

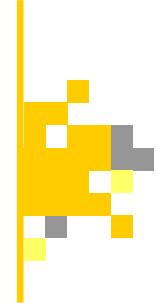
ARTIGOS PUBLICAÇÃO CONTÍNUA

Luciano Vaz Ferreira^I

Carla Froener^{II}

Do governo à governança: uma análise histórica e conceitual

From government to governance: a historical and conceptual analysis



RESUMO:

Nas últimas décadas, o conceito de governança tem assumido papel central nas discussões sobre administração pública e políticas públicas, especialmente diante das transformações econômicas, sociais e institucionais que desafiam os modelos tradicionais de governo. O objetivo principal deste artigo é compreender a construção histórica do conceito de governança e sua relevância no contexto contemporâneo. Para isso, foi realizada uma revisão de literatura fundamentada em autores clássicos e contemporâneos, além de documentos de organismos multilaterais que contribuíram para a difusão do termo. A estrutura do artigo está dividida em dois capítulos: o primeiro examina a trajetória histórica do conceito; o segundo analisa suas configurações atuais e as implicações para a gestão pública. A análise revela que a governança ganha destaque por sua capacidade de articular diferentes atores e lógicas em processos decisórios complexos, sendo concebida como um fenômeno relacional que envolve negociação, cooperação e interdependência entre agentes públicos, mercado e sociedade civil. As interpretações contemporâneas reconhecem a complexidade, a ambivalência e os conflitos inerentes aos arranjos policentrícos de decisão, refletindo as múltiplas dinâmicas que permeiam as relações institucionais na atualidade.

ABSTRACT:

In recent decades, the concept of governance has taken on a central role in discussions about public administration and public policy, especially in light of economic, social, and institutional transformations that challenge traditional models of government. This article aims to understand the historical development of the concept of governance and its relevance in the contemporary context. To this end, a literature review was conducted based on both classical and contemporary authors, as well as documents from multilateral organizations that have contributed to the dissemination of the term. The article is structured into two chapters: the first examines the historical trajectory of the concept; the second analyzes its current configurations and implications for public management. The analysis highlights that governance stands out due to its ability to bring together diverse actors and logics within complex decision-making processes, being understood as a relational phenomenon involving negotiation, cooperation, and interdependence among public agents, the market, and civil society. Contemporary interpretations recognize the complexity, ambivalence, and conflicts inherent to polycentric decision-making arrangements, reflecting the multiple dynamics that characterize institutional relations today.

Palavras-chave: Governo; Governança; Políticas públicas

Keywords: Government; Governance; Public policy

^I Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professor, Universidade Federal de Pelotas ROR, Pelotas, RS, Brasil.

lvazferreira@gmail.com,  <https://orcid.org/0000-0002-7174-4109>

^{II} Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professora, Faculdade João Paulo II, Porto Alegre, RS, Brasil. carlafroener@gmail.com,  <https://orcid.org/0000-0001-8010-3330>

INTRODUCTION

Nas últimas décadas, o conceito de governança tem assumido um papel cada vez mais central nos debates sobre administração pública, políticas públicas e formas de condução do Estado. Esse destaque ocorre especialmente diante de transformações econômicas, sociais e institucionais que desafiam os modelos tradicionais de governo. O crescimento do interesse pelo tema está diretamente relacionado às mudanças nos paradigmas de governança e à crescente complexidade das relações entre o Estado e a sociedade.

Mais do que uma simples tendência terminológica, a governança representa uma transformação nas formas de exercício do poder, nos processos de tomada de decisão e na provisão de bens e serviços públicos, em um cenário marcado pela interdependência entre diversos atores. Nesse contexto, a governança passa a ser compreendida como uma alternativa ao modelo hierárquico e centralizador de governo, ao propor novos arranjos institucionais baseados na cooperação, na participação e na coordenação entre diferentes esferas de poder e setores sociais.

Este artigo tem como objetivo desenvolver uma análise abrangente do conceito de governança, com ênfase em sua trajetória histórica e em sua formulação conceitual. Busca-se compreender sua emergência como resposta às limitações dos

modelos tradicionais de governo, investigando o processo de transição e reconfiguração institucional que marca essa mudança. Ao longo da discussão, pretende-se destacar os principais desafios e as oportunidades associadas a esse novo paradigma.

Diante desse panorama, a pergunta que orienta esta investigação é: de que modo o conceito de governança se construiu historicamente e como pode ser compreendido no contexto contemporâneo? Para responder a essa questão, optou-se pela realização de uma revisão de literatura, fundamentada em análise bibliográfica e documental, com base em autores clássicos e contemporâneos, além de documentos produzidos por organismos multilaterais que contribuíram para a difusão e consolidação do conceito.

O artigo está estruturado em dois capítulos. O primeiro trata da construção histórica do conceito de governança, abordando a origem do termo, a difusão do movimento da Nova Gestão Pública e o ressurgimento do conceito no final do séc. XX. O segundo capítulo propõe uma reflexão sobre o conceito contemporâneo de governança, explorando suas possíveis modalidades e implicações para a gestão pública atual.

A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE GOVERNANÇA

A origem do termo “governança” remonta à palavra grega *kubernan*, que significa “dirigir um navio”. O filósofo grego Platão utilizou metaforicamente, em sua obra “A República”, no contexto de “dirigir pessoas” ou um “Estado” (Platão, 2000). Do grego, derivou o verbo latino *gubernare* e o francês *gouvernance*, posteriormente incorporado no inglês como *governance*. Um dos primeiros registros do seu uso na língua inglesa foi a correspondência entre Rei James V da Escócia e Rei Henry VIII da Inglaterra em 6 de agosto de 1524, em que há uma referência à “governança de nossos Reinos” (governance of our Realms) (His Majesty’s Commission, 1836, p. 95).

Inicialmente as palavras “governo” e “governança”, foram utilizadas como sinônimos, ambas remetendo à arte ou maneira de governar, porém, ao longo dos séculos, o segundo termo praticamente caiu em desuso (Plattner, 2013, p. 18). Para estudar o contexto de reintrodução do termo, é preciso compreender os processos de ressignificação dos modelos de administração pública e transformação de paradigmas durante o séc. XX.

O Reino da Prússia foi pioneiro em estabelecer um processo de profissionalização da gestão pública durante os sécs. XVIII e XIX, em um movi-

mento conhecido como “cameralismo” (Lindenfeld, 1997). A França Napoleônica do início do séc. XIX também experimentou uma série de reformas administrativas com o objetivo de estabelecer uma estrutura pública centralizada e hierárquica, composta por cargos públicos e um corpo de funcionários treinados (Garner, 1919). Devido à expansão do Império Francês, este modelo acabou sendo difundido por toda a Europa (Ongaro, 2010). Nos Estados Unidos, um dos principais responsáveis pela consolidação de uma burocracia governamental foi o Presidente Woodrow Wilson, que defendia a sua necessidade antes mesmo de ingressar na política (Wilson, 1887).

No início do séc. XX, prevalecia, nos Estados Unidos e na Europa, a concepção de uma administração pública tecnocrática e independente. As burocracias se estruturaram como sistemas hierarquizados, baseados em procedimentos formais e pautados, ao menos idealmente, na meritocracia (Harguindéguy, 2007, p. 386). Essas estruturas eram, em geral, compostas por uma divisão do trabalho organizada de forma hierárquica e por funcionários com qualificação profissional, cujo desempenho se dava de maneira impessoal (Schroeter, 2007, p. 57).

Essas burocracias eram apresentadas como bastiões do conhecimento imparcial, capazes de conter os excessos da política partidária e de oferecer respostas racionais e eficazes aos problemas

sociais (Bevir, 2012, p. 65). Naquela época, havia uma preocupação crescente com as formas de organização e controle dessas estruturas. O objetivo central era desenvolver arranjos institucionais e modelos de desenho organizacional que garantissem responsabilidade e eficiência. Entre os principais temas de interesse para estudiosos e profissionais da área estavam a divisão do trabalho, a hierarquia organizacional e a cadeia de comando, os sistemas de relatórios, a departamentalização e a padronização de regras operacionais, modelo que acabou sendo amplamente difundido em diferentes partes do mundo (Shafritz; Hyde, 2017, p. 13).

A partir da segunda metade do séc. XX, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, as burocracias públicas passaram a ser alvo de críticas cada vez mais intensas. Esse movimento foi impulsionado pela expansão do papel do Estado na economia e na sociedade, fenômeno diretamente associado à adoção do modelo econômico keynesiano. Proposto como resposta à Grande Depressão das décadas de 1920 e 1930, o keynesianismo defendia a intervenção estatal como forma de regular os mercados, reduzir o desemprego e promover o bem-estar social (Steger; Roy, 2010, p. 9). A implementação desse modelo resultou na criação de extensas redes de políticas públicas voltadas para áreas como saúde, educação, previdência e infraestrutura, o que levou ao crescimento significativo das estruturas burocráticas estatais.

Com o passar do tempo, no entanto, essas burocracias passaram a ser percebidas como estruturas excessivamente rígidas, dispendiosas e pouco responsivas às demandas da sociedade. Essa percepção alimentou críticas quanto à sua eficiência, flexibilidade e capacidade de adaptação frente às transformações sociais e econômicas. Na mídia, era comum a representação das burocracias como instituições caras e ineficientes (Bevir, 2012, p. 66). No meio acadêmico, a suposta neutralidade das burocracias também passou a ser questionada. Argumentava-se que elas não apenas implementavam políticas públicas, mas também agiam para preservar sua própria existência e consolidar interesses corporativos (Waldo, 2017).

Uma das principais críticas acadêmicas se baseou na teoria da escolha racional, que ganhou destaque nas ciências sociais a partir da década de 1960. Essa teoria, com raízes na economia neoclássica, parte do pressuposto de que os indivíduos são agentes racionais que tomam decisões visando maximizar seus próprios interesses. No contexto da administração pública, essa abordagem passou a ser utilizada para analisar o comportamento de políticos, gestores e funcionários públicos, não como servidores do interesse coletivo, mas como atores que buscam benefícios pessoais, como estabilidade no cargo, poder, orçamentos maiores e prestígio institucional. Segundo essa perspectiva, as burocracias tenderiam a expandir suas compe-

tências, estruturas e gastos além do necessário, não por exigências técnicas, mas como forma de autopreservação e fortalecimento de sua posição no aparato estatal (Dunleavy, 1991; Bevir, 2007, p. 366; Mueller, 2003).

Essa crítica influenciou diretamente as reformas de gestão pública promovidas a partir da década de 1980, quando a crise fiscal dos anos 1970 e a ascensão do neoliberalismo resultaram na adoção de modelos alternativos ao keynesianismo. A nova orientação, marcada pela desregulamentação da economia, liberalização do comércio e privatização de serviços públicos, não apenas instituiu um novo paradigma econômico, mas também propôs novas formas de governança (Osborne; Gaebler, 1992).

Como resultado, surge o movimento conhecido como a *New Public Management – NPM* (Nova Gestão Pública), que iniciou no mundo anglo-saxônico, espalhando-se posteriormente pela Europa e países em desenvolvimento (Bevir, 2007, p. 368). Este movimento busca transformar o Estado em empresa, os burocratas em empreendedores e os cidadãos em consumidores ou clientes.

Dois processos costumam ser associados às reformas baseadas no NPM, o de marketização (*marketization*) e gestão corporativa (*corporate management*) (BEVIR, 2007, p. 369). O primeiro processo refere-se à introdução de mecanismos típicos do mercado no setor público, incluindo a

terceirização e a privatização de atividades anteriormente desempenhadas diretamente pelo Estado. A transferência de responsabilidades e recursos públicos para agentes privados passou a ser vista como uma forma de promover maior eficiência, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos e reduzir os custos operacionais. Nesse modelo, o Estado deixa de ser o executor direto de diversas políticas públicas, assumindo o papel de regulador e coordenador, enquanto a provisão dos serviços é delegada à iniciativa privada (Osborne; Gaebler, 1992). A lógica que sustenta essa transformação baseia-se na crença de que a competição entre prestadores privados, aliada à racionalidade econômica, tende a gerar melhores resultados do que a ação estatal direta (Steger; Roy, 2010, p. 13; 34).

O segundo processo diz respeito à incorporação de técnicas e modelos de gestão provenientes do setor empresarial, com o propósito de aumentar a eficiência da administração pública. Entre essas práticas destacam-se a gestão por objetivos, que valoriza o estabelecimento de metas individuais por parte dos gestores; a gestão por resultados, que enfatiza a comparação entre indicadores de desempenho em diferentes períodos, permitindo a mensuração de avanços e a responsabilização por resultados; e a gestão da qualidade total, que busca avaliar e aprimorar continuamente todos os processos organizacionais, com foco na satisfação do “cliente” ou cidadão (Bevir, 2007, p.

369). A introdução dessas ferramentas representa uma tentativa de substituir modelos burocráticos tradicionais, pautados em regras e procedimentos formais, por abordagens mais flexíveis, pragmáticas e orientadas à performance.

Essas reformas não ocorreram de forma isolada ou descontextualizada. Sua disseminação global foi fortemente incentivada por organismos internacionais, como o Fundo Monetário International e o Banco Mundial, que passaram a condicionar o acesso a recursos financeiros e programas de apoio técnico à adoção de medidas de austeridade, racionalização administrativa e liberalização econômica. Na América Latina, esse movimento esteve fortemente associado às diretrizes do chamado Consenso de Washington, que estabeleceu um conjunto de prescrições normativas voltadas à estabilização macroeconômica, à abertura comercial e à reforma do Estado (Bevir, 2007, p. 369). Tais diretrizes tiveram profundo impacto sobre os países da região, reconfigurando o papel do Estado e promovendo transformações estruturais em suas administrações públicas.

Ao final da década de 1980, as experiências vinculadas ao neoliberalismo já demonstravam sinais de desgaste, especialmente em razão do agravamento das desigualdades sociais e econômicas. Os resultados alcançados com a implementação da NPM revelaram-se modestos, com impactos limitados na redução dos custos operacionais.

Em países em desenvolvimento, caracterizados por déficits democráticos, instabilidade política e desequilíbrios econômicos, os efeitos dessas reformas foram ainda mais problemáticos e, em muitos casos, contraproducentes (Bevir, 2007, p. 370).

Diante desse contexto, inicia-se uma nova fase de reformas marcada pela expansão do capital associada a políticas sociais mais moderadas, pelo fortalecimento da responsabilidade das organizações diante da sociedade e pelo estímulo à cooperação entre os setores público e privado (Steger; Roy, 2010, p. 51; 156). Essa orientação reformista começa a influenciar também o pensamento das instituições financeiras internacionais, que adotam e difundem o conceito de governança.

Um dos primeiros usos contemporâneos do termo “governança” pode ser identificado no relatório elaborado pelo Banco Mundial sobre a África Subsaariana, publicado em 1989 (World Bank, 1989; Schmitter, 2018, p. 1-2). Nesse documento, o termo é utilizado de maneira genérica e desprovida de uma definição conceitual rigorosa. Em vez de explicitar o significado da expressão, o relatório limita-se a diagnosticar a existência de uma “crise de governança” como um dos principais entraves ao desenvolvimento da região, sugerindo a necessidade de reformas profundas tanto nos setores públicos, com ênfase no fortalecimento institucional e no combate à corrupção, quanto nos setores privados, por meio da criação de um ambiente

mais propício ao investimento e à atividade empresarial.

Em 1992, uma nova pesquisa do Banco Mundial definiu governança como a “forma pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o seu desenvolvimento”. A partir dessa definição, passou-se a enfatizar a adoção de uma série de medidas voltadas à promoção da chamada “boa governança”, que inclui, além do incentivo ao crescimento da iniciativa privada, a responsabilidade dos governos em exercer um papel central na regulação dos mercados, de modo a garantir seu funcionamento eficiente (World Bank, 1992, p. 1).

A noção de governança, tal como construída nesses documentos iniciais, revela um forte conteúdo normativo e uma orientação doutrinária explícita. Apresenta-se não apenas como um conceito analítico, mas como um modelo prescritivo a ser seguido pelos países em desenvolvimento no contexto das transformações políticas e econômicas do período posterior à década de 1980. Como observa Schmitter (2018, p. 3-5), a escolha do vocabulário e a elaboração do conteúdo conceitual da governança buscaram tornar o termo aceitável tanto para os defensores de reformas centradas na primazia dos mercados quanto para aqueles que reconheciam o papel do Estado como ator estratégico na promoção do desenvolvimento, da coesão social e do bem-estar coletivo. Dessa forma, a go-

vernância tornou-se um conceito ambíguo e conciliador, incorporando simultaneamente elementos da tradição liberal e de perspectivas que valorizam a intervenção estatal.

Passadas mais de três décadas desde a difusão desse paradigma, e após sucessivos ciclos de expansão e crise do capitalismo global, a expressão governança continua a ocupar posição central nos discursos sobre administração pública, desenvolvimento internacional e reforma institucional. Entretanto, sua permanência como conceito amplamente utilizado não pode ocultar as limitações históricas e ideológicas que marcaram sua formulação inicial. Torna-se, portanto, necessário refletir criticamente sobre a possibilidade de construir uma definição de governança menos condicionada pelas premissas do neoliberalismo, capaz de responder à complexidade dos contextos contemporâneos de maneira mais plural, democrática e sensível às especificidades locais.

DEFINIÇÕES E DESDOBRAMENTOS DO CONCEITO DE GOVERNANÇA

No contexto contemporâneo, a noção de governança compreende a sociedade como um arranjo composto por múltiplos atores, públicos e privados, cuja natureza é marcada pela diversidade de interesses, valores e capacidades. Esses atores se deparam com uma ampla variedade de pro-

blemas e conflitos que exigem respostas coletivas, muitas vezes construídas por meio de processos interativos, baseados em negociação, cooperação e interdependência mútua. Nesse arranjo, busca-se evitar a centralização do poder e, sobretudo, o monopólio decisório por parte de qualquer entidade isolada (Rhodes, 2000, p. 346; Schaap, 2007, p. 532; Bevir, 2012, p. 19; Schmitter, 2018, p. 06).

É nesse cenário de complexidade e interconexão que as interações horizontais adquirem centralidade. Essas interações emergem da necessidade de compartilhamento de recursos, da coordenação de ações e da busca por consensos mínimos entre agentes com interesses, frequentemente, contraditórios. Apesar de não possuírem, de forma isolada, autoridade suficiente para impor soluções unilaterais, esses atores desenvolvem mecanismos recorrentes de relacionamento, pautados na previsibilidade e na continuidade ao longo do tempo. Essa regularidade permite que se construam padrões estáveis de interação, nos quais os envolvidos passam a conhecer mutuamente suas preferências, estabelecer redes de confiança, realizar trocas de favores e experimentar arranjos sucessivos que culminam na consolidação de compromissos com o próprio processo de governança. Mais do que a obtenção de soluções técnicas, a governança passa a ser compreendida como um processo social que visa à construção de confiança, à acomodação recíproca e à gestão das diferenças entre

grupos que representam divisões estruturais e permanentes no tecido social (Rhodes, 2000, p. 346; Schaap, 2007, p. 532; Bevir, 2012, p. 19; Schmitter, 2018, p. 06).

A partir dessa perspectiva, os limites tradicionalmente estabelecidos entre o setor público (governo), o setor privado (mercado) e o chamado terceiro setor (organizações da sociedade civil voltadas ao interesse público e sem fins lucrativos) tornam-se progressivamente mais difusos. O campo da governança, portanto, revela-se como um espaço relacional, no qual a autoridade é distribuída, a coordenação é negociada e as soluções emergem da interação contínua entre diferentes centros de poder e influência.

O uso do termo “boa governança”, amplamente difundido na década de 1990, já não se mostra adequado nos debates contemporâneos. Ainda que tenha exercido influência significativa nas agendas de modernização do Estado, o conceito apresenta limitações quando analisado à luz de abordagens teóricas contemporâneas. Seu principal problema reside no caráter normativo do adjetivo “boa”, que implica uma avaliação valorativa e teleológica da governança, pressupondo que seus resultados seriam, por definição, positivos e desejáveis (Kooiman, 1999).

No entanto, os processos de governança envolvem múltiplos atores com interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes, cujas interações

podem gerar efeitos tanto construtivos quanto adversos. Assim, não se pode assumir, de forma apriorística, que toda forma de governança seja intrinsecamente benéfica. O uso acrítico da expressão “boa governança” tende a obscurecer as tensões, ambiguidades e contradições inerentes à coordenação entre diferentes centros de poder e influência, comprometendo sua utilidade analítica e desconsiderando a diversidade de trajetórias e desfechos possíveis desses processos (Kooiman, 1999).

Parte da literatura especializada tem buscado delimitar enfoques mais específicos da governança, distinguindo, por exemplo, a governança corporativa e a governança global. A governança corporativa refere-se aos mecanismos, princípios e práticas que orientam a gestão, o controle e a regulação das grandes organizações empresariais, estabelecendo diretrizes para o relacionamento entre acionistas, conselhos de administração, gestores e demais partes interessadas. Seu objetivo central é garantir a responsabilidade, a transparência e a equidade na condução dos negócios, protegendo os interesses dos diversos stakeholders e assegurando a sustentabilidade da organização no longo prazo (Monks; Minow, 2011).

Já a governança global insere-se no campo das relações internacionais e diz respeito às formas pelas quais atores estatais e não estatais, incluindo organizações internacionais, empresas transnacionais e organizações da sociedade civil,

coordenam ações e constroem normas para lidar com problemas de alcance transnacional, como mudanças climáticas, segurança internacional, comércio global e fluxos migratórios. Trata-se de uma configuração que se distancia da ideia de soberania absoluta dos Estados, enfatizando a interdependência e a necessidade de arranjos cooperativos para a governabilidade em escala planetária (Weiss, 2013).

Quando não se trata de processos específicos de governança no âmbito corporativo ou em arranjos colaborativos internacionais, é comum a utilização da expressão “governança pública”, com o objetivo de destacar a presença do Estado e a centralidade do interesse coletivo. No entanto, o uso do termo “governança” de forma isolada, inclusive em contextos relacionados ao setor público, é recorrente e não configura por si só uma inconsistência conceitual. Neste texto, ambos os termos serão empregados como sinônimos a partir deste ponto.

A transição do modelo tradicional de “governo” para o de “governança” (pública) representa uma mudança significativa na forma de condução das políticas públicas. Essa mudança implica o deslocamento de uma concepção de governo centralizado, hierárquico e monolítico para a construção de arranjos colaborativos que envolvem o Estado, o mercado e a sociedade civil, com a ampliação das possibilidades de participação cidadã

(Rhodes, 1994; 1996).

Nesse novo paradigma, são desenvolvidas estruturas burocráticas menos rígidas e menos hierarquizadas, que buscam reduzir a distância entre o Estado e os cidadãos, sobretudo nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Trata-se da consolidação de práticas de co-produção e cogestão entre o poder público e diversos atores sociais, econômicos e políticos, promovendo a ação conjunta e a participação ativa da sociedade na busca por soluções coletivas. Essas formas de interação e colaboração se manifestam por meio de instâncias tanto formais quanto informais, criando espaços públicos voltados à participação, à deliberação e ao controle social (Schick, 2003, p. 94–95; Heidemann; Kissler, 2006, p. 482–483; Wilson, 2000, p. 54; Ronconi, 2011, p. 22).

Heidemann e Kissler (2006, p. 483) abordam o Estado como agente de governança, buscando compreender seu papel na articulação e condução de estruturas governativas complexas. Para os autores, a transição do modelo estatal tradicional para uma perspectiva de governança envolve três dimensões centrais. A primeira refere-se à passagem de um Estado prestador direto de serviços públicos, responsável pela produção integral do bem público, para um Estado que atua como garantidor dessa produção, assegurando sua realização por diferentes meios. A segunda dimensão marca a mudança de um Estado ativo, que opera

isoladamente como provedor do bem público, para um Estado ativador, que mobiliza e coordena outros atores sociais e institucionais na coprodução desses bens. Por fim, a terceira dimensão aponta a transição de um Estado centralizador para um Estado cooperativo, que compartilha responsabilidades e desenvolve soluções em parceria com outros agentes da sociedade.

Como consequência desse processo, observa-se um aumento significativo da dependência do Estado em relação a atores do setor privado para a gestão e a prestação de serviços públicos. No entanto, isso não implica a eliminação nem a subordinação do Estado, que permanece como um ator central. O que se verifica é sua inserção em um contexto de crescente complexidade social, o qual exige a constituição de novos arranjos colaborativos e formas mais flexíveis de coordenação. Embora a governança esteja associada à transformação das relações entre Estado e sociedade, bem como à adoção de instrumentos de política menos coercitivos e mais negociados, o Estado continua sendo um núcleo relevante de poder e decisão (Bevir, 2012, p. 20–23; Pierre; Peters, 2000, p. 12).

Ckagnazaroff (2007, p. 346; 349) destaca que os arranjos de governança têm potencial para alcançar os objetivos públicos de maneira mais eficaz e legítima do que os modelos tradicionais, ao promover a cooperação entre diversos atores do Estado, do mercado e da sociedade civil na formu-

lação e execução de políticas. No entanto, essa ampliação da eficácia vem acompanhada de importantes desafios, especialmente no que diz respeito à transparência dos processos, à responsabilidade na gestão dos recursos públicos e à representatividade das instâncias envolvidas. Tais preocupações ganham relevância à medida que esses arranjos buscam responder diretamente às demandas sociais e operam com bens coletivos. Assim, a legitimidade da governança depende não apenas dos resultados alcançados, mas também da qualidade dos processos decisórios, da participação efetiva dos diferentes atores e da clareza quanto à distribuição de responsabilidades e ao controle social.

Com o advento da governança, a participação cidadã no governo deixa de se restringir apenas à escolha periódica de representantes por meio do voto, cuja atuação poderia ser avaliada apenas em eleições futuras. Passa-se a reconhecer o envolvimento da sociedade ao longo de todo o processo político (Wilson, 2000, p. 59). Essa participação ampliada resulta das conquistas de diversos segmentos sociais que buscam novas formas de exercer a cidadania dentro das instituições, reivindicando mecanismos mais inclusivos de interlocução e controle social. Tais demandas impulsionam a necessidade de uma gestão compartilhada das políticas públicas, baseada no diálogo entre diferentes setores da so-

ciedade (Ronconi, 2011, p. 22).

Nesse contexto, as organizações públicas tornam-se espaços abertos à atuação conjunta de múltiplos atores, como cidadãos, movimentos sociais e empresas privadas. Esses atores passam a integrar o processo democrático de maneira mais direta, contribuindo para decisões que não se baseiam exclusivamente nos instrumentos tradicionais da administração pública, como a hierarquia burocrática, nem apenas nos mecanismos formais da política representativa, como o voto majoritário. Em vez disso, ganham relevância as decisões construídas por meio de processos de negociação, cooperação e deliberação coletiva (Bevir, 2007, p. 371; Denters, 2011, p. 313).

A governança local desempenha um papel fundamental nos estudos sobre governança, por representar o nível de atuação estatal mais próximo da vida cotidiana das pessoas. Por sua inserção direta nos territórios e maior sensibilidade às dinâmicas sociais e econômicas locais, ela possui uma capacidade ampliada de formular e implementar políticas adaptadas às especificidades de cada comunidade.

As estruturas de governança local variam consideravelmente entre os países, assumindo diferentes formatos institucionais como estados, províncias, departamentos, regiões autônomas, distritos, comunas, cantões ou condados. Apesar das diferenças quanto à nomenclatura, ao grau de

autonomia e às atribuições formais, essas instâncias compartilham a característica de atuar em escala territorial mais restrita, o que favorece a interlocução com a sociedade e a responsividade às demandas locais. De modo geral, essas estruturas podem ser compreendidas como “organizações que controlam uma área territorialmente delimitada na qual líderes políticos, geralmente eleitos, são responsáveis por fornecer serviços à população residente” (Grin; Abrucio, 2019, p. 14).

Sob uma perspectiva democrática, essas formas de organização local são valorizadas pela proximidade com os cidadãos, o que permite maior participação social na tomada de decisões públicas. Já sob o ponto de vista funcional, destaca-se o conhecimento mais direto e qualificado sobre as realidades do território, o que contribui para políticas públicas mais eficazes e serviços de maior qualidade (Denters, 2011, p. 315).

Agranoff (2014, p. 50) observa que, nas últimas décadas, houve uma ampliação progressiva das competências das estruturas de governo local, que passaram a abranger temas antes restritos ao âmbito nacional. No entanto, a simples existência dessas instâncias não garante, por si só, a adoção de práticas de governança qualificadas. Um governo local que atue apenas como mediador de conflitos ou que se limite ao cumprimento de normas fiscais e administrativas não é mais suficiente para responder às crescentes demandas da sociedade.

Torna-se necessário um modelo de administração pública que integre dimensões políticas e técnicas, promovendo uma atuação mais participativa voltada ao desenvolvimento local (Wilson, 2000, p. 58; Grin; Abrucio, 2019, p. 23–26).

Nesse sentido, é importante distinguir governo local de governança local. Para Denters (2011, p. 313), a governança local configura-se como um sistema policêntrico no qual diversos atores participam dos processos públicos e das decisões que afetam a esfera local. Esse modelo abrange tanto formas institucionais de participação, como conselhos locais e orçamento participativo, quanto mecanismos informais, como grupos de vizinhança, associações civis, comissões, fóruns e outras iniciativas comunitárias que contribuem para a implementação de políticas e para o aperfeiçoamento do exercício de governar (Grin; Abrucio, 2019, p. 23, 26; Denters; Rose, 2005, p. 261).

A governança local, nesse contexto, reflete a tendência mais ampla de descentralização presente nas sociedades democráticas contemporâneas, em que os governos atuam não apenas como formuladores de políticas e provedores de serviços, mas também como articuladores de parcerias com organizações da sociedade civil. Mesmo no caso de políticas de alcance nacional, cabe às instâncias locais adaptá-las às características, necessidades e potencialidades de suas comunidades (Schaap, 2007, p. 531–532).

CONCLUSÃO

A trajetória do conceito de governança, desde suas raízes etimológicas até seu protagonismo nos debates contemporâneos sobre administração pública e desenvolvimento, revela profundas transformações na maneira como o exercício do poder e a gestão dos recursos públicos são compreendidos. Originalmente associada à condução do Estado em sentido amplo, a ideia de governança foi ressignificada ao longo do tempo, especialmente a partir do final do séc. XX, tornando-se um referencial teórico e prático relevante para a análise de arranjos institucionais complexos e da articulação entre múltiplos atores no espaço público.

A crítica ao modelo burocrático clássico, estruturado sob princípios de hierarquia e racionalidade técnica, abriu espaço para reformas inspiradas na lógica da eficiência de mercado e na flexibilização da gestão. Nesse contexto, a Nova Gestão Pública introduziu práticas emprestadas do setor privado na esfera estatal, promovendo a descentralização, a privatização de serviços e a redefinição do papel do Estado como regulador em vez de executor direto de políticas públicas. Embora essas reformas tenham sido promovidas sob a promessa de modernização e eficácia, seus resultados mostraram-se ambíguos, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais e déficits institucionais.

É nesse cenário que o conceito de governança ganha centralidade, sobretudo por sua capacidade de incorporar uma diversidade de atores e lógicas em um mesmo processo decisório. A governança contemporânea não se resume a uma técnica de gestão, mas deve ser compreendida como um processo relacional que envolve negociação, cooperação e interdependência entre agentes públicos, privados e da sociedade civil. Ao contrário das abordagens normativas que sustentaram o ideário da “boa governança” nos anos 1990, as leituras mais recentes reconhecem a complexidade, a ambivalência e os potenciais conflitos inerentes aos arranjos policentrícos de decisão.

Essa perspectiva crítica permite compreender a governança não apenas como instrumento de coordenação, mas também como espaço de disputa, onde valores, interesses e projetos divergentes se confrontam. A gestão pública passa, assim, a depender menos da imposição de autoridade vertical e mais da capacidade de mediar diferenças, gerar consensos e construir confiança entre os participantes. O reconhecimento da pluralidade de atores e da diversidade de contextos sociopolíticos é essencial para a análise dos processos de governança, especialmente em países marcados por profundas assimetrias de poder e por instituições políticas em constante transformação.

Nesse novo paradigma, surgem práticas como a coprodução e a cogestão, nas quais a res-

ponsabilidade pela formulação e implementação de políticas públicas é compartilhada entre o Estado e outros setores sociais. O Estado, longe de ser um ator passivo ou meramente técnico, assume o papel de coordenador, articulador e garantidor de direitos, buscando equilibrar eficiência administrativa com participação democrática. Tal arranjo exige não apenas novas capacidades institucionais, mas também a construção de uma cultura política que valorize o diálogo, a transparência e a prestação de contas.

A adoção de mecanismos participativos e deliberativos no âmbito da governança aponta para uma reconfiguração do espaço público, no qual decisões não são mais monopólio de elites políticas ou burocráticas, mas resultado de processos mais abertos e inclusivos. A legitimidade das políticas públicas, nesse contexto, depende tanto da eficácia dos resultados quanto da qualidade dos procedimentos decisórios. A participação cidadã, por sua vez, ganha densidade e continuidade, ultrapassando os limites dos ciclos eleitorais e consolidando-se como elemento constitutivo de uma governança democrática.

Ao observar a evolução do conceito e suas aplicações, torna-se evidente que a governança não deve ser tratada como um modelo universal, mas sim como um campo analítico flexível e contextualizado. Sua utilidade teórica reside justamente na possibilidade de iluminar diferentes for-

mas de coordenação e de interação institucional, sem pressupor soluções ideais ou formatos pré-determinados. Governança é, sobretudo, um processo em constante construção, cujos contornos variam conforme as dinâmicas históricas, culturais, econômicas e políticas de cada sociedade.

A crescente valorização da governança nos estudos sobre administração pública e desenvolvimento exige, portanto, uma abordagem crítica, que considere tanto seus potenciais emancipatórios quanto os riscos de captura por interesses hegemônicos. É necessário resistir à tentação de adotar definições simplificadoras, reconhecendo que a governança pode reforçar desigualdades e exclusões, quando instrumentalizada sem mediações democráticas. Ao mesmo tempo, ela pode ser uma via promissora para repensar o papel do Estado, fortalecer a participação cidadã e aprimorar a gestão coletiva de bens públicos em sociedades complexas e plurais.

Assim, a governança deve ser compreendida não como substituto do governo, mas como complemento que amplia sua capacidade de articular soluções mais efetivas, legítimas e inclusivas. Trata-se de uma resposta possível às limitações dos modelos tradicionais de administração pública e aos desafios do mundo contemporâneo, marcado pela interdependência global, pela fragmentação institucional e pela emergência de novos atores e demandas sociais. Ao reconhecer a gover-

nança como campo de disputa e como espaço de construção coletiva, reafirma-se a importância de um Estado ativo, democrático e sensível às transformações em curso.

REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, Robert. Local Governments in Multi-level Systems: Emergent Public Administration Challenges. **American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4, p. 47-62, 2014.
- BEVIR, Mark. **Governance**: A very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BEVIR, Mark. **Governance**. In: BEVIR, Mark (Org.). *Encyclopedia of Governance*. Londres: Sage Publications, 2007, p. 364-380.
- CKAGNAZAROFF, Beck. A relação entre gestão de política pública e governança. **Gigapp - Estudios Working Papers**, v. 4, n. 72, p. 345-359, 2017.
- DENTERS, Bas; ROSE, L.E. Towards Local Governance?. In: DENTERS, Bas; ROSE, L.E (Org.). **Comparing Local Governance: Trends and Developments**. Hounds Mills: Palgrave, 2005, p. 46-62.
- DUNLEAVY, Patrick. **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**: Economic Models in Political Science. Londres: Persons, 1991.
- EMIRBAYER, Mustafa; GOODWIN, Jeff. Network analysis, culture, and the problem of agency. **The American Journal of Sociology**, v. 99, n. 6, p.1411-1454, 1994.
- GARNER, James. Administrative Reform in France. **The American Political Science Review**, v. 13, n. 1, p. 17-46, fev, 1919.
- GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz Abrucio. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília: Enap, 2019.
- HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Government. In: BEVIR, Mark (Org.). *Encyclopedia of Governance*. Londres: Sage Publications, 2007, p. 385-389.
- HEIDEMANN, Francisco; KISSLER, Leo. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade? Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, n. 40, v. 3, 2006, mai/jun, p. 479-499, 2006.

- HIS MAJESTY'S COMMISSION. **State Papers:** Part IV Correspondence Relative to Scotland and the Borders 1513-1534. Reino Unido: Record Commission, 1836.
- KOOIMAN, Jan. Social-political governance: overview, reflections and design. **Public Management Review**, v. 1, p. 67-92, 1999.
- LINDENFELD, David F. **The Practical Imagination:** The German Sciences of State in the Nineteenth Century. Chicago: University of Chicago Press, 1997.
- MONKS, Robert A. G.; MINOW, Neil. **Corporate Governance.** 5 ed. New York: Wiley, 2011.
- MUELLER, Dennis C. **Public Choice III.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- ONGARO, Eduardo. The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. In: PAINTER, Martin; PETERS, Guy (Org.). **Tradition and Public Administration.** Nova Iorque: Palgrave Macmillian, 2010, p. 174-190.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government:** How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison-Wesley, 1992.
- PIERRE, Jon; PETERS, Guy. **Governance, Politics and the State.** Houndsill: Macmillian, 2000.
- PLATÃO. **A República.** São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- PLATTNER, Marc F. Reflections on "Governance". **Journal of Democracy**, v. 4, n. 4, p. 17-28, out. 2013.
- RHODES, Roderick. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (Org.). **Oxford Handbook of Public Policy.** Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 425-247.
- RHODES, Roderick. The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme. **Public Administration**, v. 78, n. 2, p. 345-363, 2000.
- RHODES, Roderick. The hollowing out of the state. Cambridge: **Political Quarterly**, v. 65, p. 138-151, 1994.

- RHODES, Roderick. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**. Ponta Grossa, 11 (1), 2011, p. 21-34.
- SCHAAP, Linze. Local Governance. In: BEVIR, Mark (Org.). **Encyclopedia of Governance**. Londres: Sage Publications, 2007, p. 531-534.
- SCHICK, Allen. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 2, p. 71–103, 2003.
- SCHMITTER, Philippe C. Defining, Explaining and, then, Exploiting the Elusive Concept of "Governance". **Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences**, v. 12, n. 4, p. 547–567, 2018.
- SCHROETER, Eckhard. Bureaucracy. In: BEVIR, Mark (Org.). **Encyclopedia of Governance**. Londres: Sage Publications, 2007, p. 56-60.
- SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. Early Voices and the First Quarter Century: Ancient Times to 1920s. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. (Org.). **Classics of Public Administration**. 8 ed. Boston: Cengage Learning, 2017, p. 02-18.
- STEGER, Manfred B.; ROY, Ravi K. **Neoliberalism: A Very Short Introduction**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- WALDO, Dwight. The Administrative State Revisited. In: SHAFRITZ, Jay; HYDE, Albert (Org.). **Classics of Public Administration**. 8 ed. Boston: Cengage Learning, 2017, p. 149-165.
- WEISS, Thomas G. **Global Governance: Why? What? Whither?** New York: Polity Press, 2013.
- WILSON, Woodrow. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, jun. 1887.
- WILSON, Robert. Understanding local governance: an international perspective. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 2, p. 51-63, 2000.
- WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- WORLD BANK. **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**. Washington, D.C.: World Bank, 1989.