por Denhardt e Catlaw (2017) se caracteriza pela aproximação de burocratas e cidadãos em diálogos proximais sobre a resolutividade de problemas públicos de forma participativa e por deliberação coletiva.

## **2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA COM FOCO EM RESULTADOS**

Um aspecto importante do processo compreensivo da categorização conceitual da gestão pública na perspectiva diacrônica e sócio-histórica contempla quatro modelos funcionais no País (Secchi, 2009): burocrático, administração pública gerencial, gerencialismo empreendedor e governança pública. Esta última vertente apresenta diálogo intrínseco com a gestão de políticas públicas que congrega ações de governo em processo de materialização. A interface da gestão pública com o Desenvolvimento Sustentável (DS), por meio de políticas de Estado, constitui agenda fundante de preceitos orgânicos de promoção e garantia de direitos. O Estado em Rede e coprodutor de políticas de DS assume papel de mediador-chave nos processos de concertação societal como foco na promoção de justiça social.

Para Matias-Pereira (2018), há um campo polissêmico de definições sobre administração pública e ressalta que ela reúne um compêndio de serviços e organizações que têm o propósito de operacionalizar decisões políticas e legislativas bem como processos administrativos. Todo ato administrativo requer uma motivação que o justifique, havendo princípios constitucionais fundantes da administração pública como eficiência, legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade transparência dentre outros (Brasil, 1988).

A Administração Pública Nacional pode ser dividida em União, instâncias subnacionais (Estados e Municípios) e Distrito Federal. O aparelho do Estado é composto pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O propósito teleológico da administração pública é gerir e prestar serviços públicos voltados para o bem comum coletivo. O campo institucional, constituído pelo sistema de governo, normas e organizações públicas da administração direta e da administração indireta, media o processo de distribuição e do exercício da autoridade pública. Outro papel relevante da administração pública é a coordenação e implementação de políticas públicas que possuem interface diretiva com preceitos do desenvolvimento nas perspectivas humana, econômica, social e ambiental (Matias-Pereira, 2018).

A interface política da administração pública com a economia perpassa pelas principais funções do Estado na promoção do bem-estar social, bem como na consecução de objetivos fundantes do governo no eixo econômico como, fornecer bens públicos, reduzir externalidades negativas e reduzir assimetrias de informação. A política alocativa se configura como uma das principais funções do Estado e consiste em ajustar falhas de mercado através da entrega de bens públicos, possibilitando que os recursos públicos possam ser disponibilizados para a sociedade; alocando-os na economia de modo eficiente, quando o mercado não atende às demandas sociais de forma satisfatória. No contexto de um país com diferenças sociais e regionais acentuadas, a política distributiva do Estado impulsiona a administração pública a promover iniciativas macropolíticas de distribuição de renda com o propósito de mitigar as desigualdades sociais existentes. Através das políticas fiscais (transferências, impostos e subsídios) o Estado busca diminuir as assimetrias sociais e econômicas existentes. Uma outra função essencial do Estado corresponde à política estabilizadora que tem o propósito de mitigar os efeitos restritivos do mercado com implicações nas dimensões gradativas de emprego, renda, produto interno bruto e preços, por meio das políticas monetária, fiscal e cambial (Costin, 2010; Matias-Pereira, 2018).

Para Kissler e Heidemann (2006), os preceitos legais da nova governança pública se constituem por uma compreensão neófito do Estado como promotor dos modos de governança. Segundo esses autores, o Estado conservador vem passando por mudanças:

[...] 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 (Kissler; Heidemann, 2006, p. 483).

A governança, na visão Kooiman (2003), refere-se aos esforços compartilhados entre atores públicos e privados, e desenvolve-se em múltiplos níveis, desde o local até o supranacional. As atividades de governo se difundem entre vários atores sociais, cujas relações estão em contínuo processo de transformação. Cada ator constitui uma unidade social com poder de agência ou ação, o que pode abranger indivíduos, associações, empresas e instituições não governamentais, departamentos do governo, entre outros. Suas ações são viabilizadas ou constrangidas por meio de fatores externos como leis, acordos, recursos materiais e técnicos e aspectos culturais (Kooiman, 2003).

Um aspecto contemporâneo da gestão pública no Brasil que vem sendo capitaneado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é o processo de fortalecimento da administração de ativos públicos com maior eficiência e eficácia, capacidade de entregas públicas, geração de valor público e gestão de riscos. Em 2020, o TCU publicou no Brasil a terceira edição da obra Referencial Básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU que no seu no Capítulo 1, apresenta um conceito sinótico para 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 (Brasil, 2020, p. 15).

No ano de 2018, após aprimoramento de técnicas aplicadas ao longo da segunda década do Século XXI, o TCU desenvolveu metodologia de prospecção de nível de maturidade de governança e capacidade de gestão de organizações públicas federais de forma integrada através da técnica CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles) delineando um índice macro intitulado IGG (Índice de Governança e Gestão) lastreado por indicadores fundantes. Na época foi aplicado questionário de autoavaliação às unidades jurisdicionadas, abrangendo 710 unidades organizacionais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, replicando a metodologia em 2021, abrangendo 378 instituições (Brasil, 2021).

### **Quadro 1 – Marcadores do Processo de Diagnose do Nível de Maturidade de Governança e Capacidade de Gestão de Organizações Públicas no Brasil – IGG: Índice de Governança e Gestão**

<p>Temas do Modelo: <b>Governança pública – Liderança/Governança pública – Estratégia/Governança pública – Controle/Gestão de pessoas/Gestão de tecnologia e da segurança da informação/Gestão de contratações/Gestão orçamentária.</b> <b>Arcabouço Fundante:</b> Da literatura internacional (principalmente de organismos multilaterais e de referência nas áreas de controle e auditoria) e do Decreto 9.203/2017 (norma pública de governança), é possível extrair um conjunto abrangente de princípios que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU na busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; <i>accountability</i>; confiabilidade; e melhoria regulatória.</p>
<p><b>Diretrizes para a Boa Governança:</b> Para alcançá-la em organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, é importante atender às seguintes diretrizes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança;</li><li>b) estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos;</li><li>c) promover valores de integridade;</li><li>d) aprimorar a capacidade da liderança da organização;</li><li>e) desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais;</li><li>f) apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público;</li><li>g) estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;</li><li>h) estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público;</li><li>i) monitorar o desempenho da organização;</li><li>j) considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;</li><li>l) implementar boas práticas de transparência;</li></ul>
<p><b>Diretrizes para a Boa Governança:</b> m) prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes; n) apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos; o) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos; p) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias.</p> <p><b>Gestão de Riscos:</b> A gestão de riscos serve para identificar e entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas aos riscos sejam apropriadas. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).</p>

Fonte: Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018), Brasil (2020) e Brasil (2021).

O Modelo de Governança preconizado pelo TCU apresenta lineamentos processuais correlacionados aos aspectos funcionais do sistema organizacional público, relacionamento com *stakeholders*, geração e entrega de valor público, indicadores de desempenho (eficiência, eficácia e efetividade). A gestão de riscos na administração de ativos públicos requer

iniciativas de integração entre as instâncias de apoio à governança interna como auditoria interna, ouvidoria e correição além da controladoria pública, ações externas de órgãos de controle e de auditoria independente conforme Figura 1.

**Figura 1** – Sistema de Governança de Organizações Públicas jurisdicionadas pelo TCU



Fonte: Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018), Brasil (2020) e Brasil (2021).

No tocante às práticas de Gestão e Governança no Setor Público, o TCU delineou três mecanismos funcionais, que chancelam o desenvolvimento de atividades estruturantes na busca de ampliar a qualidade das entregas públicas no âmbito de políticas de governo e a efetividade do desempenho organizacional de entidades públicas: Liderança, Estratégia e Controle (Brasil, 2021). A tríade delineadora da performance de gestão e governança contemplo iniciativas que perpassam pelo arcabouço da Gestão da Ética, Integridade, Transparência, Riscos, Satisfação dos *Stakeholders* de acordo com a Figura 2.

**Figura 2** – Principais Práticas de Gestão e Governança de Organizações Públicas Federais de acordo com TCU



Fonte: Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018), Brasil (2020) e Brasil (2021).

Atualmente o TCU utiliza a metodologia do IGG para mensurar o desempenho da gestão e governança das organizações públicas federais que lhe são jurisdicionadas através de técnica de autoavaliação que contempla 114 indicadores divididos dentre os seguintes construtos: Liderança, Estratégia, Controle e Operações (Gestão de Pessoas, Contratações, Tecnologia da Informação e Gestão Orçamentária). Os valores Globais do IGG variam de 0 a 1, sendo que entre 0 e 39,99 do valor máximo, a organização está em um estágio inicial de gestão e governança, estágio intermediário de 40 a 70%, aprimorado entre 70,01% e 100% (Quadro 2).

**Quadro 2** – Estágios de Maturidade IGG (Índice de Governança e Gestão) – faixas percentuais de enquadramento de acordo com autoavaliação/existência de práticas e Indicadores de Desempenho

Gradação de Hermenêutica dos Estágios de Maturidade IGG – faixas percentuais de enquadramento de acordo com autoavaliação/existência de práticas	
<b>Inicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexpressivo - 0 a 14,99%</li> <li>• Iniciando - 15 a 39,99%</li> </ul>
<b>Intermediário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40 a 70%</li> </ul>
<b>Aprimorado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70,01% a 100%</li> </ul>

Indicadores Macro de Autoavaliação da Organização Pública Federal:

- **iGG** (índice integrado de governança e gestão públicas)

- **iGovPub** (índice de governança pública)
- **iGovPessoas** (índice de governança e gestão de pessoas)
- **iGestPessoas** (índice de capacidade em gestão de pessoas)
- **iGovTI** (índice de governança e gestão de TI)
- **iGestTI** (índice de capacidade em gestão de TI)
- **iGovContrat** (índice de governança e gestão de contratações)
- **iGestContrat** (índice de capacidade em gestão de contratações)
- **iGovOrcament** (índice de governança e gestão orçamentária)
- **iGestOrcament** (índice de capacidade em gestão orçamentária)

Fonte Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018), Brasil (2020) e Brasil (2021).

### 3 MODELO PAG DE MEULEMAN E METAGOVERNANÇA EM DIÁLOGO COM A AGENDA 2030 DA ONU

No contexto da gestão pública contemporânea, Meuleman (2021) defende o ressignificar da administração pública sob égide da responsividade pública, recomendando a mudança do fito da eficiência para lineamentos direcionadores da promoção do desenvolvimento socioambientalmente inclusivo proposto pela Agenda 2030. O autor apresenta em suas pesquisas que a efetividade da Gestão Pública com Governança (PAG) é essencial para consecução dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio da efetividade do planejamento estratégico, cursos de ações, orçamento, capacidades institucionais e *mindset*.

A primeira área prioritária é intitulada PAG como ambiência de Política Estratégica que Meuleman (2021) a conceituou como um modo essencial da gestão pública para direcionar o alcance da Agenda 2030, abordando aspectos-chave fundantes como a criação de uma administração e governança públicas eficazes com base em capacidades institucionais. O acrônimo PAG, para o autor, constitui uma vertente simbólica de política estratégica relevante, vinculada ao ODS 16 no que se refere à qualidade das instituições públicas, ao ODS 17 com a preocupação com a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável e ao ODS 11 transversal sobre cidades e comunidades sustentáveis. Meuleman (2021) discorre também sobre debates correlacionados ao tamanho da administração pública, a devolução de tarefas às autoridades subnacionais e sobre a natureza das tarefas públicas, bem como o que pode ser privatizado, como sendo profundamente normativos e, portanto, políticos.

O paradoxo de que o PAG é político e estratégico e, ao mesmo tempo, mais um meio do que um fim, precisa ser considerado, uma vez que os ODS não serão alcançados até 2030 sem instituições públicas funcionando bem e governança eficaz em todos os níveis. Os funcionários públicos responsáveis pela governança e administração costumam se considerar como não fazendo parte da estrutura de políticas da Agenda 2030. No entanto, eles devem ser parceiros essenciais nos comitês interministeriais nacionais sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, se eles devem desenvolver mecanismos institucionais adequados e garantir as competências e habilidades da força de trabalho direcionados para permitir a integração dos ODS (Meuleman, 2021, p. 5, tradução nossa).

De acordo com pesquisas realizadas por Meuleman (2021), os atores que gerenciam a implantação da Agenda 2030 em nível nacional, frequentemente não consideram seu Ministério de assuntos administrativos como um parceiro lógico e necessário. Para o autor, a qualidade da administração e governança públicas é vislumbrada como vetores que pertenciam às organizações governamentais. De modo geral, a qualidade das instituições públicas pode desacelerar ou acelerar a implementação dos ODS, mas ainda não é considerada uma área de política estratégica. Para enfrentar os desafios descritos, o autor recomenda:

Aplicar a orientação desenvolvida pelo Comitê de Especialistas em Administração Pública da ONU na forma de 11 princípios de governança efetiva para o desenvolvimento sustentável, que foram endossados pelo Conselho ECOSOC da ONU para fazer uma análise SWOT e desenvolver uma política estratégica de apoio

aos ODS; tornar os Departamentos de 'Assuntos Administrativos' parte, por exemplo, de comitês interministeriais nacionais sobre a implementação dos ODS. Só então eles podem desenvolver mecanismos institucionais adequados e garantir as competências e habilidades da força de trabalho direcionados para permitir a integração dos ODS; tornar o monitoramento e a avaliação do progresso dos ODS 16 e 17 mais focados na qualidade das instituições públicas, na coerência das políticas e nas parcerias; comece a usar, por exemplo, o novo indicador composto da ONU para coerência de políticas (ODS 17.14.1). Garantir que todos os documentos de política sobre a implementação dos ODS 1–15 contenham uma seção sobre a qualidade necessária das instituições públicas e governança para garantir uma implementação eficaz (Meuleman, 2021, p. 6-7, tradução nossa).

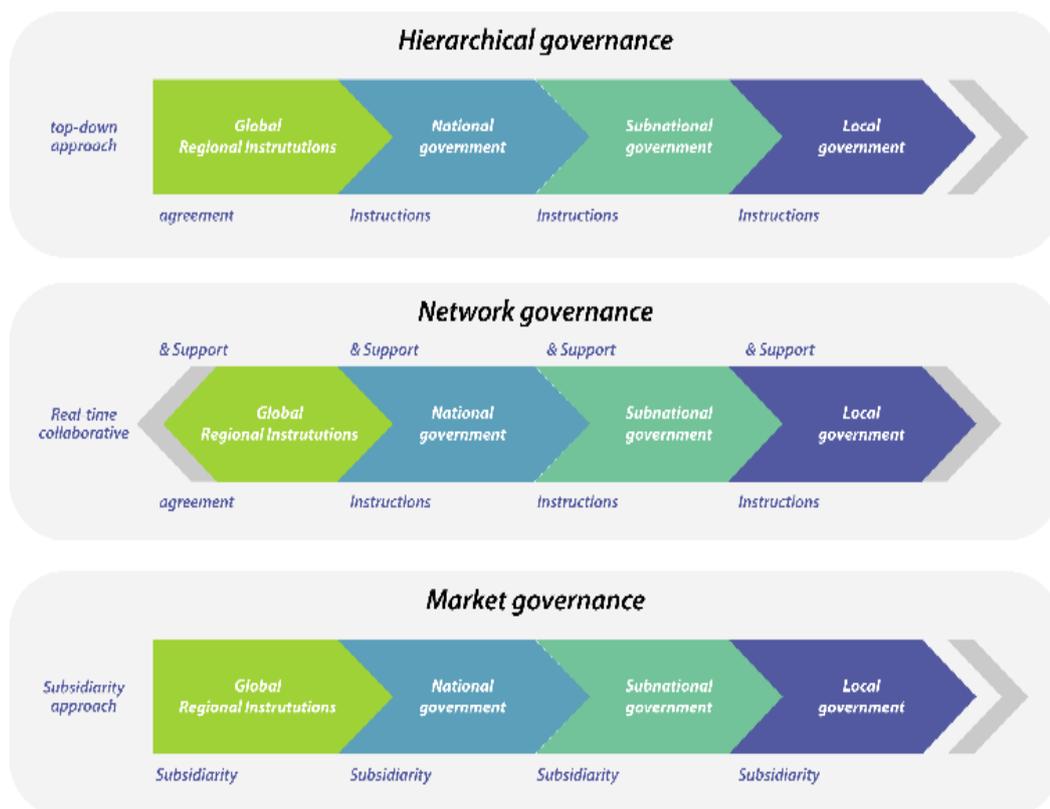
Os aspectos ideopolíticos e funcionais das três áreas conclusivas do Ciclo de Capacidades Institucionais com fito na consecução da Agenda 2030 proposto por Meuleman (2021) contempla três tipologias processuais: 1) Administração Pública Orientada para a Missão e Reforma da Governança; 2) Metagovernança para enfrentar *trade-offs* e benefícios das sinergias e, 3) Silos Políticos, Institucionais e Mentais.

A Influência do modelo da Nova Gestão Pública (NGP) com foco em descentralização de políticas apresenta o seguinte arquétipo funcional segundo Meuleman (2021): a filosofia de gestão 'menos é mais' evidencia a ideia de que os governos devem 'dirigir, não remar'; eles devem fazer políticas, mas utilizar outros setores para prestar serviços públicos. A crise da Covid-19 mostrou alguns impactos negativos disso no ODS 3 (boa saúde e bem-estar), como a falta de estoque de equipamentos médicos em hospitais. A Reforma da Gestão Pública, na visão do autor, deve ter foco principal na Missão do Setor Público, uma capacidade institucional relevante para a contribuição das organizações públicas para o alcance da eficácia dos ODS.

A crise sanitária causada pela COVID-19 nos anos de 2020 e 2021 contribuiu para que a sociedade reconhecesse a importância do papel crucial dos valores criados pelo setor público e suas políticas voltadas para a qualidade da administração pública e governança. Para Meuleman (2021), a reforma do modo de governança corrobora para uma melhor implementação da Agenda 2030 que demanda uma gestão eficaz e feita sob medida, em vez de receitas de modernização eficientes e padronizadas. A missão pública global seria atingir os ODS até 2030 e estaria aberta para usar todas as ferramentas e recursos disponíveis que possam ajudar na aceleração, incluindo o orçamento, o sistema tributário e as compras públicas. A reforma do setor público voltada para essa missão incluiria a coordenação horizontal e vertical, e a colaboração dentro de um conceito de 'todo o governo' e 'toda a sociedade', tornando as organizações públicas mais ágeis na solução de problemas diversos. Logo, a efetividade de políticas de reforma do setor público com foco nos fitos da Agenda 2030 perpassa pelo interacionismo entre governança e metagovernança, isto é, delinear um modelo de senso de direção que contribua para a implementação da Agenda 2030 com políticas, estratégias e marcos normativos avaliados *ex-ante* e *pos-facto* com coerência na gestão institucional inclusiva, implementando governança multinível colaborativa no enfrentamento de desafios políticos importantes e urgentes.

Para Meuleman (2008, 2021) a governança pode então ser definida como um conjunto amplo de interfaces e relacionamentos promovidos pelo poder público, empresas e sociedade, objetivando encontrar soluções em conjunto para problemas públicos. Na literatura correlata, há uma tríade de modos basilares de governança que possuem vertente axiológica, modos funcionais e *frameworks* funcionais singulares: governança hierárquica, de rede e de mercado (Barnett, 2021; Howlett; Capano; Ramesh, 2021). As três tipologias possuem modos de funcionamento interativos (governança hierárquica pode impulsionar perscrutação de problemas cuja resolução pode se dar em rede).

**Figura 3 - Tipologias de Governança**



Fonte: Meuleman (2021, p.9)

Os marcos conceituais das tipologias de governança, bem como a definição de metagovernança, são evidenciados no Quadro 3.

**Quadro 3-** Matriz Conceitual das áreas prioritárias para desenvolvimento de capacidades institucionais de organizações públicas para consecução dos 17 ODS da Agenda 2030 - Tipologias de Governança e Metagovernança

<p><b>Tipologia: Metagovernança para enfrentar <i>trade-offs</i> e potencializar benefícios das sinergias</b></p> <p><b>Tipologias de Governança segundo Meuleman:</b></p> <p><b>Governança Hierárquica</b>  <b>Elementos definidores:</b> Racionalidade, confiabilidade, estabilidade, legitimidade, justiça, responsabilidade, design, autoridade, instruções, comunicação unilateral, dependência, subordinados, obediência, baseado em regras, comando e controle.</p>	<p><b>Desafios:</b></p> <p>Governança concreta é, então, a totalidade de instrumentos, procedimentos e processos concebidos para enfrentar um problema social.</p> <p>Governança para a sustentabilidade lida com problemas complexos em um contexto de caráter multissetorial, multinível e multiator.</p>	<p><b>Elementos-chave: Constructos Epistêmicos de Meuleman (2021, p.10-11):</b></p> <p>Tomadores de decisão aderem a uma abordagem de governança, mas - por intuição ou cálculo - usam uma ampla caixa de ferramentas que se baseia em várias abordagens.</p> <p><b>Metagovernança ou governança da governança:</b></p> <p>Não é a governança em si (assim como a metafísica não é física), mas uma abordagem e método para gerenciar conflitos entre estilos de governança hierárquica, de rede e de mercado e criar combinações sinérgicas.</p>
--	---	---

<p style="text-align: center;"><b>Governança de Rede</b> <b>Elementos definidores:</b> Parcerias, aprendizagem colaborativa, cocriação para inovação, arranjos informais, baseados na confiança, harmonia, comunicação como diálogo, gestão de processos, diplomacia, dependência mútua, abordagem de ganhos mútuos, consenso, Acordos voluntários , convênios.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Governança de Mercado</b> <b>Elementos definidores:</b> Racionalidade, orientada a custos, flexível, competição como impulsionadora da inovação, preço, marketing, descentralizada, ascendente, autonomia, autodeterminação, capacitação, serviços, contratos, incentivos, prêmios e outros instrumentos baseados no mercado.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Recomendações:</b> Compreender que os estilos de governança são normativos e que a metagovernança é um método para gerenciar conflitos, falhas e sinergias, um ponto de partida para melhorar a administração e a qualidade da governança.</p>
---	---	--

Fonte: Adaptado dos construtos teóricos de Meuleman (2021, p.7-16, tradução nossa)

Meuleman (2008) apresentou em seus estudos uma nova dimensão de governança intitulada metagovernança definida como uma mediação sociopolítica para germinar certo nível de governança articulada, possibilitando combinações e intercruzamentos entre governança hierárquica, de mercado e de rede, para se obter patamares de excelência na visão dos administradores das organizações públicas.

Pierre e Peters (2021) defendem que o sentido basilar da metagovernança é de supervisão e equilíbrio. A abordagem dominante da metagovernança fita a caixa de ferramentas de governança completa, com valores hierárquicos, de rede e de mercado com seus princípios e mecanismos de funcionamento. Uma segunda abordagem e mais parcial se concentra na governança de rede. Governança é então a gestão de redes, enquanto a metagovernança é uma forma de fortalecer/melhorar a gestão de redes. Essa perspectiva é utilizada na Dinamarca e em outros países escandinavos e é balizada essencialmente em estudos de caso locais, em que redes de profissionais e partes interessadas desempenham um papel central na implementação e gestão de políticas de governo (Torfing; Sorensen; Fotel, 2009). Como a aplicabilidade desta abordagem é culturalmente limitada a países com uma cultura de rede subjacente, há uma necessidade latente de concepção mais ampla de governança para que se possa apresentar argumentos que facilitem a efetiva adesão dos países no engajamento da consecução dos 17 ODS.

Meuleman (2021) categorizou 50 recursos de Metagovernança (Figura 4) como marcos direcionadores para gestão pública integrada aos preceitos fundantes do compromisso de engajamento de *stakeholders* e agências públicas e societais na promoção dos fitos de DS da Agenda 2030 da ONU.

**Figura 4 - Diagrama do Marco Conceitual – 50 recursos de metagovernança para consecução dos 17 ODS da Agenda 2030**

1. Modos de vida	11. Estilos de estratégia	21. Mecanismo de controle	31. Estilos de responsabilidade	41. Valores dos Funcionários públicos
2. Valores relacionais	12. Responder à resistência	22. coordenação mecanismo	32. Contexto	42. Competências essenciais dos funcionários públicos
3. Teor.fundo	13. Organiz. orientação	23. Tipos de transação	18. Gerenciamento de processos e projetos	43. Objetivos de desenvolvimento de gestão
4. Conceitos chave	14. Percepções do ator	24. Grau de flexibilidade	34. Abordagens de reforma do setor público	44. Lidando com o poder
5. Modos de cálculo	15. Seleção de atores	25. Nivel de comprometimento	35. Inovação	45. Tipos de resolução de conflito
6. Virtudes primárias	16. Balanço dos atores	26. Estilos de comunicação	36. Tipos de relação	46. Adequação para tipos de problemas
7. Motivo comum	17. Lógica institucional	27. Funções do conhecimento	37. Interações sociais	47. Reenquadramento
8. Motivos dos atores	18. Lidando com silos organizacionais	28. Ciência política interface	38. Funções dos gestores públicos	48. Tipo de falhas de governança
9. Funções do governo	19. Instrumentos de política	29. Avaliações de impacto	39. Estilos de liderança	49. Papel da contratação pública
10. Metáforas	20. Unidade de tomada de decisão	30. Acesso à informação	40. Grau de empoderamento dentro da organizações	50. Saída típica e resultado

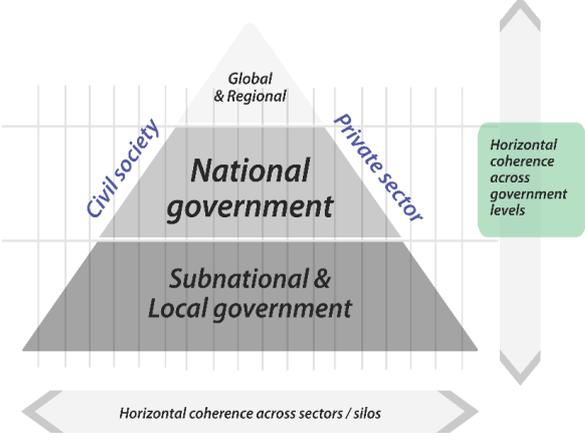
Fonte: Meuleman (2021, p.13).

Meuleman (2021), a partir de pesquisas realizadas nos âmbitos geopolítico e da gestão pública em esferas nacional e internacional, também identificou um neoconstruto que dificulta a cooperação interorganizacional entre entes públicos no alcance dos fitos institucionais da Agenda 2030, intitulado Silos que podem ser classificados em políticos, institucionais e mentais. Para o autor, um Silo é um agrupamento isolado, departamento etc., que funciona separadamente dos outros, especialmente de uma forma vista como um obstáculo à comunicação e à cooperação. A categorização definida por Meuleman (2021) está configurada sob égide das seguintes tipologias conceituais:

1) Silos institucionais: a maioria das organizações governamentais (e de fato a maioria das grandes organizações) funciona como burocracias clássicas. Eles organizam seu trabalho dividindo problemas complexos em problemas parciais mais simples, que são tratados por entidades burocráticas setoriais ou funcionais separadas, que tendemos a chamar de "silos"; 2) Silos políticos: nas democracias, os políticos precisam conquistar maiorias. Isso vem com diferentes graus de competição e lutas pelo poder. Os políticos individuais tendem a se concentrar em seu arquivo e defendê-lo, para levantar seus próprios perfis. Isso pode levar a silos políticos. Como os silos políticos são quase inerentes ao sistema democrático, há limites para combatê-los, o que também depende da cultura política do país; 3) Silos mentais: Além disso, e muitas vezes relacionados, existem silos mentais; as pessoas têm a firme convicção de que a definição e a solução de seus problemas não são apenas as melhores, mas também o único caminho a seguir. Diferentes setores de políticas, como agricultura, transporte e meio ambiente, têm sua própria visão de mundo e tendem a operar isoladamente (Meuleman, 2021, p.17, tradução nossa).

O Quadro 4 a seguir apresenta uma visão conceitual sinótica do pensamento de Meuleman (2021) sobre as tipologias de Silos:

**Quadro 4** - Matriz Conceitual das áreas prioritárias para desenvolvimento de capacidades institucionais para consecução dos 17 ODS - Tipologias de Silos: Políticos, Institucionais e Mentais

<p><b>Tipologia:</b></p> <p>Silos Políticos, Institucionais e Mentais</p>	<p><b>Desafios:</b></p> <p>Coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável balizada por um <i>mindset</i> além dos silos (grupo fechado) políticos, institucionais e mentais.</p>	<p><b>Elementos-chave:</b></p> <p><b>Constructos Epistêmicos de Meuleman 2021:</b></p> <p>a) Habilidades de negociação para desafios de sustentabilidade b) Melhoria da gestão pública horizontal e vertical</p>
	<p>Preparar a administração pública para a Agenda 2030 requer mudança de mentalidades: muitas falhas de governança podem estar diretamente relacionadas à mentalidade de um dos três estilos de governança.</p>	<p>c) Neoconceito:coerência das políticas para o desenvolvimento que visa considerar os impactos das políticas domésticas (dos países do norte) nos países do sul. Com a Agenda 2030, esse conceito foi ampliado para incluir 'coerência de políticas para o desenvolvimento sustentável.</p>
<p><b>Recomendações:</b></p> <p>Aumentar a conscientização sobre fortalezas e vulnerabilidades do modelo PAG.</p> <p>Alinhar PAG à Agenda ODS.</p>	<p><b>Diagrama do Marco Conceitual: Sentidos das Coerência Vertical x Coerência Horizontal.</b></p> 	

Fonte: Adaptado dos construtos teóricos de Meuleman (2021, p.7-16, tradução nossa)

A relevância macropolítica de uma administração pública com metagovernança na criação de uma Agenda Internacional coadunada com compromissos fiduciários entre países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) voltados para o fortalecimento de uma política global de DS e de inclusão social, no cenário de capitalismo administrado e de recrudescimento da pobreza e das desigualdades sociais no planeta, implica em um complexo de complexos. O arcabouço dialógico do ensaio em tela sinaliza que a integração entre Estado Nacional, Sociedade Civil e Setor Privado balizado pela *práxis* da responsabilidade social pública, responsividade pública, pela integração administração pública e governança evidencia uma possível desconstrução do paradigma de mediação política entre ambientalistas e

economicistas como propulsor do DS, emergindo então, um projeto de metagovernança multinível e de concertação política multisetorial sob égide de quádrupla hélice (universidade, governo, empresas e sociedade civil), como alternativa potencializadora de contribuição à consecução dos fitos institucionais de políticas públicas alinhadas aos preceitos da Agenda 2030.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo global da administração pública pode emergir a partir de uma inquirição seminal: por que um problema se torna importante para um governo? A partir da pergunta-chave, pode-se fundamentar um modelo epistêmico de gestão pública balizado pelo delineamento de uma proposição na qual o processo decisório nas políticas públicas poderia ser configurado pela confluência de três fluxos correntes: a corrente dos problemas (*problems*), a das propostas ou alternativas (*policies*) e a da política (*politics*). Logo a agenda institucional da administração pública pode ser guiada por mecanismo delineador caracterizado por: 1) emergência ou validação de um problema pela sociedade em geral; 2) delineamento de ideias e alternativas conceituais – lastreadas por especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação.

As perspectivas 1 e 2 convergem com o conceito de responsividade pública no qual há uma contribuição epistêmica relevante que possibilita o diálogo social entre devir público emancipatório e efetividade de políticas públicas na promoção do desenvolvimento sustentável que é a resposta de governos às demandas sociais.

No âmbito do marco teórico em curso, o delineamento deste ensaio contribui para reflexões sobre administração pública com governança, destacando-se a importância de se observar:

- 1) Indicadores, Crises, Eventos focalizadores, *feedback* de ações públicas;
- 2) Viabilidade técnica, Aceitação pela comunidade, Custos toleráveis;
- 3) Clima nacional, Forças políticas organizadas, Mudança no governo.

Para a agenda da administração pública ser efetiva é preciso que seus agentes façam uma diagnose das possíveis configurações de como as questões são pautadas e reconhecidas bem como as motivações que as integram à agenda do governo. A priorização de foco governamental se concretizaria em função de três fatores: 1) indicadores que sinalizam a relevância societal de uma situação; 2) a existência de eventos, conjuntura de crises, desastres ou uma vivência individual; e 3) retroalimentação do acompanhamento de orçamento, custos e gastos. O posicionamento responsivo dos formuladores de políticas na administração pública por sua vez, depende de suas apreensões e hermenêuticas da realidade. Enfatiza-se então a importância dos indicadores sociais e econômicos, expressivos no setor governamental, como importantes para desvelar a magnitude dos problemas e influenciar a formação da agenda pública de diferentes setores.

O presente ensaio procurou trazer à superfície científica elementos seminais ressignificados no âmbito do recorte conceitual da administração e governança públicas, além de evidenciar esteios teóricos neófitos ou de atualização contemporânea como forma de ampliar as conexões entre aspectos conteudistas e gnosiológicos. O Estado Nacional em seu agir institucional como promotor e garantidor de direitos fundamentais e sociais além das funções distributivas e de estabilidade encontra na administração pública o alicerce operativo e de consecução de ideais e ideias e na governança o canal de mediação e de construção coletiva com seus *stakeholders* e a sociedade.

Na gestão de políticas públicas, há algumas tipologias de enquadramento de viabilidade de programas e projetos, tais como: o nível de confiança técnica; o acolhimento e aceitação societal sob égide axiológica; e a capacidade de antever aspectos situacionais futuros,

como os orçamentários. Compreende-se também que a administração pública se encontra na ambiência do sistema político e a eficácia de suas iniciativas pode receber influência dos seguintes fatores: o clima nacional (*national mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. O clima nacional se caracteriza pela ascendência compartilhada das questões importantes na esfera societal, delineando uma ambiência favorável para a constituição da agenda política. As forças políticas organizadas correlacionam-se às compressões políticas feitas por coletivos, gerando acordos ou dissensos na arena política. As situações cambiantes no governo impactam a agenda tanto de agentes em posições de poder institucional elevado como na estrutura política do legislativo. Há um fator relevante a ser observado referente à fase inicial de novos governos que pode se constituir em momento propício à integração na agenda-*setting* de políticas públicas às questões societais reprimidas: o diálogo e concertações sociais no devir institucional da gestão e governança públicas.

A administração pública, apesar de sua linearidade epistêmica apriorística, mas com margens de evidências de flexibilização, adaptada à realidade brasileira, traz elementos constitutivos singulares, como por exemplo a ideologia dos mandatários eleitos gerando um sistema político que se configura como um tabuleiro de xadrez no qual há constantes projetos em disputa de poder. Iniciativas de grupos de interesse através de *advocacy* ou *lobby* constituem aspectos culturais presentes na política em geral desde sempre, inclusive na brasileira, além das anomalias como o fisiologismo, aparelhamento do Estado e grupos patrimonialistas que chegam ao poder. Os mecanismos de participação popular bem como a organização de coletivos ou o controle social que possa retroalimentar políticas públicas atuais gerando novas demandas ainda são eventos que precisam ser potencializados no País. Assim, a cidadania deliberativa e efetiva participação societal são importantes para que haja responsividade na administração pública, mas requer um trabalho árduo de conscientização e educação política da população. A questão central é se a agenda da administração pública hegemônica atende principalmente aos interesses do grande capital e das elites econômicas em detrimento da classe trabalhadora, dos excluídos socialmente, do precariado, dos infoproletários, das minorias sociais.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **ABNT NBR ISO 31000**: 2018. Gestão de Riscos – Diretrizes. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/centrais-de-conteudo/iso-31000-de-2018-gestao-de-riscos-pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

BARNETT, M. Change in or of Global Governance? **International Theory**, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 131-143, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 dez. 1990.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, maio 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799> . Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Interpretar e Utilizar os Indicadores de Governança e Gestão**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7F763F27017F7B7BDC6E5D63> . Acesso em: 22 ago. 2023.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

HOWLETT, M.; CAPANO, G.; RAMESH, M. Governance styles: Re-thinking governance and public policy. *In*: HOWLETT, M.; TOSUN, J. (eds.). **The Routledge handbook of policy styles**. Routledge, 2021. p. 204-213.

KETTL, D. F. **The global public management revolution**. Washington, DC: Brookings Institution, 2005.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci_arttext) . Acesso em: 12 mar. 2024.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública: foco nas instituições públicas e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2018.

MEULEMAN, L. **Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations**. Heidelberg: Physica Heidelberg, 2008.

MEULEMAN, L. Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability. **Sustainability**, [S.l.], v. 13, p. 1-22, 2021.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Advanced introduction to governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, [S.l.], v. 43, n. 2, p. 347-69, 2009.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**. Stuttgart: The Macmillan Company, 1957.

TORFING, J.; SORENSEN, E.; FOTEL, T. Democratic anchorage of infrastructural governance networks: The case of the Femern Belt Forum. **Planning Theory**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 282-308, 2009.