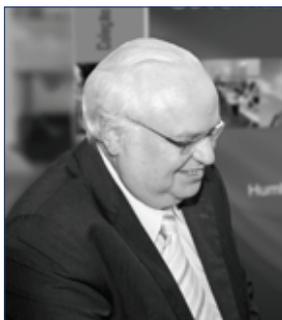


Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual



Humberto Falcão Martins

é diretor do Instituto Publix e professor da EBAPE/FGV e da Fundação Dom Cabral, Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV.



Caio Marini é diretor do Instituto Publix e professor da Fundação Dom Cabral, especialista em engenharia industrial pela PUC/RJ e administrador público pela EBAPE/FGV

RESUMO

Governança Pública é um termo do momento. Segundo Pollitt, tornou-se um “conceito mágico”, atraente, com forte conotação positiva e sinalizador de um caminho a ser seguido, portador de uma nova linguagem de transformações no setor público com maior capacidade de solução de dilemas na medida em que se vale de conceitos de vários campos de conhecimento. Esta condição sujeita “governança pública” a um caleidoscópio de variações semânticas e conceituais, gerando confusão, distorção ou reduzindo-o a “governo” ou “governar”. Este artigo se propõe a tentar capturar e ordenar o significado do termo a partir dos elementos constitutivos mais abordados na literatura (desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais; formação de redes colaborativas; gestão do desempenho e valor público). Trata-se de uma espécie de dissecação conceitual que busca ampliar a capacidade de diálogo e compreensão mútuas entre distintas significações atribuídas por diferentes agentes públicos e privados.

Palavras-chave: Governança. Redes colaborativas. Desempenho. Valor público.

1. INTRODUÇÃO

Governança Pública é um termo do momento. Tornou-se um “conceito mágico”, atraente, com forte



conotação positiva e sinalizador de um caminho a ser seguido, portador de uma nova linguagem de transformações no setor público com maior capacidade de solução de dilemas na medida em que se vale de conceitos de vários campos de conhecimento. (Pollitt, 2009). Governança pública tem sido proclamada como um novo paradigma, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa. Aplica-se em novos tempos e contextos, marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, diferentemente dos contextos da velha administração pública (o nascimento e apogeu do estado do bem estar social desenvolvimentista) e da nova gestão pública (a onda neoliberal dos anos 80 e 90). Propõe escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (*whole of government*) e sociedade (redes de governança), diferentemente dos enfoques estatal da administração pública ortodoxa e intraorganizacional da nova gestão pública (com ênfase em eficiência e controle). Há uns que advogam tratar-se realmente de um novo paradigma que elabora novos ingredientes que não estavam presentes na administração burocrática ortodoxa e na nova gestão pública (Osborne, 2010). Outros defendem uma linha multiparadigmática, no sentido de que a governança pública combina elementos dos paradigmas anteriores (Aguilar, 2006). E, também, há posturas aparadigmáticas, que criticam a apressada paradigmáticação da governança pública (Hood, 2011). Em todo caso, tanto

na teoria quanto nas práticas emergentes, governança pública propõe uma nova síntese, uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas. Com efeito, integração, coordenação e controle político têm sido características fortemente associadas às reformas pós-nova gestão pública. (Christensen & Lægreid, 2011; Lægreid & Verhoest, 2010; Pollitt, 2003) Sobretudo, governança pública é uma promessa de uma nova compreensão abrangente e integradora, inspiradora de melhores práticas e resultados.

Não obstante, a condição de conceito mágico sujeita o termo “governança pública” a um caleidoscópio de variações semânticas e conceituais, gerando confusão, distorção ou reduzindo-o a “governo” ou “governar”. Uma forma de tentar capturar o significado do termo é realizar uma abrangente revisão de literatura, de tal forma que diversas concepções e respectivos elementos que se incluem no conceito possam ser revelados e ordenados. É isso que o presente artigo se propõe, uma espécie de dissecação conceitual do termo, de modo a ampliar a capacidade de diálogo e compreensão mútuas entre distintas elaborações. A proposta é construir uma definição ampla a partir dos elementos mais abordados na literatura: desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais; formação de redes colaborativas; gestão do desempenho e valor público. Estas “peças” se encaixam de forma coerente se conectadas sob a forma

de uma cadeia de governança (Martins, 2011a; 2011b), conforme ilustrada na Figura 1.

Visto desta perspectiva, governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais. As seções a seguir tratarão de detalhar estes componentes.

2. GOVERNANÇA COMO CAPACIDADE DE GOVERNO

O conceito de governança na década de 90 nasceu fortemente impregnado deste significado de capacidades de governo (Hollingsworth, Schmitter&Streeck, 1993; Grindle, 1997) e assim permanece segundo abordagens atuais que ressaltam os elementos de capacidade e autonomia (Fukuyama, 2013). Estes constituem o componente de qualificação, no sentido de pré-requisitos habilitadores e facilitadores à geração de resultados e formação de redes de governança, indicando “com que” e também o “como” do processo de governança. A capacidade de governo está relacionada à liderança, ao domínio de competências, à prontidão para atuar, ao potencial de atuação e ao desenho institucional.

2.1 LIDERANÇA

Não é de forma fortuita que liderança figura como elemento número um no conjunto das qualidades e capacidades institucionais de governo – e por esta razão será aqui tratado com mais detalhes. No sentido geral, liderança é um processo grupal que envolve a influência de um indivíduo sobre os demais. “O líder é o indivíduo capaz de canalizar a atenção dos participantes e dirigi-la para ideais comuns. [...] Para isso, o líder trabalha no sentido de ajustar interesses setoriais e individuais em conformidade com os objetivos centrais da organização.[...] Sua influência é mantida por meio do reforço do comprometimento com ideais comuns.” (Motta, 1991:210-211) Esta definição de liderança comporta duas dimensões essenciais: poder e visão. O líder é um elemento de integração porque é uma peça central no sentido de negociação de um projeto, uma visão. Com efeito, a função visionária e de corretagem do poder do líder tem sido muito explorada tanto por abordagens subjetivistas, quanto funcionalistas, no sentido de se explorar a alocação de recursos (Burns, 1978), o cálculo e a barganha, via, inclusive, satisfação de necessidades, deslocamento de motivações particulares para esferas públicas (Lasswell, 1966), cooperação e diminuição dos conflitos (Barnard, 1971) e os papéis e funções gerenciais (Mintzberg, 1980). “O líder é criador de um ambiente que influencia as outras pessoas de forma direta. Um líder acrescenta à organização estratégia, motivação e integração.” (Hammer, 1997:117)

No sentido de liderança de governo (política e executiva), o que importa detectar é em que extensão o líder de governo contribui para a formação de uma visão de futuro e o esforço político de negociação de poder para a obtenção de adesões. Em síntese, a ques-

Figura 1:
Cadeia de Governança.



tão é em que extensão a liderança executiva é ativa no sentido de fazer valer uma visão de futuro – em que tanto o “fazer valer” quanto a “visão de futuro” (sua declaração e expressão no discurso político) possuem um alto poder de convergência. “A visão do governo, para ser aceitável, tem que ser compartilhada por uma maioria clara dos atores relevantes e ir além do ciclo eleitoral e do programa do governo. Ela deve se referir a questões futuras de forma transgovernamental e ser revisada frequentemente à luz de novos conhecimentos. (...) O ciclo de vida de muitos investimentos, incluindo o investimento em capital humano, é longo e deve ser orientado por uma visão que vá além do mandato do governo. Deve também resistir a pressões políticas de curto prazo dos partidos, de grupos de interessados, da opinião pública e da mídia. [...] A maior parte dos esforços de modernização em anos recentes foi focalizada na prestação de serviços. Entretanto, está cada vez mais evidente que algumas das mudanças mais importantes na adaptação dos governos às necessidades sempre em transformação da sociedade são relacionadas à ‘direção’. (...) O setor público deve poder aperfeiçoar suas capacidades estratégicas dentro da estrutura da visão desenvolvida no nível político.” (OCDE, 2003:34-5)

Campbell & Peters (1988) argumentam que a forma como os principais executivos de governo (presidentes, primeiros-ministros, governadores, prefeitos etc.) exercem autoridade sobre suas administrações, seguem quatro padrões ou estilos de liderança executiva: a) prioridades e planejamento; b) corretagem política; c) política administrativa; e d) sobrevivência política. O estilo de prioridades e planejamento é típico de uma situação na qual o executivo principal se encontra fortalecido politicamente e propõe um programa de governo abrangente e ambicioso. Esse estilo fortalece ainda mais o papel das agências governamentais centrais no sentido de extrair de suas unidades subordinadas elementos para a formulação e a implementação de políticas em bases coerentes. O estilo da corretagem política ocorre quando o executivo principal detém uma posição política relativamente forte, mas escolhe propor um programa de governo modesto, tendo em vista elementos de personalidade, condições externas ou ambos. Exceto em situações críticas, esse estilo desdenha do potencial papel de agências governamentais centrais na coordenação de políticas, preferindo deixar que suas unidades busquem um entendimento independente. O estilo da política administrativa ocorre quando o executivo principal encontra-se numa delicada situação política que

não só impede a proposição de um programa robusto de governo, mas impõe a contínua administração de crises. Nesse contexto, o papel das agências centrais é diminuído, exceto para gerenciar crises, e as demais unidades governamentais tendem a competir por mais atenção governamental. O estilo da sobrevivência política ocorre quando há iminente risco de substituição do executivo principal devido ao baixo desempenho de governo. Nessa circunstância, ocorre uma espécie de intervenção direta da cúpula de governo em unidades mais operacionais (que tendem ao enxugamento), sem que, no entanto, o poder decisório das agências centrais diminua. Não há dúvidas de que o estilo “prioridades e planejamento” é mais condizente com a condição de maior capacidade de governo.

2.2 COMPETÊNCIAS, PRONTIDÃO E POTENCIAL

O segundo elemento relacionado às capacidades e qualidades institucionais é o domínio de competências, entendidas no sentido usual de um conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes (Guimarães e Brandão, 2001). Conhecimento é o saber teórico, usualmente tácito, presente apenas na mente dos agentes públicos e privados que compõem uma rede de governança. O conhecimento é um ativo que em condições ideais deve ser explicitado e estar acessível a todos. Habilidade é o saber fazer, usualmente desenvolvida na prática mediante um processo incremental de erros e acertos. O ideal seria uma integração entre conhecimentos e habilidades de modo a maximizar o aprendizado e os resultados. Atitude é o querer fazer, usualmente relacionados a componentes pessoais (propósito pessoal, perfil etc.) e contextuais (clima organizacional, por exemplo) que influenciam o grau de motivação. O terceiro elemento relacionado às capacidades e qualidades institucionais é a prontidão para atuar. O conceito de prontidão foi tomado de empréstimo da gestão de processos para designar um estado de sensibilidade e alerta para responder às demandas no momento adequado, tendo em conta disponibilidade de recursos, legitimidade e oportunidade ou urgência. (Kaufman et al., 2003)

De forma correlata, o potencial de atuação relaciona-se ao estoque de capacidades ou os limites de atuação tendo em conta a escala do problema público em questão – no sentido de que intervenções (sejam políticas, organizações, programas, projetos, processos etc.) devem ser capazes de fazer alguma diferença significativa no problema sobre o qual atuam.

2.3 DESENHO INSTITUCIONAL

O quarto e último elemento relacionado às capacidades e qualidades institucionais é o desenho institucional, ou o conjunto das regras que definem a configuração jurídico-institucional da intervenção e seu modelo de gestão – de modo que pode potencialmente limitar ou promover seu desempenho e capacidades colaborativas. Ambos são, portanto, determinantes da capacidade organizacional, podendo ser mais ou menos conducentes a resultados satisfatórios e se coadunar com princípios cívicos e republicanos.

Aguilar (2011) distingue duas dimensões de desenho institucional: político-institucional e técnico-administrativa. Na dimensão político-institucional, estão em questão, por exemplo, a qualidade do estado democrático de direito, a capacidade da sociedade civil em atuar e exprimir-se e a qualidade das instituições regulatórias. Na dimensão técnico-administrativa, estão em questão as capacidades e qualidades das instituições que lidam com informações, conhecimento e educação; das finanças públicas; das políticas públicas e da administração pública em geral. O modelo jurídico-institucional define as competências, o mandato institucional, o conjunto de regras que se aplicam à gestão da organização e seus níveis de autonomia (decisória e gerencial) a partir da personalidade jurídica da intervenção. O modelo de gestão é um conjunto de atributos organizacionais, um composto de definições que envolve sua estratégia, estrutura, processos, quadros funcionais, recursos tecnológicos, logísticos e financeiros. Capacidades e qualidades institucionais constituem um conceito dinâmico de capacidades de instituições públicas e privadas que devem ser ampliadas, mobilizadas e ativadas para gerar resultados. Assume-se, inversamente, que instituições que apresentam atributos desqualificadores e sofrem de deficits de capacidade não conseguem gerar resultados e valor público de forma satisfatória e sustentável.

A dinâmica do processo de governança como um todo exige correspondente grau de inovação institucional no duplo sentido de aprimorar a adequação dos arranjos existentes e da criação de arranjos experimentais e alternativos.

3. GOVERNANÇA COLABORATIVA

Governança colaborativa é a governança em rede em duplo sentido: um relacionado à atuação conjunta de múltiplas instituições (governamentais e

outras não/quase/neo-governamentais); outro relacionado às interações com a “sociedade em rede”. Governança colaborativa, social, democrática, participativa, responsável são denominações afins. Colaboração indica o “com quem” e o “como” o processo de governança se estabelece.

3.1 REDES E GOVERNANÇA EM REDE

Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. É a governança colaborativa é um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas.

Genericamente, redes são aqui definidas como conjuntos de nós (organizações, grupos, indivíduos), links (comando e controle, concessão e inclusão, cooperação e colaboração, competição etc.) e funções (coordenação, mobilização, compartilhamento e difusão de informação, desenvolvimento de capacidades, aprendizado e transferência de tecnologia, enunciado de problemas, desenho e planejamento de soluções, prestação serviços, regulação, avaliação, alinhamento político etc.). Redes são uma nova forma de pensamento sistêmico – que apresenta avanços expressivos em relação a concepções tais como gestáltica, cibernética, teoria geral de sistemas, sistemas complexos, paradigma da complexidade, teoria do caos etc., variando de concepções de simplicidade para outras de complexidade desorganizada e, ultimamente, de complexidade organizada. Com efeito, a atual ciência das redes procura enxergar conexões e padrões gerais presentes em fenômenos físicos, biológicos e sociais, tais como leis de potência e conexões preferenciais (Barabási, 2009), limitação dos graus de separação (Watts, 2004) e instâncias de socialização (Christakis, 2010, 2012, 2013). Segundo esta nova visão, tudo está interconectado e o que importa é entender os padrões de conexão e as conexões críticas que mantêm a integridade da rede ou cuja ruptura promove sua evolução.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista do design institucional, redes são uma nova forma de organização, uma alternativa mais funcional às formas típicas de mercado (baseado em transações episódicas) e hierárquicas (baseado em interações pré-definidas e reguladas) (Agranof, 2007). As redes de governança aparecem como conjuntos de relacionamentos, a partir de capacidades de organizações, grupos e indivíduos

em coordenar suas atividades de alguma forma a alcançar objetivos relacionados a propósitos públicos em que padrões mistos de hierarquias, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas mediante múltiplos elos verticais, horizontais e diagonais. (Koliba, Meek & Zia, 2011). Formam, na expressão de Agranoff (2007), colaborarquias autogeridas, onde a colaboração advém da confiança e da interdependência (Agranoff & McGuire, 2003) e vai além da cooperação (que pode ser esporádica) porque se baseia em reciprocidade, integração, formalização, alinhamento finalístico e de longo prazo. Tais arranjos geram significativos impactos tanto do ponto de vista gerencial quanto do ponto de vista político-democrático. Do ponto de vista gerencial, redes são formas alternativas de organização, mais flexíveis e com maior capacidade de resposta em ambientes instáveis para tratar problemas públicos complexos. “Não são arranjos caóticos ou desprovidos de processos estruturados... a gestão colaborárquica é, ao mesmo tempo, similar e diferente da gestão de hierárquica” (Agranoff, 2007, p.123-4). Engendram novos padrões de organização baseados na recriação de regras, procedimentos, equipes em bases mais colaborativas e que envolvem mudanças organizacionais dos participantes da rede, principalmente em relação a padrões mais informais de interação e comunicação para fora da organização. A interdependência e interação também geram maior consciência estratégica. Governança colaborativa significa dizer que agentes públicos e privados (empresas e organizações não-governamentais de distintos tipos, setores e escalas) formam redes de governança para coproduzir e cocriar (fazer com várias partes, inclusive e principalmente com o beneficiário) serviços, políticas e bens públicos nos mais distintos domínios temáticos.

Nesse contexto, parcerias figuram como formas concretas de implementação de arranjos em rede, sejam com entes de cooperação ou com a iniciativa privada (objeto de modelos estruturados de PPP, parcerias público-privadas propriamente ditas). A OCDE (1990:18) define parceria como “sistemas formalizados de cooperação, baseados em arranjos legais de relacionamento ou entendimentos informais, de relacionamentos de trabalho cooperativo e de adoção mútua de planos entre instituições; envolvendo entendimentos programáticos, compartilhamento de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios em determinados períodos de tempo”. Parcerias são, neste sentido, uma forma de “governança por terceiros” (Salomon), envolvendo agentes mais ou

menos distantes e dependentes do poder público, sejam empreendedores econômicos interessados na apropriação de valor ou empreendedores sociais com foco na criação de valor (Santos, 2009).

3.2 GOVERNANÇA NA SOCIEDADE EM REDE

No que se refere à vertente de interação com a sociedade em rede, governança colaborativa significa uma expansão, muitas vezes exacerbada, da participação, interlocução e da *accountability*, portadores de uma ancoragem democrática do conceito de governança colaborativa. Além do desafio de lidar com múltiplas instituições, há outro ainda maior de lidar com uma sociedade em rede, difusa, instável. Este é o maior desafio da governança colaborativa.

Vivemos numa sociedade em rede – o que difere grupos e redes é a conexão entre as partes: redes são grupos de indivíduos ou partes conectados. Ora, a sociedade sempre foi uma rede, mas o advento da sociedade da informação (o surgimento da internet e a vasta e rápida disseminação de instrumentos de conexão entre pessoas) intensificou a conectividade para além da imaginação. Segundo Manuel Castells (2010; 2012, 2013), sociólogo catalão que vem pioneiramente estudando este fenômeno há décadas, o que esta sociedade contemporânea superconectada tem de novo é a capacidade de se comunicar de forma “autônoma”, livre do controle das instituições (empresas, igrejas, estados, mídia etc.), dando expressão a múltiplas formas de exercício do “contrapoder” (uma espécie de lei de reação ao poder exercido pelas instituições). Esta comunicação autônoma pode gerar rápidas mobilizações em torno de variadas questões, dando vazão à transmutação de sentimentos de medo e injustiça em raiva e ação concreta (ocupação, manifestações etc.), com múltiplas consequências possíveis em termos de posicionamento e transformação política e social. O que Castells denomina “redes de indignação e esperança” são um padrão de emergência do contrapoder pela sociedade civil desorganizada, fora das regras de representação de interesse definidas pelas instituições (ONGs, parlamentos, organismos internacionais, organizações governamentais etc.). Este padrão converte de forma difusa e instável o medo e a indignação em raiva e ação, resultando na ocupação de lugares e na geração de consequências políticas de uma forma segundo a qual o processo de significação (as demandas, as pautas...) se constrói ao longo do desenrolar dos acontecimentos. Esta sociedade em rede – que embora

ainda não abranja a maior parte do planeta, mas certamente afeta todo o planeta – traz algumas novidades impactantes para o conceito e a prática da governança colaborativa: está além da colaboração multi-institucional; e trata-se de conexões com a sociedade desorganizada, sem a intermediação de instituições. Logo, engendra formas altamente instáveis de participação, coprodução e *accountability*.

Este novo padrão de interação com a sociedade em rede traz um novo modelo de *accountability*. O termo *accountability* está sendo utilizado no duplo sentido de controle e aprimoramento, tanto exigindo o alcance de metas e conformidade a regras definidas ex ante quanto a detecção de problemas ex post e sua correção (Peters, 2010). O dilema é que, por um lado, a governança em rede (policêntrica, em contraste com a *accountability* hierárquica tipo agente-principal) gera uma responsabilização difusa. Por outro lado, promove múltiplos regimes de *accountability* a partir dos eixos democrático (eleitos, cidadãos, lei, tribunais); de mercado (acionista, consumidor); e administrativo (superiores hierárquicos, profissionais especialistas, parceiros). Estes eixos se combinam e sobrepõem em distintas “narrativas de *accountability*” (Koliba, Meek & Zia, 2011), promovendo, na expressão de Aguilar (2006), uma “responsabilidade pública de modo integral”. Daí, a importância da gestão para resultados, de instrumentos quase-legais (*soft law*), confiança e valores, vigilância anti-*moralhazard*, constituindo-se uma espécie de metagovernança, ou a “governança da governança”. (Peters, 2010; Goldsmith & Eggers, 2004)

Colaboração é, portanto, um elemento que também confere legitimidade à governança pública, tornando-a mais transparente e democrática, sem prejuízo da atuação integrada das instituições políticas e da atuação mais autônoma da sociedade civil, diminuindo-se os riscos de insulamento e captura. Colaboração também promove eficiência na medida em que permite a composição de arranjos organizacionais mistos que minimizam desvantagens e maximizam vantagens das esferas envolvidas.

4. GOVERNANÇA PARA RESULTADOS: DESEMPENHO PARA GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO

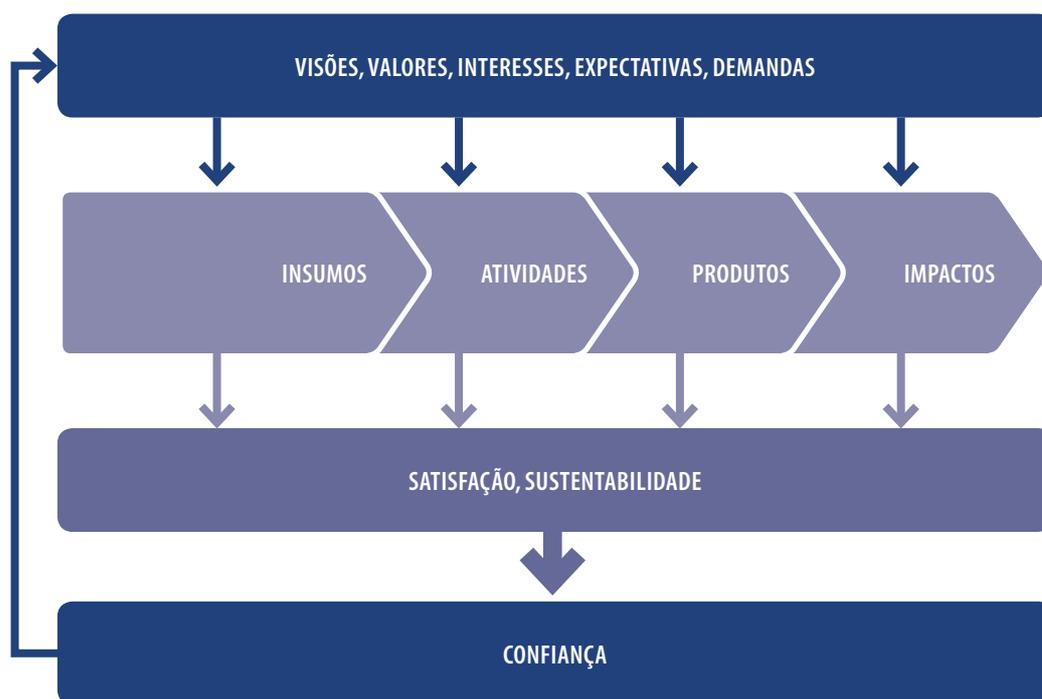
Esta seção tratará os elementos “desempenho” e “valor público” da cadeia de governança de forma integrada, na medida em que ambos constituem o caráter direcionador da governança para resultados.

4.1 VALOR PÚBLICO

Valor público constitui em última análise o componente mais direcionador do processo de governança, indicando o “que” deve ser gerado, “para que” e “para quem”. Analogamente à governança, valor público também se tornou um termo altamente elástico do momento. Notabilizou-se a partir do (reduzido) sentido atribuído por Moore (1994 e 1995) nos anos 90, de valor atribuído pelo público beneficiário ao que recebe do poder público, uma espécie de retorno sobre o “investimento” (os impostos pagos) feito pelo cidadão. Mas, contabilizando-se contribuições posteriores e mesmo a recente reedição que o próprio Moore e outros (2011) fizeram do conceito, valor público pode adquirir significações axiológicas (de valores cívicos e republicanos); de percepções de satisfação e qualidade (o que o público valora e conseqüentemente daria algo em troca); de excedente de valor agregado mediante processos de inovação; de ativo, patrimônio imaterial representado pelas instituições públicas; e, que mais interessa ressaltar, de resultados de políticas públicas formuladas em função de preferências refinadas – por meio de mecanismos dos processos político e gerencial atuando como reguladores de uma “lei” da oferta (públicos dispostos a ofertar) e da demanda (públicos dispostos a pagar) de bens públicos e semipúblicos.

O que o conceito carrega por trás das categorias de políticas e bens públicos é a contribuição para solução de problemas públicos complexos. Problemas públicos complexos afetam muitos atores, senão todos de forma mais ou menos direta, num determinado contexto multiescalar (local, regional, global); suas causas e efeitos não são lineares e requerem a consideração de uma grande quantidade de fatores; implicam enunciados, objetivos e prioridades ambíguos e conflitantes; engendram relações de poder, padrões decisórios e ações colaborativas que emergem segundo padrões instáveis. Frequentemente são considerados problemas incompletos (*wickedproblems*), contraditórios e com requisitos mutáveis, com soluções difíceis de reconhecer por conta de sua interdependência. Nessa perspectiva, uma cadeia de valor público não pode se restringir ao conceito de desempenho nem reproduzir apenas a lógica da produção (numa cadeia linear de insumos, atividades, produtos e impactos). Isto implica a consideração de variáveis mais subjetivas relacionadas às expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo, paralelamente à consideração de variáveis mais

Figura 2:
Modelo de cadeia
de valor público.



objetivas relacionadas ao desempenho (inputs, atividades, outputs e *outcomes*), conforme ilustra a Figura 2.

Valor público é, portanto, uma combinação equilibrada de meios e fins, esforços e resultados, requisitos e aspirações, racionalidade instrumental e substantiva. O “sustentável” possui duplo significado: da sustentabilidade dos pontos de vista econômico, social e ambiental (derivados do conceito de *triple bottom line* de Elkinton), postos como desafio integrador, não no sentido de *trade offs*; e em termos da capacidade de manter e perdurar seus efeitos ao longo do tempo. Valor público é, portanto, um elemento que confere direcionamento, mas também legitimidade à governança pública: baixo valor público promove a quebra do contrato social porque contribui para gerar penúria, espoliação e perdularismo.

4.2 DESEMPENHO

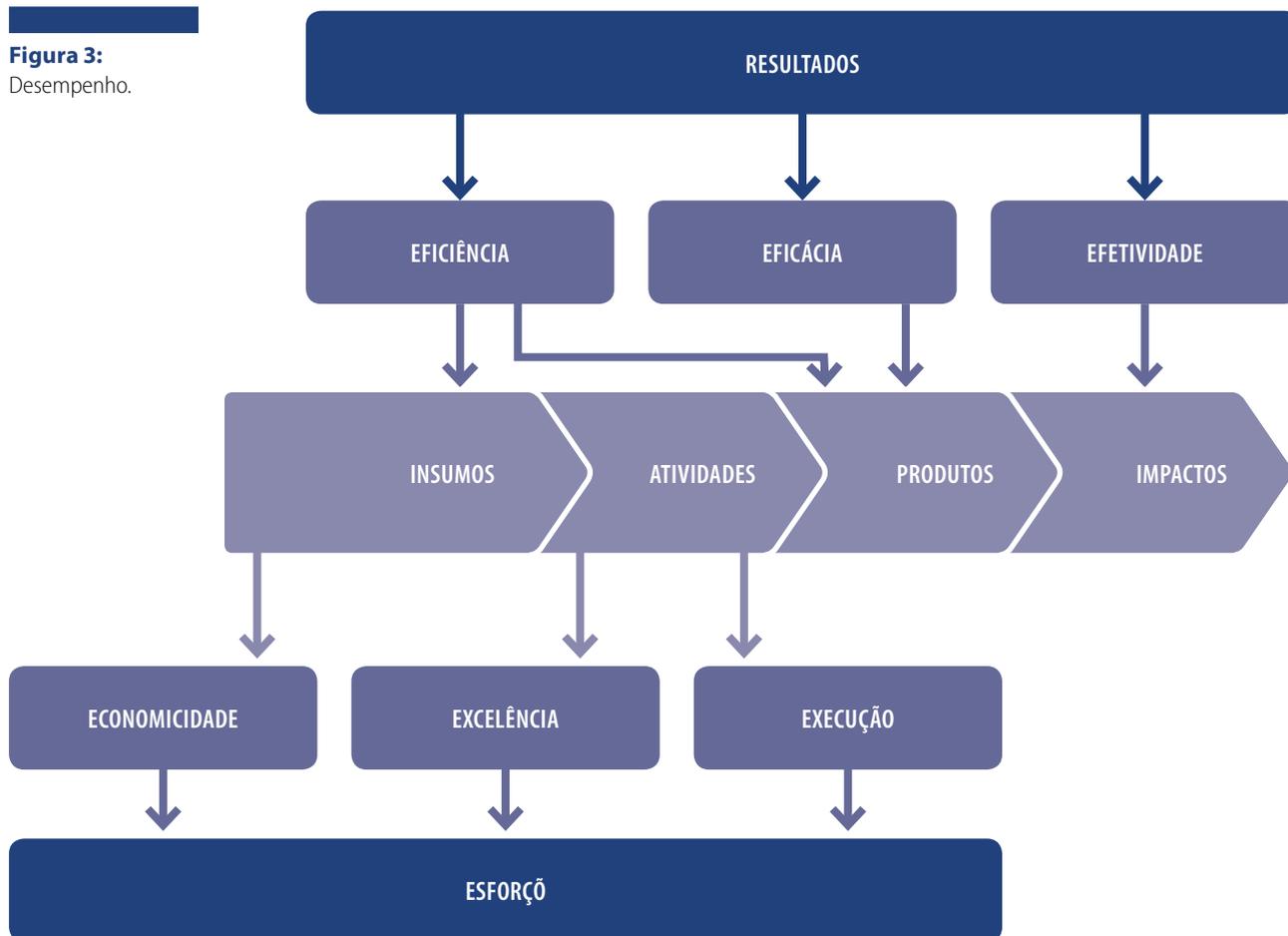
Desempenho, por sua vez, é um termo sujeito a inúmeras variações semânticas e conceituais, embora existam alguns consensos majoritários em torno de uma definição. Segundo uma abordagem abrangente, o desempenho pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados. (Bouckaert & Halachmi, 1996; Neely, 2007; Bouckaert & Haligan, 2008; Boyne et al., 2006). A equação simplificada é: desempenho = esforços + resultados;

ou desempenho = esforços @ resultados. Considerar o conceito de desempenho como parte de uma cadeia de governança cujo elemento mais a montante é o valor público, este deveria ser assim enunciado: desempenho = esforços @ resultados @ valor público. Dessa forma, a definição sintética e ao mesmo tempo ampla para o desempenho é estabelecida pela atuação de uma intervenção (uma organização, projeto, processo, tarefa etc.) para se alcançar um resultado que gere valor público. Logo, desempenho é um conceito peculiar para cada intervenção.

O modelo da Cadeia de Valor (Bennett, 1976; Wholey, 1979) e os 6Es do Desempenho (Martins & Marini, 2010) permite a construção das definições específicas de desempenho para cada intervenção de modo a explicitar as dimensões dos resultados (mais a montante da cadeia de valor) e dos esforços (mais a jusante da cadeia de valor), além de sugerir o necessário alinhamento entre ambas as perspectivas. O modelo da Cadeia de Valor e dos 6Es do Desempenho constitui-se das dimensões de esforço e de resultado desdobradas em outras dimensões do desempenho. As dimensões de esforço são economicidade, execução e excelência; e as dimensões de resultado são eficiência, eficácia e efetividade, conforme ilustra a figura 3.

A seguir uma breve definição de cada dimensão: efetividade está relacionada aos impactos (primários, secundários ou finais) no contexto da intervenção; eficácia

Figura 3:
Desempenho.



está relacionada aos produtos entregues aos beneficiários diretos no que se refere a sua quantidade, qualidade e cobertura; eficiência é a relação entre os produtos gerados (outputs) e os insumos empregados, usualmente sob a forma de custos ou produtividade; execução refere-se à realização das atividades programadas, quer sob a forma de processos, projetos ou eventos; excelência é a conformidade a critérios e padrões de qualidade para a realização dos processos, atividades e projetos; economicidade está relacionada à aquisição vantajosa e uso racional de recursos, dentro dos requisitos de qualidade exigidos.

O desempenho ótimo, condição muito difícil de ser obtida, implica ser econômico, excelente, executar plenamente, eficiente, eficaz e efetivo. Certamente há muitas combinações sub-ótimas que podem ser consideradas satisfatórias.

5. GOVERNANÇA TRANSFORMACIONAL

As quatro dimensões abordadas formam um composto de governança, não são estanques e em boa

extensão se sobrepõem, como é próprio dos modelos heurísticos que se propõem a organizar as dimensões de um conceito. Logo, muitos predicados comumente atribuídos à governança fazem todo sentido: governança é para resultados, porque se orienta para o desempenho e valor público; governança é colaborativa porque requer interações multi-institucionais e entre múltiplas instituições e a sociedade. Governança é capacidades institucionais para resultados.

Numa perspectiva pragmática e transformacional, governança é um processo. Como todo processo pode e deve ser otimizado para gerar mais valor público com menos recursos. A melhoria da governança, por sua vez, também é um processo – que deve ser pensado de forma escalar: no macro, aplicando-se às instituições em geral e numa perspectiva de Estado, de longo prazo; no meso, como parte de um agenda de governo temporariamente demarcada; e no micro, objeto de intervenções circunscritas ao âmbito de organizações, programas, políticas, projetos etc. A melhoria da governança deve ser o propósito maior das políticas de gestão pública,

embora não se limite a estas – há relevantes questões de natureza política e econômica que permeiam as políticas de gestão pública mas não se resolvem em seus âmbitos.

As políticas de gestão pública englobam temas tais como planejamento, organização, otimização de processos, gestão de pessoas, de suprimento, de orçamento etc. Lidam com questões e elementos essenciais para que as políticas públicas finalísticas sejam efetivas, redundando em desenvolvimento, na sua ampla aceção econômica, social e ambiental. Além de possuírem consistência e coerência entre si, é essencial que as políticas de gestão pública tenham uma clara orientação para o desenvolvimento.

Políticas de gestão pública podem se configurar de múltiplas formas. Há orientações mais conservadoras e outras mais inovadoras, imbuídas de alto caráter transformacional que evocam complexos processos de mudança. Há motivações relacionadas à eficiência e ao controle, tanto do ponto de vista fiscal, quanto do

ponto de vista da promoção da transparência e responsabilização, do aprendizado, da melhoria dos serviços, do desenvolvimento, enfim. Há formas de implementação gradualistas e seletivas, e outras instantâneas e amplas – usualmente denominadas “reformas”, mas que acabam combinando elementos de ruptura com outros de inovação continuada. Seja de que forma for, o fato é que cada vez mais os governos serão pressionados a colocarem em prática efetivas políticas de gestão pública para melhorar sua governança.

Nesse sentido, a governança transformacional possui um engajamento no sentido de superar e melhorar o status quo, está pautada pelos efeitos que busca gerar sobre o contexto, é inspiradora de altos ideais de bem estar; estimuladora de comportamentos de elevação cívica e profissional; instiladora de otimismo e confiança ao mesmo tempo em que; e, sobretudo, promotora das capacidades da sociedade em ampliar a consciência sobre problemas e soluções.

REFERÊNCIAS

- Agranoff, R. 2007. *Managing within networks*. Georgetown University Press.
- & McGuire, M. 2003. *Collaborative Public Management*. Georgetown University Press.
- Aguilar, L. F. 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- . 2011. *Public governance for results: a conceptual and operational framework*. United Nations Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration, Tenth session New York, 4-8 April 2011.
- Ansoff, H. Igor. 1979. *Strategic management*. Wiley.
- Barabási, Albert-László. 2009. *Linked: A Nova Ciência dos Networks - Como Tudo Está Conectado a Tudo e o que Isso Significa para os Negócios, as Relações Sociais e a Ciência*. Hemus.
- Bennett, C. F. 1976. *Analyzing Impacts of Extension Programs*, U.S. Dept. of Agriculture, Extension Service.
- Bouckaert, Geert & Halachmi, Arie. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Quorum. 1996.
- Bouckaert, Geert & Halligan, John. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge. 2008.
- Boyne, George et al. *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press. 2006.
- Campolina, C. 2009. *Qual desenvolvimento regional: policentrismo, reordenamento territorial e coesão*. Seminário Desenvolvimento Regional: Desafios e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro, 31/8 a 2/9 de 2009.
- Castells, Manuel. 2013. *Redes de indignação e esperança – movimentos sociais na era da internet*. Zahar.

- . 2012. *Sociedade em rede - era da informação, economia, sociedade e cultura*. Paz e Terra.
- . 2010. *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society, and Culture Volume II*. Willey & Blackwell
- . 2010. *End of Millennium: The Information Age: Economy, Society, and Culture Volume III*. Willey & Blackwell.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per. 2011. POST-NPM REFORMS: WHOLE OF GOVERNMENT APPROACHES AS A NEW TREND. In: Groeneveld, Sandra & Van De Walle, Steven (Eds.), *Research in Public Policy Analysis and Management*. Emerald.
- Elkington, John. 1997. *Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Capstone, 1994.
- Fontes Filho, Joaquim Rubens. 2003. *Estruturas de propriedade, governança corporativa e estratégia empresarial*. Enanpad.
- Fukuyama, Francis. 2013. What is governance? *Governance*, volume 26, Issue 3, pages 347–368, July 2013
- Goldsmith, S. & Eggers, W. 2004. *Governing by network*. Brookings Institution.
- Grindle, M. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press for Harvard Institute for International Development, 1997.
- Hollingsworth, J.R., Schmitter, P. & Streeck, W. (eds.). 1993. *Comparing capitalist economies: variations in the governance of sectors*. Oxford University Press.
- Hood, C. 2011. Notas da conferência de abertura da 17a Conferência do International Public management Network. Moscou.
- Lægreid, Per & Verhoest, Koen. 2010. *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy, and Performance*. Palgrave Macmillan.
- Knop, G. & Alcoforado, F. 2010. *Governança social, intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas: o caso da OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS)*. III Congresso do CONSAD.
- Koliba, C., Meek, J. & Zia, A. 2011. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage.
- Martins, Humberto & Marini, Caio. 2010. *Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública*. Publix.
- Martins, Humberto Falcão. 2011a. "Um composto de governança pública". *Revista Governança Social IGS*, ano 4, ed. 10, maio-julho 2011.
- Martins, Humberto Falcão. 2011b. "Governance Challenges in Contemporary and Future Brazil", *Russian National Academy of Economics and Public Administration*, jul 2011.
- Matus, C. 1991. O plano como aposta. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, p. 28-42, out./dez.
- Moore, M. 1994. Public Value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 53, nr. 3, pp. 296-303.
- 1995. *Creating Public Value*. Harvard.
- & Benington, J. 2011. *Public Value Theory and Practice*. Palgrave MacMillan.

- Neely, Andy. Business Performance Measurement: unifying theory and integrating practice. 2ed. Cambridge University Press. 2007.
- Pollitt, Christopher & Hupe, Peter. 2009. Talking Governance: The Role of Magic Concepts. EGPA.
- OECD (Organisation for Economic Development and Co-operation). 1990. Partnerships for rural development, Paris: OECD.
- Offe, C. 1997. The Present Historical Transition and Some Basic Design Options for Societal Institutions. MARE, Brasília.
- Osborne, S. 2010. The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.
- Pollitt, Christopher. 2003. The essential public manager. Open University.
- Salamon, Lester M. 1987. "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State," *Journal of Voluntary Action Research* 16 (1-2): 29-49.
- Santos, Filipe. 2009. A Positive Theory of Social Entrepreneurship, working paper in the INSEAD Working Paper Series.
- Wholey, J. S. 1979. Evaluation: Promise and Performance, Urban Institute.

NOTA

- 1 Contém excertos de Martins, Humberto "Governança Pública", Apostila da Disciplina Governança Colaborativa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2014; de Martins, Humberto "Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública", Tese de Doutorado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação getulio Vargas, 2003; de Marini, Caio & Martins, Humberto Falcão, "Dez anos de Governo Matricial", in: Governança em Ação, vol. 5, Publix, 2014; de Martins, Humberto falcão, "Governança Colaborativa", Revista Gestão Pública PE, nr. 3; e de Governo do estado de Minas Gerais, BDMG & PUBLIX, "Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania – 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais", BDMG, 2014.