

CONVERGÊNCIAS ENTRE A GOVERNANÇA E O PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA

Pedro Cavalcante¹

1 INTRODUÇÃO

No fim do século XX, intensos processos reformistas espalhados em países de todos os continentes do planeta procuraram introduzir mudanças no aparelho do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente a partir, principalmente, de práticas consolidadas em organizações da iniciativa privada. Esse movimento, denominado de nova gestão pública (NGP), ou *new public management* (NPM), obteve resultados bastante díspares, o que pode ser explicado pela diversidade e pela complexidade dos objetivos, bem como pelo arcabouço institucional preexistente nos países que influenciam o alcance das mudanças estruturais pretendidas (Pollitt e Bouckaert, 2011a).

É inegável, no entanto, que essas reformas, que perduram por algumas décadas, evoluíram e incorporaram diferentes entendimentos acerca do funcionamento da administração pública e, por conseguinte, novos princípios e diretrizes. É notório também que, diante dos altos custos transacionais e resultados aquém do planejado, os governos passaram a direcionar seus esforços em estratégias pragmáticas de melhorias incrementais e constantes, isto é, os *micro-improvements*, ou inovações nos processos e serviços públicos, que cada vez mais vêm ganhando dimensão central no setor público (Cavalcante *et al.*, 2017). Além disso, cabe destacar a convergência da gestão pública atual com o tema da governança, que, em diferentes formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes mapeados na literatura e na prática governamental contemporânea, também denominado de pós-NGP.

A temática vem se proliferando recentemente no campo da administração pública, assim como em outras áreas das ciências sociais (Levi-Faur, 2012). Neste artigo, governança é entendida como uma reformulação e uma ampliação das formas de relacionamento entre Estado e sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, na provisão de políticas públicas (Menicucci e Gontijo, 2016).

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é situar a convergência do termo governança com o debate de pós-NGP. Para tanto, este trabalho apresenta a evolução do movimento gerencialista ou NGP até as tendências do momento atual da administração pública, bem como as suas diferenças em relação às premissas originais da NGP. Por fim, são esboçadas a agenda de pesquisa e as recomendações práticas do caminho a se seguir nas estratégias de aperfeiçoamento da governança pública.

2 A EVOLUÇÃO DA NGP

A NGP surge, com maior ênfase, nos países anglo-saxões a partir de um conjunto de ideias acerca das deficiências do modelo burocrático clássico dominante nos governos ocidentais e da necessidade de respostas à crise fiscal dos anos 1970. Assim, são propostas reformas e mudanças direcionadas à

1. Coordenador de estudos e políticas de Estado e democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

reconfiguração da atuação e do papel do Estado (Christensen e Lægreid, 2007; Hood e Dixon, 2015). Em síntese, a NGP, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento que propagava uma série de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público, com o objetivo de obter melhores desempenhos.

Dada a sua complexidade e metamorfose no decorrer dos anos, a literatura tende a separar a NGP em duas gerações ou fases. A primeira, iniciada no fim dos anos 1970 e proliferada a partir da década seguinte, tinha como perspectiva central a necessidade de as organizações do setor público adaptarem-se e funcionarem aos moldes da iniciativa privada. A NGP consiste em um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (Christensen e Lægreid, 2007; Goldfinch, 2009).

Pollitt e Bouckaert (2011b) argumentam que a NGP, no âmbito administrativo, consiste no conjunto de conceitos e práticas específicos, tais como: ênfase no desempenho, por meio de mensuração de indicadores de custos, processos e resultados/impactos; preferência por formas organizacionais mais enxutas e especializadas em detrimento à ideia de grandes organizações multifuncionais; introdução generalizada de mecanismos típicos de mercado, como abertura à concorrência, remuneração por desempenho e foco no tratamento de usuários de serviços como clientes. Uma categorização recorrente na literatura desenvolvida por Dunleavy *et al.* (2006) condensa o movimento gerencialista em três grandes diretrizes: *i*) desagregação: hierarquias mais amplas e internamente mais planas, com controles via sistemas gerenciais e de informações; *ii*) concorrência: separação comprador/prestador nas estruturas governamentais com vistas a promover competição entre potenciais prestadores de serviços; *iii*) incentivação: motivação de servidores restrita a incentivos pecuniários de desempenho.

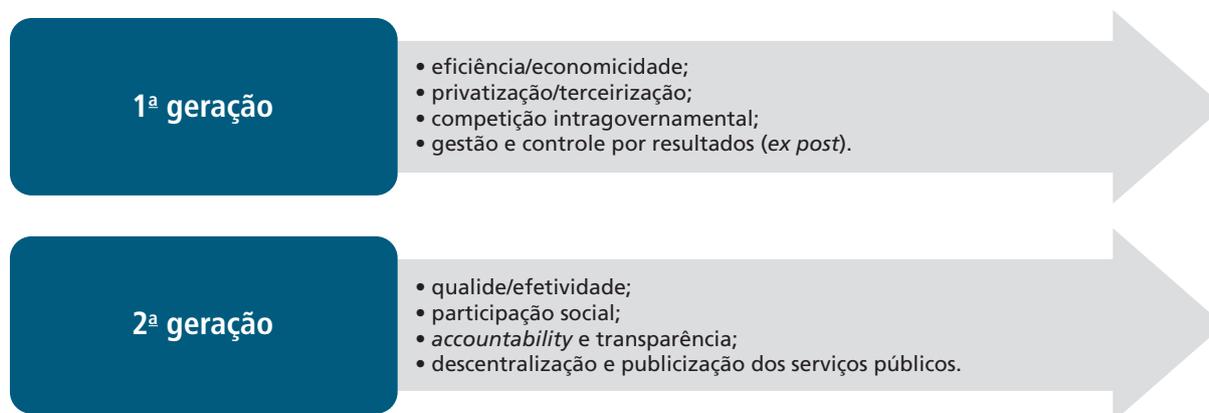
A segunda geração da NGP caracteriza-se pelo fato de que o enfoque das iniciativas reformistas pela busca por eficiência e redução de gasto é complementado pela priorização da qualidade dos serviços prestados, pelo empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos e por *accountability* e transparência.

Essa característica de maior envolvimento societal na gestão e no *policy-making* reflete também na diversificação da participação não apenas da sociedade civil, mas também do setor privado, o que resultou em estratégias inovadoras de condução de serviços públicos para além da própria execução, privatização e contratualização (terceiro setor).

Assim, o objetivo de promoção de um governo mais flexível e eficiente, como também responsivo à sociedade, intensificou o uso de ferramentas de gestão de desempenho, tanto em processos de avaliação e monitoramento das políticas quanto no gerenciamento dos recursos humanos. Ademais, é evidente a tendência de enxugamento das responsabilidades e funções estatais, seja na transferência para os governos regionais ou locais, seja para novas formas de publicização dos serviços públicos, instituições com fins lucrativos ou não (Goldfinch, 2009; Pollitt e Bouckaert, 2011b).

Nota-se, portanto, uma clara complexificação dos objetivos e princípios norteadores entre a geração original do movimento e as reformas da segunda fase. A figura 1 sintetiza essa mudança.

FIGURA 1
Características das duas gerações da NGP



Elaboração do autor.

Apesar de as reformas não terem alcançado os resultados planejados, isso não significa que os seus objetivos e diretrizes não tenham gerado mudanças no funcionamento da administração pública pelo mundo. E é justamente essa influência que discutiremos na próxima seção.

3 CONVERGÊNCIA ENTRE GOVERNANÇA E O PÓS-NGP

Diante da complexidade e do dinamismo das reformas e tentativas de mudança da administração pública, a literatura que analisa o pós-NGP converge para a percepção de que os princípios e as diretrizes que vêm norteando as práticas de gestão constituem um processo mais de continuidade e incrementalismo do que propriamente ruptura com o paradigma anterior.

Cabe salientar que esse novo direcionamento ainda se justifica devido aos efeitos indesejáveis causados pelas reformas da NGP. Os processos de agenciamento e descentralização excessivos geraram alta fragmentação e desagregação do aparato administrativo do Estado, e, por conseguinte, reduziram a capacidade de coordenação e controle das ações governamentais (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt, 2010; Dommert e Flinders, 2015).

Assim, a visão hegemônica é que a prática da gestão no século XXI tende a desvincular-se do enquadramento pleno aos modelos ou paradigmas e enfatizar em tendências, em termos de princípios e diretrizes (Christensen e Lægreid, 2007; Pollitt e Bouckaert, 2011a; Greve, Lægreid e Rykkja; 2016). Nesse contexto, a administração contemporânea não apenas mantém alguns componentes originais do movimento gerencialista, tais como a eficiência, a gestão por desempenho e o foco nos resultados/impactos, mas, sobretudo, incorpora e enfatiza a combinação de outros princípios e diretrizes na construção de arranjos de governança propensos a processos inovadores (Cavalcante, 2017). Assim, as tendências do pós-NGP são:

- a) *colaboração e parcerias*: processos colaborativos de variadas formas;
- b) *redes*: atuação em redes na provisão de serviços públicos;
- c) *visão integrada e holística*: serviços públicos integrados e perspectiva da administração como um todo – coesa e coerente;

- d) *coordenação e controle*: fortalecimento das capacidades de coordenação e monitoramento das políticas estratégicas, especialmente pelo núcleo de governo;
- e) *accountability*: processos de ampliação da prestação de contas e capacidade de respostas da administração pública à sociedade;
- f) participação e engajamento: ampliação de canais de participação social no *policy-making* e fomento ao envolvimento da sociedade;
- g) *e-government*: incorporação frequente do uso de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público, bem como acesso e envolvimento do cidadão;
- h) *liderança*: importância do papel do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública, sobretudo em processos empreendedores;
- i) *fortalecimento da burocracia pública*: profissionalização e valorização do quadro funcional do Estado com vistas a torná-lo mais eficiente, interdisciplinar e responsivo à sociedade.

Ademais, a característica mais emblemática da gestão pública atual é a convergência com o tema da governança, que, em diferentes formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes do pós-NGP mapeados na literatura e na prática governamental (Cavalcante, 2017) e bastante alinhado com as análises de Menicucci e Gontijo (2016):

o tema governança se tornou um lugar-comum no debate contemporâneo sobre gestão pública e políticas públicas e uma palavra-chave durante os anos 1990, definindo um novo papel para o Estado na sociedade (...). O termo tem forma bastante heterogênea, governança empreendedora, governança cooperativa, boa governança, governança participativa, governança local e governança sociopolítica, entre outras (...). Em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento ente o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, como tal marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado (Menicucci e Gontijo, 2016, p. 17).

Apesar de limitações dessa comparação, com base nessas tendências é possível identificar diferenças entre o direcionamento atual da administração pública em relação às premissas originais do movimento NGP. Como foi mencionado anteriormente, essa mudança ocorreu de forma incremental nas últimas três décadas; embora seja um processo evolutivo, todavia, é notória a distinção entre a gestão pública no início da NGP e o seu debate atual. O quadro 1 sintetiza tais diferenças.

QUADRO 1
Diferenças da NGP e do pós-NGP no debate de governança pública

	NGP original	Pós-NGP no debate de governança pública
Foco	Cliente/consumidor.	Cidadão como parceiro.
Fonte inspiradora	Lógica do mercado.	Redes.
Crenças fundamentais	Eficiência. Competição. Contratos.	Confiança. Reciprocidade.
Orientação estratégica	Desagregação. Concorrência. Incentivação (pecuniária).	Visão holística e integrada. Colaboração. Profissionalização e inclusão.
Visão do Estado	Superioridade administrativa do mercado.	Fortalecimento da capacidade burocrática (interativa).

Fonte: Cavalcante (2017).

Enquanto a fonte inspiradora da administração pública tradicional, dentro da perspectiva do modelo burocrático, é a hierarquia, a da NGP é, principalmente, a lógica do mercado. No pós-NGP, a inspiração advém das redes, nas quais a gestão e a provisão de políticas públicas passam a se fundamentar. Assim, diferentemente da NGP, com as suas crenças fundamentais de eficiência, competição e contratos, no debate de governança pública elas são mais próximas da confiança e da reciprocidade

Se na sua essência, nas reformas da NGP preconizavam a desagregação das organizações públicas, a concorrência ou a competição intragovernamental e o foco em incentivos pecuniários atrelados ao desempenho (Dunleavy *et al.*, 2006), atualmente as orientações envolvem a visão holística e integrada da ação pública, a colaboração e a formação de redes, a ênfase em incentivos para além dos pecuniários, incluindo interdisciplinaridade e responsividade dos servidores perante à sociedade, como também o envolvimento e o engajamento da sociedade.

Destaca-se ainda a convergência dessas tendências com o conceito de governança nas organizações do setor público (Menicucci e Gontijo, 2016), uma vez que elas pressupõem a atuação em sociedades complexas e pluralistas como as atuais, fundamentada nas redes de parcerias e colaborações. Essa ampliação diversificada das formas de relacionamento estatal pode se materializar pelo compartilhamento de atividades e funções para agentes privados, buscando, primariamente, objetivos relacionados à eficiência e ao desempenho, como na primeira geração do movimento gerencialista ou com objetivos de democracia e *accountability*, próximos das iniciativas mais recentes.

Se a administração pública tradicional voltava-se para o usuário e a ênfase da NGP oscilou de cliente e, posteriormente, consumidor, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público.

Em relação ao papel do Estado, em vez de valorizar o isolamento da burocracia, aos moldes do modelo tradicional, ou a supremacia do mercado na provisão dos serviços públicos, o olhar volta-se ao fortalecimento da capacidade da burocracia em liderar esse processo, porém com uma relação mais interativa com a sociedade. Nesse sentido, a governança pública reconhece a importância da função estatal nas políticas públicas, mas não como único remador, e sim como direcionador (Sørensen, 2012). Essa concepção mais híbrida de administração pública reforça a relevância da liderança e do aparato estatal na provisão de serviços públicos, reconhecendo que a capacidade inovadora tende a ampliar-se quando articulada com atores sociais e da iniciativa privada, tanto nos processos deliberativos quanto na implementação e no controle das políticas públicas (Cavalcante, 2017).

Com base nessas tendências e características colaborativas, a governança tende a ampliar as capacidades estatais e as condições à inovação no setor público, como bem expõe Sørensen (2012) no trecho a seguir:

formas interativas de governança proporcionam uma forma de envolver atores relevantes para alcançar uma melhor compreensão da natureza desses problemas, estimulando e explorando seu compromisso de encontrar e implementar soluções viáveis e de avaliar a qualidade dos resultados de governança (...). A inovação é vista como impulsionada por interações institucionalmente estruturadas entre múltiplos atores com diferentes recursos, competências e perspectivas, e a tarefa dos gerentes de inovação é projetar condições institucionais que promovam e orientem essa interação (Sørensen, 2012, p. 218-219).

O papel do quadro funcional no setor público, portanto, no contexto da governança pública, depende do fortalecimento de capacidades interdisciplinares, de constante responsividade à sociedade, como também de liderança com componentes interativos.

4 CAMINHO A SEGUIR: RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS E AGENDA DE PESQUISA

Este artigo procurou contextualizar o conceito de governança dentro do debate contemporâneo da administração pública após as ondas reformistas baseadas na NGP. Diante da variedade de definições do termo (Levi-Faur, 2012), utilizou-se governança como reestruturação e alargamento das estratégias de relacionamento do setor público com a sociedade e os agentes privados (Menicucci e Gontijo, 2016).

Esse debate e essa linha de pesquisa são essenciais para superarmos visões estigmatizadas e excessivamente normativas que nortearam e continuam influenciando as discussões sobre o funcionamento do setor público.

A era pós-NGP, em vez de focar esforços reformistas de grande escala, pressupõe uma visão do funcionamento da máquina pública mais realista e equilibrada entre setor público, privado e sociedade civil. Assim, tende a impactar a aplicação dos princípios e das diretrizes (tendências) nos instrumentos de gestão e processos/serviços inovadores. Nessa direção, do ponto de vista da construção de capacidades de gestão para efetivação das políticas públicas convergente ao debate de governança, em diferentes graus e medidas, as ações governamentais devem considerar as seguintes recomendações:

- fomento à colaboração, às parcerias e às redes não restritas ao relacionamento intragovernamental, mas também formatos alternativos entre o setor público e a sociedade, o governo e o mercado e a sociedade e a iniciativa privada na provisão de serviços públicos;
- promoção de estratégias que ampliem as formas alternativas de *accountability* para além do burocrático (interno e externo) e o engajamento social no *policy-making*, seja de forma presencial, seja via iniciativas de *e-government*;
- fortalecimento de instrumentos de coordenação, sobretudo no núcleo de governo, para implementação de planos de governo de caráter holístico e integrado com monitoramento transparente do desempenho;
- seleção, formação e treinamento do quadro funcional do Estado e das lideranças voltadas para o aprimoramento de habilidades e competências para atuarem de forma interativa e responsiva em atividades nos diferentes arranjos de governança e em suas intercessões.

Do ponto de vista de agenda futura de pesquisa, esse panorama da gestão pública pode ser complementado por investigações mais detalhadas, sejam por estudo de casos, sejam por análises comparadas de políticas ou setores governamentais, acerca das características dos arranjos institucionais das políticas públicas. Além disso, é importante pesquisar as barreiras, os fatores facilitadores, como também os resultados e os impactos de experiências de ações e programas que inovaram na forma de estruturar e dividir as responsabilidades entre setor público, privado e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).
- CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.
- DOMMETT, K.; FLINDERS, M. The centre strikes back: meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, 2010-14. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 1-16, 2015.
- DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead: long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.
- GOLDFINCH, S. New Zealand: reforming a new public management exemplar? *In*: GOLDFINCH, S.; WALLIS, J. (Eds.). **International handbook of public management reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.
- GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Eds.). **Nordic administrative reforms: lessons for public management**. Berlin: Springer, 2016.
- HOOD, C.; DIXON, R. **A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? *In*: LEVI-FAUR, D. (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.
- POLLITT, C. Simply the best? The international benchmarking of reform and good governance. *In*: PIERRE, J.; INGRAHAM, P. (Eds.). **Comparative administrative change and reform: lessons learned**. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2010.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the neo-Weberian state**. Oxford: Oxford University Press, 2011a.
- _____; _____. **Continuity and change in public policy and management**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011b.
- SØRENSEN, E. Governance and innovation in the public sector. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.