

O que é Governança?



Brainard Guy Peters

é Professor Adjunto na
*Graduate School of Public
and International Affairs* da
Universidade de Pittsburgh

RESUMO

O termo governança passou a ser usado comumente tanto em discurso acadêmico quanto em discussões ordinárias sobre como o setor público e outras instituições gerenciam a si mesmos bem como suas relações com a sociedade mais ampla. A ênfase em governança reflete de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos. Neste breve trabalho, faço uma abordagem genérica sobre a natureza da governança. Ao invés de presumir que um ou outro conjunto específico de atores seja a fonte apropriada da governança, defenderei o conceito de governança que enfoca as funções básicas que devem ser desenvolvidas para se governar. Ademais, ao invés de forçar uma escolha entre um conjunto específico ou outro de atores, essa concepção mais geral de governança centra-se na possível mescla de atores que pode governar de forma mais efetiva.

Palavras-chave: Governança. Setor público.

1. INTRODUÇÃO

O termo governança tem sido usado frequentemente tanto no discurso acadêmico quanto em discussões comuns sobre como o setor público, e outras instituições, se administram e como administram suas



relações com a sociedade mais ampla. A ênfase na governança reflete, de muitas maneiras, as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas políticos.

A Governança é um conceito contestado, e há algumas perspectivas concorrentes sobre o que a governança significa e como ela opera. Por exemplo, houve uma escola proeminente de pensamento que debateu em nome da “governança sem governo” (veja Rhodes, 1997). O argumento proposto por esses acadêmicos (e alguns profissionais) é de que os governos são desajeitados, burocráticos e, de muitas maneiras, não democráticos, e de que muitos, senão a maioria, de seus serviços poderiam ser prestados por redes de agentes sociais. Esta dependência dos agentes sociais é rejeitada por outros acadêmicos (e muitos profissionais) que debatem a favor de abordagens mais centradas no Estado para o ato de governar (ver Bell e Hindmoor, 2009).

Nesse breve artigo eu abordarei a natureza da governança a partir de uma postura mais genérica. Em vez de presumir que um conjunto de agentes ou outro é a fonte apropriada da governança, proporei o conceito de governança focada nas funções básicas que devem ser realizadas para que se governe. Esse conceito genérico de governança pode então ser expandido para considerar os conjuntos alternativos de agentes envolvidos na governança. Além disso, em vez de forçar uma escolha entre um conjunto de agentes ou outro, esse conceito mais geral de governança concentra-se nas misturas possíveis de agentes que podem governar de maneira mais eficiente.

2. A GOVERNANÇA COMO DIREÇÃO

A raiz da palavra governança vem de uma vocábulo grego que significa direção¹. Assim, logicamente, o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas. Embora seja fácil identificar a lógica da governança e os mecanismos para atingir essas metas sejam muito bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é uma tarefa simples.

Como mencionado acima, esta análise de governança se concentrará em quatro funções importantes que devem ser realizadas, e bem realizadas, para que a governança seja bem sucedida. Através da identificação dessas funções da governança, poderemos avaliar como a governança é realizada em diferentes sistemas políticos, sejam eles democracias avançadas, regimes autocráticos ou algo intermediário. Além disso, a identificação dessas funções nos permite compreender onde poderão surgir falhas na governança e então considerar também os mecanismos para aperfeiçoar a qualidade do desempenho do setor público, assim como de seus parceiros no processo de governança. As quatro funções fundamentais que apresentamos para a governança são: estabelecimento de metas, coordenação das metas, implementação, avaliação e reações e comentários.

3. ESTABELECIMENTO DE METAS

O primeiro estágio da governança e gestão vem através do estabelecimento de metas coletivas para as quais a sociedade está se direcionando. O ponto crucial é que as metas perseguidas aqui são **coletivas**, assim algum método será necessário para a legitimação da seleção das mesmas, em nome de um público maior. Normativamente, podemos esperar que existam alguns meios democráticos para determinar essas metas, mas, independente de com as mesmas possam ser determinadas, elas constituem os objetivos para os quais os governos e seus parceiros na sociedade tentarão movimentar a sociedade e a economia.

Alguns dos objetivos defendidos por líderes e partidos políticos são muito amplos e talvez não funcionem na estratégia política cotidiana. Enquanto a maioria dos cidadãos defende a paz, crescimento econômico e qualidade ambiental, os meios para alcançar tais objetivos e as metas subsidiárias necessárias para alcançar os objetivos mais amplos são menos consensuais. Além disso, a maioria das áreas de políticas públicas tem metas que talvez não sejam compatíveis com aquelas de outras áreas políticas e haverá conflitos não só políticos ou de bases ideológicas, mas também em termos organizacionais dentro do próprio setor público.

O processo político através do qual as metas são determinadas e operacionalizadas depende em grande parte do estabelecimento de um programa. Este plano, por sua vez, envolve o enquadramento da questão de modo singular para que possa ser processada pelo restante da “máquina da questão”. Por exemplo, a doença mental é uma questão de saúde, serviço social ou uma questão de segurança pública (Kall, 2011)? Dependendo da classificação da questão, uma ou outra organização dentro do setor público terá responsabilidade sobre ela (e os recursos a ela associados). Além disso, essas definições sobre a natureza dos problemas de elaboração de políticas podem influenciar a capacidade dos governos de abordá-los eficientemente. Se um problema é definido como envolvendo direitos, por exemplo, o direito à água potável ou educação, ele será processado de maneira diferente do que se for considerado uma distribuição de bens e serviços.

O estabelecimento desses objetivos coletivos traz problemas potenciais para aqueles que deverão avaliar posteriormente o sucesso ou fracasso dos programas de governo. Se as metas estabelecidas, mesmo sendo valiosas, forem excessivamente ambiciosas, talvez haja um sentimento duradouro de fracasso percebido com

relação aos governos. Além disso, metas políticas mais amplas tendem a envolver mais agentes de realização, e impõem tensões maiores na segunda das funções necessárias à governança: coordenação e coerência.

4. COERÊNCIA

A segunda fase do processo de governança inclui tornar coerentes as metas adotadas pelas organizações públicas, e, portanto tenta tornar as atividades do setor público, e de seus pares no setor privado, mais coordenadas. Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Os governos podem promover várias metas e usar vários programas para atingi-las e a história do governo mostra dificuldades substanciais dos governos de falar em uma única voz. Organizações individuais podem realizar maravilhas quando desenvolvem seus próprios programas especiais a serviço de seus eleitores. Mas esses programas individuais talvez não sejam compatíveis entre eles, ou talvez não incluam todos os clientes ou serviços necessários. Essa incoerência pode trazer gastos excessivos para o setor público (e para os contribuintes) e também pode deixar o povo com um sentimento de incompetência do governo. Em poucas palavras: uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços e em mais custos do que um pacote coerente de programas.

Embora a criação dessa coordenação entre diferentes domínios políticos seja uma meta importante do governo², ela também é difícil de ser atingida. Organizações públicas têm suas próprias metas e as buscam excluindo as necessidades ou objetivos de outras organizações (Goodsell, 2011). Além disso, as organizações públicas querem defender seu “campo de atividade” contra outras organizações com as quais competem por orçamentos, equipe e tempo legislativo e assim podem relutar em cooperar. Diferenças políticas também atrapalham as tentativas de produzir soluções de governança mais coerentes, como partidos diferentes que controlam os ministérios ou níveis de governo podem inibir a cooperação.

As demandas de coordenação entre programas públicos têm aumentado a medida que as metas do governo se tornam mais abrangentes. Por exemplo, da mesma forma que a globalização aumentou a interdependência entre agentes nacionais e internacionais, a política econômica tornou-se uma política de competitividade que inclui várias dimensões tais como educação e treinamento, políticas sociais e regulação juntamente

com uma política econômica definida de forma mais convencional. Além disso, à medida que grupos tais como mulheres, crianças e imigrantes mobilizam-se politicamente, eles começam a exigir serviços transversais do setor público.

Em resumo, a própria natureza organizacional do setor público e a especialização associada com esta organização tende a reduzir a capacidade do setor público de agir coerentemente (ver Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). O centro do governo (primeiros ministros, presidentes e agências centrais) vem aumentando sua capacidade de superar algumas dessas barreiras inerentes (Dahlstrom, Peters e Pierre, 2011), mas a criação da coerência dentro do setor público permanece um importante desafio para a governança em nível nacional, e esses problemas são exacerbados quando passam para o nível internacional.

5. IMPLEMENTAÇÃO

O terceiro, e talvez o mais crucial, elemento da governança é a implementação, ou o desenvolvimento da capacidade do setor público (novamente com o envolvimento de seus colaboradores do setor privado) de implementar programas que visam as metas já selecionadas para o setor público (ver Pressman e Wildavsky, 1974; Winter, 2012). A implementação tem sido um problema persistente para todos os governos. Esse processo pode ser definido como um problema do agente principal no qual o legislativo ou o executivo político delega a responsabilidade de fazer o programa funcionar, e então monitora o desempenho (Huber e Shipan, 2002).

O processo de delegação tornou-se cada vez mais complexo na governança contemporânea. Primeiro, dentro do setor público há o uso crescente de agências públicas quase autônomas para oferecer serviços (Lae-greid e Verhoest, 2010), e esta delegação foi adicionada a delegações familiares para governos subnacionais. A crescente e frequente delegação de responsabilidade das burocracias públicas para agentes sociais e de mercado da capacidade de controlar a implementação tem sido comprometida. Vários mecanismos tais como contratos, parcerias e coprodução envolvem a delegação para agentes não governamentais e, com a delegação, um “movimento” maior durante a implementação³.

Talvez a melhor maneira de compreender a implementação seja considerar os instrumentos que os governos têm à disposição para a implementação de programas (Hood, 1974; Salamon, 2001). E, o que é mais importante nesse contexto, houve um afastamento dos

instrumentos de comando e controle para a implementação de programas em direção ao uso de instrumentos “mais suaves” envolvendo a negociação. Enquanto esses instrumentos mais suaves podem aparentar reduzir a capacidade de governança do setor público, eles podem ser capazes de gerar uma conformidade maior, sem a alienação associada aos instrumentos de comando e controle (ver Heritier e Lehmkuhl, 2008; Heritier e Rhodes, 2011).

6. RESPONSABILIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Após tentativas do Estado de governar, com ou sem o envolvimento dos agentes privados, torna-se importante avaliar o impacto dessas ações. A responsabilização é especialmente importante em regimes democráticos (Aucoin e Heintzman, 2000). Em regimes democráticos, a responsabilização das ações do setor público tem se tornado um aspecto cada vez mais central para a democracia, quando os mecanismos tradicionais da democracia representativa tornaram-se mais fracos, a participação nas eleições continua a diminuir e a afiliação a partidos políticos estabelecidos diminui ainda mais rapidamente (Kriesi, 2012; Maire Van Biezen, 2001).

Embora em regimes democráticos a responsabilização seja crucial para o processo democrático, mesmo em regimes autocráticos os líderes desejam avaliar se suas intervenções e seus intervenientes tiveram um bom desempenho. Assim, a avaliação poderá ser um requisito geral para os sistemas de governança, significando que todos os governantes almejam ser capazes de aprender com suas intervenções e descobrir meios de aperfeiçoar seu desempenho. Podemos pensar sobre o processo político de maneira extrema, como um processo cibernético no qual o setor público está estreitamente ligado ao seu ambiente, e então responde à suas ações anteriores para melhorar as políticas e o desempenho (Peters, 2012)⁴.

Como indicado acima, a elaboração de políticas deve ser definida como um processo contínuo, no qual uma tentativa de resolver problemas leva à próxima etapa da elaboração de políticas, e poucos problemas de políticas importantes são realmente resolvidos. A persistência das questões relacionadas à elaboração de políticas reflete em parte a complexidade e a natureza “mal intencionada” de muitos problemas políticos (Head, 2008). Essa persistência também reflete a natureza do processo político e os diferentes valores políticos que se manifestam através dos processos de governança e política. Quando um grupo (partido político, por

exemplo) se torna dominante, ele pode tentar substituir as políticas e práticas do regime anterior. Nesse padrão de mudança e substituição de políticas é crucial avaliar as ações anteriores, de maneira que os agentes envolvidos possam aprender e tentar desenvolver soluções superiores para aquelas já implementadas.

7. CONCLUSÃO

A discussão acima apresentou um modelo de governança relativamente genérico. Da forma que foi apresentado, pode ser aplicado a quase todas as situações de governança. Enquanto esse atributo genérico pode ser útil, o modelo deve ser especificado e relacionado a condições especiais, para ser ainda mais proveitoso. Por um lado, essas características podem ser específicas para cada país e o modelo pode ser aplicado comparativamente nos países⁵. Por exemplo, os desafios da governança de regimes de transição devem ser compreendidos como substancialmente mais complexos do que aqueles de outros regimes.

Embora as bases geográficas da análise da governança sejam convencionais, também é importante considerar as diferenças entre as áreas políticas. Essas diferenças entre as áreas políticas são mais aparentes para os “problemas perniciosos” que apresentam desafios importantes para os mecanismos convencionais de governança (Head, 2008). Mesmo as áreas políticas mais convencionais têm diferenças pronunciadas e há diferenças analíticas significativas entre as políticas (Peters e Hoombeek, 2005) e essas devem ser compreendidas.

Governar não é uma tarefa fácil e falhas são comuns. Mas é crucial compreender as fontes dos fracassos. Esse exercício de articulação das dimensões da governança e a demonstração de algumas das tarefas exigidas para cada uma ajudará a identificar as fontes dos problemas de governo e, portanto, também ajudará no aperfeiçoamento da governança. A busca de uma boa governança permanece um desafio constante para todos os governos e cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Bell, S. e A. Hindmoor (2009) *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society* [Repensando a governança: A centralidade do Estado na sociedade moderna] (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bouckaert, G., B. G. Peterse K. Verhoest (2010) *Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* [Coordenação das organizações do setor público: Mudanças de padrões na Administração Pública] (Basingstoke: Macmillan).
- Goodsell, C. T. (2011) *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies* [Missão mística: sistemas de crença nas agências públicas] (Washington, DC: CQ Press).
- Head, B. W. (2008) Wicked Problems in Public Policy [Problemas perniciosos nas políticas públicas], *Public Policy* [Política Pública] 3, 101-118.
- Heritier, A. e D. Lehmkuhl (2008) The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, *Journal of Public Policy* [A sombra da hierarquia e novos modos de governança, Revista de Política Pública] 28, 1-17,
- Heritier, A. e M. Rhodes (2011) *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy* [Novos modos de governança na Europa: Governo na sombra da hierarquia] (Basingstoke: Palgrave).
- Hood, C. (1974) *The Tools of Government* [As ferramentas do governo] (Chatham, NJ: ChathamHouse).
- Hoppe, R. (2011) *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participating* [A governança dos problemas: incompreensão, autoridade e participação] (Bristol: Policy Press).
- Huber, J. D. e C. R. Shipan (2002) *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy* [Discrição deliberada: as bases institucionais da autonomia burocrática] (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hupe, P. L. (2006) The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model, [Os três níveis de ação da governança: reenquadramento do processo político além dos modelos de estágios] em B. G. Peterse J. Pierre, eds., *The Handbook of Public Policy* [Manual de política pública] (Londres: Sage).

Kall, W. M. (2011) *The Governance Gap: Central-Local Steering & Mental Health Reform in Britain and Sweden*. [A lacuna da governança: gestão central-local & reforma na saúde pública na Grã-Bretanha e Suécia (Dissertation, Department of Political Science, Uppsala University) [Dissertação, Departamento de Ciência Política, Universidade de Uppsala].

Kriesi, H. (2012) *Political Communication in Direct Democratic Campaigns* [Comunicação política em campanhas democráticas diretas] (Basingstoke: Macmillan).

Laegreid, P. e K. Verhoest (2010) *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance* [Governança das organizações do setor público: proliferação, autonomia e desempenho] (Basingstoke: Macmillan).

Mair, P. e I. Van Biezen (2001) Party Membership in Twenty European Democracies [Associação partidária em vinte democracias europeias], 1980-2000, *Party Politics* [Política partidária] 7, 5-21.

Majone, G. (2001) Non majoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Perspective [Instituições não majoritárias e os limites da governança democrática: perspectiva política custo-transação], *Journal of Institutional and Theoretical Economics* [Revista de Economia Institucional e Teórica] 157, 57-78.

Peters, B. G. (2012) A Cybernetic Model of Governance [Um modelo de governança cibernético], em D. Levi-Faur, ed. *Oxford Handbook of Governance* [Manual Oxford de Governança] (Oxford: Oxford University Press).

Peters, B. G. e J. Hoornbeek (2005) The Problem of Policy Problems [O problema de problemas políticos], em P. Eliadis, M. Hill e M. Howlett, eds., *Designing Governance: From Policy Instruments to Governance* [Projeto de governança: de instrumentos de política para a governança] (Montreal: McGill/Queens University Press).

Peters, B. G. e J. Pierre (futuro) *Governance and Comparative Politics: Rediscovering The Functional Dimensions of Governing* [Governança e política comparativa: redescoberta das dimensões funcionais do ato de governar].

Pressman, J. L. e A. Wildavsky (1974) *Implementation* [Implementação] (Berkeley: University of California Press).

Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing Without Government [A nova governança: governança sem governo], *Political Studies* [Estudos Políticos] 44:652-67.

Salamon, L. M. (2001) *The Handbook of Policy Instruments* [Guia de instrumentos políticos] (Nova York: Oxford University Press).

Scharpf, F. W. (1994) Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations [Jogos que atores reais poderiam jogar: coordenação positiva e negativa em negociações integradas], *Journal of Theoretical Politics* [Revista de política teórica] 6, 21-63.

Torfinn, J., B. G. Peters, J. Pierre e E. Sorensen (2011) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm* [Governança interativa: apresentação do paradigma] (Oxford: Oxford University Press).

Winter, S. (2012) The Implementation Perspective [A perspectiva da implementação], em B. G. Peterse J. Pierre, eds., *The Handbook of Public Administration*, [Manual de administração pública] 2a ed. (Londres: Sage).

NOTAS

- 1 A mesma palavra é a raiz para a cibernética, ou a ciência do controle.
- 2 Aaron Wildavsky uma vez chamou a coordenação de pedra filosofal da governança, sugerindo que, se os governos pudessem produzir serviços coordenados, seus problemas de governança estariam resolvidos. Isso pode ser considerado um exagero, mas não tanto se comparado aos obstáculos que a falta de coordenação traz para a eficiência das políticas.
- 3 Esses instrumentos que envolvem o setor privado são cruciais para as recomendações que vêm da Nova Administração Pública, no sentido de que os governos devem "conduzir o barco e não remar", indicando que o setor privado pode implementar programas públicos mais efetivamente que as organizações do setor público.
- 4 O uso de parceiros sociais no processo de governança deve facilitar o processo de avaliação, embora os agentes sociais possam ser cooptados, de maneira que fiquem menos inclinados a fornecer uma avaliação precisa para seus congêneres no setor público.
- 5 Ver, por exemplo, Peters e Pierre (futuro). Este artigo se baseia em um futuro livro.