

## A relação entre gestão de política pública e governança

Beck Ckagnazaroff, Ivan

*CAD-CEPEAD-FACE-Universidade Federal de Minas Gerais*

 ivanbeckoo@gmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017  
Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

---

### Resumo

Este artigo teórico trata da relação entre governança pública e gestão de políticas públicas. O objetivo é discutir a suposição de que o modo pelo qual uma política/projeto público é elaborado influencia a gestão do arranjo de governança dessa política/projeto, podendo assim afetar os resultados dessa política/projeto. Supõe-se que padrões de relações entre Estado e sociedade/mercado de determinado país podem se reproduzir na governança de uma política pública. Por outro lado, a atuação de atores relevantes dessa política pública pode contrapor tal influencia. Para tal se considera governança sob uma ótica interacionista, a partir das dimensões comando, coordenação e implementação propostas por Diniz (1997). No que se refere as relações entre Estado e sociedade/mercado podem ser caracterizadas pelo clientelismo, personalismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimentos e corporativismo. Tais gramáticas podem ser utilizadas em diferentes situações por um mesmo governo.

### Palavras –chave

governança, políticas públicas, gestão pública.

---

## Abstract

This article deals with the relationship between public policy process and public governance. It aims at discussing the supposition that the way a public policy is elaborated affects its governance. Main idea is that State-Society relationships patterns can be reproduced in a public policy governance. On the other hand, policy actors can counterpoise to that influence. Governance is here considered under an interacionist perspective in combination with the governance dimensions of command, coordination and implementation, suggested by Diniz (1997). The following relations between the State and society/Market are here considered: clientelism, personalism, bureaucratic insulation, universal procedures and corporativism.

## Keywords

Governance, public policy, public management.

---

## Introdução

Este artigo trata da relação entre governança pública e gestão de políticas públicas. Basicamente, governança pode ser entendida como processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na consecução de objetivos públicos. Este tema vem ganhando cada vez mais atenção da academia nos últimos anos. Diferentes países têm passado por reformulações nos seus respectivos aparelhos públicos. Tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, é possível identificar duas preocupações. Uma voltada para a melhoria da eficiência e eficácia das suas respectivas administrações públicas seja através de privatizações, contratações junto ao setor privado ou parcerias com setor voluntário; seja por meio de estratégias relacionadas às redes de políticas públicas, à descentralização e à participação cidadã. A outra voltada para a democratização da administração pública. No que se refere às pesquisas sobre este assunto, pode-se afirmar que existe uma variedade de perspectivas. O objetivo deste ensaio é discutir a relação entre processo de política pública e a governança desse mesmo processo, que pode assim afetar os resultados dessa política/projeto. O que se verifica é o estabelecimento de arranjos entre atores da administração pública e atores de mercado e da sociedade civil, que buscam tornar a realização de objetivos públicos mais efetiva e legítima. Por outro lado, emerge uma preocupação com a transparência dos processos, a prestação de contas, a representatividade de tais articulações, na medida em que esses processos envolvem recursos públicos e buscam responder a demandas da sociedade. O que está por trás desta preocupação é um questionamento sobre até que ponto tais arranjos de governança de política pública seriam influenciados pelo modo pelo qual uma política foi decidida e elaborada. Ou seja, uma determinada política pública pode ser objeto de um arranjo organizacional e processo que visa a sua devida implementação em termos de efetividade e em termos de legitimidade, mas cabe refletir se a despeito desse esquema de governança, em que extensão o modo pelo qual essa política pública foi decidida e elaborada afeta a sua implementação. Para tal se considera governança sob uma ótica interacionista, a partir das dimensões comando, coordenação e implementação utilizadas por Diniz (1997). No que se refere as relações entre Estado e sociedade/mercado podem ser caracterizadas pelo clientelismo, personalismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimentos e corporativismo. Tais gramáticas podem ser utilizadas em diferentes situações por um mesmo governo em diferentes políticas, por outro lado se espera que atores seja de mercado seja da sociedade civil respondam, de acordo com seus interesses e recur-

tos, a tais abordagens, o que pode significar que a gestão de uma certa política possa ser mais ou menos conflitiva ou integrada. O artigo está dividido da seguinte maneira: a primeira seção trata do entendimento adotado aqui sobre políticas públicas, a segunda seção trata da governança pública e sua relação com política pública e a última seção é a conclusão.

## 1. Uma perspectiva sobre políticas públicas

O termo política pública pode englobar diferentes significados seja para o termo como um todo seja para as palavras que compõem o termo de modo isoladas. Para fins deste ensaio é utilizado o conceito de política pública proposto por Hogwood e Gunn (1990:23-24): ela é subjetivamente definida por um observador como sendo tal e é usualmente vista como uma série de padrões de decisões relacionadas que tiveram contribuições de muitas circunstâncias e de influências de pessoas, grupos e de organizações. O processo de política pública envolve vários sub-processos e pode durar um período considerável de tempo. Os objetivos dela podem ser identificáveis em período relativamente inicial do processo mas eles podem mudar ao longo do tempo, e em certos casos, podem ser definidos de modo retrospectivo. Os resultados de uma política demandam estudos e podem ser comparados e contrastados com as intenções dos elaboradores da política. A inação acidental ou deliberada pode afetar um resultado da política. O estudo da política demanda um entendimento do comportamento envolvendo a interação dentro das organizações e entre membros de diferentes organizações. O adjetivo público se refere ao fato de que a política pública foi gerada, ou ao menos processada dentro de esquema de procedimentos, influências e organizações governamentais. Além disso deve-se considerar o comentário Hill e Hupe (2009:5) de que uma política pública é uma resposta específica para um problema específico da sociedade, ou seja, é importante considerar o contexto no qual o processo de política pública ocorre.

De acordo com o escopo deste ensaio o contexto aqui se refere ao modo pelo qual atores estatais e governantes interagem com a sociedade. Segundo Nunes (1997) podem ser identificados certos padrões institucionalizados de relações ou "gramáticas" nessas interações. Dentre delas tem-se o clientelismo entendido aqui como "um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas". Tais unidades são agrupamentos ou redes com base em relações pessoais fundamentadas em troca generalizada. Tais unidades buscam o controle de recursos dentro de certo território. Essas redes não possuem embasamento legal e os seus arranjos hierárquicos se fundamentam em consentimento individual (parafrazeando Nunes, 1997). Elas são personalistas e se estendem aos partidos políticos, burocracias e cliques. Elas se constituem em relações que cortam a sociedade de cima em baixo, percorrendo toda a estrutura política. Os recursos públicos é o combustível principal para o funcionamento desse tipo de rede (Nunes, 1997).

Cabe ressaltar aqui a questão do personalismo. A perspectiva adotada aqui não o considera relacionado apenas com o clientelismo. Agrega-se a esta visão a noção apresentada por Motta (2007:89) de que ele é um fator cultural onde o poder é considerado como "centrado na figura de um líder, um dirigente, e não como resultado da gestão de recursos inerentes a estruturas formais". O personalismo decorre da desigualdade social e é fomentada por práticas de exclusão e pela adoção e manutenção do elitismo, que consiste na ideia de que algumas pessoas seriam por natureza "mais capazes que as outras" (Motta, 2007:89). Pode-se conectar o personalismo com a prática da descontinuidade administrativa. O personalismo elitista favorece a fragilização de instituições que passam a funcionar de acordo com as pessoas que as dirigem. Desse modo a troca da pessoa responsável por uma instituição muda "profundamente políticas e compromissos institucionais" (Motta,

2007:90). Os novos dirigentes ao decidirem de acordo com suas opções pessoais desconsideram tanto aquilo que é racionalmente estabelecido quanto alternativas e ganhos apresentados pelos seus sucessores. O discurso é de que a descontinuidade é necessária para inovação. De fato, ela serve mais para prover acesso a recursos públicos a outros grupos de poder e ressaltar a liderança de uma pessoa do que para modernizar a gestão (Motta, 2007).

Uma outra gramática relevante é o universalismo de procedimentos. Baseado em normas de impersonalismo, direitos iguais diante das leis, e checks and balances, ele seria um mecanismo a ser utilizado para deter atitudes voltadas pra favorecimentos pessoais (Nunes, 1997) e garantir decisões baseadas em referências técnicas.

O insulamento burocrático, por sua vez, é um modo de atuação por parte das elites tecnoburocráticas e econômicas de pensar e implementar políticas de desenvolvimento, evitando o relacionamento com grupos políticos e desse modo os processos de barganha que poderiam prejudicar a qualidade das decisões e ações técnicas. Ele se constitui em um processo pelo qual se protege o núcleo técnico do Estado contra a influência do público e de outras organizações intermediárias. Ocorre uma diminuição do espaço onde demandas populares, do legislativo e de partidos políticos podem exercer um papel, como o de apresentar demandas e/ou questionar propostas do governo. As agências insuladas operam em um contexto complexo onde a informação é um recurso valioso e é importante estabelecer coalizão formada com determinados atores externos para se obter recursos adicionais para a consecução de metas e o fortalecimento da "proteção do núcleo técnico contra ruídos do mundo exterior" (Nunes, 1997:34). O que se observa é que o insulamento burocrático não é processo apolítico, na medida em que "agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores" externos à máquina pública, com a finalidade de se obter condições de execução de projetos.

O Corporativismo pode ser entendido "como um sistema de intermediação de interesses" em que grupos organizados em categorias específicas, "compulsórias, funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios" (Schmitter, 1979, apud Nunes, 1997:40). Aqui se tem um processo de políticas públicas relativamente fechado baseado em códigos formais legalizados e semi-universais onde apenas os grupos licenciados pelo Estado atuam (Klijn, E.-H., 1997).

A política pública é usualmente pensada em fases ou em estágios que interagem umas com as outras, a denominada abordagem de ciclo de políticas públicas. Para fins heurísticos considera-se aqui, como pano de fundo, o ciclo de políticas públicas seguintes fases (baseado em Pollard, A.; Court, Jr, 2005): a formação da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.

Por outro lado, reconhece-se os limites de se pensar em termos de fases. Por exemplo, ela cria uma imagem artificial da política pública, exagera a natureza racional do processo e fornece uma imagem falsa de um processo que não é uma correia transportadora onde na qual a formação de agenda acontece em uma ponta da correia e a implementação e avaliação ocorrem na outra ponta final da correia (Parsons, 2001).

Alguns aspectos do conceito de políticas públicas podem ser considerados como: o papel que diferentes pessoas, grupos e organizações podem ter tanto na elaboração quanto na implementação de uma política que por sua vez é entendida como um processo, além do olhar sobre interação entre aqueles diferentes atores. Tais pontos servem de ligação com a concepção interativa de governança adotada neste ensaio. e o modo

pelo qual tais aspectos ganham corpo na realidade podem afetar a governança de uma determinada política. A próxima seção busca simultaneamente conceituar governança e relacioná-la com política pública.

## 2. Governança e políticas públicas

Basicamente, governança pode ser entendida como processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na consecução de objetivos públicos. Este tema vem ganhando cada vez mais atenção da academia nos últimos anos. Diferentes países têm passado por reformulações nos seus respectivos aparelhos públicos, seja em parte da Europa, na América do Norte, seja na América Latina, por exemplo. No caso, tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento, a preocupação é basicamente melhorar a eficiência e eficácia das suas respectivas administrações públicas seja através de privatizações, contratações junto ao setor privado ou parcerias com setor voluntário; seja por meio de estratégias relacionadas às redes de políticas públicas, à descentralização e à participação cidadã.

O que se verifica é o estabelecimento de arranjos entre atores da administração pública e atores de mercado e da sociedade civil, que buscam tornar a realização de objetivos públicos mais efetiva e legítima. Por outro lado, emerge uma preocupação com a transparência dos processos, a prestação de contas, a representatividade de tais articulações, na medida em que esses processos envolvem recursos públicos e buscam responder a demandas da sociedade. Tais processos são diferentes entre os países. Como afirmam Peters e Pierre (1998), eles são influenciados pela formas que as relações entre Estado e sociedade tiveram ao longo das suas respectivas histórias.

O desenvolvimento das sociedades de bem-estar europeias tem sido caracterizado pela crescente complexidade, dinâmica e diversidade. Segundo Kooiman e van Vliet (1993:58), esse processo tem apresentado sérios problemas às instituições sociais e políticas de governo. Seus modos de intervenção, métodos e instrumentos de políticas públicas não são adequados para esta nova realidade. Em consequência, a efetividade e legitimidade desses governos sofrem grandes questionamentos. Se por um lado essas mudanças diminuem a crença na capacidade de governar dos governos, por outro elas não atenuam a necessidade de resolução dos problemas coletivos. As necessidades básicas têm sido satisfeitas para grande parte da população desses países (qualidade de vida, educação, saúde e habitação), mas novos problemas coletivos surgem decorrentes da complexidade, dinâmica e diversidade existente nessas sociedades como, por exemplo, poluição ambiental e desemprego massivo e de longo prazo. Como exemplo pode-se acrescentar a questão dos imigrantes de outros continentes que também coloca o desafio de assimilá-los à economia e ao sistema de bem-estar social.

Este processo significa que as relações entre o Estado e seu ambiente; entre cidadãos, governos e empresas, estão mudando consideravelmente. É uma realidade que não comporta nem a idéia de um Estado que se retire unilateralmente e nega essas demandas e nem a crença na capacidade de auto-governo de outros atores sociais. Daí o esforço, segundo Kooiman e van Vliet (1993:58), de se buscar modos alternativos de governo e governança, nos quais interações entre governo e sociedade e entre atores públicos e privados são aspectos centrais, nos quais intervenções políticas e administrativas e formas sociais de governança se relacionam.

Desse modo, governança, de acordo com estes autores, é um padrão ou estrutura que emerge em um determinado sistema político-social como o resultado comum de intervenções de todos os atores envolvidos/interessados. O conceito expressa a criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação de uma multiplicidade de atores governamentais, sociais e políticos capazes de se influenciarem (Kooiman; Van Vliet: 1993:64). Governar, no contexto dessas sociedades euro-

péias, pode ser visto como, principalmente, esforços de ativar e coordenar atores sociais de tal maneira que intervenções públicas, da sociedade civil (como ONG's e organizações filantrópicas) e das organizações privadas, respondam às necessidades decorrentes do esforço de tratar adequadamente os problemas e fazer uso das oportunidades presentes nas sociedades contemporâneas. Esta tarefa específica do governo moderno se concretiza em arranjos societários e administrativos baseados na noção de rede. Os governos, nesta perspectiva, são responsáveis pela ação político-administrativa direta como também pela qualidade dessa ação (Kooiman and Van Vliet, 1993:64).

Nessa perspectiva interativa, governar se tornou um processo predominantemente de coordenação e de influência em interações social, política e administrativa. Ele está direcionado para gerenciar interesses sociais e criar possibilidades e limites para os atores e sistemas sociais se auto-organizarem. O ponto-chave é como a cooperação na prática pode levar ao fortalecimento de metas comuns e como criar arranjos de tal modo que o esforço de governar, por parte do Estado, e a auto-organização, por parte da sociedade, possam ser complementares.

Em termos teóricos Peters e Pierre (1998:231-233) salientam alguns pontos básicos no debate sobre governança. O primeiro deles é que ela é um elemento relevante de um sistema político democrático. As formas de governança recentes, tais como redes, parceira, inclusão do terceiro setor, buscam superar problemas decorrentes do que eles denominam de formato tradicional de governança que é o modelo hierárquico.

O segundo ponto é que ao trabalhar com governança se está trabalhando com processos. Ao se tentar compreender tal tema é necessário observar e interpretar o processo pelo qual ela se desenvolveu e a relativa influência dos atores envolvidos nele. O terceiro ponto é que a perspectiva adotada em governança é interorganizacional e reflete diversos modos de se realizar os interesses públicos.

Outro ponto é que governança se preocupa em manter os recursos do setor público sobre certo controle político e desenvolver estratégias para sustentar a capacidade de atuar do governo junto a outros atores. Finalmente, a governança não se origina da mesma bagagem ideológica que o New Public Management (NPM). Enquanto o NPM demanda mudanças culturais profundas, novas formas de governança podem ser implementadas sem tais mudanças.

Como qualquer outro modelo de serviço público, a governança é derivada da cultura política na qual ela está incorporada. A emergência de esquemas de governança em determinado país deve ser considerada em relação a natureza histórica da administração pública e das relações entre Estado e sociedade desse país (Peters e Pierre, 1998:234).

### 3. Dimensões da governança

Abordagem proposta aqui parte de Diniz (1999:196), que preocupada com a melhoria da eficácia do Estado, salienta na sua argumentação a atuação do governo ao definir governança como "capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas". Para Diniz (1997:89), a governança trata do "conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade", o que demanda uma ampliação e aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração dos interesses presentes no processo, ou seja, engloba questões relacionadas "à padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais e políticos". Isso requer que o Estado se torne mais flexível, descentralize suas funções, transfira responsabilidades e amplie o leque de atores

participantes, sem descuidar dos meios de controle e supervisão. A preocupação da autora é relacionar o processo de reforma do Estado com o processo de democratização da administração pública. Segundo a autora, os componentes principais da governança são: o comando, a coordenação e a implementação (Diniz, 1997:38-39).

O componente relacionado à capacidade de comando do governo se refere a “assumir a direção efetiva do processo de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades”, de tal modo que elas tenham continuidade ao longo do tempo. Além disso, significa que o governo seja capaz de estabelecer as estratégias gerais de ação, as diretrizes que servirão de norte para as decisões governamentais (Diniz, 1997:40).

No entanto, nos processos de governança no setor público, se estabelecem redes de arranjos mais descentralizados com a criação de subunidades para a melhor execução das tarefas. Nas organizações que descentralizam a autoridade, os gestores possuem poder e recursos para implementar decisões consideradas importantes por eles e adequadas para a organização (Gibson, Ivancevich, Donnelly, 1996).

Nesse sentido, de acordo com Schneider (2005:34), “o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social”. Assim, há vários atores sociais subdivididos para realizar as tarefas do Estado, criando relações verticais e horizontais entre eles. Nesse sentido, comando pode ser compartilhado por atores do governo e sociedade civil. Assim, considerando a visão de Diniz (1997) de comando, o enfoque nessa dimensão, pode se dar no modo pelo qual um governo exerce o comando nos processos de governança existentes e como se dá o envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nesse aspecto. Este ponto é importante já que a depender do grau de centralização do processo decisório, como no caso de insulamento burocrático, isto pode afetar o envolvimento dos atores interessados as decisões tomadas podem ter sua legitimidade questionada. Também se considera necessário considerar a existência de práticas clientelistas por parte do executivo que podem influenciar o processo de políticas públicas e nesse caso o arranjo de governança se tornar apenas uma correia de transmissão de vontade política do poder central em direção a grupos específicos a serem atendidos visando retorno político no futuro. No que se refere ao comando é importante perguntar sobre quais atores estão envolvidos e como se relacionam para que seja possível entender o processo.

Outra dimensão da governança se refere à capacidade de coordenação do Estado. Ela está relacionada à integração entre diferentes áreas de governo e entre elas e os atores privados (lucrativos ou não). A preocupação aqui é obter coerência e consistência das políticas de governo. Referem-se, de um lado, a capacidade de ajustes entre programas focalizados e setoriais e, de outro, ao ajuste entre programas de maior alcance e abrangência. Além desses aspectos, coordenação implica, também, administrar conflitos de interesses de tal modo que os compatibilize com a racionalidade governativa baseada em função de um projeto coletivo. Esse projeto coletivo corporifica o que a autora denomina de interesse público, decorrente do esforço de compatibilizar as diversas e contraditórias demandas sociais. Isto significa que o sistema político e as elites governantes sejam capazes de lidar com o dissenso e o conflito, através da negociação e o compromisso (Diniz, 1997: 40-41).

A preocupação com coordenação leva ao conceito de redes de políticas, utilizado aqui como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que se formam ao redor de problemas e/ou programas de políticas públicas (Klijn, 1997: 30). Processos de políticas públicas em redes estão relacionados à

cooperação ou não-cooperação entre atores interdependentes com diferentes e muitas vezes conflitantes racionalidades, interesses e estratégias. Esses processos não são vistos como a implementação de metas estabelecidas ex-ante, mas como processos de interação no qual os atores trocam informações sobre problemas, preferências e meios e negociam metas e recursos. A concretização da ação coletiva para estabelecer um propósito comum ou superar ameaças comuns é considerada como critério de sucesso da rede (Kickert; Klijn; Koppenjan, 1999).

Já que rede implica interação entre diferentes atores, tanto a ideia de ator quanto a de ação coletiva são relevantes. Aqui atores ou agentes (sejam atores humanos ou atores organizacionais) são definidos como entidades capazes de formular propósitos, de tomar decisões e de se engajar em ações (Sibeon; 1997). Cabe salientar que Estado não é um ator. Segundo Smith (1993) não é o Estado que age, mas atores do Estado dentro de partes específicas do Estado. Esses atores, segundo Sibeon (1997), podem ser tanto indivíduos quanto organizações (atores sociais). Essa posição é diferente da de Smith (1993) que apenas considera os indivíduos dentro dessas agências, atuando a partir de seus papéis institucionais que decidem e atuam. Neste trabalho, seguindo a perspectiva de Sibeon (1997) tanto indivíduos, como diferentes organismos de governo, seja estadual ou de prefeituras, do setor privado e da sociedade civil serão considerados como atores.

Por sua vez ação coletiva é entendida como um processo onde atores se organizam para processos decisórios conjuntos em relação a um ou mais propósitos e, nesse processo, cedem um pouco de sua autonomia e liberdade de ação a favor das decisões conjuntas relacionadas àquele propósito (Bogason, 2001). Cabe considerar aqui que os atores atuam em um determinado contexto, em outras palavras, o que Sibeon (1997: 68-69) denomina de condições sociais. Elas não são estruturalmente predeterminadas e nem necessariamente efeitos de uma totalidade social ou de uma "necessidade sistêmica".

As condições sociais são, em algum sentido, o resultado de mudança social e de consequências intencionais e não-intencionais da ação social. Elas podem ser fatores limitadores ou facilitadores e sempre têm implicações para os atores nas situações nas quais eles estão envolvidos (Sibeon, 1997: 68-69). Políticas públicas são formadas, embora não totalmente determinadas, pelas condições sociais. O que os atores desejam fazer, o que decidirão fazer e o que eles serão capazes de fazer, são de várias maneiras influenciadas pelas condições sociais que, por sua vez, podem ser modificadas pelas ações desses atores.

No que se refere às causas de falhas na aplicação do modelo de rede em políticas públicas elas se referem inicialmente à falta de incentivo para cooperar e a inexistência de bloqueios contra ação coletiva. Além disso, as metas propostas podem ser vagas e não desafiadoras. Atores relevantes podem estar ausentes da rede enquanto outros atores podem desencorajar a participação de agentes considerados necessários ao sucesso da rede. Informações sobre as metas, os meios e os atores podem faltar. A inexistência de poder decisório e falta de comprometimento dos atores em relação ao objetivo comum são, também, fatores de insucesso das redes (Kickert; Klijn; Koppenjan, 1999).

Segundo Peters (2003:7-8) se de um lado as redes são inclusivas e fornecem acesso a um conjunto mais amplo possível de interesses sociais e econômicos, de outro, o processo decisório tende a ser difícil. Embora as redes possuam a virtude da abertura, elas carecem de concordância sobre os mecanismos decisórios em relação a demandas conflitantes e ideias que, muitas vezes, provêm da inclusão criada. Se a ideia de rede é ter alguma deliberação e envolvimento, então, regras formalizadas podem enfraquecer o aspecto democrático existente na sua estrutura. Por outro lado, instituições formais de governança política possuem regras institucionalizadas, como a regra da maioria simples, que permitem as tomadas de decisão mesmo em situação de conflitos.

No entanto, se uma rede de política pública não é inclusiva e é definida a partir de determinadas ideias e concepções profissionais existentes em uma área de política pública isto pode tornar o processo decisório mais factível dentro da rede. Mas tais decisões podem não ser aceitas por grupos da sociedade que possuem preocupações legítimas em relação à política pública em questão.

Para Peters (2003: 7-8) esta discussão salienta o problema que a democracia pode ter em processos de governança. A dúvida que aparece se refere a accountability por parte da rede.: em que extensão os atores que decidem em seus próprios nomes e em consulta com outros atores podem ser responsabilizados pelas decisões e pelos resultados dessas decisões? A questão da accountability pode refletir problemas de personalismo por parte do chefe do executivo que pode dominar o processo de seleção dos atores que comporiam a rede. Na outra ponta, a composição de uma rede pode ser orientada por questões técnicas, refletindo insulamento burocrático, mas com riscos de déficit político.

Finalmente, a capacidade de implementação se refere às condições do Estado de mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos que são exigidos para a execução de suas decisões. Para tal é necessário que os recursos estejam disponíveis. Se não, deve-se criá-los e, também, levar em conta os recursos decorrentes da competência técnica e excelência do quadro administrativo. Além desses aspectos, é importante garantir as condições de sustentação política das decisões. Considera-se que a implementação possui um caráter eminentemente político e que, desse modo, ela exige uma estratégia de manutenção de canais abertos tanto com a sociedade quanto com o sistema representativo como, por exemplo, os partidos políticos e o poder legislativo (Diniz, 1997:42).

A implementação pode ser considerada a partir de duas perspectivas: top-down e bottomup. Na perspectiva top-down existe uma separação entre a elaboração e a implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, a implementação pode ser entendida como “aquelas ações de indivíduos (ou grupos) públicos ou privados direcionadas para a realização de objetivos estabelecidos em decisões anteriores da política” (Ham; Hill, 1983: 98). Política pública na perspectiva top-down não é percebida como um processo, e sim como “um jogo de uma só rodada” (Silva; Melo, 2000) em que ações governamentais são realizadas de cima para baixo.

O que se percebe é que a abordagem top-down de implementação parte de uma referência de análise considerada irrealista, que é a ideia da “administração perfeita”(Ham; Hill,1993). A ideia de administração perfeita se refere “à condição na qual elementos externos de disponibilidade de recursos e aceitação política estão conjugados com a administração para produzir uma implementação perfeita de políticas públicas” (Ham; Hill, 1993). Em resumo, a administração pública seria um “mecanismo operativo perfeito”, pelo qual se conseguiria uma implementação de acordo com o estipulado na elaboração da política. Desse modo, os problemas de implementação aparecem como “desvios de rota” (Silva ; Melo, 2000)

A abordagem bottom-up do ciclo de políticas públicas procura ser mais realista e aplicável (Lane, 1993). Parte-se da concepção de que a administração não é perfeita. Nem sempre os recursos externos estão disponíveis no tempo e na qualidade requisitados. O apoio político a projetos e programas demanda negociação que nem sempre é frutífera, podendo gerar conflitos de difícil solução. Outro aspecto é que a informação não é necessariamente de boa qualidade e, por outro lado, o administrador é limitado na sua capacidade de trabalhar esta informação.

Segundo Sabatier (1986; apud Silva e Melo, 2000) esta perspectiva procura salientar os incentivos que levam os implementadores a seguir os objetivos da política, seja em termos normativos, seja em termos operacio-

nais. Enquanto os modelos top-down estão preocupados com o controle e responsabilidades a serem respeitadas pelo implementador, os modelos bottom-up salientam a confiança depositada no implementador. Desse modo, os modelos bottom-up procuram garantir um grau de liberdade para o implementador que lhe permita lidar com as incertezas em relação ao ambiente através da flexibilidade e do aprendizado. Caso se dê muita atenção à responsabilidade, corre-se o risco, segundo esta ótica, de se estabelecer muitas restrições ao implementador impedindo-o de selecionar a alternativa mais conveniente para a realização dos objetivos (Lane, 1993).

Por outro lado, se muito espaço é dado à confiança depositada nos implementadores, eles atuam com pouquíssimas restrições e podem até substituir os objetivos originais por outros. Nesse sentido, emerge a necessidade de se entender o processo de implementação como uma combinação de responsabilidade e confiança tanto na relação entre atores da sociedade civil/mercado e o setor público como na relação entre políticos e funcionários públicos.

Viana (1996) considera que as fases de formulação e implementação (fase exatamente posterior) constituem os dois momentos mais importantes na formulação de políticas. Sendo assim, o sucesso de uma política seria determinado pelo grau de interação entre formuladores, implementadores e público-alvo das políticas. Essa interação poderia se traduzir, segundo Viana (1996), na participação dos implementadores na fase de formulação, a fim de se aumentar a clareza da política e reduzir resistências.

A decisão do modo pelo qual a implementação será realizada é tarefa do implementador, em relação a qual ele deve prestar contas, mas, ao mesmo tempo, sobre o qual ele deve ter autonomia de ação. Essa autonomia deve lhe permitir utilizar sua capacidade para julgar sobre os meios necessários para a realização dos objetivos e adaptar o programa/projeto às demandas ambientais, garantindo assim flexibilidade (Lane, 1993).

A implementação passa a ser considerada como um processo, em que decisões relevantes para o sucesso da política serão tomadas e não apenas "implementadas", em um contexto de conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, ambiguidades legais, brechas e omissões de normas operacionais. Assim, a implementação é considerada como criadora de políticas, constituindo fonte de informação para a formulação de políticas. A idéia de avaliação como instrumento de correção de rota é substituída, então, pela noção de aprendizado na implementação de uma política pública, que leve à constante reformulação.

Nesse sentido, o processo de políticas públicas deve representar um campo estratégico em que não há distinção entre os implementadores, os formuladores e até mesmo a população alvo de um determinado programa. Este campo estratégico pode ser interpretado, então, por conceitos como o de redes de implementação, que supõe que as políticas públicas sejam implementadas por meio de redes de agentes públicos e não-governamentais, sob o âmbito de um campo interorganizacional.

Nesta perspectiva, o ciclo de políticas públicas "é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação a política; e por 'nós críticos'" (Silva e Melo, 2000). Estes nós críticos se referem à conjugação de questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais e, a partir de tal conjugação surge uma espécie de "crise", um momento de aprendizado na dinâmica do programa. Assim a atenção deve se dar no modo como que o governo articula, garante e utiliza os recursos necessários para a realização das políticas/projetos; como se dá o processo de obtenção de apoio político às políticas/projetos a serem implementados e como dimensões de comando e coordenação afetam a implementação. Assim, o tipo de relacionamento entre governo e sociedade pode influenciar não só a elaboração

quanto a implementação de uma política pública. Apesar de toda uma preocupação com as questões técnicas e de modelos passíveis de serem adotadas, elas podem ser afetadas por determinada gramática mais ou menos democratizante, mais ou menos preocupada seja com a eficiência seja com a efetividade de determinada política.

Visto que uma questão importante para o sucesso das políticas públicas é a interação entre formuladores e implementadores, a coordenação de todo o processo merece atenção. Rua (1997) coloca que políticas que envolvem diferentes níveis de governo e mesmo aquelas políticas que envolvem apenas o nível local, mas que dependem de vínculos de diferentes organizações e agências públicas são de difícil controle e exigem grande cooperação, demandando conseqüentemente, eficaz coordenação. Nestes casos, deve haver uma adequada comunicação entre os atores e estes devem seguir plenamente os comandos da coordenação para que a política seja implementada com sucesso (Rua, 1997).

Rua (1997) ressalta que os coordenadores de uma política devem estar atentos ao tipo de política que está sendo implementada e na arena política que está configurada naquele momento, o contexto inter e intra-organizacional dentro do qual ocorre a implementação também é importante, bem como o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer seu impacto. Todos estes fatores influenciam o andamento das políticas e, portanto, devem ser tratados com cuidado pela coordenação. Em resumo, percebe-se pelo apresentado que ao se estudar governança, a partir das dimensões sugeridas por Diniz, é que elas podem ser tratadas como dimensões que se inter-relacionam ao longo do processo.

O resultado de processos de governança, nessa perspectiva, depende do modo pelo qual os arranjos institucionais estabelecidos dão conta de: a) abafar ou mitigar ações clientelistas e tentativas de captura de esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; b) criar práticas e estruturas horizontais de participação capazes de fomentar capital social; c) dotar de poder grupos sociais em contextos de vulnerabilidade e exclusão para atenuar o efeito decorrente das relações assimétricas de poder; e d) fortalecer os laços associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas para fomentar as relações de interação entre os diferentes atores presentes na esfera pública (Santos Júnior, Azevedo; Ribeiro, 2004:19-20).

Considerando os comentários de Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) e Santos Júnior (2001) cabe aqui acrescentar os comentários de Levy (2002: 180-181) sobre governança. Para a autora, a governança teria os seguintes aspectos: a) envolve a participação de instituições e atores de diferentes esferas de governo; b) as fronteiras e as responsabilidades estabelecidas entre os atores são menos nítidas na área de ação social e econômica; c) reflete uma interdependência entre os poderes das instituições envolvidas na ação coletiva; d) supõe a participação de redes de atores autônomos; e e) parte do princípio de que é possível agir sem se fazer uso do poder ou autoridade do Estado. O papel deste é de "orientar e guiar a ação coletiva".

Ao se falar de interdependência de poderes, o que se está querendo dizer é que as organizações responsáveis pela ação coletiva dependem umas das outras e que, para se conseguir a realização de seus objetivos, é necessário a troca de recursos e negociação de sua participação em empreendimentos comuns. Finalmente, as regras tanto das relações quanto do contexto maior, também podem influenciar o resultado dessas trocas, além dos recursos dos participantes (Levy, 2002:80).

No entanto, como pode ser depreendido tanto das observações feitas por Levy (2002) quanto daquelas feitas por Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004:9-20), sobre os fatores que podem afetar os arranjos de governança, deve-se considerar a possibilidade de insucesso desses arranjos. Segundo Levy(2002:194) isto ocorre

mesmo quando o governo elabora regras de funcionamento adequadas. Os conflitos existentes nas relações entre organizações da sociedade civil, como também as insuficiências das instituições que realizam a ligação entre setores público, privado e voluntário podem levar ao fracasso. Além disso, fatores como equívocos das instâncias dirigentes, diferentes calendários e horizontes de ação dos diferentes atores, podem tanto favorecer ou prejudicar a governança. O que se verifica é a concorrência de aspectos organizacionais e políticos que afeta de um modo ou de outro a governança.

Cabe agora recuperar as dimensões de governança apresentadas por Diniz (1999). As dimensões que ela apresenta (as capacidade de comando, coordenação e de implementação) podem servir como eixos de análise para a relação entre política pública e governança. Da mesma maneira que os processos de políticas públicas, os arranjos de governança podem se demonstrar complexos por diversos motivos. Dentre eles cabe citar, além dos tipos de relacionamento entre atores estatais e sociedade, a diferenciação política-organizacional entre as organizações envolvidas, divisão confusa de responsabilidade, divergência de interesses, dentre outros. Nesse sentido, a abordagem de Diniz (1999) pode ser útil na medida em que as dimensões que ela apresenta possam ser consideradas como relevantes para processos que se pretendem efetivos mas também participativos além de ser uma porta de entrada para perspectivas que busquem combinar administração e política em análise e gestão de arranjos de governança.

#### **4. Comentários finais**

Pensar a relação entre política pública e a governança de seu processo significa olhar para além de questões técnicas e voltadas para modelos decisórios. Significa dar atenção a padrões de relacionamento político-cultural existente entre governantes e a sociedade, incluindo atores de mercado. Tais padrões podem se fazer presentes em diferentes momentos de um processo de política pública, afetando positivamente ou negativamente a política. Nesse sentido, o entendimento de uma política e de sua governança implica em entender não só como os diferentes atores se relacionaram ao longo do processo de política pública, mas como tal relacionamento influenciou tal processo, ou pelo menos uma fase de tal processo. Existe o risco de arranjos de governança se tornarem palcos de reprodução de padrões não democráticos de relacionamento entre atores de Estado e atores da sociedade civil e do mercado. Se existe uma preocupação por parte da literatura da necessidade de governança em rede como meio de melhoria de eficiência, eficácia é necessário atentar para a garantia de processos de accountability e participação mais ampla de atores interessados para garantir um caráter democrático ao processo. Por outro lado, ao se atentar para a garantia da democracia não se pode descuidar da administração do processo já que ela pode garantir que o serviço seja devidamente prestado. Nesse sentido, a governança pode ser um meio de combinar administração e política em prol da sociedade. ■

## Referencias

- Bresser Pereira, Luís Carlos. 1997. "Política e insulamento burocrático no Brasil". Prefácio em Nunes, Edison. A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Bogason, Peter. 2000. Public policy and local governance institutions in Post modern society, Cheltenham, Edward Elgar.
- Diniz, Eli. 1999. Crise, reforma do Estado e governabilidade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90." em Diniz, Eli E Azevedo, Sérgio de (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: UnB/ENAP.
- Gibson, James. L.; Ivancevich, John.M.; Donnelly, James. 1996. Las organizaciones: comportamiento, estructura, procesos. 8ª ed. Mc Graw Hill.
- Ham, Christopher., Hill, Michael. 1993. The policy process in the modern capitalist state. London, Harvester Wheatsheaf, 2 ed. 210 p.
- Hill, Michael; Hupe, Peter. 2009. Implementing Public Policy. London, Sage, second edition.
- Hogwood, Brian W.; Gunn, Lewis. A. 1990. Policy Analysis for the Real World. Oxford, Oxford University Press.
- Klijn, Erik –Hans. 1999. "Policy networks: an overview" en Kickert, W. J. M.; Klijn, Erik.; Koppenjan, Joop F. M. (orgs) Managing complex networks: strategies for the public sector. London. Sage Publications. p. 14-34.
- Kooiman, Jan and van Vliet, M. 1993. "Governance and public management" en Eliassen, Kjella and Kooiman, Jan (eds) Managing public organizations - lessons from contemporary european experience, London, Sage: 58-72.
- Lane, Jan Erik. 1993. The public sector: concepts, models and approaches. Londres, SAGE publications.
- Levy, Evelyn. 2002. "Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União" en Spink, Peter et al (orgs). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo. Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV – EAESP: 175-195.
- Nunes, Edison. 1997. A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Parsons, Wayne. 2001. Public policy – an introduction to the theory and practice of policy analysis, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company.
- Peters, Barry. G. and Pierre, Jon. 1998. "Governance without government? Rethinking Public Administration"; Journal of Public Administration Research and Theory 8:2: 223-243.

- Peters, Barry. G. 2003. "The capacity to govern: moving back to the center?" – VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, Oct.
- Pollard, Amy. and Court, Julius. 2005. How civil society organisations use evidence to influence policy processes: A literature review, London, Overseas Development Studies.
- Rua, Maria das Graças. 1997. "Análise de políticas públicas: conceitos básicos". Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID.
- Santos Júnior, Orlando. A. dos. 2001. Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN-FASE.
- Santos Júnior; Azevedo, S. de e Ribeiro; Luís Cesar de Queiroz. 2004. "Democracia e gestão local; a experiência dos conselhos municipais no Brasil"; In: Santos Junior, Orlando Alves; Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz e Azevedo, Sérgio de (orgs) Governança democrática e poder local, Rio de Janeiro, Revan: 11-56.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top down and bottom up approaches to implementation research". Journal of public policy", n. 6, apud Silva, Pedro. L. B., Melo, Marcus. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP.
- Schmitter, Philippe C. 1979. "Still the Century of Corporatism?" In: G. L. Lehmbruch and P. Schmitter (orgs.), Trends Toward Corporatist Intermediation, London, Sage.
- Sibeon, Dr. R. 1997. Contemporary sociology and policy analysis – the new sociology of public policy. Eastham: Tudor Business Publishing Ltd.
- Silva, Pedro L. B. y Melo, Marcus. A. B. 2000. "O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos". Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP.
- Vianna, Ana. L. 1996. "Abordagens metodológicas em políticas públicas". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, mar-jun., 30 (2): 5-43.

## Sobre el autor/About the author

Ivan Beck Ckagnazaroff. Professor Associado em Departamento de Ciências Administrativas, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1981), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988) e doutorado em Doctoral Programme Aston Business School. Aston University (1993).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515