

GOVERNANÇA, SISTEMAS E CAPACIDADES ESTATAIS: Perspectivas de Inter-relações para Estudos no Campo da Administração Pública

NEUSA MARIA RAVAROTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

ESTELA NAJBERG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

GOVERNANÇA, SISTEMAS E CAPACIDADES ESTATAIS: Perspectivas de Inter-relações para Estudos no Campo da Administração Pública

Resumo

Este ensaio explora os conceitos de governança e de capacidades estatais, analisando-os à luz da Teoria dos Sistemas. Seu objetivo foi compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas. Para isso, realizou-se uma revisão narrativa de literatura, por meio da análise crítica de produções científicas que tratam do tema da governança pública, das capacidades estatais e das principais implicações da abordagem teórica de sistemas para as questões centrais do debate sobre governança. Neste sentido, verificou-se que a governança tem sido abordada como perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação de políticas públicas em ambientes cada vez mais complexos, ao passo em que as capacidades estatais podem ser consideradas causa e resultado de arranjos de implementação de políticas públicas mais eficientes. Esse ensaio teórico sugere a Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança como ferramenta analítica para apoio aos agentes públicos no processo de estruturação de capacidades, modos e arranjos de governança, visando à promoção de capacidades de resposta em políticas públicas. Espera-se que esta abordagem possa ser empregada como base teórica para estudos empíricos relacionados ao tema.

Palavras-chave: Governança, Capacidades Estatais, Teoria dos Sistemas, Políticas Públicas.

1. Introdução

As transformações vivenciadas pela sociedade nas últimas décadas, nas formas de pensar, de se organizar e atuar em diferentes questões, têm influenciado profundamente o ambiente organizacional e as maneiras como os Estados atuam e se relacionam. Nesse contexto, o fortalecimento da democracia e a maior cobrança pela eficiência, eficácia e efetividade na entrega de políticas públicas exigem novas estratégias de relacionamento e de gestão na Administração, o que explica também os vários esforços impulsionados na atualidade no sentido de orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações públicas.

Diante disso, o presente estudo explora os conceitos de governança e de capacidades estatais, analisando-os à luz da Teoria dos Sistemas. Diversos estudos sugerem que o sucesso e a efetividade da coordenação e implementação de políticas públicas, pelo menos em parte, pode ser tributado ao seu modelo de governança (MEULEMAN, 2008; HOWLETT e RAMESH, 2014; CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015; CAVALCANTE e PIRES, 2018).

Dentre tais estudos identificam-se duas principais perspectivas que tratam do conceito de governança e seus usos. Uma que parte da crítica às perspectivas da governança como um conjunto de prescrições formais e outra que se dirige à compreensão da governança como uma perspectiva analítico-operacional, com enfoque dinâmico e estratégico e, portanto, mais adequada aos desafios contemporâneos da Administração Pública (CAVALCANTE e PIRES, 2018; CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

Dentre aquelas com enfoque analítico, há indicações acerca da necessidade de um metamodelo que, diferente de prescrever formatos organizacionais padronizados para todos os órgãos públicos, possa disponibilizar ferramentas de apoio que auxiliem os gestores a analisarem de forma estratégica os formatos e estratégias utilizados e as alterações que precisam ser adotadas para a melhoria das entregas públicas (CAVALCANTE e PIRES, 2018). O desafio consiste em ofertar caminhos práticos para que os agentes governamentais possam pensar a

estruturação dinâmica desses modelos, levando em consideração as características específicas de cada política, do contexto e dos ambientes político-institucionais no qual são executadas.

Os estudos indicam ainda, que a capacidade estatal tem se relacionado com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil tem sido condição chave para a efetividade e legitimidade dos governos, especialmente em ambientes complexos que demandam soluções, por vezes também complexas, e exigem capacidades das burocracias estatais que vão além de questões de habilidades técnicas, alcançando também, competências político-relacionais e de governança. Neste campo, a literatura recente sobre produção de políticas públicas apresenta reflexões sobre eficiência e efetividade da ação estatal, situando as capacidades estatais como causa e resultado em arranjos de governança (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

De um lado, considera-se que implementar a governança em ambientes complexos requer capacidades para projetá-la de modo a permitir que indivíduos e organizações possam melhor estruturar e implementar arranjos e processos de governança. Neste escopo, o pensamento sistêmico é sugerido como uma capacidade crítica para indivíduos envolvidos com a estruturação e condução de arranjos e estratégias de governança de sistemas complexos. De outro lado, considera-se que os arranjos de governança são indutores de capacidades estatais e, por sua vez, diferentes tipos e níveis de capacidades estatais afetam diferentemente o desempenho e os resultados de políticas públicas.

Este artigo explora, portanto, as implicações que o enfoque sistêmico tem para os indivíduos e organizações desafiados pelo cenário mutável da governança moderna de sistemas complexos. O objetivo deste ensaio é compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas, termo utilizado neste estudo em referência à capacidade efetiva das instituições públicas darem resposta a demandas e problemas da sociedade.

A relevância deste estudo se justifica diante da importância e do crescente debate sobre a governança e sobre os desafios enfrentados pelas organizações públicas na entrega de resultados à sociedade. Para desenvolvê-lo, realizou-se uma revisão narrativa de literatura¹, por meio da análise crítica de produções científicas que tratam do tema da governança pública, das capacidades estatais e das principais implicações da abordagem teórica de sistemas para as questões centrais do debate sobre governança.

Além desta seção introdutória, este artigo está estruturado da seguinte forma: na segunda seção estão apresentados os principais conceitos e vertentes de análise da literatura em torno do tema Governança, seus principais modos e falhas mais comuns. Na terceira seção apresenta-se o tema das capacidades estatais, a partir dos aspectos históricos, das principais abordagens e características da produção acadêmica sobre o assunto, suas principais dimensões de análise e relacionamento com o tema da Governança. Na seção 4 aborda-se a teoria dos sistemas como base para a governança e capacidades estatais e na seção 5 apresenta-se a proposta da Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança como ferramenta analítica para apoio aos agentes públicos no processo de estruturação de capacidades, modos e arranjos de governança, visando à promoção de capacidades de resposta em políticas públicas. Por fim, na seção 5 são apresentadas as considerações finais sobre o tema em questão.

2. Governança: da origem à abordagem estratégica do conceito na Administração Pública

Os desafios enfrentados pelos Estados a partir das últimas décadas do século 20, como a crise internacional e fiscal, as transformações sociais e as novas relações globais, têm trazido novas demandas à Administração Pública, especialmente, relacionadas ao aprimoramento de suas estratégias de gestão e coordenação de políticas públicas (LOTTA e VAZ, 2015, SOUZA,

2018). Neste contexto o termo governança passou a ocupar uma posição de destaque nos debates políticos contemporâneos e em diversas disciplinas acadêmicas, com evidência também na Administração Pública, desde as empresas estatais até os órgãos reguladores ou do executivo, responsáveis pela formulação e pela implementação das políticas públicas (BEVIR, 2011, CAVALCANTE e PIRES, 2018).

Cavalcante e Pires (2018) esclarecem que no âmbito das organizações públicas a proliferação do conceito de governança está centrada em três principais aspectos. Antes de 1970 as possibilidades de reflexão sobre a organização do governo concentravam-se no modelo de administração burocrática tradicional, ou seja, o desenvolvimento de capacidades de atuação dos governos passava pela criação de organizações tipicamente burocráticas.

Na virada do século a proliferação do conceito esteve associada à maior percepção da complexificação dos problemas e suas possibilidades de solução e dos sentidos de desempenho e responsabilização no setor público. Por fim, o terceiro aspecto decorre dos diferentes pacotes de reformas do aparato estatal, internacionalmente difundidos nas últimas décadas do século XX, quando a ideia de governança emergiu associada à promoção de novas formas de coordenação intra e intergovernamental e articulação com os setores privado e sociedade civil, com ênfase no fortalecimento das capacidades estatais (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

O conceito de governança refere-se a qualquer modo de coordenação de atividades interdependentes (JESSOP, 1998). Significa “estabelecer, promover e apoiar um tipo específico de relacionamento entre atores governamentais e não-governamentais no processo de governar” (HOWLETT e RAMESH, 2014, pg. 318). No nível mais geral, refere-se a teorias e questões de coordenação social e à natureza de todos os padrões de governo, apresentando dilemas que exigem novas estratégias para abranger jurisdições, vincular pessoas em todos os níveis de governo e mobilizar uma variedade de partes interessadas (BEVIR, 2011).

Meuleman (2008) afirma que o que une a maioria das definições sobre governança é que ela é mais do que aquilo que os governos fazem para realizar seu trabalho. Governança refere-se às relações entre atores do setor público e da sociedade ao abordar questões públicas, enfatizando assim, o aspecto relacional da governança que dá base à boa parte dos estudos que utilizam este conceito como sinônimo para governança de redes (MEULEMAN, 2008).

Cavalcante e Pires (2018) destacam que por trás da variedade de conceitos e maneiras de se definir a governança, há duas principais perspectivas que influenciam a abordagem do tema, e que implicam em diferentes formas de traduzir a questão da governança em termos de práticas para a administração pública. São elas a perspectiva prescritivo-formal e a perspectiva analítica.

A perspectiva prescritivo-formal é aquela que se reveste de um enfoque normativo e prescritivo sobre a administração pública. Essa abordagem traz a influência de organismos multilaterais e também governamentais em esforços para gerar prescrições à difusão de boas práticas de gestão e de políticas públicas a partir de um conjunto de requisitos funcionais que supostamente culminam em um governo mais efetivo. Acerca desta perspectiva os autores destacam que sua aplicação, em geral associada à dimensão de controle do Estado, tem provocado confusões, ao simplificar realidades complexas e assimétricas existentes no setor público, gerando recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado brasileiro, distanciando-se, portanto, de uma contribuição ao aprimoramento e à efetividade das ações públicas (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

A perspectiva analítica, por sua vez, aborda a governança como uma orientação para o estudo e a reflexão da atuação de organizações e suas relações com os ambientes nos quais se inserem. Essa concepção é decorrente dos esforços no debate internacional dirigidos à elevação do entendimento sobre governança como teoria do Estado e do distanciamento do conceito das ideias de reformas, formatos organizacionais ou experiências específicas. Essa perspectiva dedica atenção às dinâmicas relacionais, buscando ir além da prescrição de formatos

organizacionais específicos. Os autores defendem que quando a governança é abordada a partir desta perspectiva, há ganhos no sentido do enfrentamento dos desafios contemporâneos da administração pública na sua complexidade e diversidade, com efeitos sobre a ampliação de suas capacidades e de seus recursos operacionais (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

A perspectiva analítica reflete também o caráter estratégico da governança, como alternativa para lidar com os desafios de coordenação e implementação de políticas públicas em ambientes cada vez mais complexos. Tal enfoque está em linha com as contribuições de autores como Capano, Howlett e Ramesh (2015) que abordam seu caráter estratégico.

Para eles a governança pode ser vista como uma dimensão estratégica da formulação de políticas. Este enfoque reflete a capacidade dos governos de alterar os arranjos de governança de forma estratégica e dar a eles seu caráter dinâmico, evidenciando a ênfase que os mesmos têm colocado em redesenhar continuamente esses arranjos, diante das complexas dinâmicas relacionais entre os múltiplos atores envolvidos, notadamente entre setor público, setor privado e sociedade civil, a fim de atingir seus propósitos e produzir as capacidades necessárias para a efetivação da ação governamental (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

Este redesenho contínuo dos arranjos e estratégias de atuação demandam o conhecimento sobre os principais modos de governança e os aspectos críticos que precisam ser observados para sua implementação. Neste sentido, o próximo tópico apresenta um breve apanhado sobre os modos de governança mais comuns na literatura e suas características.

2.1 Principais Modos de Governança

A literatura sobre governança discute as principais possibilidades de configurações das relações entre setor público, setor privado e sociedade civil, sendo que, em geral, costuma haver três modos: coordenação por hierarquias, mercados e redes (MEULEMAN, 2008; PIRES e GOMIDE, 2018; CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015). Meuleman (2008) trata ainda das formas híbridas desses três principais tipos.

A governança hierárquica possui forte influência do modelo ideal de burocracia desenvolvido pelo sociólogo Max Weber, adotado nas décadas de 1950 e 1960. Esse modo “designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade)” (PIRES e GOMIDE, 2018, pg. 26). Apesar das críticas a esse tipo de modelo, em suas diferentes formas ele ainda desempenha um papel dominante nas organizações da administração pública ocidentais influenciando a tomada de decisão de cima para baixo, a ênfase no gerenciamento de projetos em vez do gerenciamento de processos, e uma forte preferência por medidas legais (MEULEMAN, 2008).

O modo de governança de mercado, por sua vez, “sugere que as interações entre os atores se baseiam em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo” (PIRES e GOMIDE, 2018, pg. 26). Esse tipo de governança surgiu a partir da década de 1980, orientado pelo movimento de reforma gerencial chamado *New Public Management (NPM)* (MEULEMAN, 2008).

Baseado na crença central desse movimento, a governança de mercado sugere que a incorporação de princípios de eficiência, foco no cliente e procedimentos e medidas do setor privado levam a um melhor desempenho da administração pública. Nesse modo estimula-se a formação de organizações híbridas, enfatizam-se as competências de gestão de pessoal, a competição, o *benchmarking*, a gestão de contratos e a produção em vez do resultado. Apesar das críticas atuais ao *NPM*, a governança de mercado permaneceu como um tipo ideal de governança, muito influente dentro da administração pública ocidental (MEULEMAN, 2008).

Por último, a governança de redes sugere que “as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade)” (PIRES e GOMIDE,

2018, pg. 26). Esse modo de governança busca entender a dinâmica social, política e administrativa a partir da proposição de que indivíduos agem inseridos em uma rede de relações sociais (CALMON e COSTA, 2013). Essa abordagem vem sendo adotada nas últimas décadas por diferentes vertentes teóricas na análise de problemas que tratam do caráter relacional da organização da vida social (CALMON e COSTA, 2013; KLIJN e KOPPENJAN, 2012), assim como por acadêmicos e profissionais, como uma importante forma de governança multi-organizacional (PROVAN; KENIS, 2007).

Meuleman (2008) informa que na década de 1970, antes mesmo do conceito de sociedade em rede se tornar popular, políticos e as partes interessadas da sociedade promoveram o envolvimento de mais partes na preparação de políticas e na tomada de decisões. Nas décadas seguintes, o tipo ideal de governança em rede desenvolveu-se como uma alternativa à direção hierárquica, de cima para baixo pelo governo, e à governança de mercado promovida sob a bandeira da Nova Gestão Pública (MEULEMAN, 2008).

Klijn e Koppenjan (2012) destacam que as discussões sobre governança de redes decorrem de pelo menos 40 anos de ciência organizacional, ciência política e administração pública e pesquisas mais recentes passaram a abordar outros enfoques como: a introdução dos conceitos de governança e metagovernança, a redescoberta de teorias democráticas e a vinculação da teoria de redes com a literatura sobre inovação (KLIJN e KOPPENJAN, 2012).

Por fim, embora a literatura apresente esses três principais modos de governança de maneira dissociada, o funcionamento interno e as relações entre organizações envolvem a combinação dos três elementos, sendo que raramente é possível falar da substituição completa de um pelo outro (PIRES e GOMIDE, 2018). Diante disso, somente uma abordagem multiperspectiva (hierarquias, redes e mercados juntos) permitirá que os pontos fortes e fracos de cada um deles possam ser avaliados (MEULEMAN, 2008).

Neste sentido, faz-se oportuno também o conhecimento acerca das principais falhas associadas aos diversos modos de governança. O tópico a seguir apresenta uma abordagem focada em duas ordens de falhas, útil à análise sob a perspectiva analítica e dinâmica da governança.

2.2 Principais Falhas de Governança

No contexto das abordagens analíticas de governança, a literatura trata das principais “falhas” vinculadas aos diferentes modos de governança – hierárquica, mercados e redes (HOWLETT e RAMESH, 2014; CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015). Capano, Howlett e Ramesh (2015) esclarecem que embora os três modos sejam vulneráveis a falhas de diferentes tipos, nem todos oferecem o mesmo nível ou tipo de risco, de maneira que, para escolher entre um ou outro é necessário entender a natureza do problema que se deseja resolver; as ferramentas que se tem à disposição para resolvê-lo; as características inatas de diferentes modos de governança para que seja possível combiná-las com o problema existente; e as capacidades dos governos e de seus parceiros sociais para implementar com sucesso a melhor opção.

Howlett e Ramesh (2014) tratam das duas ordens de falhas de governança. As de primeira ordem ligadas aos contextos problemáticos com os quais se espera que as relações de governança enfrentem; e as de segunda ordem, ligadas a problemas de capacidade do governo. Para estes autores, as relações de governança precisam ser orientadas para objetivos comuns e conduzidas por mecanismos apropriados à resolução do problema que se deseja resolver. Neste sentido, as falhas de primeira ordem referem-se a falhas operacionais ou de direção que são causadas por incompatibilidades entre o modo de governança adotado e a natureza do problema existente. Para superá-las, o desafio seria identificar corretamente as características específicas do problema, de modo a garantir que os mecanismos para resolvê-los sejam congruentes com o modo de governança a ser utilizado (HOWLETT e RAMESH, 2014).

As falhas de segunda ordem dizem respeito ao descompasso entre o modo de governança e a capacidade de governança. Isso ocorre quando a escolha do modo de governança é correta, mas a capacidade governamental necessária para implementá-lo é insuficiente. Ocorre em situações em que o sistema de governança em vigor é adequado e alinhado com a natureza do problema de governança, mas as competências e capacidades do governo podem ser inadequadas para projetar e implementar uma solução política (HOWLETT e RAMESH, 2014).

A capacidade de governança neste caso, é definida pelos autores como os “recursos e habilidades que um governo requer para conduzir um modo de governança de maneira a fazer escolhas políticas sólidas e implementá-las de forma eficaz” (HOWLETT e RAMESH, 2014, pg. 322). Tais recursos e habilidades são de ordem analítica, vinculados à adequada geração e investigação das alternativas políticas; gerencial, relacionados à adequada aplicação dos recursos do Estado em questões políticas; e política que permitem aos formuladores de políticas e gestores espaço para manobra e o apoio necessário para desenvolver e implementar seus objetivos. Assim, modos específicos de governança falharão se tiverem falta de capacidade em áreas-chave que definem atividades dentro de um determinado modo de governança.

A abordagem das falhas de governança ressalta o enfoque estratégico e a noção dinâmica de governança, que sugere que os modos de governança variam no decorrer do tempo, de acordo com os desenhos dos seus arranjos e as mesclas de ferramentas de políticas públicas disponíveis (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015). Esta abordagem se mostra útil, portanto, para analisar situações que ocorrem quando os requisitos essenciais de um modo de governança não são atendidos ou quando um modo está fundamentalmente desalinhado com o problema com o qual deveria lidar. Contribui neste sentido, para um melhor entendimento e alinhamento entre a natureza do problema abordado, o modo de governança adotado e as capacidades estatais necessárias à sua implementação.

3. Capacidades Estatais: Histórico, Principais Abordagens e Dimensões

A literatura apresenta diversas definições sobre o que são capacidades estatais (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, PEREIRA E MACHADO, 2017; SOUZA e FONTANELLI, 2020). Trata-se de um conceito abrangente e multidimensional decorrente dos estudos de sociologia política e economia política acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico (GOMIDE e BOSHI, 2016). Apresenta-se como objeto de estudo de economistas, sociólogos e historiadores, além de figurar como conceito-chave em áreas como ciência política, política comparada, relações internacionais e administração pública (SOUZA e FONTANELLI, 2020).

Apesar de sua variedade conceitual e multidimensionalidade, o conceito de capacidades estatais apresenta-se vinculado às capacidades de decisão, formulação e implementação de políticas públicas (SOUZA e FONTANELLI, 2020). Inicialmente foi definido como a habilidade do Estado de implementar seus próprios objetivos, especialmente diante da oposição de grupos de interesses e classes sociais (SKOCPOL, 1985). Também se apresenta como a capacidade de ação do Estado, caracterizado pelo conjunto de instrumentos e instituições de que este dispõe para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (EVANS, 1992). Na área acadêmica estudos sobre o tema passaram por intenso processo de ampliação na década de 1990, a partir da segunda geração de reforma do Estado, como fruto do reconhecimento do papel do Estado na promoção de mudanças estruturais (HUERTA, 2008).

Autores como Pires e Gomide (2018) e Pereira *et al* (2019) informam que uma primeira geração de estudos sobre capacidades estatais remonta à literatura sobre a formação dos Estados modernos. Nesta fase dedicou-se mais atenção à análise dos processos históricos de construção dos Estados, com abordagens mais amplamente dedicadas às questões de criação e manutenção da ordem dos territórios e medidas para a proteção da soberania das nações, centrados nas dimensões de poder coercitivo, arrecadação de tributos e administração.

Uma segunda geração de estudos procurou refletir sobre as capacidades dos Estados para a identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados, ou seja, as capacidades que os Estados possuem para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2018). Tais estudos possuem forte influência das elaborações weberianas sobre burocracia, a partir da qual a meritocracia aparece como um elemento central que viabilizaria tanto a profissionalização como a racionalização do Estado (PEREIRA *et al*, 2019).

A ampliação dos debates sobre o tema também deu espaço às discussões sobre autonomia, entendida como a possibilidade de elaboração de metas e objetivos governamentais sem a interferência de grupos sociais, e sua influência nas capacidades estatais (Skocpol, 1985). Para Fukuyama (2013) a autonomia burocrática depende do nível de profissionalização (quanto mais alto, mais favorável a autonomia seria para o desempenho organizacional e para a produção de inovações, quanto mais baixo, mais propensa ela seria a produzir disfunções).

A literatura mais recente sobre capacidade estatal tem tomado três principais direções, conforme destacam Souza e Fontanelli (2020). A primeira no sentido de organizar o debate teórico e metodológico do conceito. A segunda para testá-lo a partir de seus diferentes componentes e influências sobre o crescimento econômico, o desenvolvimento humano, os conflitos internos, a segurança internacional, a consolidação das democracias e a profissionalização das burocracias, e a terceira para discutir as vantagens, desvantagens, força e fragilidade das suas formas de mensuração.

De modo geral, o estudo das capacidades estatais diz respeito aos fatores que interferem no desempenho da atuação estatal, assim as pesquisas têm evoluído para englobar múltiplas dimensões (PEREIRA *et al.*, 2019). É importante ressaltar, no entanto, que cada uma dessas dimensões e tipos de capacidades se desdobram em várias outras, assim como as formas de mensurá-las (SOUZA e FONTANELLI, 2020). Assim, conforme ressaltam Gomide *et al* (2021) a capacidade estatal precisa ser definida em bases teóricas e mensurada empiricamente, visto que se trata ainda de um construto.

Outra linha em que as pesquisas também têm evoluído, trata da relação entre capacidades estatais e governança. Assim, o tópico a seguir apresenta um panorama geral acerca deste enfoque e suas implicações para a efetividade da ação governamental.

3.1 Capacidades Estatais e Governança

Os efeitos da democracia e a conseqüente ampliação e transformação nas relações entre organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil, têm influenciado as formas como os Estados se organizam e atuam, influenciando também os estudos acerca das capacidades estatais e governança (HUERTA, 2008; HOWLETT e RAMESH, 2014; PIRES e GOMIDE, 2018; SOUZA e FONTANELLI, 2020). Neste contexto, a literatura recente sobre produção de políticas públicas apresenta reflexões sobre eficiência e efetividade da ação estatal, situando as capacidades estatais como causa e resultado em arranjos de governança (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

Sob o enfoque das capacidades como causa, Capano, Howlett e Ramesh (2015, pg. 15) tratam do conceito de capacidade de governança, como a “capacidade de um arranjo de governança em atingir seus objetivos declarados e em obter e manter o consenso político necessário entre os atores envolvidos no campo específico de política em questão”. Tais capacidades, segundo os autores, afetam diretamente tanto o grau de efetividade de um determinado equilíbrio de governança em alcançar os objetivos esperados, quanto o grau de legitimação que ele é capaz de alcançar e manter.

Neste sentido, diante do desafio inerente à resolução de problemas complexos no âmbito das políticas públicas, simplesmente adotar um modo ou arranjo específico de governança não

garante seu sucesso. A solução de problemas complexos requer a adoção de esforços de coordenação, logo é necessário que sejam estruturadas as capacidades individuais, organizacionais e sistêmicas necessárias para que determinado arranjo e mecanismo de governança alcance ser eficaz, capaz de resolver problemas políticos e realizar as metas de governo (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

Howlett e Ramesh (2014) exploram o conceito de capacidades estatais relacionando-o às competências, aos recursos e ao ambiente externo e sua influência sobre a governança pública. Destacam que o sucesso da governança está intimamente ligado ao sucesso da política e, portanto, à capacidade política, que pode ser entendida como uma função de três competências que afetam a capacidade dos governos em seus relacionamentos com outros atores: competências analíticas, gerenciais e políticas (HOWLETT e RAMESH, 2014).

As competências analíticas são aquelas que permitem que as alternativas de políticas sejam efetivamente geradas e investigadas; as gerenciais são as que permitem que os recursos do Estado sejam efetivamente utilizados; e as competências políticas são as que permitem aos decisores políticos e gestores a margem de manobra e o apoio necessário para desenvolverem e implementarem suas ideias, programas e planos (HOWLETT e RAMESH, 2014).

Uma vez explorado o enfoque das capacidades como causa, tem-se também o enfoque da relação da governança e seus efeitos sobre as capacidades de resposta em políticas públicas. Discutem-se capacidades estatais como consequência de arranjos institucionais de políticas públicas bem implementados, o que por conseguinte, influencia a maior efetividade de políticas públicas. Neste campo, os estudos sob a perspectiva da relação entre governança e capacidade do Estado têm enfatizado a dimensão relacional das capacidades estatais (PIRES e GOMIDE, 2018). Tais estudos buscam conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, sugerindo que as mudanças associadas à noção de governança podem ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Assim, a depender de quais atores estejam envolvidos, de como ocorra sua interação e a distribuição de papéis e de funções entre eles, a governança pode ser associada com Estados mais capazes (PIRES e GOMIDE, 2018).

Para Pires e Gomide (2018) as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: as técnico-administrativas, associadas à burocracia estatal clássica, e as político-relacionais, relativas à incorporação e articulação entre atores estatais e societais, as quais são importantes para explicar o resultado final das políticas. Em seus estudos eles relacionaram capacidades estatais e o desempenho das políticas, indicando que altas capacidades técnico-administrativas estariam associadas com a alta entrega de produtos (*outputs*) ao passo em que altas capacidades político-relacionais estariam associadas com alta inovação.

Estes autores também desenvolveram um modelo analítico-operacional, centrado na abordagem analítica dos arranjos e instrumentos de implementação, dedicado a compreender a condução de políticas e serviços públicos em ambientes político-institucionais complexos (PIRES e GOMIDE, 2018). Para os autores, os arranjos institucionais se relacionam ao modelo de governança implícito na sua condução, são o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica e, a depender da qualidade da configuração desses arranjos, eles produzirão as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais necessárias à produção dos resultados esperados (PIRES E GOMIDE, 2018).

Com base em tais levantamentos, verifica-se a sinergia das articulações teóricas entre a abordagem de governança e de capacidades estatais. Compreende-se que tais aproximações podem contribuir para os estudos organizacionais na Administração Pública, e, particularmente, na condução de políticas públicas em ambientes político-institucionais específicos e complexos.

Considerando, portanto, o duplo aspecto das capacidades estatais como causa e resultado de arranjos de governança na administração pública, observa-se oportuna a análise de

tais relações à luz da teoria dos sistemas. Tal análise se faz pertinente diante dos desafios atuais, enfrentados pelo Estado, para lidar com sistemas e ambientes cada vez mais complexos e que exigem, por vezes, soluções complexas e esforços de coordenação, demandando arranjos de governança e capacidades estatais mais robustas para a implementação e efetividade em políticas públicas.

4. Teoria dos Sistemas como base para a Governança e Capacidades Estatais

A abordagem teórica de sistemas possui implicações relevantes para os debates recentes sobre governança, especialmente em relação aos limites e possibilidades de direção e coordenação, ao surgimento de mercados e redes em governança pública, à metagovernança e ao papel do Estado na condução desses arranjos (ESMARK, 2011; KOOIMAN et al, 2008; CÁLIDA et al, 2016; JARADAT 2015). A maioria desses debates baseia-se mais ou menos explicitamente no paradigma autopoiético dentro da teoria geral dos sistemas e da cibernética (ESMARK, 2011).

Este paradigma (introduzido pelos biólogos Humberto Maturana e Francisco Varela em 1980) que significa autocriação, deu origem a uma série de conceitos relacionados, como auto-organização, autorreferência e autodireção. Quando aplicado ao contexto de governança, relaciona-se, em especial, à capacidade de autogoverno, vinculado a uma série de desafios vivenciados atualmente pelas organizações governamentais em sua busca por instrumentos mais eficientes de direção, coordenação e controle em ambientes complexos (ESMARK, 2011).

De acordo com Esmark (2011) a teoria geral dos sistemas explora os princípios abstratos da complexidade organizada, perguntando como os sistemas produzem ou exibem ordem e coordenação no nível do todo. Esta ideia se baseia na concepção original cunhada por Ludwig von Bertalanffy (1968) de que a teoria dos sistemas é uma ciência da totalidade. Esta teoria possui estreita afinidade com a cibernética (relacionada à comunicação, coordenação, regulação e controle) que enfoca especificamente os potenciais de sistemas de direção e controle embutidos em várias formas de (auto)organização, apoiando-se em conceitos como entrada e saída, variedade de requisitos, adaptação, direcionamento a objetivos, mecanismos de controle, etc. (ESMARK, 2011).

Para este autor, a proposição-chave do paradigma autopoiético é que a direção de fora sempre envolve a direção da autodireção ou a governança da autogovernança. Essa relação de governança com a autogovernança também pode ser definida como governança de segunda ordem. Neste sentido, a proposição central da teoria dos sistemas é que a governança de segunda ordem é fundamental para qualquer exercício de governo e, portanto, precisa ser nutrida e aprimorada (ESMARK, 2011).

Nesta linha, Kooiman et al (2008) apresentam um modelo a partir do qual tratam das três ordens de governança. A governança de primeira ordem consiste na interação entre os atores para resolver problemas e criar oportunidades, no dia a dia do sistema; a de segunda ordem, analisada a partir do ponto de encontro entre os governantes do sistema e os governados, trata dos acordos, regras, direitos, leis, normas, papéis, instrumentos e espaços institucionais de interação que são adotados; e o de terceira ordem, que se relaciona à metagovernança, por meio da qual se avalia o exercício da governança empreendida no sistema.

A metagovernança é retratada na literatura como a governança da governança. Ela trata da “organização das condições de governança e envolve a mistura criteriosa de mercado, hierarquia e redes para alcançar os melhores resultados possíveis do ponto de vista dos envolvidos na metagovernança” (JESSOP, 2002, pg. 6).

Cálida et al (2016) ressaltam que, ao adotar uma visão sistêmica, seria instrutivo pensar nas organizações e na maneira como elas são governadas como um sistema (CÁLIDA, et al, 2016). Esta perspectiva é particularmente interessante quando se analisa o contexto

contemporâneo de formulação, implementação e coordenação de políticas públicas, onde existe uma série de questões setoriais que são entrelaçadas, assíncronas e espacialmente sobrepostas, o que sugere que a maioria dos objetos de políticas públicas, em diferentes áreas, podem ser vistos como sistemas complexos (FURTADO, SAKOWSKI e TÓVOLI, 2015).

O desafio, neste sentido, é criar mecanismos que permitam a ação coordenada diante de um grande número de papéis interdependentes. Isso implica a observância de quatro princípios críticos para a formulação de uma visão sistêmica de governança: emergência, complementaridade, holismo e propósito, conforme se explica no Quadro 1 (CÁLIDA, et al, 2016).

Quadro 1: Aplicação de princípios de sistemas à governança de sistemas

Princípios de sistemas	Descrição	Aplicações para governança do sistema
Emergência	Comportamentos/padrões imprevisíveis resultantes da integração e da interação dinâmica entre os sistemas constituintes, suas partes e o ambiente circundante (sistemas abertos).	Quando a emergência ocorre em um sistema complexo, é necessário ter um projeto de governança de sistema flexível que possa lidar com qualquer mudança no sistema.
Complementaridade	Quaisquer duas perspectivas (ou modelos) de um sistema revelarão verdades sobre o sistema que não são totalmente independentes nem totalmente compatíveis.	Essas diferentes perspectivas ajudarão a tomar decisões precisas e realizar ações e alcançar o método adequado aplicado a uma tarefa específica.
Holismo	Em sistemas complexos, o desempenho ou os comportamentos são gerados a partir da interação dos elementos, não de elementos individuais.	Para um melhor desenho da governança do sistema, é necessário compreender as dimensões social, política, cultural e técnica do sistema.
Propósito	O sistema produz apenas o que pode produzir.	Imperativo para evitar a utilização ineficaz de recursos ou foco inadequado no design versus execução.

Fonte: Cálida et al (2016, pg. 242)

Além das contribuições trazidas por essas duas abordagens (Kooiman et al e Cálida et al) e a partir da perspectiva de sistemas, também se destacam aquelas trazidas por Jaradat (2015) que aborda o conceito de pensamento sistêmico como uma forma de aprimorar a capacidade individual de lidar com sistemas complexos de governança e os problemas únicos que eles apresentam. Essa abordagem contribui para o dilema da construção de capacidades de governança, uma vez que o pensamento sistêmico é considerado o fundamento básico necessário para que os indivíduos se envolvam efetivamente no planejamento, na tomada de decisões e na construção de interpretações coerentes sobre questões críticas de governança e como elas podem ser abordadas com eficácia (JARADAT, 2015).

A capacidade de governança de um sistema político parece estar diretamente relacionada à competência que um Estado desenvolve para coordenar a complexidade que brota das relações entre os diversos atores sociais envolvidos no processo. Essa competência, por sua vez, acaba se transformando num determinante importante da força estatal e, conseqüentemente, do seu reconhecimento como Estado forte ou fraco para garantir o desenvolvimento. Por isso, a cooperação, e mais destacadamente ainda a coordenação, são elementos importantes na concepção de um modelo de Governança Pública (DIAS e CARIO, 2012)

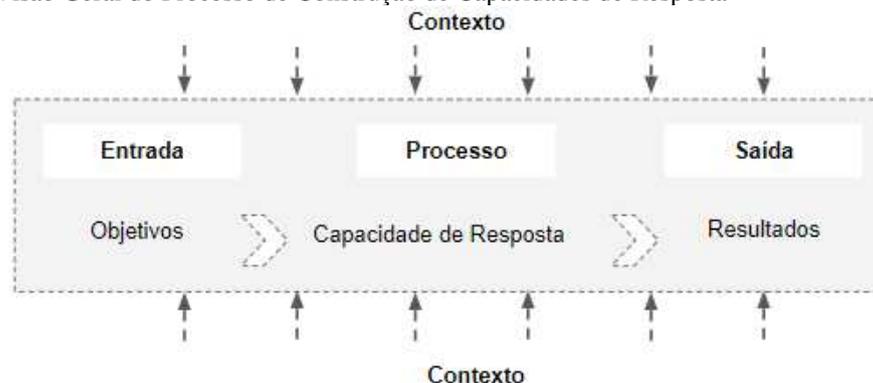
5. Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança – uma proposta

A partir da discussão teórica anterior, apresenta-se nesta seção a Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança. A proposta permite compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas.

A proposta está estruturada como ferramenta analítica para apoio aos agentes públicos no processo de estruturação de capacidades, modos e arranjos de governança, visando à promoção de capacidades de resposta em políticas públicas. A proposta apresentada a partir da visão geral (Fig. 1) do fluxo de construção de capacidades (Fig. 2), do Diagrama (Fig. 3) e do quadro de apoio (Quadro 2) permite a aplicação da discussão teórica anterior na reflexão sobre casos concretos de coordenação de políticas públicas no contexto brasileiro.

A visão geral do processo de construção de capacidades de resposta está apresentada na Figura 1. Nela considera-se que o contexto influencia diretamente as decisões governamentais, inclusive, é fator chave na análise da natureza dos problemas que fundamentam a formulação das políticas públicas. Os objetivos são norteadores para o processo de estruturação das capacidades, que por sua vez, tem como saída os resultados que se entrega à sociedade com as políticas implementadas.

Figura 1: Visão Geral do Processo de Construção de Capacidades de Resposta



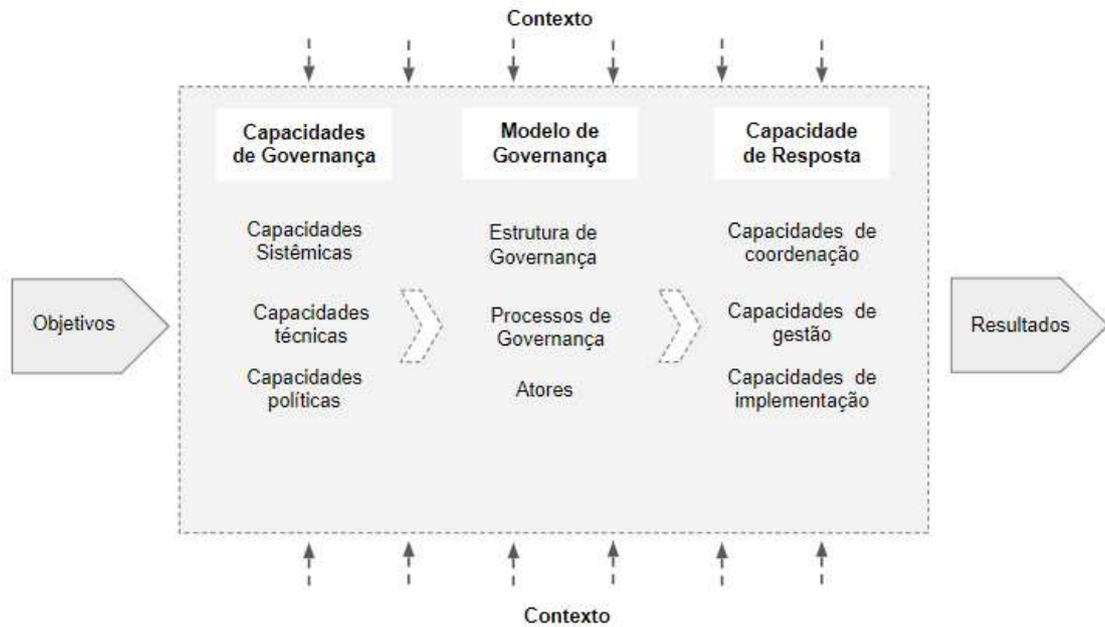
Fonte: Elaborado pelas autoras, 2023.

Como capacidade de resposta considera-se a competência da Administração Pública em atender de maneira pró-ativa, com eficiência, eficácia e efetividade às necessidades da sociedade, de modo a garantir que os objetivos das políticas públicas sejam concretizados. Na figura 2 está detalhado o fluxo do processo de construção de capacidades de resposta. Nele considera-se que as capacidades de governança são compostas por capacidades sistêmicas, técnicas e políticas.

Capacidades de governança aqui se referem “aos recursos e habilidades que um governo requer para conduzir um modelo de governança de modo a fazer escolhas políticas sólidas e implementá-las de forma eficaz” (HOWLETT e RAMESH, 2014, pg 322). Essas capacidades influenciam o modelo de governança, que, para fins deste artigo, está composto de estrutura, atores e de processos de governança.

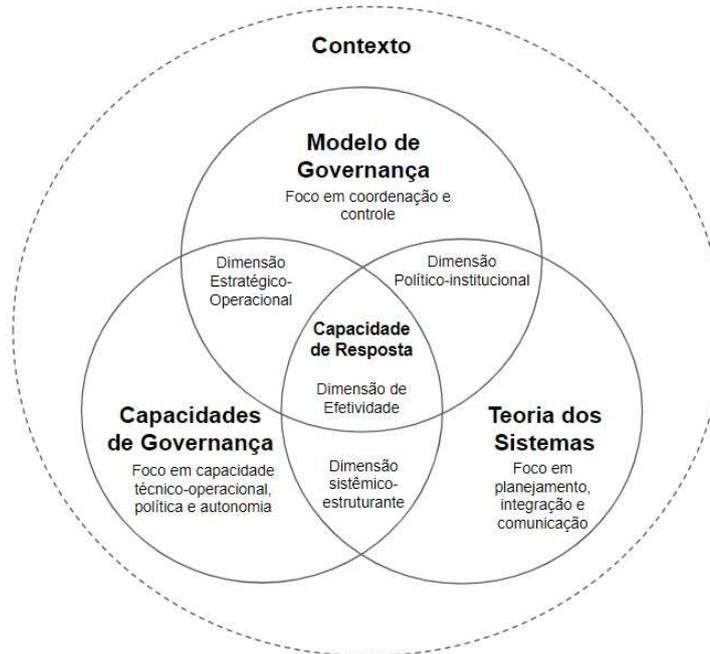
Ainda neste fluxo, observa-se que a capacidade de resposta é resultante da capacidade de governança e dos modelos de governança, influenciados ainda, pelo contexto. Ela é composta por capacidade de coordenação, de gestão e de implementação. No Diagrama proposto na Figura 3, a capacidade de resposta está situada no campo de interseção das três abordagens discutidas.

Figura 2: Fluxo do Processo de Construção de Capacidades de Resposta



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2023.

Figura 3: Diagrama das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2023.

A proposição contida no Diagrama consiste em visualizar as inter-relações possíveis entre as três abordagens: Governança, Capacidades Estatais e Teoria dos Sistemas. De forma sintética, a abordagem proposta pode ser assim descrita: Considera-se que os arranjos de governança estão incluídos em sistemas, caracterizados por ambientes complexos (contexto) que exigem ações coordenadas para a formulação e implementação das políticas públicas. Para evitar as possíveis falhas de governança, é fundamental que os objetivos das políticas públicas sejam definidos levando em conta a natureza do problema. É imprescindível também que o modelo de governança a ser adotado esteja em congruência com a natureza do problema e

também com as capacidades de governança para executá-lo. Nesta perspectiva o modelo de governança pode não ser estável, assumindo um caráter dinâmico ao longo do tempo, à medida em que os governos adotem diferentes características arquitetônicas e misturem ferramentas políticas de maneiras diferentes.

Por fim a estruturação de modelos de governança que levem em conta tais fatores e que também considerem contribuições advindas da visão sistêmica, em especial, aquelas relacionadas ao controle, à integração e comunicação, amplia as possibilidades de construção das capacidades de resposta em políticas públicas. A capacidade de resposta está representada no campo de interseção entre as três abordagens no modelo apresentado. O quadro 02 traz uma maior especificação acerca das dimensões e enfoques a serem analisados nesta abordagem.

Quadro 02: Quadro norteador para aplicação da abordagem de Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança

Dimensão	Enfoque	Descrição	Impacto na capacidade de resposta	Pergunta de pesquisa
Sistêmico-estruturante	Visão sobre a complexidade do sistema, a natureza do problema e dos recursos para resolvê-lo	Considera-se que o enfoque sistêmico deve ser aplicado para identificar corretamente as características específicas do problema público a ser resolvido, bem como para identificar e estruturar os mecanismos para resolvê-lo em congruência com o modo de governança existente ou a ser adotado.	A aplicação do enfoque contribui para o alinhamento dos objetivos das políticas com a causa do problema público, bem como para o entendimento das condições necessárias para estruturar as capacidades e o modelo de governança adequado.	Como são estruturados os modelos de governança em áreas específicas na administração pública?
Estratégico-operacional	Alinhamento entre capacidades de governança e modo de governança	Considera-se que os indivíduos e suas instituições têm responsabilidades diretas com relação ao desenho, execução e evolução dos sistemas de governança. Há capacidades críticas que condicionam o êxito dos variados arranjos adotados. Identificá-las e estruturá-las é fator imprescindível à implementação dos modelos de governança no setor público.	A aplicação do enfoque contribui para ampliar as condições do governo para a condução do modelo de governança, de modo a fazer escolhas políticas sólidas e implementá-las de forma eficaz.	Quais capacidades, nos níveis individual, organizacional e sistêmico são necessárias à condução de modos específicos de governança?
Político-institucional	Capacidade de manter governabilidade e legitimidade	Considera-se que a complexidade dos sistemas em que as políticas públicas são desenvolvidas demandam estratégias e modelos dinâmicos de governança, de modo a garantir sua capacidade de resolver problemas públicos.	A aplicação do enfoque contribui para ampliar a capacidade de manter o consenso político entre os envolvidos, tendo em conta a complexidade do sistema e a diversidade de atores, e de preservar a percepção geral de legitimidade.	Como são definidos os modelos de governança adotados e quais são as estratégias utilizadas para promover o engajamento dos atores envolvidos?

Efetividade da Ação Pública	Capacidade de entrega e geração de resultados	Considera-se que esta dimensão carrega a contribuição do enfoque sistêmico, da abordagem de capacidades e de governança. Essa visão correlacionada é importante em função da complexidade dos sistemas de políticas públicas, que demandam capacidades e modelos de governança com enfoque estratégico. Sua aplicação enfatiza o duplo aspecto das capacidades estatais, como causa e resultado, em políticas públicas.	A intersecção entre as três abordagens amplia as condições para que as políticas públicas sejam executadas e alcancem os objetivos propostos.	Como a aplicação dos enfoques decorrentes das inter-relações entre os conceitos de Governança, Sistemas e Capacidades Estatais contribui para promover capacidades de resposta na Administração Pública?
-----------------------------	---	---	---	--

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023), com base em Howlett e Ramesh (2014); Capano, Howlett e Ramesh (2015); Jaradat (2015); Cálida et al (2016); Pires e Gomide (2018).

Esta abordagem oferece benefícios para que a complexidade das políticas públicas possa ser melhor analisada, de modo a evitar as principais falhas de governança, bem como para que se aborde a promoção das capacidades estatais a partir de seu duplo aspecto: como causa e resultado de modelos de governança bem implementados. Espera-se que esta abordagem possa ser empregada como base teórica para estudos empíricos relacionados ao tema; para tanto, as questões de pesquisa apontadas no Quadro 02 podem servir de guia à orientação de tais trabalhos.

6. Considerações Finais

O estudo sobre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais identificou que a governança tem sido abordada como perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação de políticas públicas em ambientes cada vez mais complexos. Paralelo a isso, as capacidades estatais podem ser consideradas causa e resultado de arranjos de implementação de políticas públicas mais eficientes.

Com base no estudo sobre as possíveis articulações teóricas entre os conceitos de governança, capacidades estatais e sistemas foi possível chegar à abordagem de Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança. Tal abordagem possui enfoque analítico e não pretende prescrever um formato ideal, mas sim, servir como ferramenta analítica, para melhor indicar os pontos a serem observados pelos gestores públicos na análise da natureza dos problemas, que são base para a formulação de políticas públicas, na identificação das capacidades de governança necessárias a determinado modelo de governança e na repercussão de tais esforços sobre a geração de capacidades de resposta na administração pública.

Neste sentido, considera-se interessante a realização de estudos futuros com base nas questões de pesquisa indicadas no quadro 02, e, em especial, para verificar como a aplicação dos enfoques decorrentes das inter-relações entre os conceitos de Governança, Sistemas e Capacidades Estatais contribui para “promover” capacidades de resposta na Administração Pública.

Este estudo limitou sua contribuição ao nível macro de desenho do processo e do fluxo de construção de capacidades de resposta, também expresso dessa maneira no diagrama apresentado. Desse modo, uma descrição pormenorizada dos elementos que compõem cada uma das dimensões, a partir de uma matriz de referência, pode ser oportuna ao desdobramento deste estudo em aplicações empíricas na administração pública.

REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R ; MCGUIRE, M. **American federalism and the search for models of management.** Public Administration Review, 2001 Nov-Dec, Vol.61, pp.671-681.
- BEVIR, M. (ed.). **The Sage Handbook of Governance.** London. 2011.
- CALIDA, B.Y.; JARADAT, R.M.; ABUTABENJEH, S.; KEATING, C.B. **Governance in systems of systems: a systems-based model.** International Journal of System of Systems Engineering. 2016. Vol. 7, No. 4. p 235-257
- CALMON, P.; COSTA, A.T.M.. **Redes e Governança das Políticas Públicas.** Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº 01 – julho de 2013.
- CAPANO, G.; HOWLETT, C.; RAMESH, M. **Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities.** In: CAPANO, G.; HOWLETT, C.; RAMESH, M. (ed.) Varieties of governance: Dynamics, Strategies, Capacities. New York: Palgrave Macmillan, 2015, 265 p.
- CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental.** Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Governo Federal, Jul/2018.
- CINGOLANI, L. **The State of State capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Tokyo: UN-Merit, 2013. (Working Paper, n. 53).
- DIAS, T.; CARIO, S. A. F. **Governança Pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento.** Encontro de Administração Pública e Governo / EnAPG, Bahia, nov., 2012.
- ESMARK, A. Systems Theory. In Bevir M, editor, **The Sage Handbook of Governance.** London. 2011. p. 91-106.
- EVANS, P. B. **The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change.** In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state, edited by. Princeton University Press, 1992.
- FUKUYAMA, F. (2013). **What is governance?.** *Governance*, 26(3), 347-368.
- FURTADO, B.A.; SAKOWSKI, P.A.M.; TÓVOLI, M. H. Abordagens de Sistemas Complexos para Políticas Públicas. in: **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas** / editores: Bernardo Alves Furtado, Patrícia A. M. Sakowski, Marina H. Tóvoli. – Brasília : IPEA, 2015. 436 p.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.** In: PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.
- GOMIDE, A.A.; BOSCHI, R.R. (ed). **Capacidade Estatais em Países Emergentes: O Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro : Ipea, 2016. 536 p.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- GOMIDE, A.A.; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R.A. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 85-104.
- GOMIDE, A; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, R; LOTTA, G; OLIVEIRA, V. S. (org). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea/Enap, 2018. 413 p.
- GOMIDE, A. A, et al. **Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais.** Cadernos EBAPE.BR, 2021.

HOWLETT, M. HAMESH, M. **Achilles' heels of governance**: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **The two orders of governance failure**: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society* 33 (2014) 317–327

HUERTA, A. **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional**. *Política y Cultura*, v. 30, p. 119-134, 2008.

JARADAT, R.M. **Complex system requires systems thinking**- how to find systems thinkers. *International Journal of System of Systems Engineering*. 2015, pg. 53-70.

JESSOP, B. **'Governance and Metagovernance**: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony'. Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK. Disponível em <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>

Klijin, E.H., J.F.M. Koppenjan (2012), **Governance network theory: past, present and future**, *Policy and Politics*, vol 40 (4): 187-206.

KOOIMAN, J.; BAVINCK, M.; CHUENPAGDEE, R.; MAHON, R.; PULLIN, R. **Interactive governance and governability**: an introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 7, no. 1, 2008

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. **Arranjos institucionais de políticas públicas**: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília* 66 (2) 171-194 abr/jun 2015.

MEULEMAN, L. **Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets**: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations. Physica-Verlag; 2008ª edição. 2008.

PEREIRA, A. K., et al. **Qualidade do governo e capacidades estatais**: Resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança. Brasília: Ipea. 2019.

PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A.A. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Boletim de Análise Político-Institucional, nº 19, dezembro 2018.

PROVAN, K.G. & KENIS, P. **Modes of network governance**: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2007, v.18, n.2, p.229-252.

PETER E.; RUESCHEMEYER D.; SKOCPOL, T.. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ROTHER, E.T. **Revisão sistemática X revisão narrativa**, 2007. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/?lang=pt>>, acesso em 21/05/2023.

SKOCPOL, T. Strategies for Analysis in Current Research". In PETER E.; RUESCHEMEYER D.; SKOCPOL, T.. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SOUZA, C. FONTANELLI, F. Capacidade Estatal E Burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELO, J. et al (org.). **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos** – experiências recentes das políticas das desigualdades. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020.

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

ⁱ Revisões narrativas são publicações amplas, apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento ou o estado da arte de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual. Não utilizam critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura e não esgotam as fontes de informações (ROTHER, 2007). Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/?lang=pt>>, acesso em 21/05/2023.