



Governança Pública: ensaiando uma concepção

Public Governance: Essaying a Concept

Taisa Dias¹, Silvio Antonio Ferraz Cario²

RESUMO

Este ensaio teórico discute Governança Pública como movimento que emerge com base nos pressupostos da economia e da abordagem substantiva da economia, fortalecendo o papel estratégico do Estado em relação ao desenvolvimento da sociedade do século XXI, que demanda uma visão para além da econômica. Nele se trata da emergência da Governança Pública, das suas diferentes perspectivas, da coordenação estatal do processo cooperativo entre Estado, sociedade civil e mercado, além da complementaridade de características dos modelos de Administração Pública Burocrática e *New Public Management* (NPM), associando estas a elementos democráticos. O objetivo principal do trabalho foi ensaiar uma concepção teórico-analítica sobre esse tema que vem sendo significativamente adotado nas ciências sociais e que precisa ter destacada a sua relação com uma maior democratização dos processos que constroem soluções para as questões sociais, ou seja, a sua relação com a construção do público, pelo público e para o público. Como resultado, se apresenta uma contribuição teórica sumarizada numa matriz de elementos que sugerem a gênese da Governança Pública, permitindo a análise de diferentes administrações públicas em relação à aderência ao referido movimento e se propondo a demonstrar como o Estado pode ser o coordenador de um projeto de desenvolvimento para econômico. Entre as principais conclusões, destacam-se a necessidade de avanço tanto teórico quando empírico, assim como o avanço da discussão em torno de realidades como a latino americana.

Palavras-chave: Governança Pública; Governança Democrática; Desenvolvimento Paraeconômico; Coprodução.

ABSTRACT

In this essay we discuss Public Governance as a movement for strengthening the strategic role of the State with respect to development of society in the 21st century based on the assumptions of the paraeconomic paradigm and a substantive approach to economics. We examine the emergence of the concept of Public Governance, the different perspectives on the subject, and the coordination by the State of cooperation between the State, civil society and the market. In addition, we point to the complementarity of characteristics of the Bureaucratic and the New Public Management (NPM) models of public administration and

¹Universidade do Sul de Santa Catarina - Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. - taiasdias.adm@gmail.com

²Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. - fecario@yahoo.com.br

associate them with democratic elements. Our principal objective is a theoretical and analytical conceptualization of public governance, drawing attention to how it relates to the greater democratization of the processes for developing solutions for social issues. To further this objective we develop a matrix of elements that reveal the genesis of Public Governance and permit the analysis of different types of public administration in terms of adherence to that movement, showing how the State can serve to coordinate paraeconomic development efforts. We conclude that both theoretical and empirical work are necessary for theory-building with respect to public governance, as is discussion of public governance in the context of Latin American realities.

Keywords: *Public Governance; Democratic Governance; Paraeconomic Development; Coproduction.*

1 INTRODUÇÃO

A esfera pública - arena em que vários interesses sociais coexistem e onde seus interessados se engajam num discurso acerca de uma agenda para a sociedade - foi reduzida. As classes dominantes passaram a dar sua direção e tal delimitação teve suas razões vinculadas à ação racional-intencional que subjuguou o poder político, provocou uma despolitização dos cidadãos e tornou relevante a democracia. Se era esperado que o Estado desse a solução técnica (ação racional-intencional) dos problemas de uma sociedade, entendeu-se que a discussão desenvolvida na arena política era desnecessária (HABERMAS, 1974). Guerreiro Ramos (1989), também percebendo isso, alertou para a emergência de novas teorias e práticas políticas e organizativas distintas do modelo de organização predominante, ou seja, o burocrático, expondo também uma inquietação em relação às consequências provocadas pelo modelo racional e sua perspectiva de garantia da conformidade nas ciências sociais como um todo, mais especificamente no subcampo da Administração Pública.

Confirmando isso, um movimento perpassa várias disciplinas incentivando estudos no sentido de compreender o novo papel do Estado na relação com a sociedade do século XXI, fazendo com que a estrutura desse agente e a dinâmica das suas relações com as diversas esferas sociais resultem na expressão dos valores sociais, no atendimento do interesse público e num desenvolvimento para além da perspectiva econômica. No caso da Administração Pública, o surgimento de uma orientação para política pública perpassa o referido subcampo e é acompanhado pela orientação para os valores conhecidos como responsividade e eficácia. Conforme Denhardt (2004), como a estrutura do Estado e a dinâmica das suas relações com a sociedade influenciam o desenvolvimento e os resultados das políticas, o processo político deve estar permeado por duas importantes reflexões: i) uma acerca da correspondência entre as decisões dos burocratas (administradores públicos) e o que é de interesse da sociedade (responsividade) e ii) outra que avalie a capacidade do sistema de governo para planejar o que é possível de realizar (eficácia). Dessa forma, o governo vai se distanciando do papel de soberano e seus representantes vão se envolvendo no processo político de maneira a estar lado a lado com os outros atores, confirmando a tendência da ênfase na construção conjunta das políticas públicas ensaiada no movimento da administração pública gerencialista desde o final do século XX.

Numa abordagem de base fenomenológica e que compreende a Administração Pública como processo, Harmon (1981) aponta que esta tem de lidar com a relação entre substância e processo e entre valores individuais e coletivos. Mas a dificuldade para saber como fazer isso

não encontra explicação em tal abordagem e permanece a dúvida quanto a como fortalecer as relações interpessoais de maneira que se promova a cooperação social. Como Guerreiro Ramos (1989) defendeu, a crítica tem sido importante para essa tomada de consciência e denúncia, porém ela por si só não basta. Tal alerta é corroborado por Souza Santos (2002) quando este sociólogo português destaca que a crítica efetiva deve vir acompanhada de reflexão sobre possíveis soluções para as questões sociais. E foi isso que fez Guerreiro Ramos (1989) quando, além de alertar que se vive um estágio intermediário entre a ciência formal e aquela que vem sendo idealizada, desenvolveu a abordagem paraeconômica que sustenta a sua Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais. Como evidenciam suas palavras, “[...] esse esforço crítico ainda não resultou numa alternativa para o modelo de ciência política convencional. Acho que o paradigma paraeconômico é, pelo menos, um amplo e incipiente arcabouço teórico dessa alternativa” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 182).

Nesta perspectiva, é latente a necessidade de instrumentalizar o Estado em relação a como este agente pode desenvolver e implantar um modelo que viabilize a nova relação entre ele e a sociedade, de modo que os interesses sejam permeados por uma perspectiva também substantiva e o desenvolvimento seja fruto da ação coletiva. Por isso, uma nova contribuição poderá surgir significativa se as ciências sociais cumprirem a tarefa que, segundo Paes de Paula (2007), não foi cumprida por Guerreiro Ramos (1989; 1996), ou seja, demonstrar como o Estado pode se estruturar para dar conta desse novo papel na sua relação com a sociedade do século XXI - uma sociedade composta de várias esferas além do mercado e, assim sendo, uma sociedade que demanda um desenvolvimento na perspectiva paraeconômica.

O novo papel do Estado e a sua efetividade estariam diretamente relacionados com a capacidade de coesão dos atores envolvidos nessa construção que, por sua vez, têm interesses e racionalidades de ação próprios (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Lembrando que sistemas sociais podem ser diferentes em função do tipo de ação que predomina na sua construção, isto é, a ação racional-intencional (que é técnica e serve para atuação sob a lógica instrumental) ou a interação (conduzida pela lógica do consenso) (HABERMAS, 1987), a atuação do Estado deve ser permeada pelo objetivo da promoção da qualidade dos relacionamentos e dos processos. Isso seria então fruto de uma Administração Pública de enfoque pluralista (aberto para outros participantes), onde as alianças e redes políticas configuram-se num novo modelo situado entre o extremo da regulação (POLANYI, 1980) e da autorregulação do mercado (SMITH, 1983). Em outras palavras, um modelo em que as relações estruturais seriam pautadas no consenso e na cooperação - por isso, um modelo que tende a melhorar a democracia - sendo os objetivos projetados em longo prazo, as redes coordenadas e os resultados avaliados.

Considerando isso, o objetivo principal do trabalho foi delinear uma concepção teórico-analítica sobre Governança Pública - tema este que vem sendo significativamente adotado nas ciências sociais e que precisa ter destacada a sua relação com uma maior democratização dos processos que constroem soluções para as questões sociais, ou seja, a sua relação com a construção do público, pelo público e para o público. Para tanto, foram adotadas publicações de especialistas que estão no debate, no entanto voltados ainda mais especificamente à discussão em torno do papel estratégico do Estado para o desenvolvimento da sociedade do presente século.

Assim, nas próximas seções desse trabalho se apresenta um framework analítico que ensaia uma concepção de Governança Pública, imaginando-se contribuir, ainda que de maneira breve, com o avanço no sentido da construção do conhecimento acerca desse movimento de mudança de governo puro e simples e que parece engendrar-se nos

pressupostos da paraeconomia e da abordagem substantiva da economia, retomando a relação de Guerreiro Ramos (1989) e de Polanyi (1980) com a ideia de desenvolvimento coproduzido e para além da perspectiva econômica.

2 A EMERGÊNCIA DO MOVIMENTO GOVERNANÇA PÚBLICA

A palavra “governança” costuma ser usada para tratar de vários assuntos. Tornou-se um conceito guarda-chuva e sinônimo para vários fenômenos. Visitando a literatura nacional e internacional a respeito, é possível observar diversas perspectivas e abordagens dadas a ela, indicando, inclusive, a existência de muita confusão na literatura. Contribuir com a redução dessa confusão passa, assim, também pelo objetivo desse trabalho. Por isso, os próximos parágrafos se propõem a avançar na tentativa de esclarecimento acerca da confusão em relação ao uso do termo, corroborando com especialistas como Rhodes (2010) que reconhece que existem, de maneira geral, diversas aplicações encontradas. Outras palavras usadas de maneira conjunta com o termo ‘governança’ acabam por possibilitar, ao mesmo tempo, a disseminação do seu uso e a confusão acima reconhecida.

Para Bevir (2010), por exemplo, o termo “governança” pode ser usado para descrever qualquer modelo que surja a partir do reconhecimento de que o Estado é dependente de outros atores. Ele defende que o modo como se deram as reformas neoliberais, ou seja, lançando mão de mecanismos de mercado e por isso sobre os trilhos da mercantilização (privatizações, terceirizações, contratos de gestão) e do *New Public Management* (NPM) (a adoção de práticas da iniciativa privada, o incentivo para que as organizações públicas imaginem-se como organizações do setor privado, a migração do foco no processo para o resultado), fragmentou a prestação de serviço. Por consequência, proliferou a criação de redes políticas que colocavam em risco o controle por parte do Estado.

Dessa forma, Bevir (2010) associa a acentuada adoção do termo à progressiva difusão de poder e autoridade que estas reformas promoveram, demandando que o Estado fizesse a governança dessas relações e não exclusivamente um governo. Para Pierre e Peters (2000), a razão para essa recente popularidade do termo é a sua capacidade de cobrir todo o arranjo das instituições e das relações envolvidas no processo de governar. Corroborando com estes autores, Rhodes (2010) afirma que o termo agora é usado no lugar de governo para representar o arranjo de organizações que estão envolvidas na entrega dos serviços públicos, sejam estas na esfera estatal, privada ou da sociedade civil.

Enquanto para Secchi (2009) Governança Pública é um movimento fomentado pelo gerencialismo e sucessor do modelo burocrático weberiano, Bevir (2010) demonstra que o movimento foi potencializado a partir da Crise do Estado (década de 1980) e, portanto, em paralelo ao movimento da administração pública gerencialista. Como afirma Bevir (2010), governança é um termo associado às reformas das décadas de 1980 e 1990, que pretenderam atenuar os efeitos da administração pública burocrática principalmente na questão da rigidez da hierarquia e, com isso, buscaram mecanismos de mercado - como a descentralização - para melhorar a entrega dos serviços públicos. Acontece, porém, que seus efeitos foram potencializados pelo aumento das relações transnacionais que, por sua vez, originou-se do novo padrão de atividade econômica mundial, aumentando, por consequência, o número de instituições regionais, como o caso da União Europeia.

Entendido dessa forma, é possível concluir que esse movimento por uma nova governança - como chama Bevir (2010) - se origina nesse período, mas adota dois caminhos: um de fortalecimento da perspectiva neoliberal; outro de perspectiva neodesenvolvimentista e de melhoria da democracia. O primeiro caminho manteve-se associado ao movimento do

NPM na administração pública e, assim, mesmo envolvendo outros atores, se propôs ao foco no resultado apenas, sem garantir que esse fosse alcançado por meio de processos mais democráticos. O segundo caminho voltou-se para o envolvimento de outros atores sociais, incluindo destacadamente as organizações da sociedade civil - de nível local, regional até o transnacional – na busca pelo desenvolvimento enquanto processo pensado de maneira consensada, coproduzido e para além da perspectiva econômica. É, nesses termos, um caminho que evidencia um movimento que vem se delineando nas últimas décadas com o intuito de atender ao novo tipo de relação entre Estado e sociedade. É, assim, o segundo caminho da bifurcação explicada por Bevir (2010) que aqui se discute como Governança Pública, ou seja, uma governança com ideia de maior democratização dos processos haja vista que se delinea nos trilhos da coprodução entre Estado, mercado e sociedade civil.

Assim, diversos são os sentidos que podem ser assumidos pelo termo antes de reduzi-lo ao debate em torno da relação entre Estado e o desenvolvimento da sociedade, ou seja, o que aqui se chama Governança Pública – uma estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender os interesses desse mesmo público. Em outras palavras, uma governança que se utiliza de processos mais democráticos para desenhar as soluções demandadas pela sociedade do século XXI. Nesta perspectiva, então, governança é um termo que teve seu uso potencializado a partir do panorama desenhado nas últimas décadas do século XX quando a Crise do Estado se instalou e demandou uma nova relação entre este e a sociedade, fazendo com que seu conceito assumisse posição central no debate acerca das consequências disso para o desenvolvimento.

Por ser recente e ainda não se poder considerar totalmente delimitado em termos de definição, aqui se opta por chamar de movimento e não de modelo. Em outras palavras, se opta nesse ensaio por usar o termo ‘movimento’ no lugar de ‘modelo’ por entender que, em se tratar de administração pública, a variável tempo - e a maturação que advém da sua passagem e das experiências que esta permite vivenciar – suscitam que, dada a recente emergência do assunto, é prudente associá-lo a movimento e não a modelo. Modelo, ao menos para os autores desse ensaio, sugere semelhança com algo já passível de implantação, com algo claramente definido e delimitado, com algo que tem um contorno bem definido, ou seja, pronto.

Assim, ao entender Governança Pública como um movimento, buscamos ser prudentes como imaginamos que deva ser a construção do conhecimento em Ciências Sociais, tanto quanto autovigilantes e críticos imaginamos que devam ser os seus cientistas. Dito de outra forma, reconhecemos que a ideia que traduz Governança Pública é algo ainda imaturo para poder ser considerado um novo modelo de administração pública. Por dar sinais de ser uma tendência, entretanto, cabe ser reconhecida ainda apenas enquanto movimento, uma vez que seu debate aponta para pressupostos que ainda estão em amadurecimento, tentando evitar, dessa forma, que sua adoção venha a sustentar mais um modelo puramente teórico e estético.

3 UMA CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Na expectativa de contribuir com o debate que se volta à necessidade de instrumentalizar o Estado em relação a como este agente pode desenvolver e implantar um modelo que viabilize a nova relação entre ele e a sociedade, de modo que os interesses sejam permeados por uma perspectiva também substantiva e o desenvolvimento seja fruto da ação

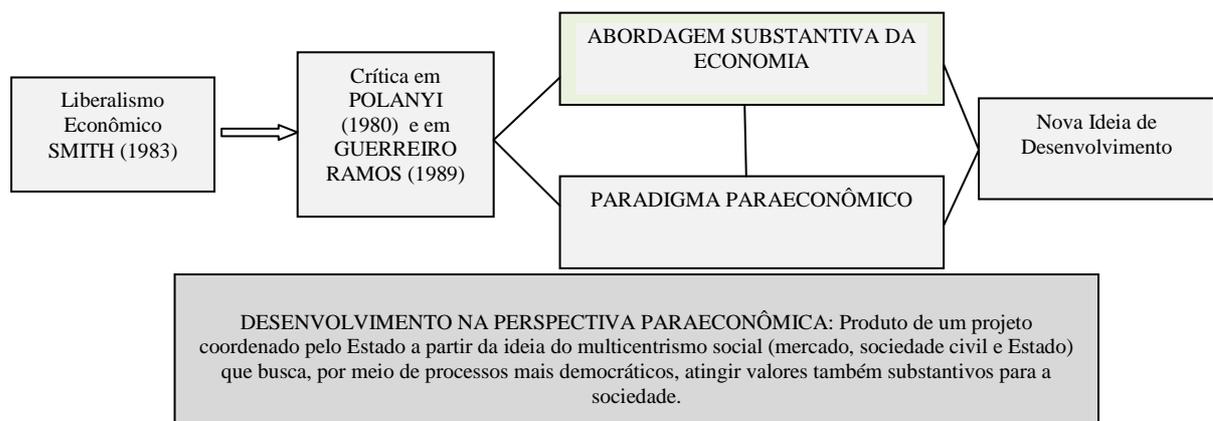
coletiva, como foi colocado no início desse trabalho, cabe reforçar que o sentido da palavra desenvolvimento visado a partir da ideia de Governança Pública é aquele que não pode se confundir com desenvolvimento econômico, ou seja, o desenvolvimento que visa unicamente a acumulação de capital. Da mesma forma, o desenvolvimento que nos faz adentrar ao debate também não pode se confundir, por exemplo, com o desenvolvimento humano na perspectiva individual. O desenvolvimento que se propõe atingir por meio dos trilhos do movimento da Governança Pública é aquele que se vincula ao coletivo, aos interesses e necessidade de uma sociedade, ou seja, o desenvolvimento que acaba sim desenvolvendo um ser humano, mas a partir do desenvolvimento coletivo e acima da acumulação única e exclusiva de capital.

Feitas tais considerações e atentando para outro alerta de Souza Santos (1988), agora a respeito da importância de abordagens multidisciplinares e integradoras para dar conta da complexidade das questões sociais, vale salientar que a concepção de Governança Pública aqui apresentada começou a ser pensada considerando os pressupostos da abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980) e da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais e seu respectivo paradigma paraeconômico (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Dito de outro jeito, é possível entender que este movimento pela mudança de governo puro e simples para governança – movimento este que vem transpassando vários campos e subcampos das ciências sociais, mais especificamente a Ciência Política, a Ciência Econômica e a Administração Pública - desponta como avanço da reflexão acerca de uma das questões não respondidas por Guerreiro Ramos (1989), a saber: como fazer com que o Estado possa ser o coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento pautado na perspectiva paraeconômica, reconhecendo seu multicentrismo e afastando a sociedade moderna dos efeitos negativos da unidimensionalidade?

Nesse sentido, a figura a seguir se propõe enquanto ilustração do caminho mental que guiou as inferências que estão aqui apresentadas, resumindo as ideias e respectivos autores que auxiliaram nas reflexões que surgiram e que estão colocadas ao longo de todo o texto. Esse caminho levou à definição do que seria mais precisamente o desenvolvimento na perspectiva paraeconômica, ou seja, o desenvolvimento que se imagina atingir seguindo os pressupostos das ideias de Governança Pública.

Figura 1 – Resumo das ideias e respectivos autores que suscitam a emergência do movimento de Governança Pública



Fonte: DIAS (2012).

Ao ensaiar uma delimitação para o conceito de desenvolvimento paraeconômico, imagina-se estar contribuindo para explicar a mudança da ideia de governo puro e simples para a ideia de governança, apoiando, dessa forma, a necessidade de um Estado estratégico, ou seja, um Estado que transforma seu papel em três sentidos: i) de um Estado de serviço e produtor do bem público para um Estado que serve de garantia à produção do bem público; ii) de um Estado ativo e provedor solitário para um Estado ativador e coordenador das relações dos atores para que produzam com ele; iii) de um Estado dirigente ou gestor para um Estado cooperativo, onde o bem público é produzido em conjunto (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Por isso, em linha com o pensamento de Bevir (2010) e Kissler e Heidemann (2006), Pierre e Peters (2000) entendem então que “governança” é uma nova forma de pensar sobre as capacidades do Estado e sobre as relações entre este e a sociedade, defendendo que ele deve desempenhar papel estratégico para o desenvolvimento e considerando, para tanto, a emergência da reintegração das esferas econômica, social e política.

3.1 Diferentes Perspectivas para Pensar Governança Pública

Diferentes caminhos são possíveis para pensar Governança Pública; em qualquer um deles, no entanto, é possível observar que a ênfase está no impacto que as estruturas e as instituições têm na sua dinâmica. Em termos estruturais, Governança Pública vem sendo discutida mais destacadamente em função do deslocamento de poder estatal, da formação de redes políticas e em relação à hierarquia na concepção weberiana. Em termos de processo dinâmico, a ênfase está na cooperação e, por isso, também na questão da interatividade que se dá entre os atores sociopolíticos (KOOIMAN, 2003; PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 2010).

De maneira geral, a literatura identifica três direções em que o deslocamento de poder estatal pode ocorrer: i) do sistema político central para sistemas regionais e locais (downward), a exemplo das descentralizações político-administrativas que criam outros órgãos dentro da mesma estrutura de governo, porém no sentido do governo central para uma unidade descentralizada desse mesmo sistema político; ii) do sistema político central para cima, no sentido de organizações transnacionais – como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio (upward); e iii) do sistema político central para instituições externas (outward) (PIERRE; PETERS, 2000), tal como ocorre com as privatizações, terceirizações, convênios, parcerias de maneira geral, tanto com outros órgãos públicos, como com empresas ou organizações sem fins lucrativos, tais como as organizações sociais.

Além do deslocamento do poder estatal promovido pelo processo de globalização, por exemplo, que, abrindo os mercados, fez com que o Estado passasse a se relacionar com organizações transnacionais, ou seja, com organizações instaladas fora dos limites nacionais, novas demandas sociais no final do século passado desafiam a Administração Pública no sentido de provocar a emergência de diferentes modos de governar que desafiem os padrões tradicionais. Um movimento baseado na ideia de que os cidadãos podem e devem ser envolvidos na construção e na implementação das políticas públicas e numa proposta de fortalecimento democrático fomenta uma Administração Pública a partir da ideia de inclusão da sociedade civil e das comunidades locais. Este sentido tem permeado um grande debate nas ciências sociais na última década e pressupõe que a sociedade civil organizada e as comunidades formam importante potencial a ser considerado na busca por melhores soluções para as questões sociais que tendem a ser mais adequadamente resolvidas no nível da

comunidade e contando com a especialização que as organizações da sociedade civil acabam desenvolvendo.

Com respeito a isso, cabe dizer que o processo de abertura do mercado e os desafios que as relações transnacionais vêm impondo, fazem com que o Estado lance mão dessa nova relação de maneira a facilitar as coesões e a busca por questões mais específicas. Por um lado, a participação da comunidade e da sociedade civil é uma alternativa para levar o governo a outros níveis; por outro, é uma forma de introduzir algum senso de responsabilidade coletiva na comunidade e de dar mais sentido à experiência da sociedade civil organizada (PIERRE; PETERS, 2000).

A partir disso, é possível reconhecer a confirmação do desenvolvimento de redes políticas provocado pela interferência dos diversos atores, ou seja, mercado e sociedade civil, como um segundo aspecto a ser considerado na perspectiva estrutural de Governança Pública. As redes (networks), pelo que se pode concluir a partir dos autores citados no parágrafo anterior, conciliam e coordenam os esforços dos atores na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas. Isso sustentaria, então, a perspectiva de que a influência dos cidadãos deve ser mais direta quando se trata de uma democracia e daí emerge uma ideia nova para a coordenação exercida por parte da Administração Pública, baseada na conjugação do uso de grupos representativos, pertencentes a elos das redes ou outras estruturas sociais intermediárias, desde que caracterizados como mecanismos para a busca de interesses coletivos (PIERRE; PETERS, 2000).

Isso pode explicar os pontos de partida de Rhodes (2010) para justificar os diferentes arranjos estruturais e a adoção de políticas diferenciadas de governo que vêm sendo ensaiadas no intuito de garantir o controle e a efetividade na prestação dos serviços públicos sem que necessariamente este tenha que ser exercido por um governo centralizado. Rhodes explica isso afirmando que a ideia é que “Mais controle é exercido, porém de forma mais sutil, mais leve. Os serviços continuam sendo entregues, mas por meio das redes de organizações que resistem a uma única direção dada pelo governo central” (RHODES, 2010, p.3, tradução livre). Para o autor, as redes antecederam a ideia de Governança Pública e acabaram promovendo a necessidade por esse novo jeito de governar.

Embora muitos estudos se utilizem de tal constatação para apontar um declínio da força do Estado, essa lógica aparente é refutada por vários estudiosos (ver EVANS, 1996; PIERRE; PETERS, 2000; JESSOP, 1993; 2004) que reconhecem que, numa perspectiva mais abrangente, o que de fato ocorre é uma transformação no seu papel em relação à sociedade. No entendimento de Pierre e Peters (2000), esse poder é delegado de maneira consciente pelo Estado e por isso não corresponderia à diminuição da importância do seu papel, nem tão pouco da sua capacidade como garantidor do desenvolvimento. Em outras palavras, ele estaria delegando o poder no sentido de que cada local ou região se desenvolva, por exemplo, sem descolar da ideia de que o local ou a região são parte de um todo e esse todo é de competência e responsabilidade do governo central.

Em outras palavras, o deslocamento do poder estatal, ou seja, movimentos do tipo descentralização político-administrativa, terceirização, privatização, convênios, acordos e parcerias de maneira geral, são apenas estratégias adotadas pelo governo e que podem ser suspensas por ele, permitindo-o retomar o poder delegado a medida que perceber necessidade. Dito de outro jeito, os movimentos de deslocamento são estratégias estatais conscientes, como alertam Pierre e Peters (2000), e estão longe de sugerir o esvaziamento do poder estatal.

O último aspecto a ser discutido quando se trata de Governança Pública numa perspectiva de estrutura é, então, a questão da hierarquia. As críticas ao modelo burocrático encontradas em grande parte da literatura engendram o abandono desse sentido na concepção de um novo modelo de Administração Pública. Para os críticos, segundo Pierre e Peters (2000), a hierarquia verticalizada foi adequada para a época da economia fordista quando o

serviço público era bastante padronizado, os mercados controlados internamente e o Estado atuando como agente de força incomparável. Mas como tal realidade se alterou profundamente, o argumento em defesa desse modo de governar se esvai e configura-se o seu declínio. A ênfase passa a estar em estruturas de menor escala, flexíveis e diversificadas, na relação informal em vez do controle formal e no compartilhamento de poder entre Estado, mercado e sociedade civil, reduzindo as fronteiras entre as esferas.

Pierre e Peters (2000) advertem que desconsiderar a importância de estruturas hierárquicas em sistemas de governança pode não ser uma escolha adequada. Sobre isso, Kooiman (2003) também se manifesta:

[...] embora o modelo hierárquico, enquanto ‘ideal’, tenha perdido um pouco de sua glória, este ainda é, e provavelmente continuará a ser, um importante meio para se governar a sociedade. O que ocorre na dimensão pública é que essa hierarquia é flexibilizada a partir do governo central, sendo o poder delegado para organizações não estatais. No entanto, são estratégias que ainda permitem a intervenção estatal, por isso se mantém como uma forma de governar [...] (KOOIMAN, 2003, p. 222-223, tradução livre).

Sob a ótica de Governança Pública então, o aspecto hierárquico nos moldes weberianos continua desempenhando um papel importante na organização política e institucional, mesmo nas democracias ocidentais mais avançadas. E embora a horizontalização da sociedade por meio das redes seja um movimento importante e que tende a continuar crescendo, ainda é menos significativa do que o impacto das relações hierárquicas entre as instituições e atores. Por isso, conceber Governança Pública considerando elementos do ideal weberiano ainda é, conforme fica evidente nas abordagens de Pierre e Peters (2000), de Kooiman (2003) e de Rhodes (2010), fundamental em muitos contextos.

Além da perspectiva estrutural, é bastante comum discutir Governança Pública associando o tema à ideia de processo cooperativo. Para Kooiman (2003) as questões sociais têm suas soluções construídas a partir de processos interativos e, assim sendo, devem ser colocadas num contexto que é permeado por três características presentes nas sociedades modernas: diversidade, complexidade e dinâmica. A diversidade, a complexidade e a dinâmica são características que influenciam significativamente a capacidade de governar na sociedade moderna e não influenciam apenas quem está sendo governado, mas também quem governa (KOOIMAN, 2003). Por exemplo, a diversidade pode ser fonte de criatividade e inovação, mas carrega o risco da desintegração; a complexidade é condição para dar conta das interdependências, mas deve ser reduzida de maneira responsável; a dinâmica, por sua vez, é potencial de mudança e transformação social, mas pode também provocar consequências desinteressantes se seu processo não for coordenado dentro de um equilíbrio que oscila, ou seja, dentro da perspectiva de um equilíbrio dinâmico. Assim, tais características se sugerem como inerentes à capacidade de desenvolvimento de uma sociedade, se transformando em pontos fortes ou fracos dentro do sistema, variando conforme são tratadas.

Diante disso, como alerta Kooiman (2003, p. 217, tradução livre), “[...] o mercado não pode mais ser a única esfera que delimita a atuação pública, pois alguma responsabilidade tem que ser transferida também para a sociedade civil, de forma que estes agentes possam, da mesma forma, participar do processo de governar”. Assim, essa perspectiva de Governança Pública como processo dinâmico sugere a necessidade de um modelo de Administração Pública no qual as atividades de um governo sejam pensadas e realizadas entendendo que as

demandas sociais não são uma responsabilidade isolada deste agente, do mercado ou da sociedade civil.

3.2 A coordenação Estatal do Processo Cooperativo em Governança Pública

Partindo então do pressuposto de que uma estrutura em governança, ao envolver atores sociais e políticos, é permeada por um processo dinâmico, ganha força no debate o argumento de que, além da atenção à estrutura, cabe concentrar-se também na coordenação dessa dinâmica. Assim sendo, a concepção de Governança Pública acaba levando a outra discussão importante, isto é, a ação de coordenação estatal desse processo cooperativo.

Pierre e Peters (2000) rebatem o pensamento que vem dominando o terceiro milênio no que tange ao papel do Estado: discordam do entendimento dado pelo neoliberalismo de que o papel deste agente esteja diminuindo e defendem a ideia de que ele está, de fato, em transformação. No entendimento de Kooiman (2003), o Estado continua sendo o coordenador do processo de desenvolvimento e, em linha com o que pensam Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010), para o autor a noção de Estado como agente coordenador ainda é central nas teorias de governança. O Estado ainda é o agente responsável pela coordenação do processo social, agora não mais tão associada à força legal, mas sim à sua capacidade de coordenar a consecução dos objetivos coletivos. Sendo assim, um Estado forte passa a ser aquele capaz de estabelecer e coordenar as prioridades dos vários atores, preconizando um Estado menos interventor, mais regulador e mediador (RHODES, 1997).

Ao classificar os tipos de ação, Kooiman (2003) distingue colaboração e cooperação para depois falar de coordenação. Na abordagem desse autor, os agentes de um projeto de desenvolvimento tendem a cooperar quando estão sob condições nas quais os interesses são mútuos e em que haja preocupação comum em relação ao futuro; a colaboração, por sua vez, se dá independente do interesse ser mútuo. Já a coordenação, terceiro tipo de ação tratada por ele, é sugerida como um dos principais mecanismos de atenuação da complexidade social. Para o autor, a ação de “coordenação”, ao lançar mão da origem na burocracia, é capaz de promover intervenções nas questões sociais.

Embora tenham interesses distintos, os atores sociais mostram-se dependentes uns dos outros para o alcance dos resultados. Por isso, reuni-los é necessário para garantir a efetividade do processo, seja nas relações entre organizações, entre regiões, entre diferentes esferas sociais ou até mesmo entre o governo local e o governo central, sem desconsiderar a relação com o nível internacional em muitos casos. Dessa forma, a interdependência demanda o uso racional da coordenação como um processo de reintegração do que, em algum momento, foi separado, porém se mantém interdependente (KOOIMAN, 2003). Como o grau dessa interdependência varia, também varia o tipo de coordenação demandada e sobre isso o autor menciona que não existe uma maneira única de desempenhar tal ação num processo de Governança Pública.

Pierre e Peters (2000) afirmam que a intensidade dessa atuação vai depender, na verdade e em grande parte, da sua atuação histórica junto à sociedade e da força institucional que representa. Para tais autores, vários aspectos podem influenciar a atuação do Estado sob a perspectiva de Governança Pública, a saber: os padrões históricos de regulação e controle de um setor em particular, o interesse institucional na manutenção do controle, o grau que cada modelo de governança requer de autoridade legal e política e a força das organizações sociais e das redes.

Dessa forma, podemos interpretar este agente – o Estado – tanto como uma variável dependente quanto independente, variando de “coordenador-chave” a simplesmente um dos atores do processo coordenado, dependendo da situação e do contexto que envolve a referida

questão social que está sendo tratada. Numa ótica de longo prazo, independente da interpretação que se pretenda assumir, Pierre e Peters (2000) assinalam que elementos de ambas deverão ser incorporados, ou seja, Estado como variável dependente e como variável independente. Isso corrobora com a concepção de governança como um processo dinâmico, que ora demanda uma atuação mais forte deste agente e ora uma atuação mais sutil.

Então, 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, 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, ou seja, o desenvolvimento defendido como ideal da relação entre Estado e a sociedade do século XXI – o desenvolvimento de perspectiva paraeconômica. Por isso, a cooperação, e mais destacadamente ainda a coordenação, são elementos importantes na concepção de um modelo de Governança Pública como o discutido aqui.

3.3 Governança Pública e a Ideia de Complementaridade

A burocracia no seu sentido ideal, como desenvolveu Weber (1930), justamente por ter sido proposta como modelo ideal, não se configura plena em nenhuma administração pública, ou seja, deve ser tida como referência a ser seguida, jamais como plenamente exequível. Ainda que suas características possam e de fato sejam adotadas em importantes casos, cabe destacar que seus princípios não cabem integralmente a todas as situações mesmo dentro da Administração Pública.

Da mesma forma, a NPM, assim como a concepção do Governo Empreendedor desenvolvida por Osborne e Gaebler (1992), enquanto abordagens gerencialistas, exaltam as características da administração de organizações privadas e aplicam termos como competição, mercado, cliente, entre outros, à Administração Pública. Isso denota relativa obsessão por objetivos e, conseqüentemente, por foco em resultados, implicando risco à ética ao instalar esse clima de competitividade no campo. O gerencialismo pode inspirar as administrações públicas, mas também é inapropriado na sua forma pura já que guarda sua origem no seio das organizações econômicas, principalmente quando essa aplicação precisa ultrapassar os limites de uma análise intraorganizacional para se expandir no sentido institucional, ou seja, no sentido de dar conta da administração das redes que se formam a partir de uma perspectiva interorganizacional pensando em desenvolvimento. Embora represente um movimento de atenuação dos efeitos negativos e das limitações da administração pública burocrática, a abordagem gerencialista na administração pública também tem as suas limitações em termos de melhorar a democratização nos processos.

Como os governos vêm sendo solicitados a desenvolver composições para assegurar que o desenho e a implementação das suas políticas públicas levem a um quadro de mais responsividade, o que é possível constatar hoje é uma convivência das características dessas diferentes abordagens. E isso é, de certa forma, o que fomenta a ideia de complementaridade no que tange à Governança Pública. Combinar técnicas que remontam à proposta weberiana, à proposta do gerencialismo e a outras de perspectivas mais substantivas pode significar um caminho para tal instrumentalização. O dimensionamento de um tipo e de outro, todavia, varia conforme o contexto de cada sociedade onde o projeto de transformação de governo para governança esteja sendo desenvolvido (PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 2010).

No sentido de contribuir para essa reflexão, a Figura 2 apresenta as principais características dos movimentos que descrevem a história mais recente da administração pública, a saber: a administração pública burocrática, a administração pública gerencial e o mais recente e objeto da discussão feita nesse ensaio – Governança Pública.

Figura 2 – Sumarização das características dos movimentos da Administração Pública Burocrática, da Administração Pública Gerencialista e de Governança Pública.

Variável	Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencialista (Base no NPM)	Governança Pública
Objetivo central	Eficiência (processo)	Eficácia (resultado)	Eficiência e eficácia
Valor buscado	Igualdade social	Equidade Social	Equidade Social e Responsividade (administrar o público para o público)
Relação com ambiente	Fechada	Aberta	Aberta
Poder do Estado	Rigidamente centralizado	Descentralizado <i>downward</i>	Descentralizado <i>downward, upward e outward</i> .
Processo de <i>Policy Making</i>	Momentos distintos: elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa	Distinção atenuada: trabalham juntos sob comando político	Distinção superada: reunificação entre política e administração
Funções administrativas enfatizadas	Controle e previsibilidade.	Controle e planejamento. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade instrumental, ou seja, para melhorar os resultados.	Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes. Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva. Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social. Mantém funções controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico da região administrativa que deve ser pensada como território.

Fonte: DIAS (2012).

Lembrando que suas características devem ser sempre analisadas à luz da perspectiva típico-ideal weberiana, a figura 2 permite algumas inferências que são então consideradas para o delineamento da concepção aqui ensaiada - uma concepção de Governança Pública que se demonstre capaz de sistematicamente implementar e administrar os sistemas sociais na sua forma delimitada, dada pela realidade multidimensional que caracteriza a sociedade. Em outras palavras, uma concepção de Governança Pública que se ensaia enquanto resposta não encontrada na obra de Alberto Guerreiro Ramos e na sua teoria voltada a sustentar o paradigma paraeconômico, ou seja, uma concepção que não se resume à perspectiva ideológica ou prescritiva.

A figura elaborada por Dias (2012) traz 06 (seis) variáveis: o objetivo central de cada movimento, o valor buscado como prioridade no referido movimento, a relação que o movimento propõe entre o sistema político e o ambiente, como se apresenta o poder nesse sistema político em termos estruturais, como se dá a elaboração das políticas públicas e qual ou quais as funções administrativas enfatizadas em cada movimento. O que a análise do quadro proposto pela autora permite inferir é que em todas as variáveis existe, em algum momento, a continuidade de características de um para com o outro movimento.

A eficiência e a eficácia são objetivos colocados pelo movimento da Administração Pública Burocrática e do NPM (que fundamenta a Administração Pública Gerencialista), respectivamente; e ambos são objetivos centrais do terceiro movimento – Governança

Pública. O mesmo ocorre em relação à variável ‘valor buscado’, ou seja, a Administração Pública Burocrática visa à igualdade enquanto a Administração Pública Gerencialista visa à equidade; o movimento de Governança Pública visa à equidade enquanto valor herdado do segundo movimento analisado e adiciona a responsividade a esta.

Também na variável que se refere à relação do sistema político com a sociedade, o terceiro movimento (Governança Pública) herda do segundo a ideia de relação aberta, ultrapassando os limites da relação fechada, ou seja, Governança Pública enquanto movimento que prevê que um sistema político deve considerar a necessidade de se relacionar com os diferentes agentes – mercado e sociedade civil. Em relação a quarta variável, o poder do Estado descentralizado idealizado pelo movimento da Administração Pública Gerencialista vai além do sentido *downward* em Governança Pública, ou seja, mantém a ideia do deslocamento do poder no sentido *downward* reconhecido como descentralização e adota também o deslocamento em outras duas direções - *upward* e *outward* - o que caracteriza a proliferação de redes sociopolíticas.

No que diz respeito ao processo de *policy making*, a separação entre política e administração característica da Administração Pública Burocrática (elaboração pela dimensão política e execução pela dimensão administrativa) é atenuada, porém não superada, no movimento da Administração Pública Gerencialista. Em Governança Pública insiste-se na necessidade de fazer com que o processo de *policy making* confirme a reunificação entre política e administração, adotando, para tanto, mecanismos de democracia de forma associada.

Em relação a sexta e última variável trazida no quadro comparativo de Dias (2012), é possível entender que as funções administrativas ‘controle’ – que aparece no primeiro e segundo movimentos, assim como a função ‘planejamento’ - enfatizada a partir da Administração Pública Gerencialista, são mantidas em Governança Pública. Ainda em relação a essa variável, o quadro leva à compreensão de que em Governança Pública a participação de outros atores - enquanto iniciativa do gerencialismo para garantir mais eficácia e melhorar os resultados - é refinada no sentido de fazer com que essa participação deixe de ter uma conotação apenas instrumental para assumir uma perspectiva mais substantiva, ou seja, a participação de outros atores prevê a valorização do interesse público, garantindo que os resultados não sejam apenas melhores, mas sim responsivos.

Caracterizando então Governança Pública como um movimento híbrido, a figura em forma de quadro reforça a ideia de complementaridade sugerida por Pierre e Peters (2000). Além disso, mostra sinais que justificam a sua emergência nos estudos voltados à transformação do papel do Estado para um projeto de Administração Pública que garanta a qualidade da prestação do serviço público, que não se inviabilize em termos de estrutura e custo e que se movimente no sentido de um projeto democratizante que prevê a representatividade das diversas esferas da sociedade.

Apresentando evidências de continuidade em relação a algumas características e de descontinuidade em relação a outras, fica evidenciado que o terceiro movimento – Governança Pública - considera o envolvimento da sociedade civil e do mercado na construção e implementação das políticas públicas, associando elementos dos tradicionais modelos burocrático e gerencialista com elementos alternativos de base democrática.

Diante disso, a Figura 3 sugere a direção que deve guiar a adoção dos elementos de cada movimento.

Figura 3 – Sentido para a adoção dos elementos de cada movimento, garantindo a ideia de complementaridade conforme a concepção de Governança Pública aqui ensaiada.

Elementos do movimento burocrático	Elementos são adotados, mas adequados ao contexto; ênfase na coordenação a partir do ideal weberiano como forma de atingir o que foi deliberado como prioridade pela sociedade; intenção de garantia da eficiência enfatizando o processo de produção do serviço público.
Elementos do movimento gerencialista (base no NPM)	Elementos são adotados na perspectiva intraorganizacional; adoção com vistas ao <i>accountability</i> e à avaliação do desempenho por meio de indicadores; intenção de garantia da eficácia enfatizando o resultado do processo de produção dos serviços públicos.
Elementos alternativos de base democrática	Elementos são adotados para garantir a representatividade (sociedade civil, mercado e Estado) na decisão das prioridades na perspectiva multicêntrica; adoção conjunta de mecanismos de democracia direta e deliberativa, mais fortemente em nível local; sua adoção conjunta e associada com os anteriores visa à efetividade do processo, ou seja, a garantia de um processo com resultados responsivos.

Fonte: DIAS (2012).

A partir disso e da perspectiva de que para governar adequadamente um sistema político democrático deve ser capaz de associar as demandas e os interesses dos atores sociais diretamente à atuação política (ROSE; PETERS, 1976), dois elementos alternativos podem ser considerados num projeto de Governança Pública pautado na ideia de melhorar a democracia: a democracia deliberativa e a democracia direta.

Para os teóricos da democracia deliberativa, este se trata de um processo de escolha tanto individual quanto coletiva no qual uma das vantagens é que a fonte da legitimidade é o próprio processo deliberativo. Tanto para Habermas (1997) quanto para Manin (1987), o processo de deliberar acaba localizando a vontade das pessoas quando estas argumentam e contra-argumentam dados, informações e interesses e assim expressam aspectos que ajudam a solucionar as questões. De acordo com Habermas (1997), discurso e democracia são faces de uma mesma moeda e seus fundamentos advêm da mesma fonte, a saber: o poder comunicativo do cidadão.

O segundo elemento alternativo destacado pelos autores pressupõe que o envolvimento dos cidadãos pode se dar pelo simples voto, como ocorre com os plebiscitos e referendos. A democracia direta é uma alternativa que suplanta a existência de instituições representativas, pois tem o pressuposto de que os cidadãos não precisam de discussões elaboradas para deliberar, como é inerente à abordagem da democracia deliberativa. Dessa forma, os cidadãos agem diretamente sobre a agenda do governo, cabendo a este apenas decidir sobre quais questões serão mais ou menos consideradas por ele.

Cada elemento apresenta aspectos úteis e importantes que podem complementar um sistema de governo até então pautado apenas em elementos dos modelos tradicionais. Pierre e Peters (2000) advertem, porém, que nenhum dos dois elementos alternativos, por si só, é capaz de suportar um projeto de Governança Pública de maneira coerente e integrada. Aqui emerge então a proposta do uso associado de elementos dos movimentos burocrático e gerencialista e dos dois elementos alternativos de base democrático-representativa, estes últimos com ênfase no aspecto regional ou local, ou seja, com aderência ao contexto específico.

Os elementos alternativos de base democrática – democracia deliberativa e democracia direta – podem, segundo Pierre e Peters (2000), contribuir para dar o tom da efetividade do processo democratizante e do fortalecimento regional. Segundo eles, o movimento de descentralização para as regiões que permeia grande parte das reformas recentes na Europa envolve a criação de instituições que têm como objetivo a representação política e a coordenação estatal na região. A crítica à efetividade das estruturas representativas que deveriam mediar a relação entre Estado e as diversas esferas sociais, no entanto, é central na literatura sobre o tema uma vez que seus estudiosos (BEVIR, 2010; KOOIMANN, 2003;

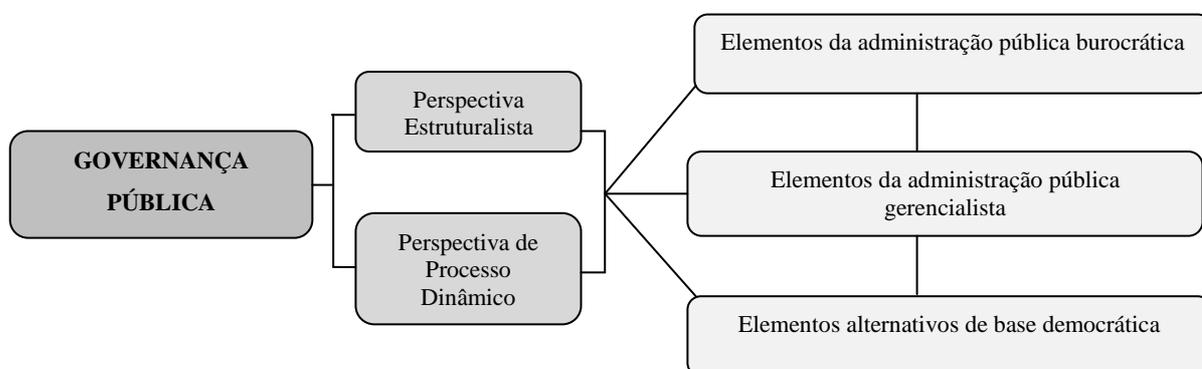
PIERRE; PETERS, 2000; RHODES, 1997; 2010) constataam uma significativa dificuldade de garantir que a coordenação do debate leve a decisões que de fato representem os interesses dos atores. Um caminho para isso, segundo estes autores, é então a adoção associada, ou seja, a democracia direta para confirmar decisões tomadas a partir do processo deliberativo ou para prospectar questões a serem deliberadas.

3.4 A Matriz de Elementos que Caracterizam a Gênese da Governança Pública

Conjugando as demandas por eficiência e eficácia idealizadas pela abordagem burocrática e pela abordagem gerencialista do NPM, respectivamente, e propondo a reunificação entre política e administração no campo da Administração Pública, neste texto se entende que Governança Pública preconiza a participação dos atores representantes das diversas esferas sociais e pressupõe que essa participação deve acontecer nos dois momentos do processo de *policy making*, ou seja, na formulação e na implementação das políticas públicas. No lugar de se propor romper com as características dos movimentos que o antecederam, esta concepção de Governança Pública apresenta-se, por meio da complementaridade, como uma alternativa para a ideia de desenvolvimento coproduzido, entendendo-o como processo no qual regiões evoluem em ritmos e formas diferentes, demandando, nesse sentido, um jeito diferente de governar e um planejamento que leve em consideração as questões sociais específicas.

É prudente que a perspectiva estruturalista seja complementada por uma perspectiva de governança como processo, ainda que esta última seja bem recente na literatura e que pesquisas empíricas em tal perspectiva ainda sejam raras. Governança Pública é, em qualquer perspectiva, a administração de um processo dinâmico pelo qual se busca compreender como os atores controlam as atividades e produzem os resultados que desejam (KOOIMAN, 2003). Por isso, mesmo que os três aspectos (deslocamento do poder estatal, redes e hierarquia) anteriormente destacados sejam fundamentais numa concepção de Governança Pública como estrutura, entendemos que pensar governança numa perspectiva de processo também é importante porque as ações do Estado e de um governo não se dão exclusivamente sobre as estruturas, mas principalmente sobre as interações. Considerando isso, a Figura 4 expressa o caminho adotado para desenvolver a concepção aqui apresentada, que considera o alerta em relação à necessidade de associar a perspectiva estrutural com a perspectiva de processo dinâmico para aplicar a complementaridade entre elementos de movimentos distintos.

Figura 4 – Expressão da concepção de Governança Pública



Fonte: DIAS (2012).

Diante dessas considerações, somadas às limitações dos movimentos tradicionais, ou seja, burocrático e gerencialista, para dar conta da demanda por um modo de administrar o público para o próprio público, o movimento de Governança Pública até pode ser considerado pós-burocrático ou pós-gerencialista, mas desde que isso não signifique ruptura plena com a administração pública burocrática e com a administração pública gerencialista então. Nesse sentido, cabe ressaltar aqui um esforço de análise e síntese que permitiu a Dias (2012) ensaiar a identificação de um conjunto de 05 (cinco) elementos que, segundo a autora, resumem a gênese do movimento que se propõe a avançar na busca da resposta não encontrada na obra de Guerreiro Ramos (1989), a saber, o movimento de Governança Pública.

Em outras palavras, um conjunto chamado pela autora de Elementos de Governança Pública (EGP), ou seja, elementos que caracterizariam a gênese da mudança de governo para governança na concepção aqui defendida – uma concepção de proposta desenvolvimentista, de perspectiva democratizante e pautada em critérios de equidade. A Figura 5, assim sendo, apresenta essa matriz de elementos que resume o framework analítico desenvolvido pela autora.

Figura 5 – Matriz de elementos que caracterizam a gênese do movimento de mudança para Governança Pública

Elementos de Governança Pública	
E1	Coprodução do desenvolvimento por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.
E2	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.
E3	Delegação da autoridade estatal em três direções: downward, outward e upward, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.
E4	Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.
E5	Planejamento para o desenvolvimento baseado em critérios de equidade.

Fonte: DIAS (2012).

Embora numa ideia de modelo ideal (WEBER, 1991), esse conjunto de elementos expressa o jeito de governar que emerge junto com o neodesenvolvimentismo na perspectiva da Ciência Econômica; considera a participação sociopolítica (representantes do mercado, da sociedade civil e do próprio Estado) na perspectiva da Ciência Política; e associa a lógica burocrática à lógica gerencialista para, juntamente com elementos que se extraem da democracia, se propor a transformar a Administração Pública num instrumento para além do desenvolvimento econômico, ou seja, um movimento que idealiza o desenvolvimento na perspectiva paraeconômica.

Assim, a autora vai além dos elementos característicos e ensaia também um conceito, levando a compreender Governança Pública como um movimento da Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista que se constitui a partir da complementaridade de características burocráticas, gerencialistas e de base democrática, para que o processo de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil se converta em desenvolvimento baseado em critérios de equidade e responsividade (DIAS, 2012), ou seja, desenvolvimento na perspectiva paraeconômica dada por Guerreiro Ramos (1989).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação da participação dos atores sociais num projeto de desenvolvimento, o debate vem discutindo Governança Pública como uma alternativa para dar conta da necessidade de mobilizar as forças oriundas de interesses distintos da sociedade, inovando com mecanismos que facilitem o processo cooperativo e melhorem a democracia. Observamos, no entanto, um predomínio das experiências em países desenvolvidos como objeto de discussão e construção do conhecimento sobre o tema. Chamou-nos atenção, porém, que elas se concentram em países como Inglaterra, Estados Unidos e Canadá. Não identificamos publicações relacionadas a estudos feitos em nações em estágio mais atrasado de desenvolvimento, tais como regiões administrativas presentes no território latino-americano, por exemplo, nem tão pouco a sua aplicação a unidades geográficas que correspondam a administrações públicas de nível estadual ou municipal.

Assim, o ensaio de uma concepção nos moldes apresentados nesse trabalho se propôs a contribuir com esse debate, provocando uma reflexão acerca de quais elementos podem caracterizar a mudança de governo para Governança Pública. Nesta perspectiva, para que o movimento possa se sustentar como proposta que instrumentaliza o Estado em relação à forma de desenvolver e implantar um modelo que regule as relações entre ele, o mercado e a sociedade civil, para que os interesses sejam permeados por uma perspectiva substantiva e o desenvolvimento seja fruto da ação coletiva, cabe tecer algumas considerações para encerrar esse texto, tendo como fio condutor uma importante questão: como este tema emergente e central no debate das ciências sociais se mostra cumprindo a tarefa que, segundo Paes de Paula (2007), não foi cumprida por Guerreiro Ramos (1989; 1996), ou seja, demonstrar como o Estado poderia, sistematicamente, implementar e administrar os sistemas sociais delimitados e, conseqüentemente, promover uma sociedade na sua concepção multicêntrica?

Corroborando com o diálogo entre as ciências para dar conta da complexidade da sociedade contemporânea e considerando a fragilidade do conjunto de ideias neoliberais, nos inspiramos nos pressupostos que delinearão o paradigma paraeconômico e sua Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais (GUERREIRO RAMOS, 1989) e na abordagem substantiva da economia (POLANYI, 1980) para discutir acerca do movimento que vem perpassando as Ciências Sociais no sentido de entender e viabilizar esse novo papel do Estado no século XXI. Ao contrário do que primeiramente pudesse parecer, não consideramos Governança Pública como um novo modelo de Administração Pública. Apresentamos, no entanto, um framework analítico que se propõe a permitir o avanço da discussão sobre o movimento que vem ocupando importante espaço no campo da Ciência Política e no subcampo da Administração Pública desde o final do século XX.

A matriz de elementos aqui apresentada ensaia a expressão da gênese do movimento de mudança para Governança Pública. Ainda que ela não deva ser considerada como algo acabado, imaginamos que serve como plataforma para essa discussão que, se amadurecida, poderá trazer ainda mais contribuições para construção do conhecimento nesse campo. Imaginamos ser fundamental avançar no tema, tanto em termos teóricos quanto práticos. Para tanto, observamos a necessidade de substituição progressiva do aporte predominante na ciência social formal percebido nas publicações acerca de Governança Pública por um conjunto maior de teorias democráticas aos seus estudos. Assim como o subcampo da Administração Pública, esse tema parece estar nascendo sustentado numa perspectiva fraca no

sentido crítico. Talvez essa realidade se justifique pela brevidade do tema, mas o que ela sugere é a demanda por uma abordagem mais crítica para o campo e o consequente e progressivo abandono da abordagem provocada e sempre incentivada pelo modelo racional.

Refletir a respeito dessas observações pode, no nosso entendimento, contribuir para o avanço teórico e prático da Governança Pública como movimento emergente e fundamental para a execução do papel do Estado demandado no século XXI. Diante dessa possibilidade, acreditamos que a Ciência Política, a Ciência Econômica e a Administração Pública poderão, enquanto galerias por onde se sustentam as Ciências Sociais, demonstrar que o avanço no diálogo entre elas pode aproximar ainda mais a concepção aqui ensaiada à resposta que Guerreiro Ramos não conseguiu dar, ou seja, como o Estado pode coordenar uma proposta de desenvolvimento para além do crescimento econômico, respeitando e fazendo respeitar uma sociedade e seu multicentrismo, promovendo ações coletivas e garantindo as bases das isonomias que, como sistemas cognitivos de caráter político, têm como interesse dominante o bem-estar social.

Sem desconsiderar que os movimentos burocrático e gerencialista continuam a figurar na realidade das reformas administrativas com maior ou menor intensidade, a concepção de Governança Pública aqui delineada apresenta-se como alternativa que muda a forma de entender a relação entre Estado e sociedade, passando a ter esta última como parceira fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas. Assim sendo, ao nos depararmos com a necessidade de encerrar este ensaio, muitas inquietações ainda são latentes e nos estimulam a continuar a reflexão. No entanto, imaginamos ter cumprido com o objetivo a que nos propusemos para ele, reconhecendo que Guerreiro Ramos (1989) estava certo quando disse que o esforço crítico nas ciências sociais tem sido importante, porém não suficiente para o avanço no sentido de atenuar os efeitos da visão unidimensional de sociedade. Se, nos trilhos dessa reflexão, ele também reconheceu que o paradigma paraeconômico se propõe, ao menos, como um amplo e incipiente arcabouço teórico para essa alternativa, imaginamos ter contribuído com a reflexão desse cientista social brasileiro ao ensaiarmos uma concepção de Governança Pública que se propõe enquanto alternativa para demonstrar como o Estado pode ser coordenador de um projeto de desenvolvimento que garanta a retomada na multidimensionalidade social, ou seja, um desenvolvimento na perspectiva paraeconômica.

Encerrando então, voltamos à postura atenta de Souza Santos (1988), que nos faz um convite em suas obras para que desenvolvamos estudos e pesquisas que contribuam para o aprofundamento da crítica teórica e para o desenvolvimento de novas perspectivas para cada realidade social. Imaginamos que estudos e pesquisas que retratem, discutam, exemplifiquem a aplicação dessa matriz de elementos em realidades distintas das utilizadas na literatura especializada tende a tornar visível sua prática em realidades sociais alternativas.

REFERÊNCIAS

- BEVIR, M. *Democratic Governance*. New Jersey: Princeton, 2010.
- DENHARDT, R. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. *The New Public Service: serving, not steering*. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.
- DIAS, T. *Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional*. Florianópolis (SC). Tese. Programa de Pós-graduação em Administração (CPGA), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012.

- GUERREIRO RAMOS, A. Administração e contexto brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- _____. A Nova Ciência das Organizações. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.
- _____. A Redução Sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- HABERMAS, J. Knowledge and human interests. Boston: Beacon Press, 1970.
- _____. The public sphere. New German Critique, [S. L.] v. 3, p. 49-55, 1974.
- _____. The theory of communicative action. Boston: Beacon Press, 1987, v. 2.
- _____. Direito e democracia: entre factividade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 1-2.
- HARMON, M. Action theory for public administration. Nova Iorque: Longman, 1981.
- JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on post-Fordist Political Economy. Studies in Political Economy, Ottawa, Canadá, n. 40, p.7-40, 1993.
- _____. The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. In: BURROWS, R.; LOADER, B. (orgs). Towards a Post-Fordist Welfare State, Londres: Routledge, 2004. p.13-37
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.
- KOOIMAN, J. Governing as Governance. Londres: Sage, 2003.
- MANIN, B. On Legitimation and deliberation. Political Theory, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 338-368, 1987.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- PAES DE PAULA, A. P. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. Organizações e Sociedade, Salvador, v. 14, n. 40, p. 169-188, jan./mar. 2007.
- PETERS, B. G. Governance and Comparative Politics. In: PIERRE, J. (Ed.). Debating Governance: authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 36-53.
- PIERRE, J.; PETERS, B. G. Governance, Politics and the State. Houndmills: MacMillan Press, 2000.
- POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- RHODES, R. A. W. Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. 1 ed. Maidenhead: Open University Press, 1997.
- _____. Governance and Public Administration. In: PIERRE, J. (ed.), Debating Governance: authority, steering and democracy. Oxford, Oxford University Press, 2000. p. 54-90.
- _____. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. 7 ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.
- ROSE, R.; PETERS, B. G.; Can government go bankrupt? Nova Iorque: Basic Books, 1976.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.
- SMITH, A. A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SOUZA SANTOS, B. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. Estudos Avançados (USP), São Paulo, n. 3, p. 46-71, maio/ago. 1988.

_____ (Org.). Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Martin Claret, 2003.