

Governança pública: reflexões teórico-conceituais e possibilidades de análises qualitativas

JOÃO PEDRO MOREIRA COSTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

Agradecimento à órgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

GOVERNANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS E POSSIBILIDADES DE ANÁLISES QUALITATIVAS

INTRODUÇÃO

A governança pública surgiu como um modelo de gestão oriundo do setor privado, no qual foi resultado do conflito de agência entre principal e agente, nesse caso entre proprietário e administrador e, no setor público, entre cidadãos e gestores/servidores, respectivamente. Por conta disso, a fim de amenizar a assimetria informacional entre esses atores, a governança reúne práticas relacionadas, sobretudo, à transparência, *accountability* e diversas ferramentas atinentes à coordenação e controle. Essa miríade de possibilidades que a constituem forma um conceito polissêmico que faz emergir diversas adjetivações, como governança corporativa, pública, democrática, em rede, entre outras inúmeras nomenclaturas.

Esse universo que envolve a governança, especialmente a pública, a qual se insere em um ambiente cujos fins distanciam-se do enfoque lucrativo experimentado no âmbito privado, fez com que instrumentos jurídico-normativos fossem criados com o fito de fomentar seu desenvolvimento nas empresas públicas e diferentes níveis de governo no contexto nacional. Destacam-se, nesse sentido, o Decreto nº 9.203/2017 e o Projeto de Lei 9.163/2017. Para além das atividades legiferantes, também emergiram mecanismos para avaliação de seu desenvolvimento nas diversas esferas da administração pública no território nacional, como o Índice de Governança Pública (IGG), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e o Índice de Governança Municipal (IGM), fornecido pelo Conselho Federal de Administração (CFA).

Para essa difícil tarefa, os índices utilizam estratégias diferentes para conseguir avaliar sua aplicabilidade nas instituições públicas brasileiras. No caso do IGG, o principal mecanismo é um questionário para autopreenchimento dos gestores de instituições públicas federais, estaduais e municipais. O IGM, por sua vez, realiza sua análise – somente da governança municipal – através da compilação de dados secundários que se dividem nas dimensões de finanças, gestão e desempenho. Nesse caso, os números positivos indicariam melhores níveis de governança.

Apesar de possibilitarem visualizações quantitativas, os indicadores de governança, por si só, não conseguem preencher a lacuna apontada por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) a respeito da necessidade de diagnósticos locais sobre a matéria. Considerando a relevância científica desse tipo de análise, esse artigo visa debater o conceito de governança pública com maior profundidade e, sobretudo, refletir potenciais objetos de pesquisa que facilitem a avaliação qualitativa da governança pública *in loco*, utilizando pesquisas recentes que possuem tais características.

Para tanto, além dessa introdução, o artigo divide-se em cinco partes. Começando pelos aspectos conceituais da governança pública, passando pelos aspectos práticos e instrumentos legais que versam sobre o tema, além de debater estudos qualitativos que apontam caminhos para sua análise empírica. Por fim, são apresentadas as considerações finais e contribuições proporcionadas pelo estudo.

ASPECTOS CONCEITUAIS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Não é possível abordar a temática governança pública sem, *a priori*, referir-se às suas raízes no setor privado, especificamente, na governança corporativa. Essa vertente da administração originou-se do distanciamento entre propriedade e controle, quando os

proprietários passaram a delegar a terceiros a gestão de seus próprios recursos, gerando a necessidade de alinhamento de metas e expectativas entre esses diferentes atores, ao considerar, principalmente, a assimetria de informações existente nessa relação. Para atingir esse objetivo, cabia ao proprietário lançar mão de mecanismos de coordenação e monitoramento, a fim de reduzir os riscos de desvios de interesse, potencializando a capacidade de alcançar os resultados pretendidos. (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

A migração desse conceito para o setor público acontece quando o modelo gerencial, que suplantara o modelo burocrático da administração pública, começa a ser questionado, principalmente pela dificuldade de assimilar a dimensão sociopolítica à eficiência do setor público, materializada nas deficiências dos governos gerenciais para implementar instrumentos democráticos nos processos de tomada de decisão. (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015; PAES DE PAULA, 2005). Portanto, a governança pública surge como um modelo alternativo ao modelo gerencial, embora, para alguns, sejam considerados apenas sinônimos.

Contudo, a esse respeito, vale destacar que, de acordo com Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 23), “pela maior parte da literatura, a governança pública é apresentada como um “modelo regulatório” cuja abordagem de gestão se encontra em diversas posições entre o gerencialismo e a gestão social.”. Aprofundando o debate, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), salientam que a governança pública difere-se ao modelo gerencial por ser mais flexível aos diferentes contextos socioculturais, baseando-se em diferentes tipos de redes de atuação adaptáveis às especificidades de cada país, estado ou município, tendo como fito principal a obtenção de objetivos coletivos (PETERS, 2013). De igual modo, diferencia-se da gestão social por não ter o protagonismo na sociedade, mas sim em um Estado ativador que garanta e coordene a ação de outros atores para uma produção conjunta do bem público. (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015; KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Porém, apesar do debate, Secchi (2009) defende que não é possível falar em superação de modelos organizacionais, havendo, empiricamente, um processo cumulativo de valores e saberes.

No campo teórico, abordar a temática da governança pública também é um desafio, devido à maleabilidade do conceito, que migra, ora entre o prisma da participação e cooperação, ora entre o da eficiência e desempenho, tornando-o um modelo multifacetado. Essas ramificações, no entanto, não são excludentes entre si, pois os objetivos compartilhados entre ambas as perspectivas são a qualificação dos serviços ofertados pelo Estado, a inserção, em maior ou menor grau, de diferentes atores sociais nos processos de tomada de decisão, além da potencialização dos processos de responsabilização e transparência das ações dos agentes públicos envolvidos nessa estrutura (ALCÂNTARA, PEREIRA; SILVA, 2015; TEIXEIRA; GOMES, 2019). A quantidade de concepções acerca da temática governança pública faz com que, de acordo com Alcântara, Pereira e Silva (2015, p. 15), seja comum encontrar, na literatura, expressões como: “governança empresarial, corporativa, global, interativa, local, territorial, em rede, pública, organizacional, democrática, boa governança e outras adjetivações”. Apesar dessas diversas terminologias, há o consenso de que uma “boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural [...]” das organizações que lancem mão dos mecanismos que a constituem (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 543).

Nesta senda, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 42), advogam que “[...] a governança não pretende ser um modelo organizativo e funcional de validade universal”, pois sua capacidade adaptativa lhe confere a possibilidade de “experimentação e aprendizagem via prova e erro”, sendo aplicável a diferentes contextos organizacionais, configurando um modelo em constante evolução (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

ASPECTOS PRÁTICOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Para a consecução da boa governança é essencial que a administração pública adote uma estrutura renovada, baseada na construção de condições favoráveis ao estabelecimento de redes horizontais de relacionamento, a fim de fomentar a articulação entre cidadãos e os chamados *stakeholders* ou grupos de interesse (STREIT; KLERING, 2004; ARAÚJO, 2002). Forma-se, assim, um modelo cuja sustentação, de acordo com Frey (2004, p. 121), está na a) mobilização de “todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais”; b) conforme Peters (2013, p. 29), no “estabelecimento de metas, coordenação das metas, implementação, avaliação, reações e comentários”, que possibilitam a mitigação da assimetria de informações entre agente e principal, aqui personalizados, respectivamente, em servidores públicos e cidadãos (TEIXEIRA; GOMES, 2019); e c), à luz de Araújo (2002, p. 7), na existência de um panorama favorável de governabilidade, supondo que, “em uma circunstância de caos, crise, ruptura ou reversão institucional, será muito difícil (por melhor preparado no sentido técnico que seja o aparelho do Estado), senão impossível, atingir a governança *stricto sensu*”.

Ronconi (2011) alerta, no entanto, que esse incentivo ao estreitamento da relação entre estado e sociedade, promovido pelos instrumentos da governança pública, não deve limitar-se apenas a um caráter consultivo, mas sim em um processo dialógico que fomente a participação e inclusão social nas etapas de decisão, elaboração e implementação das políticas públicas, o que pode ser alcançado com mecanismos relacionados à democracia deliberativa, além da constituição de redes. Para além dessas estruturas, Ronconi (2011, p. 30) sugere o envolvimento dos “cidadãos através de comitês, que servem como locais de negociações face a face entre agência representativa e vários cidadãos.” De forma complementar, Frey (2004, p. 120) aponta “o orçamento participativo, conselhos-gestores ou participação comunitária [...]” como outros possíveis caminhos. O resultado dessas possibilidades de articulação pode ser a existência de conflitos e disputas, oriundos da participação de sujeitos pertencentes a grupos sociais, políticos e de interesses diversos. Frey (2007, p. 124) propõe, como alternativa às armadilhas desses sistemas, a priorização dos “grupos de acordo com a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido.”

A esse respeito, importa mencionar que a governança pública não pode ser simplesmente imposta e que para ter a legitimidade democrática necessária deve ser fruto de uma troca de saberes constante entre os membros do alto e baixo escalão da administração pública, e, sobretudo, de negociações que envolvam representação popular, grupos de interesse e o poder legislativo, haja vista o caráter excessivamente normativo do Estado brasileiro (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; FREY, 2007; TEIXEIRA; GOMES, 2019). Toda essa articulação e concepção de “regras do jogo” que, inclusive, definam, de forma equilibrada, os papéis, objetivos e responsabilidades de cada ator inserido nessa estrutura, são fundamentais para que, conforme Kissler e Heidemann (2006, p. 497), todo esse esforço não seja apenas “obra do acaso” de pessoas engajadas, mas sem papéis vinculantes”, ou, em outras palavras, para que essa ordenação dependa menos de pessoas e grupos políticos para tornar-se *perene*.

Concomitantemente a esse movimento, que visa fomentar a participação, a boa governança pressupõe também “uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 125), a fim de gerar a capacidade de a máquina pública obter, de forma hábil e tempestiva, “resultados alinhados entre o agente e o principal” (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 526). Somam-se a isso as funções de avaliação, direção e monitoramento, que devem permear desde as fases iniciais de constituição das redes ou outros elementos de participação de atores profissionais, institucionais ou sociais, até as

fases finais de implementação das ações ou políticas públicas (RIBEIRO FILHO; VALADARES, 2017; SECCHI, 2009).

Ultrapassada a dimensão política da governança pública, Nardes, Antounian e Vieira (2018), baseados em estudos e aprendizagens internacionais, debruçam-se, maiormente, na dimensão administrativa da matéria, salientando que a boa governança pública deve passar por dez componentes e práticas para que a sua qualidade seja aprimorada, a saber: pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional, sistema de governança, relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional, alinhamento transorganizacional, gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability*, e transparência. Todos esses conceitos formam as práticas desejáveis da governança pública. Por conta disso, julga-se oportuno conceituar cada uma delas, compondo os três eixos que compõem uma boa governança: liderança, estratégia e controle, elencados no Quadro 1

Quadro 1: Eixos, Dimensões e Etapas da Governança Pública

Eixos	Dimensões	Etapas
Liderança	Pessoas e Competências	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabelecer um processo transparente na escolha de membros da alta administração; ➤ Capacitação e sistema de avaliação de desempenho.
	Princípios e Comportamentos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Criar código de ética e conduta para os membros; ➤ Padrões de comportamento baseados em princípios constitucionais; ➤ Mecanismos de controle para evitar que preconceitos e conflito de interesses afetem os processos de tomada de decisão.
	Liderança Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Avaliar, direcionar e monitorar a gestão em relação às metas estabelecidas; ➤ Estabelecer políticas e diretrizes para o alcance de metas organizacionais; ➤ Assegurar a capacidade das instâncias internas de avaliar, direcionar e monitorar a organização; <ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestão de riscos e controle interno; ➤ Avaliar os resultados das auditorias e tomar providências, se necessário.
	Sistema de Governança	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Conceber instâncias internas de governança; <ul style="list-style-type: none"> ➤ Equilíbrio de poder e funções críticas; ➤ Divulgação do sistema de governança da organização às partes interessadas.
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Criar mecanismos de comunicação entre partes interessadas, assegurando sua efetividade; ➤ Participação social na governança da organização; <ul style="list-style-type: none"> ➤ Relação objetiva e profissional com a mídia; ➤ Assegurar que as ações atendam ao maior número possível de partes interessadas.
	Estratégia organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Criação de gestão estratégica da organização; ➤ Monitoramento e avaliação de sua execução, dos principais indicadores e do desempenho organizacional.

	Alinhamento transorganizacional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mecanismos de atuação conjunta, visando formular, implementar, monitorar e avaliar as políticas transversais e descentralizadas.
Controle	Gestão de riscos e controle interno	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema de gestão de riscos e controle interno; ➤ Monitoramento e avaliação do mesmo.
	Auditoria interna	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prover condições para que a auditoria interna seja independente e eficiente; ➤ Assegurar que a mesma adicione valor à organização.
	Accountability e transparência	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transparência da organização às partes interessadas, excetuando situações de sigilo; ➤ Prestação de contas da implementação e resultados do sistema de governança; ➤ Avaliação a imagem da organização e satisfação com serviços e produtos; ➤ Apuração dos indícios de irregularidade.

Adaptado de Nardes, Antounian e Vieira (2018).

Percorrendo caminho semelhante, Matias-Pereira (2010) também aponta alguns aspectos inerentes a um bom processo de governança, como: descentralizar o poder do governo central, através de comunicação frequente entre chefes do executivo e gestores das políticas públicas; cultivo ao “desejo de informar”, ultrapassando os simples mecanismos de transparência; tratamento equitativo aos *stakeholders*, desenvolvendo o compromisso de cada uma das partes com o interesse público; e estímulo à integridade, que, de acordo com o autor, “tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos. [...]” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 123)

Tais instrumentos, mecanismos, componentes e práticas apontadas por diferentes autores, baseados em preconizações internacionais, legislações federais e produções bibliográficas acerca da temática possibilitam o funcionamento e aperfeiçoamento de toda a estrutura de governança, fazendo com que, por um lado, a administração pública usufrua de uma gestão efetiva dos bens públicos e, por outro, a sociedade tenha a oportunidade de fiscalizar e monitorar as atividades daqueles por ela nomeados, ressignificando a relação entre Estado e sociedade, viabilizando, ao menos teoricamente, a superação dos “mecanismos informais e obscuros de acesso aos centros decisórios [...] da cultura política brasileira (FREY, 2007, p. 139; RIBEIRO FILHO E VALADARES, 2017; PETERS, 2013).

GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL E SEUS INSTRUMENTOS LEGAIS

O incremento da governança pública no contexto nacional acontece, segundo Matias-Pereira (2010, p. 131) pelas “sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.” De forma complementar, Teixeira e Gomes (2019), apresentam o processo de redemocratização do país, na década de 1980, caracterizado por uma pressão popular que urgia por serviços públicos de qualidade, como um fator que potencializou a inserção de aspectos relacionados à eficiência e desempenho no setor público, visando minorar os vícios históricos referentes ao patrimonialismo e à burocracia da

administração pública brasileira, tendo como principal marco a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em relação aos aspectos normativos da governança pública, uma vez que esta se configura como um modelo regulatório que está intimamente relacionado ao “mundo dos sistemas”, há importantes marcos no Brasil que fazem menção a aspectos de uma boa governança e a mecanismos afeitos a esse modelo. Em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que entendia como inadiável “a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11). Dez anos depois, o Decreto nº 5.378/2005 instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, que trouxe, como um de seus objetivos, “promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”, que seria revogado 12 anos depois, pelo Decreto nº 9.094, de 17 de Julho de 2017. (BRASIL, 2005, p. 1).

Em 2016, a Lei 13.303 apontou avanços a respeito da matéria, mas focando apenas nas empresas estatais, tratando de temas como profissionalização das gestões, novas regras para nomeações, entre outras recomendações. (BRASIL, 2016). Em 2017, foi a vez da Política Nacional de Governança acrescentar, através do Decreto 9.203/2017, novos princípios, definições, diretrizes e mecanismos à governança pública no Brasil, além de conceituá-la como um conjunto de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2017a, p. 1). Atualmente, tramita na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que estende o decreto em comento para os demais poderes da união, órgãos públicos e níveis de governo. Entre outras modificações, o Projeto de Lei traz, em seu texto, dispositivos referentes à estratégia governamental, mecanismos de participação da sociedade civil, transparência governamental e conteúdos mínimos para planos nacionais, setoriais e regionais, como “o diagnóstico do setor, que aponte as principais causas das deficiências detectadas e as oportunidades e os desafios identificados” (BRASIL, 2017a, p. 4).

ESTUDOS SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA: CAMINHOS PARA PESQUISAS EMPÍRICAS QUALITATIVAS

Para apontar caminhos para o estudo empírico da governança pública, foram buscados os termos “governança pública” e “política pública” e “governança pública” e “plano plurianual”, com o recorte de cinco anos de publicação – a pesquisa foi realizada em setembro de 2020 – no *Portal de Periódicos da CAPES*. Foram selecionados os resultados mais relevantes apontados pela plataforma e, posteriormente, selecionados os três que se adequavam ao objetivo do presente estudo, quais sejam: Rocha (2015), que em sua dissertação de mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) analisa a evolução da governança pública no Brasil de acordo com os planos plurianuais elaborados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988; Pereira (2019) que, em sua tese de doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC), se debruça sobre a governança na política pública de assistência social na cidade de São Paulo, destacando o papel dos burocratas de médio escalão nessa estrutura; e Pinto (2018) cuja tese de doutorado em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) investiga a governança da política pública de saúde e suas demandas no município de Viçosa-MG, em conexão com a coordenação federativa. A seguir, realiza-se uma breve análise sobre cada um desses estudos, que podem apontar caminhos para análises

qualitativas e empíricas acerca da temática.

Passando dos aspectos regimentais para os aspectos práticos da governança pública, convém abordar, *a priori*, o estudo realizado por Rocha (2015). Utilizando-se de uma abordagem qualitativa de arranjos de governança, tendo na análise documental sua principal estratégia de pesquisa, o autor buscou investigar as diferenças e evoluções dos projetos de Estado propostos nos seis planos plurianuais posteriores à Constituição Federal, abrangendo diferentes vertentes políticas e ideológicas que capitanearam o poder executivo federal nas últimas décadas, iniciando no governo de Fernando Collor de Mello até o de Dilma Rousseff (ROCHA, 2015).

O primeiro plano plurianual analisado é referente ao quadriênio 1991-1995, elaborado durante o Governo Collor, configurando-se como o primeiro documento desta natureza a ser aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro. Apesar de cumprir a exigência constitucional para sua concepção, esse primeiro plano foi considerado um fracasso como uma ferramenta de planejamento, pois, de acordo com Rocha (2015, p. 22) “não contém visão de futuro e mecanismos de avaliação”, tampouco instrumentos de acompanhamento ou monitoramento das ações que seriam desenvolvidas, evidenciando seu caráter predominantemente formal, focado mais no cumprimento de uma obrigatoriedade constitucional que propriamente na construção de um roteiro de ações e metas para a qualificação dos serviços ofertados pelo Estado. Seu foco principal voltava-se à redução e racionalização da máquina pública, através do corte de gastos, e à descentralização dos serviços ofertados à luz do pacto federativo, visando à máxima eficiência no setor público.

O plano plurianual posterior foi elaborado já durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1996-1999), recebendo o nome de “Brasil em Ação”. Esse plano tinha como principal diretriz a estabilidade dos preços e a retomada de investimentos, tudo isso inserido em um contexto de reformas administrativas promovidas pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE. Portanto, as dimensões que orientavam a ação do governo passavam pela “construção de um Estado moderno e eficiente; a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; e a modernização produtiva da economia brasileira.” (ROCHA, 2015, p. 25). Diferentemente do plano anterior, as metas foram regionalizadas e destacadas conforme tema e ações e projetos a serem desenvolvidos. As semelhanças ficam por conta da descentralização das políticas públicas a estados, municípios e Distrito Federal, e também ao setor privado e instituições não governamentais, cabendo ao Estado o papel de regulador. Em suma, esse plano não trouxe grandes avanços como uma ferramenta de planejamento.

No segundo plano do governo FHC (2000-2003), nomeado como “Avança Brasil”, a principal inovação foi a construção de um elo entre plano, orçamento e gestão e uma elaboração “organizada em programas, desdobrados em problemas ou oportunidades identificadas na sociedade” (ROCHA, 2015). Portanto, diferentemente dos anteriores, nesse plano é possível identificar o público-alvo, os objetivos, ações e indicadores que seriam utilizados. Além disso, foi o primeiro plano da série histórica a citar a efetividade da ação estatal inserida em uma administração pública voltada para resultados e um Estado focado em fiscalização e regulação das ações empreendidas pelos “parceiros” – sociedade civil e setor privado.

O quarto plano analisado (Plano Brasil para Todos) foi o primeiro a ser elaborado pelo Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2004-2007), em um contexto ideologicamente distinto aos planos anteriores. Apesar de a estrutura assemelhar-se à do plano anterior que avançou principalmente nesse aspecto, Rocha (2015) identifica a inserção de instrumentos de formulação participativa da sociedade para a revisão do plano e para a implementação de políticas. Identificou-se também menções à construção de políticas públicas conjuntas entre União, estados, municípios e Distrito Federal, fazendo com que o papel regulador e fiscalizador de outrora fosse superado por um caráter coordenativo que o Estado passaria a

desempenhar. Caminho semelhante foi percorrido pelo segundo plano do Governo Lula (2008-2011), no qual houve a tendência de continuidade à agenda preconizada no plano anterior. As principais inovações identificadas foram “o Marco Lógico como instrumento de planejamento e a forte preocupação com o desenvolvimento regional”, tornando o fator território como eixo fundante das ações a serem empreendidas (ROCHA, 2015, p. 31).

O último plano analisado foi o elaborado para o período 2012-2015 já no governo de Dilma Rousseff, chamado de “Plano Mais Brasil”. Incorporando discussões sobre planejamento promovidas à época, Rocha (2015) identificou mudanças significativas em relação aos planos anteriores. A primeira delas é a migração do detalhamento das ações para a Lei Orçamentária Anual – LOA, enfatizando a distinção e complementariedade entre plano e orçamento. Outra diferença percebida foi a superação do debate regional do plano anterior para a promoção de “diálogos federativos” com macrorregiões do país para a superação das desigualdades. Configurou-se como um planejamento que visava assimilar “arranjos Estado-Estado e Estado-Mercado”, envolvendo sociedade e entes federativos para o monitoramento do programa. (ROCHA, 2015, p. 33).

Analisando a evolução do tema planejamento e as vicissitudes do contexto econômico e político das últimas décadas no Brasil, Rocha (2015) conclui que os planos tendem a privilegiar os resultados, principalmente a partir do plano plurianual aprovado em 2000. Da mesma forma, os planejamentos caminharam em direção à busca por efetividade e presença do estado na entrega das políticas públicas, seja de forma direta ou indireta, o que tornou as relações entre o Estado e entes federativos e Estado e iniciativa privada cada vez mais complexas, demandando grande capacidade de coordenação na administração pública federal – ferramenta inerente à boa governança.

Uma análise da governança pública de forma mais focalizada é realizada por Pereira (2019) acerca da política de assistência social na cidade de São Paulo, destacando o papel dos burocratas de médio escalão, peças fundamentais para o alinhamento de metas dos membros do alto escalão e os servidores que estão na “ponta” da política e têm contato direto com seus usuários. Esses elementos-chave da análise empreendida pelo autor são supervisoras e supervisores da assistência social, que estão no nível intermediário da estrutura e são responsáveis pelas “interações formais e informais entre atores de distintas filiações organizacionais” que compõem a rede socioassistencial da capital paulista, consideração importante, haja vista a importância das organizações da sociedade civil para a oferta de serviços da política de assistência social a contento (PEREIRA, 2019, p. 18).

Para apreender tais conexões entre atores estatais e não estatais, bem como seus respectivos perfis e influência no funcionamento da estrutura, o autor lançou mão de uma pesquisa qualitativa composta: a) por uma revisão da literatura sobre a temática, que já apontava certa negligência de pesquisas sobre esses servidores posicionados entre o topo e a base da política pública de assistência social no município; e b) pela aplicação de entrevistas semiestruturadas aos membros envolvidos na política pública (no total, 19 entrevistas foram realizadas). Além disso, também foram consultados documentos atinentes ao tema, como leis, decretos, portarias e dados orçamentários relacionados aos convênios firmados entre poder público e organizações da sociedade civil, bem como a base de dados sobre os servidores municipais da cidade de São Paulo. (PEREIRA, 2019).

Em relação à estrutura, existiam 32 Supervisões de Assistência Social distribuídas regionalmente pelo município. Quanto maior o número de equipamentos existentes em determinada região, como Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializados da Assistência Social e Centro de Referência da População em Situação de Rua – Centro POP, maiores e mais complexas são as supervisões e suas interações com as organizações da sociedade civil. Nesta senda, Pereira (2019) identificou a existência de três perfis principais entre as supervisoras: supervisoras de carreira (efetivas da

prefeitura municipal de São Paulo); supervisoras comissionadas (contratadas por livre nomeação); e supervisoras aposentadas (servidoras que já se retiraram da prefeitura municipal e foram convidadas a assumirem o cargo de supervisoras).

Como principais resultados, Pereira (2019) salienta que as supervisoras de assistência social têm papel fundamental na assinatura de convênios, além da supervisão dos serviços onde estão territorialmente inseridas. Grande parte do tempo de serviço dessas servidoras é dedicada à dimensão relacional do trabalho e à filtragem de informações que devem ou não ser repassadas das equipes dos CRAS, CREAS e Centros POP ao alto escalão da política. A análise dos comportamentos das supervisoras através dos perfis elencados anteriormente mostrou-se oportuna, uma vez que os perfis encontrados estão intimamente ligados à atuação de cada uma delas. (PEREIRA, 2019). Para além das atribuições que permeiam o fazer profissional das supervisoras, o autor encontrou outro importante componente envolvido nas relações internas da política de assistência social do município de São Paulo: o vereador, ator que costuma ter papel decisivo nas nomeações de supervisoras, ao lado da Secretaria Municipal que gerencia a pasta e das Organizações da Sociedade Civil. Tais nomeações costumam seguir um padrão: quanto maior e mais complexa a região onde está localizada a Supervisão de Assistência Social, mais experientes são as profissionais convocadas para o trabalho.

Especificamente sobre as Organizações da Sociedade Civil, Pereira (2019) destaca que essas são divididas em: entidades grandes – especialistas em determinados serviços e que atendem extensas regiões –, as intermediárias – voltadas, principalmente, para a oferta de serviços de média complexidade –, e um grupo de entidades menores – que ofertam, em sua maioria, serviços relacionados à proteção básica. O tamanho dessas entidades está diretamente relacionado ao nível de influência e participação que elas possuem nas instâncias decisórias da política pública. A esse respeito, o autor chama especial atenção à relação de interesse mútuo existente entre os vereadores e essas organizações, sejam elas de grande, médio ou pequeno porte. As organizações utilizam-se dessa relação para acessar recursos através de emendas parlamentares e os vereadores, por sua vez, visam obter capital político, acessando os usuários dos serviços ofertados por essas entidades. Desta forma, a influência dos membros do legislativo relaciona-se até à criação, localização e implementação de novos serviços a serem ofertados.

O estudo de Pereira (2019) enfatiza as complexidades impostas à política de assistência social devido à vastidão de serviços ofertados e aos diferentes perfis e níveis de influência dos atores, atrizes e até de projetos de governo que interferem em toda a sua estrutura. Os resultados demonstram que a governança, aqui entendida como as relações informais e formais no interior da política pública, influi diretamente nas capacidades do estado para a sua oferta, abrindo caminho para pesquisas que investiguem, além das interações, os impactos causados nos serviços ofertados à população e, conseqüentemente, nos resultados da política pública de assistência social.

Passando para a política de saúde, Pinto (2018) traz uma análise da governança e das demandas do setor no município de Viçosa-MG, contextualizando as descobertas com a coordenação federativa brasileira. Para tanto, buscou-se considerar não apenas o processo de governança, mas também a sua estrutura, que envolve a incorporação das demandas populares ao cotidiano da política pública, e o federalismo, entendido como a cooperação e coordenação da política de saúde pelo governo federal, embora seja mantida a autonomia de estados e, principalmente, de municípios para o desenvolvimento das ações e serviços vinculados à pasta. A metodologia utilizada para alcançar esses objetivos foi uma pesquisa aplicada, através de instrumentos de coleta de dados como entrevistas a profissionais da secretaria municipal de saúde de Viçosa-MG, além da análise de documentos oficiais da secretaria e observação participante realizada durante todo o processo de coleta. As categorias de análise

foram divididas em três dimensões, a saber: coordenação federativa, que abarca comando, cooperação, autonomia e responsabilidade; governança pública, compreendendo processo e estrutura; e, por fim, as demandas municipais.

A priori, em relação à coordenação federativa, Pinto (2018) revela que é possível identificar aspectos positivos, como incentivo à cooperação entre municípios para a oferta de serviços de saúde (por meio de convênios, por exemplo), criando uma ótica de política pública regionalizada, além de citar os estímulos à realização de conferências e à criação de ouvidorias do Sistema Único de Saúde – SUS. Os pontos negativos ficam por conta da “redução da autonomia normativa e financeira do município e falta de capacidade financeira para garantir a integralidade dos serviços de saúde.” (PINTO, 2018, p. 220). Especialmente sobre o município de Viçosa-MG, a autora advoga que a coordenação federativa é importante para a indução à aderência de programas federais de saúde que são relevantes no âmbito local, mas, quando o foco volta-se aos aspectos financeiros, os recursos repassados são insuficientes e devem ser complementados pelo poder público municipal.

Sobre o nível e características de governança encontrados na estrutura da política de saúde do município de Viçosa-MG, Pinto (2019) apresenta algumas limitações ao atendimento de determinadas demandas que vão além da já mencionada dificuldade financeira, mas relacionam-se também à carência de recursos humanos e à dificultosa relação entre gestão pública e sociedade civil devido à deficiência dos espaços deliberativos. Portanto, a estrutura de governança pública foi entendida como uma estrutura híbrida, que traz características afeitas ao modelo hierárquico e ao modelo de governança em redes, mas de forma pouco articulada, materializadas em: “fragilidade das vocalizações das demandas da sociedade; representações societárias frágeis [...] e dificuldades em reconhecer as demandas específicas do município”. (PINTO, 2018, p. 221).

Assim, a autora conclui que, apesar da inserção e organização hierarquizada de atores governamentais na estrutura da política de saúde, as históricas deficiências da administração pública brasileira, onde se insere a centralização de recursos e dos processos decisórios, são fatores fundamentais para a dificuldade de assimilação das demandas de saúde dos munícipes, o que “justifica a necessidade do comando federal por parte do município, uma vez que o governo municipal não consegue se organizar administrativamente para reconhecer as próprias demandas” (PINTO, 2018, p. 221), além de apontar um caminho empírico a ser pesquisado acerca da governança pública e o atendimento às demandas em nível municipal, uma vez que o atendimento às demandas do principal – no setor público, os cidadãos – é um dos elementos fundantes da governança pública.

CONCLUSÃO

O conceito de governança pública é multifacetado e, por isso, abarca diversas ações a serem empreendidas na administração pública em qualquer nível de governo a fim de reduzir as assimetrias informacionais entre os atores sociais e institucionais que compõem toda a estrutura, facilitando o processo de participação e atendimento às demandas sociais que podem emergir das arenas deliberativas que compreendem parte do processo de governança. Outro elemento importante diz respeito à busca pela eficiência e efetividade dos serviços ofertados através das políticas públicas, o que exige ações relacionadas à estratégia, liderança e controle, que construam uma rede integrada na qual os servidores de todos os escalões da hierarquia administrativa e política da administração pública possam, em conjunto, construir e qualificar o bem público.

Devido a todas essas dimensões e idiosincrasias, o presente artigo teve como objetivo debater o conceito de governança com maior profundidade e refletir potenciais

objetos de pesquisa que facilitem a avaliação qualitativa da governança pública *in loco*, utilizando as pesquisas de Rocha (2015), Pereira (2019) e Pinto (2018), uma vez que possuíam essas características buscadas. Nesse sentido, documentos como planos plurianuais, em seus variados níveis de governo, e legislações que versam sobre o tema emergem como objetos que enriquecem o debate e possibilitam analisar a evolução do modelo/conceito em território nacional. De igual modo, a análise estrutural de políticas públicas como assistência social e saúde, com foco em seus atores e processos internos, constitui um rico universo a ser explorado.

Como sugestão de pesquisas futuras, a compilação de estudos sobre governança, em suas diferentes dimensões, pode fornecer informações importantes para a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tema. Além disso, triangulações metodológicas compostas por análise documental, pesquisa de campo e pesquisa observacional surge como roteiros promissores para futuros estudos empíricos acerca da governança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Enap, 2002.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, É. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, p. 11-29, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9.163/2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017a.

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1625308&filenam e=PL+9163/2017. Acesso em: 26 set. 2019.

BRASIL. Lei Nº 13.303, de 30 de Junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 01 jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Decreto Nº 5.378 de 23 de Fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 24 fev. 2005. Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/gespublica.pdf>. Acesso em 24 jun. 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

NARDES, J. A. R.; ANTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. FGV Editora, 2005.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PETERS, G. O que é governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.

PEREIRA, G. N. **A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão**. 2019. 203 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

PINTO, T. R. G. S. **A governança da política municipal de saúde e as demandas municipais no contexto da coordenação federativa**. 2018. 251 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 3, n. 5, p. 0721-0723, 2017.

ROCHA, M. V. R. da. **Estado, governança e capacidades estatais: proposta de análise a partir dos planos plurianuais**. 2015. 40 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. **Governança Pública sob a Perspectiva dos Sistemas Complexos**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Rio de Janeiro, nov. 2004.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Rev. Serviço Público Brasília* 70 (4) 519-550 out/dez 2019.