

NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO ANALÍTICO

RENATO ANTONIO DE ALMEIDA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)

BRUNO TAVARES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO ANALÍTICO

1. INTRODUÇÃO

A literatura aponta que há um corpo de estudos desenvolvidos em diversos países sobre novas formas de governança para provisão de serviços públicos. Muitos desses estudos são geograficamente dispersos, mas abordam aspectos em comum relacionados à constituição do Estado moderno, fundamentados em princípios democráticos e de coprodução de serviços públicos, fator central que caracteriza a governança colaborativa como um dos fundamentos da capacidade estatal.

Conforme destacou Freeman (1997), a governança colaborativa se desenvolve para a solução de problemas com participação de múltiplos atores e adaptabilidade não vinculada a regras rígidas, com soluções adaptativas, com compartilhamento de responsabilidades, coprodução público-privada e agência dotada de flexibilidade e engajamento. Tais aspectos estabelecem alguns contrapontos com a Nova Gestão Pública (NPM), que já se apresentava no final da década de 1990 como um modelo a ser superado, seguindo a tendência já observada em diversos países (DAMBRAUSKIENE, 2019; MALBON; CAREY; REEDERS, 2019; TROSA; BERNARD, 2005).

Modelos de governança colaborativa emergentes são resultantes da participação conjunta mais ampla e consistente entre Estado e sociedade em rede (MARTINS, 2016), com raízes em décadas anteriores (DAVIS; NORTH, 1970; OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973). A literatura aponta que o desenvolvimento desses modelos foi profundamente influenciado pelas demandas, processos adaptativos, aprendizado de longo termo e formatados de acordo com as respectivas especificidades e aplicações.

O trabalho seminal de Osborne (2006) aponta para essas mudanças, que procuram deslocar o centro de governança para uma perspectiva pluralista, fundamentada na coprodução de políticas públicas. O autor evidencia o surgimento de uma nova forma de governança, denominada por ele como “*New Public Governance*” (NPG) ou Nova Governança Pública, que estaria surgindo como uma alternativa ao modelo de Administração gerencialista, representado pela NPM.

Alguns autores concordam com Osborne (2006) e compreendem a NPG como um novo paradigma, orientado para uma concepção de cooperação em rede, descentralização e do desenvolvimento de relações de confiança (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2014). Outros, embora não neguem tais princípios, compreendem que a NPG se apropria também de princípios presentes na NPM, a exemplo de processos formais, burocracia e controle (REINHOLDE, 2017).

Alguns estudos críticos alertam para os riscos de estabelecer um conceito ou modelo único a partir de uma teoria tão abrangente. Indicam até mesmo a possibilidade do hibridismo entre modelos gerencialistas e outras formas de governança, como a NPG (REINHOLDE, 2017; TENBENSEL; SILWAL; WALTON, 2021). Compreende-se também que a NPG se encontra em desenvolvimento, com práticas adaptativas e que podem estar em transição, não tendo ainda atingido sua consolidação.

O estágio ainda em desenvolvimento de novas e variadas abordagens acerca da NPG contribui fundamentalmente para justificar esta pesquisa. Estudos que procuram caracterizar a NPG como um paradigma emergente se dedicam também a apresentar o modelo como uma alternativa relevante dentre outros modelos de governança pública (GP). Entre outros, a exemplo de Klijn e Kpppenjan (2012), Torfing e Triantafillou (2014) destacam que os fundamentos da NPG se apresentam ainda subdesenvolvidos, evidenciando muito mais um fenômeno empírico, ainda não se apresentando a partir de um quadro teórico bem definido.

O percurso para a construção de um modelo analítico da NPG se orienta pelos seguintes pressupostos: 1) A NPG não se caracteriza por um único modelo, mas vários, condicionados por uma diversidade de fatores; 2) O aprendizado de longo termo em políticas públicas implica no compartilhamento de princípios e métodos entre sistemas, mesmo que antagônicos, constituindo novas tipologias de governança pública; 3) A especificidade de políticas públicas leva a arranjos adaptativos nos respectivos sistemas de governança, aproximando-se do quadro teórico característico da NPG.

2. PERSPECTIVAS PARA ABORDAGEM DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Fatores diversos podem ser apontados como motivadores para o desenvolvimento da GP e no contexto aqui apresentado, dois deles se destacam: a aparente incapacidade da Nova Gestão Pública (NPM) em atender expectativas amplas no âmbito público e, fator conexo, o surgimento e desenvolvimento do Novo Serviço Público (NSP). Estudos na Europa apontam a NPM como uma reforma socialmente irresponsável e destacam a ascensão da NPG como um novo paradigma, por sua aproximação e sensibilidade social (REINHOLDE *et al.*, 2020).

Com um estilo de gestão e estrutura fundamentados no setor privado, a NPM pode ser compreendida através de um *design* de organização com produtos, serviços e relações baseadas no empreendedorismo público e na competitividade, intra e intergovernamental. Se orienta também por princípios fundamentalmente instrumentais, suportados por critérios de economicidade e indicadores de eficiência, porém em detrimento de aspectos qualitativos, subjetivos, não raro desconsiderando a efetividade (HOOD, 1991).

As limitações atribuídas à NPM e que pareciam não ser superadas, foram decisivas para o surgimento de novas práticas e estudos sobre os sistemas de GP. Esse contexto indica o surgimento de uma nova abordagem, centrada nas premissas do Novo Serviço Público (NSP). A partir dessa abordagem, amplia-se a participação dos beneficiários dos serviços públicos na formulação e implementação de Políticas Públicas (PP), contribuindo para maior relevância da participação da sociedade civil organizada e na consolidação de uma orientação pluralista nos sistemas de GP.

O NSP representa uma profunda mudança da relação entre Estado e sociedade, a partir da qual diversas tipologias de GP se desenvolvem, com uma tendência à descentralização, dispersão de autoridade e responsabilidades, implicando também em dispersão de liderança e de poder públicos. O NSP também se localiza como orientador de uma nova concepção de GP a partir do conceito de coprodução proposto inicialmente por Ostrom (1996), que supera o caráter passivo do termo “cliente” no âmbito público.

A coprodução, entretanto, é um conceito que evoluiu ao longo do tempo, notadamente no que se refere à amplitude da participação. Segundo Salm e Menegasso (2010) a coprodução se diversifica em várias tipologias, como coprodução simbólica, nominal, representativa com sustentabilidade, funcional e para mobilização comunitária. De forma geral, a coprodução caracteriza o compartilhamento de poder e responsabilidades entre os diversos atores públicos e privados, incluindo organizações e cidadãos, considerando o contexto da mediação estabelecida pela esfera pública (SALM; MENEGASSO, 2010).

Na ótica da NPG, a coprodução considera a integração entre os diversos setores do setor público e da sociedade, com o objetivo de proporcionar a efetiva provisão de serviços públicos. Nesse sentido, distancia-se da concepção de bens públicos e aproxima-se mais de uma perspectiva de serviços públicos (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013), os quais incorporam de forma mais consistente os aspectos da subjetividade e da intangibilidade.

3. METODOLOGIA

A proposta metodológica para atender ao objetivo proposto é a revisão integrativa, sendo um método fundamentado em evidências, com o propósito de compreender com maior profundidade um determinado conceito, a partir de estudos relevantes sobre o tema (BROOME, 2000). A revisão integrativa, conforme destacaram Whitemore e Knafl (2005), permite conectar estudos teóricos e empíricos, com metodologias qualitativas e quantitativas para a compreensão de um determinado fenômeno.

As etapas da revisão integrativa, para esse estudo, seguem a proposição de Botelho *et al.*, (2011), que alinhada ao método proposto por Whitemore e Knafl (2005), indica as seguintes etapas para estudos organizacionais: 1) definição do tema e da questão de pesquisa; 2) definição dos critérios de inclusão e exclusão; 3) Seleção dos estudos; 4) categorização dos estudos; 5) Análise e interpretação dos resultados; 6) Síntese.

Caracterizar a NPG e compreender suas possíveis contribuições, como anteriormente apresentado, definiu o tema e o norte desse estudo. A questão de pesquisa, apresentada no tópico anterior, foi também precedida do contexto, da caracterização e dos conceitos da NPG. Portanto, estabelecidas a definição do tema e a questão de pesquisa, serão tratados a seguir as demais etapas da revisão, que consistem na escolha da base de dados, nos termos de pesquisa e nos parâmetros delimitadores (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011; BROOME, 2000).

Para a pesquisa bibliográfica foi utilizada a base de dados *Web of Science (WoS)*. Essa escolha foi orientada pela abrangência quantitativa e qualitativa dessa base de dados, considerando a indexação de publicações de impacto e ferramentas disponíveis para análise. Uma exploração inicial foi feita para identificar os estudos de forma mais abrangente e orientar o mapeamento dos mesmos ao longo do tempo. Verificou-se que a partir do estudo seminal de Osborne (2006) houve uma considerável dispersão de estudos sobre o tema em vários países nos anos seguintes. Considerou-se então o período de análise entre 2014 e 2021 como primeiro critério do filtro de pesquisa.

O segundo critério de inclusão foi a significância dos estudos a partir dos termos de pesquisa, considerando a relevância das palavras-chave no campo de título, aumentando a relevância dos resultados, considerando que os campos título e palavras-chave tem um peso maior se comparados aos campos resumo e *keywords Plus (WoS)*. Por fim, como terceiro critério foi inserido o filtro para considerar apenas artigos em periódicos. O termo de pesquisa utilizado foi “*new public governance*”, resultando em um total de vinte e nove artigos.

Conforme proposto por Botelho *et al.*, (2011), a análise e aprofundamento nos estudos pré-selecionados considerou as seguintes categorias: natureza do estudo (teórico ou teórico-empírico), metodologia (qualitativa, quantitativa ou ambos), área de estudo (Administração Pública, gestão, negócios, finanças, Ciências Políticas e outras), organizações às quais os estudos foram vinculados (afiliação), abordagens, similaridade e citações.

Como critérios de exclusão, foram descartados os artigos que se distanciavam do foco da governança colaborativa e outros com viés não pluralista, a exemplo de sistemas de GP muito específicos e especializados, sem abertura para participação mais ampla. O conjunto de estudos evidencia uma dispersão geográfica e de instituições, bem como uma diversidade de métodos e abordagens.

A seleção foi feita através da leitura dos resumos, restando um total de quinze estudos da base de dados *WoS* (QUADRO 1).

QUADRO 1 - Estudos selecionados para análise da base de dados WoS

It.	Ano	Autores	Periódico	Categoria	Países / Regiões
1	2014	Lindsay, C; Osborne, SP; Bond, S.	Public Administration	Political Science; Public Administration	Reino Unido
2	2017	Reinholde, I.	New Dimensions in the Development of Society Home Economics Finance and Taxes	Business, Finance	Letônia
3	2017	Scott, M. L.; Cnaan, R. A.	Nonprofit Policy Forum	Public Administration	EUA
4	2017	Almog-Bar, M.	Nonprofit Policy Forum	Public Administration	Israel
5	2019	Stanica, C. M.; Aristigueta, M.	International Journal of Public Leadership	Public Administration	Romênia
6	2019	Vinokur-Kaplan, D.	Nonprofit Policy Forum	Public Administration	EUA Canadá
7	2019	Waheduzzaman, W.	International Journal of Public Sector Management	Management; Public Administration	Bangladesh
8	2019	Dambrauskiene, D.	Rural Environment, Education, Personality	Education & Educational Research	Lituânia
9	2019	Malbon, E.; Carey, G.; Reeders, D.	Social Policy & Administration	Development Studies; Public Administration; Social Issues; Social Work	Austrália
10	2020	Casady, C. B. <i>et al.</i>	Public Management Review	Management; Public Administration	EUA
11	2020	Bryhinets, O. O. <i>et al.</i>	Revista San Gregorio	Social Sciences, Interdisciplinary	Ucrânia
12	2020	Brock, K. L.	Voluntas	Social Issues	Canadá
13	2020	Sapparojpattana, W.	Public Administration Issues	Public Administration	Tailândia
14	2021	Tenbenschel, T.; Silwal, P. R.; Walton, L.	Journal of Health Organization and Management	Health Policy & Services	Nova Zelândia
15	2021	McMullin, C.	Public Administration	Political Science; Public Administration	França Inglaterra Canadá

Fonte: elaboração própria. Síntese a partir das bases de dados WoS

Nesses estudos, a NPG é o tema central em contextos diversos, estudada sob a ótica de PP orientadas para temas como: saúde, educação, territórios, bem-estar social. A diversificação evidencia em um primeiro olhar a apreensão de um fenômeno não localizado, indicando o interesse na NPG em diversas partes do mundo em espaço de tempo relativamente curto, com pesquisas mais concentradas entre 2017 e 2021.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os estudos relacionados à Administração pública representaram 57,8% do total, seguidos pelas áreas de negócios e finanças, gestão e sociedade, cada uma delas com 10,5%, com os demais estudos pulverizados nas demais áreas temáticas. Não se identificou concentração ou destaque para autores e afiliações institucionais específicas, os quais se encontram totalmente pulverizados nos estudos. Uma única exceção é apresentada pela *Aston University*, com duas publicações de autores diferentes.

Foram identificadas também publicações originadas em uma diversidade de países e regiões, de forma também pulverizada. O maior número de estudos teve origem nos EUA, com 21%, seguido da Austrália, com 15,7%, Canadá, Inglaterra e Lituânia, todos com 10,5% seguido de outros, com percentuais menores. Em geral, o termo *new public governance* apresenta-se disseminado nos mais diversos países e regiões.

Uma análise individual dos estudos identificados indicou que a NPG está orientada destacadamente para as seguintes abordagens, não necessariamente por ordem de relevância: a) Coprodução entre o Estado e a sociedade civil organizada, destacando a emergência de um novo serviço público e a relevância do Valor Público, a partir de estudos sobre inclusão social e a empregabilidade; b) Desenvolvimento das parcerias público-privadas no conceito da NPG; c) Processo de mudança e hibridismo NPM para governança colaborativa, em um contexto de reformas, considerando novas abordagens; d) Relevância da liderança na NPG; e) Inovação, fundamentada em novas abordagens de governança f) Difusão da NPG para países em desenvolvimento.

Os estudos evidenciaram em comum o contexto de reformas administrativas, com debates em torno de questões fiscais, responsabilização, transparência e bem-estar social, também apontados em estudos anteriores ao período selecionado. Estão frequentemente presentes, como elementos centrais, as críticas à NPM e reivindicações por maior participação do setor privado e da sociedade nas decisões e provisão de serviços públicos (O'REILLY; REED, 2010; OSBORNE, 2006; TROSA; PERRET, 2005; WANGLAI; DANDAN, 2010).

A percepção em relação à importância da liderança como um elemento central da governança é trazida também à tona, conforme estudos anteriores de O'Reilly e Reed (2010), no qual os autores a veem como um “componente normativo central do discurso gerencialista contemporâneo dentro da nova governança pública” (p. 961, tradução livre). Esse estudo apontou que se procurava utilizar o *leaderism* (aspectos relativos à liderança) como discurso político para justificar reformas.

Predomina nos estudos recentes a liderança como um componente central na NPG, sendo este percebido como um fator inclusivo de atores em várias frentes, no âmbito público e privado, como um elemento importante para aliviar tensões. A depender de como se constitui, a liderança pode também tornar-se um indicador de hibridismo entre a NPM e a NPG (O'REILLY; REED, 2010). Vários desses aspectos indicam também uma oposição entre a proposição do estudo seminal de Osborne (2006) e outras, apresentados a seguir (QUADRO 2).

Os estudos ainda embrionários da NPG indicam de forma abrangente a abordagem plural e pluralista, sendo essa uma característica frequentemente associada a uma contraposição à NPM. Assim, o processo evolutivo da NPG se orienta para uma visão do mundo atual (RHODES, 2007), embora alguns estudos diverjam de Osborne (2006) quanto à contraposição da NPG em relação à NPM, bem como da condição transitória desta última.

Alguns autores defendem mais abertamente o hibridismo entre sistemas, como por exemplo a orientação para as lideranças, de forma mais centralizadora (O'REILLY; REED, 2010) e a inevitável dependência e a contribuição de modelos da NPM como suporte ou como aprendizado precedendo a NPG (WAHEDUZZAMAN, 2019). Outros ainda consideram o

hibridismo de forma mais orgânica, a partir do aprendizado contínuo e incremental, como a teoria da dependência de trajetória (REINHOLDE, 2017).

QUADRO 2 - Aspectos que apontam para a negação do paradigma da NPM

ASPECTOS DESTACADOS	AUTORES
Não se trata de um fenômeno ou paradigma, mas de um aglomerado de vários.	Ferlie et. al., 1996
Personalidades distintas dependentes do público, incluindo personas ideológicas, gerenciais e orientadas à pesquisa.	Dawson e Dargie, 1999
Extensão limitada às arenas anglo-americanas, australianas e algumas escandinavas.	Kickert, 1997
Natureza geograficamente dependente, com distinções em seu foco e <i>locus</i> .	Borins, 2002
Subescala da tradição estatista e burocrática da Administração Pública.	Frederickson e Smith, 2003
A NPM é um paradigma fracassado.	Farnhan e Horton, 1996

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Osborne (2006).

A implementação da NPG não obteve o mesmo resultado em países distintos. A literatura aponta que o sucesso do NPM na Nova Zelândia, Reino Unido e Austrália não foi igualmente replicado em outros países desenvolvidos, como EUA e Canadá. Esse aspecto levou a questionamentos sobre as razões entre a diferença dos resultados alcançados em países com estágios diferentes de desenvolvimento (WAHEDUZZAMAN, 2019).

Uma pesquisa realizada em Bangladesh indicou quatro elementos relacionados à GP: serviços baseados no mercado, eficiência, *accountability* e descentralização. A pesquisa constatou que esses pré-requisitos não poderiam ser amadurecidos sem o desenvolvimento prévio desses elementos a partir da NPM (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011; CIBORRA; NAVARRA, 2005). Portanto, embora possa ser considerada por alguns como obsoleta em países desenvolvidos, diversos estudos defendem que a NPM precisa ser implementada em países em desenvolvimento antes da NPG (WAHEDUZZAMAN, 2019), indo ao encontro da proposição da dependência de trajetória (PIERSON, 1995; REINHOLDE, 2017).

A NPG também contempla a existência das interações estratégicas, a relevância da formação do capital social e a influência do marketing relacional. Uma síntese dos elementos centrais propostos por Osborne é apresentada a seguir (QUADRO 3).

QUADRO 3 - Elementos centrais da NPG propostos por Osborne

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Orientação	Ciclo de políticas públicas
	Estado plural e pluralista
	Sistemas complexos
	Interações Organizacionais
Bases conceituais	Estudos políticos
	Sociologia organizacional
	Teoria de redes
	Capital social organizacional
Bases estruturais	Relações de confiança
	Organização relacional
	Interdependência de atores

Fonte: elaboração própria, a partir de Osborne (2006).

Para Osborne *et al.* (2013), a orientação estratégica da NPG tem origem nas teorias de estratégia organizacional, com foco em uma maior aproximação e envolvimento do público na prestação de serviços e permeia todos os elementos estruturais e relacionais. Conforme proposição dos autores, o marketing relacional deve ser compreendido de forma mais ampla e desconectada de uma visão puramente transacional (frequentemente associada a práticas mercadológicas), orientando-se em direção à cooperação e ao propósito da construção de capital social, alinhando-se, portanto, ao NSP.

Com o avanço dos estudos sobre a NPG, Osborne *et al.* (2013) identificam uma mudança de foco nos processos administrativos e gestão interorganizacional, até então com uma visão mais fragmentada, se orientando para o que se pode compreender como o fortalecimento de estruturas relacionais.

A abordagem para compreensão da NPG proposta por Osborne *et al.* (2013) estabelece como princípio básico a produção de serviços públicos, considerando a coprodução através da interação organizacional e intersetorial. Nesse sentido, a cooperação se destaca como um fator relevante, restando considerar que cooperação e competição coexistem, fortalecendo a relevância da interação estratégica inerente à coprodução de serviços (FEIOCK, 2007; OSTROM; PARKS; WHITAKER, 1973) e conseqüentemente, à NPG (OSBORNE, 2006).

De forma comparativa, os estudos mais recentes também evidenciam estágios distintos do desenvolvimento da NPG nos mais diversos países, com avanços consideráveis nos países mais desenvolvidos (CASADY *et al.*, 2020; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; REINHOLDE *et al.*, 2020), estágio ainda incipiente em países em desenvolvimento (STANICA; ARISTIGUETA, 2019) e supostamente inviáveis a partir de análise de PP específicas em determinados países, como no caso de Bangladesh (WAHEDUZZAMAN, 2019).

O caráter plural da NPG parece não ser contestado. Esse aspecto é identificado em todos os estudos analisados, remetendo à participação ampla dos governos e sociedade civil organizada, com um destaque para organizações do terceiro setor e até mesmo para empresas. Essa participação ampla é relatada tanto na provisão de serviços quando no processo decisório, relevante para demandas de curto, médio e longo prazo (BROCK, 2020; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; MCMULLIN, 2021).

Estudos sobre parcerias público-privadas para infraestrutura nos EUA demonstram ainda um fenômeno pouco estudado na NPG, mas apresentam contribuições para a maturidade institucional. Dentre os principais desafios a serem superados, estão o alto custo dos empreendimentos, a manutenção de sistemas e instalações e a corrupção. Entretanto, a evolução nessa forma de parceria pode ser sustentada pelos aspectos da legitimidade, confiança e capacidade (CASADY *et al.*, 2020).

Os autores destacam que a legitimidade é fundamentada na percepção clara da adequação dos propósitos, suportada por um conjunto de elementos institucionais e também por crenças e valores. A confiança é definida como um processo gradual, que se inicia com uma aposta de quem manifesta o interesse em confiar o que pode ser visto como uma aposta e essa confiança se mantém à medida que as expectativas são atendidas (REINA; REINA, 2006). Nesse sentido, capacidade e competência específica no âmbito de um sistema de governança se complementam, influenciando no desempenho do Estado ao formular e atingir objetivos amplos, ampliando a capacidade estatal.

Conforme destacam Casady *et al.*, (2020), a capacidade é expressa através do cumprimento das atribuições e obtenção de resultados de forma satisfatória. A confiança se revela como um elemento fundamental no desenvolvimento da NPG, uma vez que se torna o divisor de águas entre o formalismo e o contratualismo. Assim considera-se o custo de transações em ações coletivas (FEIOCK, 2005), bem como a flexibilidade e agilidade das

relações e processos, contribuindo para superar uma das grandes barreiras dos sistemas centrados no gerencialismo (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014).

As empresas frequentemente se fazem presentes nos arranjos de governança, frequentemente através das respectivas fundações, que participam como organizações do terceiro setor. Outra alternativa surge de soluções inovadoras, como compartilhamento de estruturas em centros colocalizados (VINOKUR-KAPLAN, 2018). A autora destaca o crescimento desses centros, relatando a existência de quase 400 deles nos EUA e Canadá e se tornam uma tendência nesses países, oferecendo mais conforto, segurança e abrigando centenas de organizações.

As organizações do terceiro setor se destacam pelo seu papel orientado para o bem-estar social, podendo ser caracterizadas institucionalmente de acordo com o ordenamento legal de cada país (ALMOG-BAR, 2018; BROCK, 2020; LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; MCMULLIN, 2021). Essas organizações, com uma participação ampliada, expandem sua influência política e nos sistemas de GP.

Na atualidade, as inovações tecnológicas, principalmente relacionadas aos sistemas de informação e tecnologias virtuais também devem ser consideradas como elementos constituintes da GP (MOORE; HARTLEY, 2008). Esse aspecto emerge como um fator importante de recursos que podem representar diferenciais ou limitações.

Assim como vários estudos identificam a coprodução, em suas diversas formas, como um elemento comum ao gerencialismo e ao desenvolvimento da GP, o mesmo ocorre com as transformações inovadoras relacionadas à liderança. É o que aponta um estudo realizado no Reino Unido (O'REILLY; REED, 2010). Os autores descrevem tais mudanças como uma prática discursiva do gerencialismo, que atende também às mudanças nos sistemas de governança.

A função crucial da liderança emerge ao longo do tempo na GP e são relacionadas à motivação, coordenação, desempenho e outros fatores potencializadores. Como destaca Dambrauskienė (2019), seu estudo realizado na Lituânia sobre a NPG apontou a liderança orientada para a interação mútua, o processo de tomada de decisão, o desenvolvimento da cultura organizacional e da *accountability* como componentes da liderança distribuída.

A liderança distribuída, entretanto, se destaca como um dos elementos pouco amadurecidos na NPG, uma vez que suscita frequentes questões de coordenação e externa a fragilidade da *accountability*, como evidenciou um estudo desenvolvido na Austrália (MALBON; CAREY; REEDERS, 2019). Os mesmos autores também consideram que a estrutura da NPG criou diversas camadas estruturais que tornaram a *accountability* mais complexa e imprecisa, sendo esse um ponto de atenção conectado à liderança distribuída.

De fato, Dambrauskienė (2019) identificou pelo menos três tipologias de liderança distribuída (independente, planejada e por demanda), bem como níveis distintos (superficial, médio e profundo). Esse aspecto emerge nos estudos como um elemento influente a ser desenvolvido no âmbito da NPG. Da mesma forma, a fragilidade da *accountability*, externada por Malbon *et al.* (2019) já havia sido relacionada anteriormente à posição ocupada pelos atores em um sistema de GP, dada a sua complexidade e à suas dimensões, vertical e horizontal (O'DONNELL, 1998).

Assim como o setor privado se orienta por determinadas premissas alinhadas ao interesse das partes em determinado negócio, no setor público também há um norte para as partes interessadas. Esse norte é compreendido como “Valor Público” por Moore (1997) e desde então o termo vem sendo estudado como um componente importante, tanto para os sistemas de gestão da estratégia governamental quanto para os sistemas de GP. Conforme definiram Bryhinets *et al.* (2020),

“A Gestão do valor público é uma abordagem na administração pública, através da qual o Estado desenvolve um sistema de valores para o longo prazo e é guiado por eles, bem como as disposições de regulamentação em suas atividades para garantir os melhores resultados” (p. 5, tradução livre).

O VP não é meramente um conjunto de expectativas unilaterais dos governos ou dos cidadãos, mas sim o que representa esse conjunto de valores em detrimento de outros. Em outras palavras, há um custo para realizar ações orientadas pelo VP, que será compreendido como tal somente se Estado e sociedade estiverem dispostos a pagar por ele. O VP, portanto, se sustenta por escolhas consolidadas entre governos e sociedade e deve ser externado através de elementos normativos, além de aspectos estruturais e relacionais.

Conforme destacam Bryhinets *et al.* (2020), o VP orienta para a construção de relacionamentos nos mais diversos âmbitos, com o propósito de estabelecer a confiança e atender as demandas, guiando-se para o interesse coletivo e pela cidadania, constituindo-se então como uma mudança de paradigma da gestão tradicional para a gestão do VP.

A abordagem do VP é reforçada por Hartley *et al.* (2016), que aprofundam o conceito, propõem avançar no tema a partir de estudos empíricos e realizar pesquisas com métodos variados, rompendo com a abordagem centrada nos gestores públicos. Os autores propõem os componentes para a compreensão do construto do VP:

“Há pelo menos três, por vezes díspares, componentes de valor público no pensamento da gestão pública contemporânea: a noção de valor público como contribuição para o esfera pública; a noção de valor público como o acréscimo de valor por meio de ações em um cenário organizacional ou de parceria e o arcabouço heurístico do triângulo estratégico (a proposta de valor público, o ambiente autorizador e os recursos operacionais que um gestor público tem que alinhar para alcançar o valor público).” (p. 2, tradução livre)

Conforme destacaram os autores, o VP se conecta então não apenas à esfera pública, com seu caráter mediador entre o público e o privado no Estado moderno (HABERMAS, 2014), mas também a novos sistemas de governança. Assim, constitui-se de princípios fundamentados em parcerias e coordenação destas para provisão de demandas, legitimidade e estratégia para obtenção dos resultados relevantes para a coletividade.

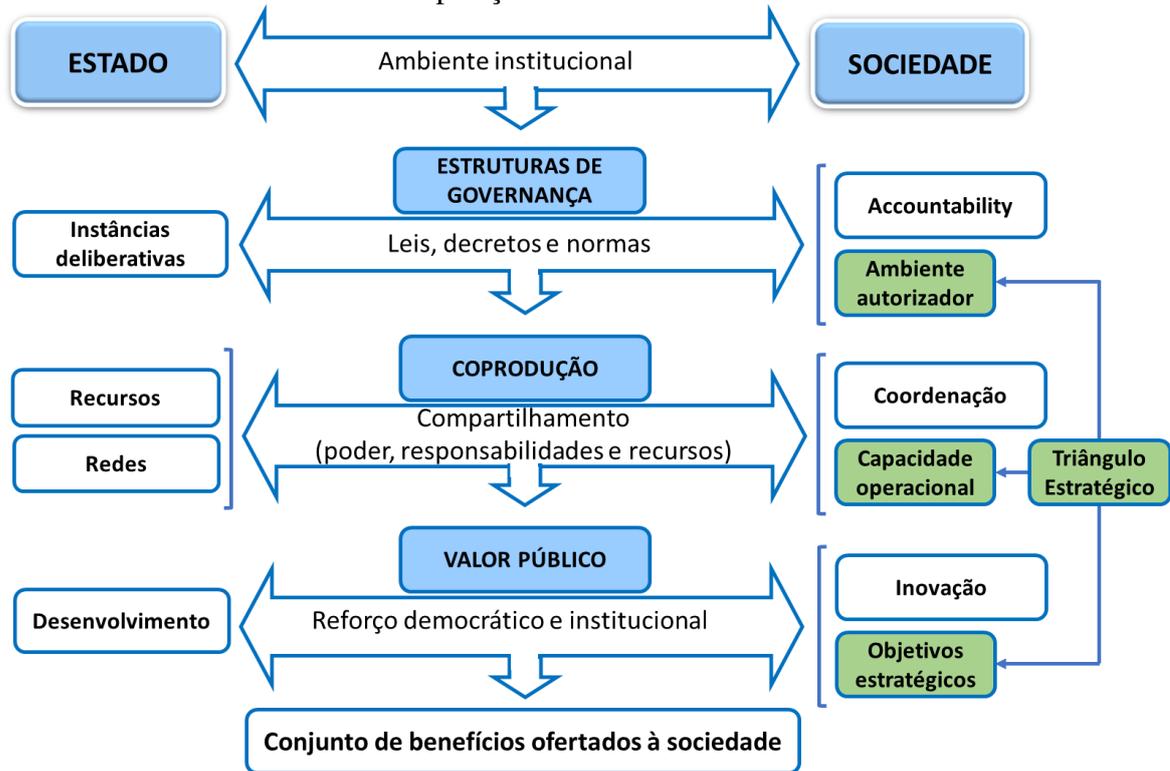
Ao se referir ao arcabouço heurístico do triângulo estratégico, Hartley *et al.* (2016) também se referem a uma estratégia disseminada, conectada ao comportamento coletivo que permeia a estrutura organizacional no âmbito público, influenciando no pensamento estratégico. Assim o triângulo estratégico emerge também como um componente fundamental para a NPG.

Portanto, a abordagem estratégica fundamentada no VP transcende à pura instrumentalidade e remete à efetividade do conjunto de valores construídos e colocados em prática através do sistema de GP. Com o propósito de síntese, o modelo analítico resultante deste estudo é representado a seguir (FIGURA 2).

O arcabouço heurístico do triângulo estratégico (MOORE, 1997), transportado para a NPG é suportado, portanto, por três componentes: a proposta de valor público, traduzida pelos objetivos estratégicos, o ambiente autorizador, traduzido pela estrutura de governança e os recursos operacionais, traduzidos pela capacidade de ação do sistema. Esses elementos precisam então ser alinhados para proporcionar a efetividade esperada.

O modelo proposto e fundamentado na literatura destaca a relação entre o Estado, com suas diversas instâncias, atuando para produção de serviços públicos através de uma parceria com os mais diversos atores membros, da sociedade civil organizada.

FIGURA 1 - Proposição de um modelo analítico da NPG



Fonte: elaboração própria a partir da literatura

O modelo analítico apresentado se orientou pela síntese dos diversos arranjos de GP que constituem os espaços para debates, tomadas de decisão e participação em todo o ciclo de políticas públicas. O ambiente institucional nos casos analisados representa uma apreensão do Estado em relação à complexidade e limitações para o atendimento de demandas públicas, instituindo instâncias parceiras, cuja constituição também leva à distribuição de poder.

No âmbito dessa relação complexa, se estabelece uma estrutura de governança que compreende elementos estruturantes e uma estrutura relacional, que se tornam componentes centrais e ambos abrigam os demais elementos que compõem a NPG.

Destacou-se na literatura e, portanto, no modelo analítico proposto a relevância do VP, que se estabelece a partir da simbiose entre governo e sociedade, ambos com importância equivalente no caso da NPG. Trata-se de um componente central, que reúne os elementos muitas vezes imensuráveis para proporcionar o conjunto de benefícios ofertados à sociedade.

O desenvolvimento e adaptabilidade são também dependentes do valor público, proporcionados pelos aspectos de desenvolvimento, aprendizado e inovação. Essa concepção sintetizada na ilustração acima procura reunir o conjunto relevante de elementos apontados pelos estudos analisados, embora seja também evidente que nem sempre os mesmos estarão todos presentes simultaneamente em um único sistema.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos analisados indicam de forma predominante que a Nova Governança Pública (NPG) se desenvolve a partir de um processo dinâmico e adaptativo, em toda a diversidade dos países incluídos. Evidenciou também que a NPG alcança estágios distintos e muito específicos de desenvolvimento em cada caso, dependente de uma diversidade de fatores. Destes se

destacam: a finalidade, o ambiente institucional e político, as especificidades locais e o estágio em que se encontra o desenvolvimento da gestão pública.

Diversos estudos apontaram que a NPG encontra suporte para desenvolvimento em outros sistemas de Governança Pública (GP), a exemplo da governança multinível e principalmente os modelos de governança colaborativa em geral, com total alinhamento a essa última tipologia. Pode-se afirmar, a partir dos resultados, que a NPG representa um fenômeno que indica o desenvolvimento de novas formas de GP, fundamentadas em princípios democráticos.

Um fator relevante observado para o desenvolvimento de novos arranjos de governança e especificamente da NPG foi uma tendência ao foco intraorganizacional proporcionado pela Nova Gestão Pública (NPM), que se mostrou incapaz de proporcionar a permeabilidade do Estado em relação à sociedade civil organizada. Entretanto, diversos estudos apontam, a partir de experiências com países mais desenvolvidos, que o conhecimento e experiência sedimentados a partir da NPM foi relevante para o sucesso na implantação da NPG. Os mesmos estudos apontam também esse aspecto como causa de insucesso em países que não implementaram a NPM previamente ao desenvolvimento de Políticas Públicas (PP) a partir da NPG.

A teoria da dependência de trajetória destaca a relevância da memória de processos e da avaliação de custos para abandonar ou não velhas práticas e iniciar novas, o que compreende também o processo de aprendizado de PP ao longo do tempo. Esse aspecto foi destacado em diversos estudos que constataram o suporte da NPM para o sucesso da NPG, notadamente em países mais desenvolvidos. Portanto, a dependência de trajetória e o aprendizado de longo termo em Políticas Públicas são elementos consolidados na literatura, bem como a precedência da NPM sobre a NPG, constituindo um conjunto de elementos que permitem afirmar o hibridismo entre sistemas de gestão e modelos de GP no desenvolvimento da NPG.

O desenvolvimento da NPG indica um fenômeno não localizado e multifatorial a partir dos primeiros estudos até a atualidade. Esse aspecto é apontado principalmente pela dispersão teórica e empírica. Foram identificados estudos em múltiplos países e regiões, com as mais variadas vinculações institucionais, com ampla diversificação de áreas de interesse e aplicação diversificada em PP. Esses estudos evidenciaram múltiplos aspectos da NPG, permitindo atingir o objetivo de caracterizar e apresentar o modelo analítico contemporâneo da Nova Governança Pública.

Há um perceptível desenvolvimento em escala mundial, considerando os vários países pesquisados e em regiões distintas. Considerando os aspectos do hibridismo e do aprendizado de longo prazo em PP, surgem diversos formatos que procuram regular a interação entre o Estado e a sociedade. Os mesmos estudos indicam que esse desenvolvimento não é síncrono, tendo ocorrido primeiro em países mais desenvolvidos, se expandindo posteriormente para outros países em desenvolvimento.

Os estudos apontaram práticas orientadas para uma diversidade de políticas públicas, tendo como origem a maior demanda de serviços públicos, por um lado, e uma sociedade que exige maior responsabilidade nos gastos e qualidade nos serviços públicos, por outro. Com soluções adaptativas para a governança colaborativa, a depender de características específicas e da finalidade, os estudos apontaram soluções diversas. Portanto, a pressuposição inicial de que “A NPG não se traduz por um único modelo, mas vários, caracterizados por uma diversidade de objetivos finalísticos e fatores condicionantes diversos”, encontra suporte neste estudo para sua afirmação.

Tendo como objetivo identificar os principais conceitos e propor um modelo analítico, verificou-se que há princípios comuns que são apropriados por diferentes modelos de governança pública, mas que têm sua prática modificada, implicando até mesmo em grandes variações conceituais ao longo do tempo. Para exemplificar, o conceito de coprodução se

desenvolveu ao longo das décadas, moldando-se às demandas e incorporando grande diversificação conceitual.

Assim surgiram conceitos de coprodução diversos, que contribuem para caracterizar a extensão e a profundidade da participação, bem como da mobilização comunitária. Outras mudanças mais profundas também ocorreram, como o desenvolvimento do paradigma da nova gestão pública, novo serviço público, nova governança pública e valor público, alguns com maior aproximação entre si.

O conceito de valor público foi inspirado no valor privado, se desenvolvendo ao longo do tempo e a partir da descentralização do poder Estatal. Inicialmente era considerado como o valor produzido pelos governos, a partir da oferta de serviços. Entretanto, na atualidade e na NPG, o VP é concebido como o conjunto de princípios e valores estabelecidos de forma conjunta entre governos e sociedade e que orientam a GP, contribuindo para estabelecer um conjunto de elementos estruturantes e relacionais, bem como as prioridades e a efetiva entrega dos serviços públicos.

O conjunto de crenças e valores interiorizados pela coletividade em um sistema de GP considera o aprendizado de políticas e as demais práticas, que se desenvolvem ao longo do tempo, as quais são posteriormente consolidadas ou abandonadas. A pressuposição de que “o aprendizado de longo termo em políticas públicas implica no compartilhamento de princípios e métodos entre sistemas, mesmo que antagônicos, constituindo novas tipologias de governança pública”, também encontra suporte neste estudo, tanto através do aprendizado de longo termo, quanto pela abordagem da dependência de trajetória.

Tendo como premissa um foco mais amplo e a caracterização de um fenômeno não localizado, considerando a amplitude do espaço temporal e da extensão das bases de dados disponíveis, compreende-se que não abarcar toda a abrangência dos dados disponíveis pode ser considerada como uma limitação deste estudo. Ademais, traduzir os principais aspectos da NPG como a coprodução, valor público e os complexos condicionantes da participação consiste em trabalhar com elementos característicos de determinadas políticas públicas e de regiões ou instâncias governamentais específicas, o que implica em compreender as influências intrínsecas e extrínsecas.

Nesse sentido, a pesquisa também encontra suporte para afirmar que “A especificidade de políticas públicas leva a arranjos adaptativos nos respectivos sistemas de governança, aproximando-se do quadro teórico característico da NPG”. Portanto, este estudo procura cumprir, face a essas limitações, o papel de indicar uma direção e destacar elementos fundamentais para as especificidades apontadas, sugerindo a expansão de novos estudos nessa direção.

A participação plural, a cooperação e uma relação de maior proximidade entre governos e a sociedade encontra também nas políticas públicas de âmbito local um espaço promissor para novos estudos. Em um contexto no qual muitos governos locais encontram-se limitados, seja por recursos financeiros, estruturais ou de pessoas, a governança local, fundamentada em princípios democráticos e na coprodução de serviços pode encontrar condições propícias para o desenvolvimento.

Os estudos recentes indicaram também que a NPG se encontra em expansão para países em desenvolvimento, o que abre novas e promissoras possibilidades de estudos. Há que se considerar também que a relação entre governos e sociedades locais se encontram em desenvolvimento, procurando ainda encontrar o caminho mais adequado para efetivar políticas públicas. Portanto, compreende-se que estudos orientados para políticas públicas específicas em governos locais podem contribuir para a compreensão e desenvolvimento de práticas e modelos orientados para a NPG.

REFERÊNCIAS

- ALMOG-BAR, Michal. Civil Society and Nonprofits in the Age of New Public Governance: Current Trends and Their Implications for Theory and Practice. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 343–349, 2018.
- BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O Método Da Revisão Integrativa Nos Estudos Organizacionais. *Gestão e Sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121, 2011.
- BROCK, Kathy L. Government and Non-profit Collaboration in Times of Deliverology, Policy Innovation Laboratories and Hubs, and New Public Governance. *Voluntas*, v. 31, n. 2, p. 257–270, 2020.
- BROOME, Marion E. Integrative literature reviews for the development of concepts. In: RODGERS, BETH L.; KNAFL, KATHLEEN A (Org.). *Concept development in nursing: foundation, techniques and applications*. 2. ed. London: W. B. Saunders Company, 2000.
- BRYHINETS, Oleksandr O. *et al.* Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, n. 42, p. 205–213, 2020.
- CASADY, Carter B. *et al.* (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, v. 22, n. 2, p. 161–183, 2020.
- CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, v. 3, n. 1, p. 125–146, 2011.
- CIBORRA, Claudio; NAVARRA, Diego D. Good governance, development theory, and aid policy: Risks and challenges of e-government in Jordan. *Information Technology for Development*, v. 11, n. 2, p. 141–159, 2005.
- DAMBRAUSKIENE, Dalia. The Influence of New Public Governance on the Development of Distributed Leadership in Educational Institutions. v. 12, n. May 2019, p. 40–47, 2019.
- DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. Institutional Change and American Economic Growth : A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *Cambridge University Press*, v. 30, n. 1, p. 131–149, 1970.
- FEIOCK, Richard C. Institutional collective action and local government collaboration. *Working Group on Interlocal Services Cooperation*, v. Paper 5, 2005.
- FEIOCK, Richard C. Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, v. 29, n. 1, p. 47–63, 2007.
- FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. *Ucla Law Review*, v. 45, n. 1, p. 1–95, 1997.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Unesp, 2014.

HARTLEY, Jean *et al.* Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, v. 19, n. 5, p. 670–685, 2016.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Governance network theory: Past, present and future. *Policy and politics*, v. 40, n. 4, p. 587–606, 2012.

LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The “New Public Governance” and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192–207, 2014.

MALBON, Eleanor; CAREY, Gemma; REEDERS, Daniel. Mixed accountability within new public governance: The case of a personalized welfare scheme in early implementation. *Social Policy and Administration*, v. 53, n. 1, p. 156–169, 2019.

MARTINS, Humberto Falcão. The practice of collaborative governance Challenges of social organizations partnerships in Brazil. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 2016.

MCMULLIN, Caitlin. Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Administration*, v. 99, n. 1, p. 5–22, 2021.

MOORE, Mark. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. *Public Management Review*, v. 10, n. 1, p. 3–20, 2008.

O'REILLY, Dermot; REED, Mike. “leaderism”: An Evolution Of Managerialism In Uk Public Service Reform. *Public Administration*, v. 88, n. 4, p. 960–978, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. [S.l: s.n.], 1998

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, p. 135–158, 2013.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

OSTROM, Elinor; PARKS, Roger B.; WHITAKER, Gordon P. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions. *Public Administration Review*, v. 33, n. 5, p. 423, 1973.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States : Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International journal of policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449–478, 1995.

REINA, Dennis; REINA, Michelle. *Trust & Betrayal in the workplace*. 2. ed. San Francisco: Berrett-Koehler, 2006.

REINHOLDE, Iveta *et al.* Considering New Public Governance Possibilities in Central and Eastern Europe. *Tiltai*, v. 85, n. 2, 2020.

REINHOLDE, Iveta. Path-Dependency of Reforms in Latvia : a Way Towards. *International Conference "ECONOMIC SCIENCE FOR RURAL DEVELOPMENT"*, n. 46, p. 149–157, 2017.

RHODES, R. A.W. Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir de tipologias de participação. *XXXIV Encontro da ANPAD*, p. 1–17, 2010.

STANICA, Cristina Maria; ARISTIGUETA, Maria. Progress toward New Public Governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, v. 15, n. 3, p. 189–206, 2019.

TENBENSEL, Tim; SILWAL, Pushkar; WALTON, Lisa. Overwriting New Public Management with New Public Governance in New Zealand's approach to health system improvement. *Journal of Health Organization and Management*, 2021.

TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter. What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, v. 18, n. 2, p. 9–25, 2014.

TROSA, Sylvie; BERNARD, Perret. Vers une nouvelle gouvernance publique? *Esprit*, v. 312, n. 2, p. 65–85, 2005.

TROSA, Sylvie; PERRET, Bernard. Vers une nouvelle gouvernance publique? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles. *Esprit*, v. 312, n. 2, p. 65–85, 2005.

VINOKUR-KAPLAN, Diane. Retraction of: New Public Governance and the Growth of Co-Located Nonprofit Centers. *Nonprofit Policy Forum*, v. 8, n. 4, p. 429–444, 2018.

WAHEDUZZAMAN, Wahed. Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, v. 32, n. 7, p. 689–705, 2019.

WANGLAI, Cui; DANDAN, Zhpng. On Government's Role in the Development to Port Industry. 2010, Chengdu, China: [s.n.], 2010. p. 2648–2651.

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The integrative review: updated methodology. *Journal Advanced Nursing*, v. 52, n. 5, p. 546–553, 2005.