



OS USOS (E ABUSOS) DO CONCEITO DE GOVERNANÇA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DOI: 10.17058/barbaroi.v62i2.16230



Letícia Maria Schabbach

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – Brasil



Resumo:

Com base em revisão bibliográfica de autores referenciais, este artigo examina o estado da arte do debate em torno do conceito de governança, apresentando o contexto de seu surgimento, as várias definições que comporta, os seus principais elementos e as críticas que lhe acompanham. Amplamente disseminada no campo da análise das políticas públicas, a noção apresenta potencialidades e limites, que, quando explicitados, ensejam a sua utilização de forma parcimoniosa.

Palavras-chave: Governança. Modos de governança. Políticas públicas.

Introdução

Desde a década de 1980, e com maior ênfase a partir da metade da década de 1990, o conceito de governança vem aumentando a sua, já alta, popularidade no campo das políticas públicas, tanto na academia quanto na atuação governamental. Trata-se de uma noção disputada por

várias disciplinas, como: Administração Pública, Ciência Política e Direito.¹ À luz da literatura discutida neste trabalho, podemos definir introdutoriamente governança com sendo: um conjunto de interações (formais ou informais) entre atores (Estado, empresas privadas e sociedade civil), que empregam os seus recursos (legais, financeiros, técnicos, políticos e de conhecimento) para atingirem objetivos comuns.

Partindo-se do substantivo, com frequência são-lhe apostos adjetivos, tais como: corporativa, pública, multinível, global, metropolitana, local, participativa, regulatória, colaborativa, territorial, por redes etc. Igualmente, são conectados derivativos à expressão “de governança”, por exemplo: arranjos, estruturas, redes, modos, processos, padrões, modelos, mecanismos, estratégias e instrumentos. Também se encontra o termo em aplicações temáticas, ou seja, governança: da tecnologia, da informação, do solo, da saúde, de dados, de ONGs, sustentável, etc.

Não obstante a sua rápida disseminação (e quiçá por conta do ritmo veloz que atingiu), governança tornou-se um conceito guarda-chuva, com múltiplos significados que convergem para uma noção imprecisa, que pode expressar tudo ou nada (OFFE, 2009; LEVI-FAUR, 2012), principalmente quando aplicada a qualquer estrutura ou processo concernente à ação de governar determinada sociedade. Além disso, o viés normativo, prescritivo e apologético encontrado em muitas de suas utilizações desemboca em incontáveis críticas e aversões à citada expressão.

Trazendo mais uma vez o conceito à baila, este artigo busca, nas seções subsequentes, contribuir criticamente para o seu entendimento, enfocando o contexto de seu surgimento, as diversas definições em voga, os seus componentes, bem como as críticas que lhe são direcionadas. Ademais, sinalizam-se formas possíveis de incorporar a noção de governança na análise das políticas públicas e dos processos decisórios. Com esse intento, realizou-se revisão bibliográfica de autores e obras referenciais sobre o tema, oriundas, principalmente, da Ciência Política e da Administração Pública.

¹ Levi-Faur (2012) encontrou o conceito em mais de 50 campos disciplinares.

O contexto histórico de surgimento e de disseminação do conceito de governança

Preliminarmente menciona-se o momento histórico em que o conceito de governança adquiriu centralidade, desvendando-se os caminhos pelos quais foi sendo reproduzido. Como ponto de partida, é possível afirmar que, embora existisse anteriormente, o termo ingressou na agenda acadêmica e governamental de escopo internacional na década de 1980, acompanhando as mudanças nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, as quais abrangiam reestruturação administrativa, privatizações, desregulamentações e descentralizações. (HOWLETT, 2009; HOWLETT; RAMESH, 2014). Naquele período, organismos internacionais - como o Banco Mundial (BM)², a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros, tornaram-se importantes disseminadores da citada noção, principalmente na América Latina e África. (MARQUES, 2013; CAVALCANTI; PIRES, 2018).

Conforme Hysing (2010), as transformações dos anos 1980 incluíam, basicamente: a) uma disputa em torno do *locus* de autoridade (Estado *versus* mercado); b) contemplar constelações de atores e relações de poder; c) o questionamento sobre o funcionamento das administrações públicas. Quanto ao último item, destaca-se a onda de reformas que assolou o planeta nas décadas de 1980 e 1990, em um contexto de crise fiscal e de críticas substantivas aos *Welfare States* então existentes. Este movimento foi designado, entre outros títulos, de *New Public Management*, cujos fundamentos e estratégias abarcavam, sobretudo: i) A incorporação pelo setor público de alguns princípios da gestão privada (ex.: custo efetividade, foco no cliente e gestão por resultados), a fim de tornar o Estado “menos burocrático e mais gerencial” (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 522); ii) A defesa da delimitação das funções estatais dentro de fronteiras bem precisas, onde estão incluídas atividades exclusivas, dentre elas, a regulação e a fiscalização de agentes privados; e, por decorrência, iii) Transferir muitas das funções estatais para agências e atores não governamentais ou semigovernamentais, por meio de privatizações, terceirizações e parcerias público-privadas. Disseminava-se, dessa forma, uma preferência por mecanismos de mercado e se defendia um Estado “enxuto, flexível e barato”, como uma fórmula milagrosa para recuperar as economias nacionais (FRANCO, 2016, p. 5).

Inserida nesse contexto, a globalização e seus fluxos internacionais vinham enfraquecendo a rigidez das fronteiras nacionais, ao mesmo tempo em que influenciavam processos de

² Em 1989, por exemplo, um relatório do BM – “Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth” - mencionou a existência de uma “crise de governança” na África Subsaariana, que impedia a região de superar a pobreza e exigia reformas que tornassem mais eficaz o setor público daqueles países. (BRASIL, 2014).

integração regional – como a União Europeia -, e favoreciam discursos e práticas em torno da governança multinível e supranacional. (HYSING, 2010; CAVALCANTI; PIRES, 2018).

Todavia, Howlett e Ramesh (2014) avaliam que muitas das tentativas de modificar Estados e administrações públicas em prol de uma nova gestão pública fracassaram, enquanto que Cavalcante e Pires (2018) argumentam que nem o modelo tradicional (hierárquico e burocrático, centralizado no Estado), nem a nova gestão pública conseguiram solucionar os problemas complexos das sociedades contemporâneas. Frente a esse impasse, na década de 1990 formas híbridas de governança invadiram a gestão pública, acrescentando ao modelo burocrático delineamentos não hierárquicos, ancorados na interação entre governos, mercados e organizações sociais. (HOWLETT; RAMESH, 2014; LEVI-FAUR, 2012).

Por decorrência desse processo, o papel do Estado na regulação dos agentes não estatais tornou-se uma questão candente no debate sobre governança, além de outros aspectos discutidos na próxima seção.

Definições e elementos inerentes à noção de governança

O que significa “governança”? Em primeiro lugar, é possível argumentar que a palavra não compreende, apenas, modificações nas relações entre Estado e sociedade, pois envolve, em acréscimo, novas formas de governar as sociedades, alicerçadas na intensificação dos vínculos entre atores públicos e privados (TREIB *et al.*, 2007; HOWLETT; RAMESH, 2014; FRANCO, 2016).

Como ensina Hysing (2010), governar pressupõe um ator que governa, um objeto (o sistema a ser governado) e o conjunto de atividades executadas por atores sociais, políticos e administrativos para guiar, dirigir, controlar ou gerir sociedades, ou, ainda, setores delas.

A seu turno, Howlett e Ramesh (2014) argumentam que governar implica resolver problemas internos de ação coletiva, na medida em que:

Governar é o que os governos fazem: controlar a alocação de recursos entre os atores sociais; fornecendo um conjunto de regras e operação de um conjunto de instituições definindo "quem recebe o quê, onde, quando e como" na sociedade; e administrar os recursos simbólicos que são a base da legitimidade. (HOWLETT; RAMESH, 2014, p. 318, tradução nossa)

Offe (2009), nessa mesma linha, destaca que governar implica o controle (vertical) dos agentes, a fim de atuarem em prol da coletividade.

Já o termo “governança” pode ser definido como “um processo de interação - mais ou menos institucionalizada - entre entidades públicas e/ou privadas, em última análise visando a realização de objetivos coletivos”. (LANGE *et al.*, 2013, p. 4, tradução nossa). Os pesquisadores esclarecem que, tradicionalmente, governar associava-se ao governo (*government*³), ou às instituições estatais formais, ao passo que o surgimento da expressão governança tem a ver com as (novas) dinâmicas de governar sociedades, a exemplo dos formatos “não hierárquicos”, como as redes de políticas (*policy networks*)⁴.

Segundo Levi-Faur (2012), ao conceito de governança são atribuídos os seguintes significados: uma apologia à mudança; uma estrutura (a arquitetura de instituições formais e informais, incluindo o sistema de regras); um processo (as funções de direção e coordenação e a dinâmica do *policy making*); um mecanismo (os procedimentos e instrumentos institucionais de tomada de decisão, de *compliance* e de controle); e, finalmente, uma estratégia (a criação de sistemas de governança mais ou menos descentralizados, informais e colaborativos, enquanto um produto dos esforços de atores para manipular o desenho das instituições). Em relação a esses aspectos, Offe (2009) argumenta que o uso do termo oscila entre ser uma estrutura e um processo.

Marques (2013) define governança como conjuntos de atores estatais e não estatais ligados por vínculos formais e informais (incluindo práticas ilegais), operando no *policy making* de ambientes institucionais específicos. Outro significado que o autor encontra na literatura latino-americana e brasileira refere-se à participação e ao controle social sobre as políticas públicas, elementos que são, em geral, valorados positivamente⁵.

³ Aqui é importante diferenciar as três palavras em inglês que aparecem embaralhadas na discussão sobre governança: *governing* (governar), *government* (governo) e *governance* (governança).

⁴ Rodhes é a referência primeira da noção de redes de políticas (*policy networks*), que estaria associada à governança nos seguintes termos: “Em suma, governança refere-se a governar com e por meio de redes. Para fins de clareza, é melhor se a palavra sempre tiver um adjetivo qualificativo. Aqui, falo de governança de rede.” (RODHES, 2007, p. 4, tradução nossa). Para o autor, esse tipo de governança baseia-se na interdependência entre organizações estatais e não estatais, interagindo autonomamente em uma espécie de jogo.

⁵ Hysing (2010) também menciona a participação dos cidadãos e a representação democrática como elementos chave da legitimidade de governo, ao lado da *accountability* (responsabilização), da justiça, da equidade e da eficiência/eficácia. Ckagnazaroff (2017) é outro autor que cita a participação cidadã como componente da governança.

De forma similar, Cavalcanti e Pires (2018) concebem governança como configurações de relações entre múltiplos atores, ou arranjos institucionais formais ou informais que organizam e estabilizam as interações entre os agentes. Em sua opinião, os modos recentes de governança distanciam-se tanto do padrão convencional de administração pública quanto da nova gestão pública, ao mesclarem distintos formatos - hierarquia (governo), mercado (setor privado) e redes (sociedade civil) -, que variam conforme o grau de coerção/voluntariado das interações e os papéis de cada instância, além das características de cada setor de políticas públicas.

Esmiuçando os componentes do conceito, Treib *et al.* (2007) e Lange *et al.* (2013) apresentam três dimensões que nele se entrelaçam: a) *politics* - constelações de atores⁶, estatais e não estatais, governamentais e não governamentais, bem como os recursos que eles possuem e as relações que estabelecem entre si (fortes ou fracas; hierárquicas, concorrenciais ou cooperativas); b) *polity* – propriedades institucionais, regras e procedimentos (formais ou informais); c) *policy* – conteúdos, instrumentos e resultados das políticas públicas, que variam de acordo com a área. Quanto aos instrumentos, eles não se limitariam à coerção hierárquica estatal, incluindo, também, a persuasão e a negociação, ao lado da coordenação, regulação e direção dos processos (TREIB *et al.*, 2007; STEURER, 2013; HOWLETT; RAMESH, 2014; CKAGNAZAROFF, 2017). Por outro lado, cada problema público gera a sua própria rede de atores (DIAS; MATOS, 2012).

A produção de políticas públicas requer, portanto, a constituição de arranjos de governança, que:

[...] são feitos por uma variedade de diferentes atores interagindo uns com os outros durante um período relativamente longo de tempo, dentro dos limites de um conjunto de instituições políticas e normas de governo, cada uma com diferentes interesses e recursos, e todas operando em um clima de incerteza. [...] Entender quem são esses atores e como eles agem é, portanto, um aspecto crítico de toda atividade de produção de políticas públicas, incluindo a seleção e o uso de instrumentos no desenho de políticas públicas (HOWLETT, 2009, p. 84, tradução nossa).

⁶ Na opinião de Steurer (2013) essa é a dimensão mais importante do conceito de governança, que representaria as formas de direção e de regulação exercidas por atores estatais e não estatais nas sociedades policentradas e globalizadas (ou seja, importa quem dirige e como). Tal elemento condicionaria todos os outros, por exemplo, os modos de governança (hierarquias, mercados ou redes); as escalas geográficas (da local à global); o grau de formalização (formal ou informal) ou de imposição das regras (rígido ou leve).

Nessa mesma linha, Howlett e Ramesh (2014, p. 318, tradução nossa) definem arranjo ou modo de governança como: “um tipo específico de relacionamento entre atores governamentais e não governamentais no processo de governo [*governing*]”.

No que tange à composição das constelações de atores constituídas em torno de problemas públicos, é muito citado o esquema tripartite que articula o governo, a sociedade civil e as empresas privadas na produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (ver especialmente: TREIB *et al.*, 2007; LANGE *et al.*, 2013; STEURER, 2013; HOWLETT; RAMESH, 2014). Steurer (2013) acrescenta que cada esfera desse esquema reúne atores heterogêneos, os quais, embora sigam uma lógica comum de ação e possuam recursos similares, têm, às vezes, interesses conflitantes.

Nesse aspecto, a literatura aponta uma transformação nos estilos de governar, que teriam se transformado de uma forma hierárquica e estadocêntrica - com instituições políticas nacionalmente organizadas (como o governo) - para vários modos de governança ou arranjos multicêntricos, que reúnem uma multiplicidade de atores públicos e privados, em diferentes níveis, redes e ações voluntárias (HYSING, 2010).

Conforme Levi-Faur (2012, p. 4, tradução nossa) as mudanças na governança “sugerem que a autoridade é institucionalizada, ou ao menos pode ser institucionalizada em diferentes esferas, e por implicação estas arenas podem competir, barganhar, coordenar-se ou ignorar as outras.” Para ele, tais modificações percorrem três direções principais: para cima (para o regional, o intergovernamental, o transnacional e o global); para baixo (para o local, o regional e o metropolitano); e horizontalmente (para os âmbitos civil e privado).

Neste ponto observa-se uma divisão entre os autores: enquanto alguns percebem um enfraquecimento do papel do Estado, outros identificam adequações e reestruturações estatais. Tomando partido na discussão, certos estudiosos, como Lange *et al.* (2013), criticam o discurso que sobrevaloriza a mudança no *locus* de governança, do Estado para a sociedade, ao mesmo tempo em que defendem a existência de um compartilhamento crescente das responsabilidades entre as distintas esferas. Hysing (2010), por sua vez, sublinha que até mesmo as redes necessitam de liderança, direção e coordenação, que são, tipicamente, competências estatais.

O debate segue nova direção ao ser introduzida a ideia da existência de um *continuum* entre dois polos: a intervenção estatal e a autonomia societal (OFFE, 2009). Dentro desse intervalo

os modos de governança variam, a depender da área de políticas públicas e do contexto político, institucional e discursivo. (TREIB *et al.*, 2007; HYSING, 2010).

Por último, citam-se as expressões que apresentam um viés restritivo, prescritivo e valorativo, como: “boa governança”, “boa governança pública” ou “boas práticas” de governo. Elas são frequentemente utilizadas por agências financeiras e de cooperação internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), quando, por exemplo, buscam avaliar a qualidade de gestão dos Estados nacionais. Fukuyama (2013) associa tais noções às capacidades gerenciais dos governos.

Segundo Marques (2013), nos anos oitenta e noventa do século passado a propagação dessas derivações – ao lado de outras categorias, como: corrupção, construção institucional, *accountability* (responsabilização), legitimidade e sustentabilidade - acompanhou a implantação, pelas agências multilaterais, de políticas de ajuste estrutural nos países periféricos, em resposta ao fracasso dos programas de desenvolvimento por elas financiados. Para o autor, tais iniciativas alteraram cirurgicamente as estruturas e as capacidades estatais dos governos nacionais.

Para exemplificar tal orientação, traz-se o documento “*Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion*”, do BM (THE WORLD BANK, 1991, p. 1, tradução nossa), onde se lê: “Para efeitos deste artigo, governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em direção ao desenvolvimento.” Mais adiante aparece a expressão “boa governança” nestes termos: “[...] boa governança é central para criar e sustentar um ambiente que promova o desenvolvimento forte e equitativo, e é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas.” (THE WORLD BANK, 1991, p. 1-2, tradução nossa).

Dentro desse movimento, o BM lançou, em 1996, os indicadores de governança mundial, com o objetivo de avaliar os países de acordo com seis dimensões: voz e responsabilização, estabilidade política, eficácia do governo, qualidade regulatória, Estado de Direito e controle da corrupção (OFFE, 2009).

Outro exemplo, nesse mesmo sentido, é o Guia da Política de Governança Pública do governo brasileiro, que traz a seguinte definição:

[...] governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade [...] Isso pode ser observado em cada revisão de

processo de trabalho, avaliação de política pública, reformulação de objetivos e diretrizes, reestruturação organizacional, reorganização de procedimentos de atendimento, enfim, em cada ato praticado com o objetivo de melhorar a organização pública e torná-la mais capaz de atingir sua missão institucional.(BRASIL, 2018, p. 17 e 82)

Esse Guia embasa a Política de Governança lançada pela gestão Temer em 22 de novembro de 2017, sob a competência do Tribunal de Contas da União (TCU). A partir daí, vários documentos e produções sobre o assunto (guias, relatórios, manuais) passaram a ser divulgados pelo governo brasileiro.

A seguir apresentam-se apontamentos críticos à “governança”.

As críticas ao conceito de governança

Vários enfoques críticos acompanham o conceito de governança desde o seu surgimento, nesta seção serão destacados alguns deles.

Howlett e Ramesh (2014, p. 318) mencionam que não há evidências de que a governança por redes ou a governança colaborativa seriam vantajosas. Para eles, essa visão não passaria de um “assunto de fé”, pois não se fundamenta empiricamente.

Muitos proponentes afirmam que os recentes arranjos de "governança em rede" ou "governança colaborativa" combinam o melhor das alternativas governamentais e das baseadas no mercado, reunindo, de forma construtiva e barata, os principais atores públicos e privados em um setor político. Esta afirmação não é mais do que um assunto de fé, no entanto, há pouca evidência empírica que a apoie. Na verdade, tanto a lógica quanto as evidências sugerem que as redes também sofrem de falhas [...] (HOWLETT; RAMESH, 2014, p. 318, tradução nossa)

Na visão de Offe (2009, p. 561), as múltiplas aplicações do conceito de governança tornaram-no um “significante vazio”, ambíguo e sem um denominador comum aos vários usos. Nessa linha, Levi-Faur (2012) aponta a inexistência de uma teoria homogênea sobre o conceito ou de uma abordagem causal que associe governança a outros fenômenos.

Para Marques (2013), ambas as visões sobre governança encontradas na literatura latino-americana – a que contém um viés normativo e valorativo e a que destaca a

participação e o controle social sobre os governos - representam ficções em relação ao mundo concreto dos processos políticos e das políticas públicas. Em sua opinião:

a) Governança não é uma alternativa a governo, porquanto quaisquer dos seus arranjos incluem o Estado.

b) A noção não representa, necessariamente, algo positivo e produtor de horizontalidades, pois até mesmo as redes de políticas públicas são hierárquicas, nas quais os atores ocupam posições assimétricas.

c) Não há evidências de que a suposta democratização promovida pela governança resultaria em mais democracia, na medida em que a participação institucionalizada pode ser capturada por grupos corporativistas.

d) Governança nem sempre significa eficiência e capacidade estatais, ou “bom governo” ou “boas práticas”, que são noções com explícito teor normativo. O autor salienta que até mesmo bons desenhos produzem resultados negativos, e estes devem ser considerados. Acrescenta que é possível se aprender mais com as piores práticas e com o que não funciona do que com as melhores ações.

e) Nem sempre é possível disseminar melhores práticas globalmente, pois os processos políticos e as condições institucionais são diferentes conforme o contexto. Marques (2013) traz como exemplo o Brasil, cuja análise precisa considerar fatores como: o federalismo, as relações intergovernamentais, o presidencialismo de coalizão e a interconexão histórica entre agentes estatais e atores privados e sociais.

Por último, Cavalcante e Pires (2018) também desaprovam as abordagens prescritivo-formais em torno da noção de governança, encontradas nos manuais e relatórios produzidos por organizações estatais brasileiras (por exemplo, BRASIL, 2014; 2018), e que utilizam, com frequência, o termo “boa governança pública”. Para eles, existem duas perspectivas sobre o tema: a) a normativa, em que governança é considerada um conceito “mágico” associado à disseminação de boas práticas e modelos, como a “boa governança” do Banco Mundial, com forte conotação prescritiva de padrões e formatos organizacionais a serem seguidos no *policymaking* dos países cooperados; b) a analítica e operacional, que entende que o conceito contribui tanto para a reflexão sobre o Estado e as políticas públicas, quanto para a intervenção estratégica voltada ao desenvolvimento, ao mesmo tempo em que enseja práticas

viáveis e adequadas de gestão pública. Este segundo enfoque é defendido pelos autores citados.

Considerações finais

Após a análise do contexto de surgimento, de algumas de suas definições, dos seus componentes e das críticas ao conceito de governança, verificou-se a existência de duas grandes linhas de abordagem: a analítica e a prescritiva-normativa. Na primeira, o termo engloba formas contemporâneas de interação entre o Estado, a sociedade civil e o mercado (dentro de um esquema tripartite, mas com vértices não homogêneas), as quais reúnem novos elementos constituídos por atores (como as redes de políticas), tipos de interação (as menos hierárquicas e formalizadas) e modalidades de coordenação (menos coercitivas, mas mantendo a direção e a regulação desempenhadas pelos Estados sobre os agentes e transações).

Ainda nessa primeira abordagem, merecem destaque as implicações que o uso analítico do conceito traz sobre os seguintes três elementos: a *politics* (as configurações de atores e dinâmicas de poder); a *polity* (as instituições e regras) e as *policies* (a conformação de conteúdos, instrumentos e resultados de políticas públicas). Em acréscimo, é interessante a ideia de um *continuum* entre a intervenção estatal e a autonomia societal, dentro do qual estão colocados os vários modos de governar as sociedades. Segundo autores como Levi-Faur (2012) e Howlett e Ramesh (2014), desde a década de 1990 são verificadas (e defendidas) formas híbridas de governar, que relacionam governos e governança, Estado e sociedade, com destaque para a função de regulação estatal dos arranjos entre atores e interações.

Todavia, é preciso tomar cuidado com a tendência de se aplicar governança a qualquer fenômeno e em qualquer ambiente, por vezes substituindo-se noções como: arranjos institucionais, coordenação multinível, capacidades estatais, etc. Além disto, segundo Offe (2009, p. 555), os entusiastas da fórmula de que o Estado deveria apenas dirigir, deixando para os outros agentes a execução, não problematizam a complexa tensão entre o esforço regulatório e a perda de controle sobre a qualidade das políticas públicas e de seus efeitos distributivos. Ou seja, os defensores da orientação de “menos Estado” não mencionam a possibilidade de as políticas públicas fracassarem, ou de apresentarem resultados parciais,

insatisfatórios e, inclusive, negativos, como resultado da delegação de sua provisão ao mercado ou às organizações sociais, sobretudo quando existe fraca regulação estatal.

Quanto ao seu viés prescritivo, como na expressão “boa governança”, o uso do conceito está associado à melhoria da qualidade dos governos, às capacidades estatais e às boas práticas gerenciais dos órgãos públicos, dentro de uma visão, em geral, acrítica e que não leva em conta o contexto econômico, político e cultural onde estão situados os arranjos de governança.

Certamente, é preciso incitar a capacidade dos governos de produzir políticas públicas eficientes, eficazes e resolutivas dos problemas complexos enfrentados pelas populações, todavia, este propósito não será alcançado com a aplicação automática de palavras que, em geral, têm origem externa e foram elaboradas com objetivos muito específicos. Nesse sentido, Offe (2009) aponta certa despolitização do enfoque sobre governança ao desconsiderar os conflitos de interesses e os valores inerentes à produção de políticas públicas, ao passo que Marques (2013) assinala a ausência da *politics* nesse debate.

Outro aspecto a ressaltar é a crítica ao papel do Estado, visto como incapaz de enfrentar os problemas complexos das sociedades contemporâneas, a qual se traduz na colocação daquele ator ao lado da sociedade civil e do mercado dentro dos arranjos de governança, seja em posição de equilíbrio seja em subordinação; bem como no uso do termo “esvaziamento” estatal (*hollowing out*, RODHES, 2007). Ao contrário, e na mesma linha do que defendem Hysing (2010) e Lange *et al.* (2013), aqui se avalia como central o papel estatal, ainda que tenha enfrentado readequações. Ou seja, o Estado é, ainda, uma arena e um ator fundamental (“*pivotal player*”, nos termos de Levi-Faur, 2012, p. 9), possuindo recursos substanciais (financeiros, administrativos, políticos e simbólicos, sem desconsiderar, obviamente, a possibilidade de uso lícito da força), legitimidade democrática e soberania legal para atuar como gestor, regulador, coordenador ou dirigente das novas formas de governar.

Resta frisar que, com os esclarecimentos aqui examinados, não se pretende desencorajar os pesquisadores a usarem o conceito de governança, pelo contrário, procura-se potencializar o seu uso, desde que de uma maneira clara, crítica e contextualizada. Acrescenta-se a essa intenção o amplo campo de possibilidades aberto pela pandemia provocada pelo vírus SARS-COV-2, em que termos como governança global, governança multinível, governança da Covid-19 e outros tantos derivativos podem auxiliar na compreensão das complexas relações, dinâmicas e fluxos que articularam governos nacionais (em seus vários setores e níveis governamentais), organismos internacionais (como a Organização Mundial da Saúde e

o Banco Mundial), laboratórios e empresas (a exemplo das que fabricam medicamentos, equipamentos hospitalares e vacinas), comunidades epistêmicas, serviços e profissionais da saúde, organizações sociais e a população mundial no enfrentamento daquele que é considerado “o maior desafio global do século XXI até agora.” (PIRES BRITO *et al.*, 2020, p. 59).

THE USES (AND ABUSES) OF THE CONCEPT OF GOVERNANCE IN PUBLIC POLICY ANALYSIS

Abstract:

Based on a bibliographic review of referential authors, this article examines the state of the art of the debate around the concept of governance, presenting the context of its emergence, the various definitions it contains, its main elements and the criticisms that accompany it. Widely disseminated in the field of public policy analysis, the notion has potentials and limits, which, when made explicit, allow its use sparingly.

Keywords: Governance. Modes of governance. Public policy.

LOS USOS (Y ABUSOS) DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumen:

A partir de una revisión bibliográfica de autores referenciales, este artículo examina el estado del arte del debate en torno al concepto de gobernanza, presentando el contexto de su aparición, las diversas definiciones que contiene, sus principales elementos y las críticas que lo acompañan. Ampliamente difundida en el campo del análisis de las políticas públicas, la noción tiene potencialidades y límites que, cuando se hacen explícitos, permiten su uso con moderación.

Palabras clave: Gobernanza. Modos de gobernanza. Políticas públicas.

REFERÊNCIAS

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A relação entre gestão de política pública e governança. **GIGAPP Estudos Working Papers**, n. 72, p. 345-359, 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>; acesso em: 30 agosto 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: 2014.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança Pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Nota técnica n. 24. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), julho de 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FRANCO, Douglas V. **Governança e políticas públicas**: uma revisão. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Administração Pública. Volta Redonda: Universidade Federal Fluminense, 2016. 18 p.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2226592>, Acesso em: 6 fev. 2021.

HOWLETT, Michael. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 73–89, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>, Acesso em: 31.12.2020.

_____ ; RAMESH, M. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. **Policy and Society**, [s. l.], v. 33, n. 4, p. 317–327, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002>, Acesso em: 20 nov. 2020.

HYSING, Erik. **Governing towards Sustainability**: Environmental Governance and Policy Change in Swedish Forestry and Transport. Örebro/Sweden: Örebro University, 2010 (2010)

LANGE, Philipp; DRIESSEN, Pieter P.J.; SAUER, Alexandra; BORNEMANN, Basil; BURGER, Paul. Governing Towards Sustainability—Conceptualizing Modes of Governance. **Journal of Environmental Policy & Planning**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 403–425, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>, Acesso em: 01 out. 2020.

LEVI-FAUR, David. From “Big Government” to “Big Governance”? In: **The Oxford Handbook of Governance**. [S. l.]: Oxford University Press, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>, Acesso em: 6 fev. 2021.

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-38212013000300001>, Acesso em: 25 set. 2020.

OFFE, Claus. **Governance**: An “Empty Signifier”? [s. l.], v. 16, n. 4, p. 13, 2009.

PIRES BRITO, Sávio B.; BRAGA, Isaque O.; CUNHA, Carolina C.; PALÁCIO, Maria Augusta V.; TAKENAMI, Iukary. Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI. **Vigilância Sanitária em Debate**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 54–63, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22239/2317-269x.01531>, Acesso em: 14 nov. 2020.

RHODES, Roderick A. W. Understanding Governance: Ten Years On. **Organization Studies**, [s. l.], v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>, Acesso em: 11 abril 2020.

STEURER, Reinhard. Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 46, n. 4, p. 387–410, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9177-y>, Acesso em: 10 jul. 2020.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 519–550, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>, Acesso em: 20 out.2020.

THE WORLD BANK. **Managing Development**: The Governance Dimension. A Discussion. Washington D.C.: August 1991. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>, Acesso em: 29 jul. 2020.

TREIB, Oliver; BÄHR, Holger; FALKNER, Gerda. Modes of governance: towards a conceptual clarification. **Journal of European Public Policy**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 1–20, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/135017606061071406>, Acesso em: 10 maio 2020.

Sobre a autora:

Letícia Maria Schabbach Possui graduação em Licenciatura e Bacharelado em Ciências Sociais (1986 e 1987), Mestrado (1995) e Doutorado em Sociologia (2007), todas as formações pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É docente associada do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora permanente e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Sociologia (do qual é a atual coordenadora), do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Mestrado Profissional em Segurança Cidadã, todos da UFRGS. Desenvolve pesquisas sociológicas sobre violência e políticas públicas. E-mail: leticiams65@gmail.com.