

Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão de Especialistas

Autoria: Izabela Raquel, Hans Michael van Bellen

Resumo

O estudo objetiva compreender a temática da governança pública que, por possuir diferentes narrativas, torna-se sujeita de armadilhas teóricas. Foi realizada análise da literatura nacional e internacional e uma pesquisa empírica com especialistas de variadas nacionalidades. Considerando que a temática carece de caracterização para responder muitas das questões que a envolve, o artigo propõe um quadro de análise com os atributos que caracterizam a governança pública, visando auxiliar na sua identificação e conceituação. A partir desses atributos, a concepção de governança pública apresentada consolida aspectos administrativos e incorpora questões relativas à deliberação e cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.

INTRODUÇÃO

As instituições responsáveis pela gestão dos serviços públicos deparam-se cada vez mais com a necessidade de superar os desafios do mundo atual e com as pressões para cumprirem seu papel de promotoras de um desenvolvimento sustentável, nos diferentes níveis local, regional, nacional e global. Imersas nesse contexto as organizações públicas vêm se revitalizando, alterando a sua maneira de atuar, passando por reformas administrativas no intuito de ampliar sua legitimidade. Esse cenário incentiva estudiosos das ciências da administração, da economia, da ciência política e de outras disciplinas a pesquisarem e refletirem sobre as transformações enfrentadas no âmbito das teorias da administração pública, passando pela Administração Burocrática, Nova Administração Pública e uma abordagem mais recente denominada de Governança Pública.

A teoria da administração pública é influenciada pelos estudos de Max Weber sobre burocracia. A burocracia para Weber (2001) está associada ao que chamou de dominação racional-legal, que consiste no fato de que “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado” (WEBER, 2001, p.350). Na organização burocrática, a autoridade está baseada em normas racionais legais, onde as competências são ordenadas por regras fixas (DENHARDT, 2012; LAPASSADE, 1983; LEFORT, 1979; MERTON, 1970; MOTTA; PEREIRA, 1991; WEBER, 1978 e 2001)

O respeito às regras, na organização burocrática, é entendido como necessário, entretanto, proporciona espaço para a existência de disfunções como o excesso de formalismo. Para Guerreiro Ramos (1983), as disfunções da burocracia estão vinculadas ao seu conceito negativo. A burocracia, em especial o burocrata, é identificado como um agente adequado ao cumprimento de normas, mesmo àquelas que não tem razão de ser (RAMOS, 1983). Merton (1978) alerta que o significado simbólico das normas que se transformam em fins últimos, produz rigidez e faz surgir o formalismo, marcado pelo apego excessivo aos procedimentos formais. A dificuldade de adaptação das normas às transformações sociais faz com que as normas, enquanto elemento concebido por Weber como favorável à eficiência, transformem-se nas disfunções da burocracia (MERTON, 1978).

As disfunções do modelo burocrático, juntamente com os problemas do sistema capitalista, principalmente os oriundos da crise fiscal da década de 70, colocam em evidência novas demandas sociais relacionadas à estrutura das organizações públicas que demonstram incapacidade para solucionar alguns problemas públicos e são compreendidas no contexto de um Estado inchado e inoperante. A necessidade de adequar a gestão das organizações públicas subsidia uma primeira onda de reformas do setor público que culmina com a ascensão da Nova Administração Pública (BEVIR, 2010)

A adoção da Nova Administração Pública começou no final da década de 1970 no Reino Unido, com a eleição de Margaret Thatcher e no início dos anos de 1980 foi adotado pelo governo Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A partir daí, se ampliou pelos demais países anglo-saxônicos, alcançando, em seguida, os países europeus e, a partir de 1990, foi implantado na América Latina, iniciando pelo Chile (MATIAS-PEREIRA, 2009). De acordo com Denhardt (2012) exemplos expressivos de Nova Administração Pública estão na Nova Zelândia, Canadá, Grã-Bretanha e Estados Unidos. No Brasil, a partir de 1995, o modelo da Nova Administração Pública pode ser evidenciado através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Visando flexibilizar os processos, como alternativa para a ineficiência estrutural da administração pública burocrática, e inspirado nas reformas que vinham sendo implementadas em outros países inicia-se o processo da reforma do Estado brasileira, conhecida como administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2010).

O modelo da Nova Administração Pública, bem como suas variações nos diversos países onde foi implementado, teve a contribuição do movimento “reinventando o governo”,

dos autores Osborne e Gaebler (1994). Denominando de Governo Empreendedor ou Inovador, esse movimento objetivou que as organizações públicas atuassem de forma a utilizarem seus recursos com eficiência e efetividade (OSBORNE; GAEBLER, 1994). Para tanto, a Nova Administração Pública caracterizou-se por incorporar práticas derivadas do setor privado nas organizações públicas, com a justificativa da eficiência e transformando os gestores públicos em prestadores de serviços e os cidadãos em clientes.

O sucesso das reformas da Nova Administração Pública continua a ser fonte considerável de debate. As reformas propiciaram mais dinamismo, eficiência e profissionalização do setor público. No entanto, essas vantagens são questionadas por teóricos que argumentam sobre os problemas gerados pelo domínio do mercado no contexto da administração pública. Parafraseando Bovaird e Loffler (2009), Robichau (2011) defende que, ao longo dos últimos trinta anos, a Administração Pública Burocrática foi parcialmente substituída pela Nova Administração Pública e agora para uma perspectiva de Governança Pública. Apesar disso, ressalta o autor, aspectos de cada abordagem ainda permanecem na maioria dos países e é difícil saber se haverá ou quando haverá um ponto de vista singular sobre o assunto.

O foco deste estudo reside na concepção de governança pública, compreendida por muitos estudiosos como sendo um tema construído por diferentes significados e por possuir diferentes narrativas, tornando-o assim sujeito a algumas armadilhas teóricas. São nessas diferentes narrativas e na sua aplicabilidade em vários discursos de ciências sociais, segundo Robichau (2011), que reside a atratividade da temática da governança. Por isso, ressalta o autor, essa popularidade tem um custo, que é o conceito, ainda indefinido, do que seja governança. Isso faz com que a comunidade permaneça com um legado de imprecisão teórica que dificulta o seu entendimento. Ainda assim, para Robichau (2011), apesar da complexidade do campo, estudiosos podem buscar um certo nível de consenso capaz de habilitar o campo para avançar numa agenda de pesquisa. De acordo com o autor, uma maneira para balancear as complexidades que estão presentes na definição de governança é concentrar-se em pontos comuns. Isso porque “quando um conceito teórico está em estado de fluxo a reação natural é estudiosos tentar simplificar sua ideia construindo categorias descritivas” (ROBICHAU, 2011, p. 119). E, por isso, governança é exemplo do por quê tipologias são necessárias e do por quê quadros analíticos dão aos estudantes um lugar para começar.

É no intuito de contribuir com essa discussão que o presente artigo propõe um Quadro de Análise com os atributos que caracterizam a concepção da governança pública, o que tende a auxiliar na sua operacionalização para futuros estudos e com a sua conceituação. A análise da literatura, a seguir apresentada, demonstrou que a temática da governança pública carece de verificação empírica para responder muitas das questões que a envolvem, como, por exemplo, os diferentes significados do termo governança e a carência de atributos que caracterizem a sua operacionalização. Para tanto, esta pesquisa teórica-empírica além de sistematizar a literatura sobre Governança Pública, no âmbito nacional e internacional, avança no sentido de encontrar os pontos de inflexão e conectividade, naquilo que a literatura e especialistas apresentam como atributos para identificar a presença da Governança Pública.

1 UMA CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

É comum encontrar a palavra governança sendo utilizada por diferentes atores para tratar de distintos problemas ou ações. Por exemplo, as instituições privadas promovem a governança corporativa; o desenvolvimento sustentável e as mudanças climáticas demandam sistemas de governança global; organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial,

promovem a boa governança; a governança pública é utilizada como modelo em organizações que prestam serviços públicos; entre outros.

Parece consensual entre os autores o fato da governança não possuir um conceito universal, visto que a mesma é estudada a partir de diferentes áreas de conhecimento, cada qual com as suas especificidades e epistemologias. Leonardo Secchi (2009) ao realizar um levantamento bibliográfico referente aos modelos organizacionais e reformas da administração pública, entendendo governança como um desses modelos, ressalta que a mesma é estudada pelas seguintes disciplinas: relações internacionais, as teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública.

No entanto, a disseminação do uso do termo não resultou no esclarecimento sobre seu significado, segundo Kooiman (2003) em função deste conceito ser utilizado em variedade tão grande de significados tornou-se necessário estabelecer dimensões de análise antes de retirar dele qualquer contribuição.

Uma lente de análise para compreender a governança parte dos estudos realizados pelas disciplinas de ciências políticas e administração pública, pesquisadas para delinear a concepção de governança pública deste estudo. A imersão realizada nos estudos sobre o tema permitiu identificar que, em vários momentos, há a interdisciplinaridade entre os estudos realizados no âmbito das ciências políticas e administração pública. Cabe ressaltar também que o trabalho teórico-empírico deste artigo procura sistematizar a discussão sobre governança pública, no campo da Administração Pública e no campo da Ciência Política, mesmo porque, as discussões realizadas nesses campos de estudo não são excludentes, ao contrário, se complementam e, por vezes, se confundem.

O campo teórico da ciência da administração pública e da ciência política está aperfeiçoando o entendimento sobre a Governança Pública. Segundo Peters e Pierre (1998), a discussão de governança inicia na Europa, toma grandes proporções nos Reino Unido e Holanda. Retomando Kooiman, os autores ressaltam que, na Europa, as discussões ocorrem por forte influência do Estado de Bem Estar Social lá estabelecido e por pressões de grupos de interesse da sociedade.

Na maioria dos menores estados da Europa Ocidental como Áustria, Bélgica, Holanda e países Escandinavos, o relacionamento Estado-Sociedade foi moldado por uma variedade de arranjos corporativos. Havia interesses organizados das organizações, voluntárias e do mercado, que influenciavam todas as etapas do processo de decisão política (PETERS; PIERRE, 1998). Esse envolvimento organizacional no processo político também esteve presente na Alemanha e na França, mas de forma um pouco mais restrita. Segundo os autores, foi a longa tradição de envolvimento da sociedade na defesa de seus interesses junto ao Estado que abriu caminho para as novas formas de governança na Europa. Peters e Pierre (1998) confirmam que há nebulosidade quanto ao conceito de governança e, na literatura europeia, a ideia de governança tem como base principal as redes e as parcerias.

Bevir e Rhodes (2001) ressaltam que o destaque proporcionado pelo tema da governança ocorre em função, principalmente, das iniciativas dos governos neoliberais que promovem as reformas do setor público como, por exemplo, as realizadas na década de 80 na Grã Bretanha e nos EUA. Dessa forma, dentre os aspectos que impulsionaram o paradigma da governança estão a ascensão dos valores neoliberais, influenciada pelas ações do Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, que defendiam a desconfiança sobre a habilidade estatal para resolução de seus problemas e a transferência dessa resolução para a iniciativa privada. Aliado a isso, havia a presença da Nova Administração Pública, focada na redução das atribuições do Estado (SECCHI, 2009). E, para contribuir com crise de legitimidade do Estado, estavam os sistemas de governo sendo desafiados a estruturar novas concepções de governança capazes de suportar a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades (KOOIMAN, 2003).

Segundo Ronconi (2008), foi a partir dos anos 90 que as concepções de governança e governabilidade ganharam destaque no Brasil, devido, principalmente, ao fato do Brasil passar a incorporar os ajustes econômicos de corte neoliberal, de ajuste estrutural e de políticas sociais compensatórias e dá início à chamada reforma do Estado, com o objetivo de redefinir o papel do Estado. Neste mesmo período o Banco Mundial introduz o conceito de boa governança, como pré-requisito para realizar empréstimos aos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, alertam Bevir e Rhodes (2001) a governança refere-se às mudanças no setor público, com foco na sua eficiência e associadas com a Nova Administração Pública e teorias de mercado para o setor público, como a utilização de novas técnicas de gerenciamento, o corte de funcionários, o enxugamento do Estado e a desburocratização. De acordo com os autores, existem duas narrativas dominantes de governança, a narrativa neoliberal e a de redes. A primeira está associada à nova administração pública que pressupõe um setor público baseado em técnicas de gerenciamento do mercado. Na segunda narrativa defini-se a governança como redes interorganizacionais, ou seja, com um conjunto de instituições e transações institucionais (BEVIR; RHODES, 2001).

Cabe destacar ainda as diferenças existentes entre Nova Administração Pública e governança. Apesar da governança e a Nova Administração Pública compartilharem algumas características existem várias diferenças significativas entre os modelos e, por isso, devem ser considerados coisas distintas e separadas (PETERS; PIERRE, 1998). As semelhanças estão mais relacionadas ao nível operacional da reforma, já as diferenças estão centradas no nível teórico. Enquanto as novas formas de governança, como as redes e parcerias, visam manter controle político sobre o serviço público, considerando-o uma extensão do interesse público, a Nova Administração Pública visa transformar a burocracia pública em organizações semelhantes ao setor privado, onde o que muda é a natureza do produto entregue (PETERS; PIERRE, 1998). Para os autores, compreender a governança exige observação e interpretação do processo do qual ela evoluiu e da influência dos atores nela envolvidos. Já a Nova Administração Pública é focada no desenvolvimento de técnicas de gestão que garantam eficiência e satisfação aos clientes. Esta diferença, segundo os autores é muito significativa, já que a administração pública em geral está centrada em regras formais e regulamentos (PETERS; PIERRE, 1998). Por fim, a governança pressupõe a manutenção do setor público, sobre certo grau de controle político e desenvolvendo estratégias capazes de sustentar a capacidade do governo em agir. Ao contrário da Nova Administração Pública que defende a transformação do setor público em mercado. Assim, a governança transcende o governo, refere-se a estruturas governamentais colaborativas entre público e privado, em formas institucionais e contextos organizacionais diferentes (PETERS; PIERRE, 1998).

Para Peters (2000), as literaturas sobre administração pública e políticas públicas desenvolveram-se de forma independente. No entanto, de acordo com o autor, é necessário mantê-los articuladas, devido ao fato que a implementação de políticas pública depende de instrumentos de gestão e a gestão pública deve ser pensada num contexto de objetivos políticos. Portanto, o autor articula as abordagens de política e administração, apresentando como uma influencia a outra, desenvolvendo, assim, uma área ampla de administração pública e políticas públicas.

Compreender a governança como parte dos estudos realizados por essas disciplinas é considerá-la como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (RICHARDS; SMITH, 2002 *apud* SECCHI, 2009). Considerar o conceito de governança enquanto modelo de gestão que orienta o processo de políticas públicas, proporcionando espaços para os diferentes atores influenciarem no processo de decisão faz com que a governança traga, novamente, à administração pública a perspectiva política, onde o poder de decisão ocorre em mecanismos

participativos de deliberação. Ainda de acordo com o autor, a governança pública se traduz em um “modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.” (SECCHI, 2009, p. 349)

Heidemann e Kissler (2006) ressaltam que, no campo ainda incerto de governança pública o que existe é

uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 480).

Para Heidemann, autor nacional, e Kissler, representando a literatura alemã, sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política, tornando uma tendência para se recorrer a uma nova composição nas formas de gestão nos campos ambiental, sociocultural, econômico e político. Nesse novo modelo, estratégias de cooperação para atender as expectativas políticas e sociais ocorrem a partir da negociação, da comunicação, da confiança, e do fortalecimento da relação entre os diversos atores públicos, comunitários e privados (HEIDEMANN; KISSLER, 2006). Faz parte do conceito dos autores o entendimento sobre a diferença entre governança, boa governança e governança pública. Para eles, a articulação de diversos atores em redes ocorre na governança pública para atender o bem comum. Esta orientação, de ação para o bem comum, é o diferencial da governança pública.

De acordo com os autores, a governança torna-se uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia e no mercado, fortalece a cooperação, a autogestão entre cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos. Essa nova forma de gestão, por sua vez, baseia-se na negociação, na confiança e na comunicação. A cooperação envolve tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, como também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

No campo da administração pública Heidemann e Kissler (2006) apresentam e defendem o conceito de governança adotado por Löffler como

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFLER, 2001, p.12).

Nessa perspectiva, o Estado tradicional vem se transformando. A concepção de governança defendida por Pierre e Peters (2000) consiste na capacidade do Estado em desenvolver políticas, a partir de formas institucionais colaborativas, visando atender a interesses coletivos. Para os autores, a governança pública promove a criação de centros múltiplos, nos níveis local, regional, nacional ou internacional, para o desenvolvimento de políticas públicas. E o Estado, nesse contexto, transfere seu papel de implementador de políticas para o de coordenação e controle, visando o alcance de interesses coletivos.

Kooiman (2003) reforça em seus estudos uma importante característica que compõe o conceito de governança pública relacionando-o a uma perspectiva sociopolítica. Para o autor, a governança pública consiste num processo de interação que ocorre a partir do envolvimento de diferentes atores, tanto públicos como privados. A base do conceito de governança pública para o autor, portanto, reside na interação entre mercado, Estado e sociedade civil. Na dimensão sociopolítica de governança defendida por ele, não cabe mais ao governo, isoladamente, pensar num modelo de gestão para o Estado (KOOIMAN, 2003).

O autor ressalta também que o delineamento dessas interações, que são construções sociais com distintas características e, inclusive, limitações, pode sofrer com forças capazes de manter ou alterar a sua dinâmica. Essas forças, por sua vez, podem originar-se no que o autor denomina de nível intencional ou no nível estrutural. Assim, o quadro analítico de Kooiman (2003) divide o conceito de interação entre esses dois níveis que, segundo o autor, influenciam um ao outro.

Rhodes (1996) entende governança pública enquanto um arranjo constituído por uma rede de atores, que se inter-relacionam e que se auto-organizam visando o desenvolvimento de políticas públicas. De acordo com o autor, a governança pode ser definida como redes interorganizacionais e autoorganizadas que, para prestação do bem público, complementam mercados e burocracias. Por serem auto-organizadas, segundo Rhodes (1996), a governança baseada em rede vai além do governar com serviços sendo prestados pelos setores privados e voluntário. Isso ocorre em função dos vínculos inteorganizacionais, que são constituídos por atores independentes.

Na governança, defende Bevir (2010), a efetividade das instituições políticas depende da incorporação de diversos atores interessados dentro dos processos de decisão. Nesse caso a participação vai além da consulta, possibilitando uma relação de diálogo mais ativa com a sociedade (BEVIR, 2010). Assim, o sistema de governança propicia uma maior participação além daquela associada à democracia representativa, propicia uma gestão deliberativa dos processos decisórios, não de forma a substituir a democracia representativa, mas sim incorporando valores a ela.

Outras contribuições teóricas para o entendimento da concepção da Governança Pública estão nas obras dos autores apresentados na Figura 1.

País	Autor	Contribuição	
Alemanha	Christoph Knill	Conceitua governança como "modos de coordenar a ação individual, seja como hierarquias, redes, associações ou mercados." (p.43).	
	Isabella Proeller	Publicação com Laurence E. Lynn Jr	
Austrália	Graeme A. Hodge	Vincula a discussão de accountability à temática da Governança Pública., incluindo cinco perspectivas de accountability.	
	Ken Coghill		
Dinamarca	Anders Esmark	A governança pode ir além da distinção entre mercado, hierarquia e redes.	
	Anne R. Pedersen	Trabalham na perspectiva de governança em rede e o objetivo consiste no desenvolvimento de critérios normativos para avaliar a qualidade democrática dessa governança. Defendem que as redes de governança ajudam a fortalecer a democracia, porque tratam das deficiências cruciais da democracia representativa por meio da participação, deliberação e contestação.	
	Eva Sørensen		
	Jacob Torfing		
	Karina Sehested		
	Trine Fotel		
Estados Unidos	Carolyn J. Hill		Conceituam governança como "regimes de leis, normas, decisões judiciais, e práticas administrativas que restringir, prescrever e possibilitar o fornecimento de bens publicamente apoiados e serviços." (Lynn, Heinrich, & Hill, 2001, 7). Também apresentam a Lógica da Governança.
	Laurence E. Lynn Jr.		
	Jonathan B. Justice	Publicação com Chris Skelcher	
	Robert B. Denhardt	Traz a discussão de governança democrática em rede, no contexto do modelo do Novo Serviço Público.	
Holanda	Walter J. M. Kickert	A governança pública vai além de uma gestão pautada na eficácia e eficiência, consiste na gesta de redes complexas formada por diferentes atores com conflitantes interesses.	
Iram	Farzad Didehvar	A governança pública exige, estratégias de redes e o redesenho dos processos organizacionais. Ela é o resultado de interações entre as diversas partes interessadas, que possuem diferentes objetivos e percepções, envolve cooperação e gestão de conflitos.	
	Hasan Danaee Fard		
Portugal	João Carlos V. Santos Cabral	O processo de governança representa uma continuação do conjunto de articulação de adaptações políticas e administrativas do Estado em reação às mudanças na sociedade. A Governança não é mais exclusivamente ou mesmo principalmente, um mero instrumento para a estratégia, tendo-se tornado um fim em si.	
	José Luís Mourato Crespo		

Reino Unido	Chris Skelcher	Realização de projetos de pesquisa que consolidaram ferramenta de avaliação da governança. Além disso, defende que os três desafios do desenho institucional da governança estão vinculados à legitimidade, o consentimento e accountability.
	Elke Löffler	Apresentam trabalhos de avaliação da qualidade da governança pública com indicadores e modelos. Entendem governança pública como maneiras pelas quais as partes interessadas interagem, a fim de obter resultados de políticas públicas. Trazem 10 características relacionadas à avaliação:
	Tony Bovaird	
	Ian Bache	Trabalha com a perspectiva de "parceria" enquanto instrumento político onde decisões são tomadas de forma colaborativa por atores estatais e não-estatais.
Suíça	Dirk Lehmkuhl	Publicação com Christoph Knill
	Kuno Schedler	Publicação com Laurence E. Lynn Jr

Figura 1. Contribuições de diferentes autores para o entendimento da concepção de Governança Pública

Fonte: os autores, com base nas obras de KNILL e LEHMKUHL, 2002; HILL, LYNN Jr, PROELLER, e SCHEDLER, 2005; HODGE e COGHILL, 2007; ESMARK, 2009; ROBICHAU e LYNN Jr, 2009; JUSTICE e SKELCHER, 2009; DENHARDT, 2012; KICKERT, 1997; DIDEHVAR e DANAEEFARD, 2010; CRESPO e CABRAL, 2010; SKELCHER, 2010; BOVAIRD e LÖFFLER, 2003; BACH, 2010; SØRENSEN e TORFING, 2005; TORFING, SØRENSEN e FOTEL, 2009; PEDERSEN, SEHESTED; SORENSEN, 2011.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Usando os esquemas analíticos já desenvolvidos por estudiosos da Governança Pública, é que se pretende contribuir com o acúmulo de conhecimento sobre a teoria comparando o que já foram identificados como aspectos que caracterizam a sua existência, em termos teórico e empírico, e a opinião de especialistas do tema. Para identificar os atributos que caracterizam a Governança Pública, alguns procedimentos metodológicos foram adotados.

O processo de desenvolvimento da pesquisa se deu, predominantemente, por meio da abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico com levantamento. O universo da pesquisa consiste em pesquisadores, nacionais e internacionais, que possuem produção bibliográfica sobre o tema da Governança Pública. A partir de uma pesquisa bibliométrica em base de dados do portal de periódicos, chegou-se a amostra intencional de 73 especialistas que produzem sobre o tema, conforme etapas a seguir: a) Seleção de seis base de dados (Academic Search Complete, Public Administration Abstracts, Academic Search Premier, SCOPUS, Web of Science e SciELO.Org); b) Pesquisa específica em cada base a partir do termo “*public governance*”, totalizando 176 artigos; c) Análise dos 176 artigos, considerando três critérios de seleção; d) Seleção dos artigos e definição dos 73 autores para compor a amostra.

Além da coleta dos de dados secundários, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, foram coletadas as informações primárias, por meio de um questionário, enviado aos estudiosos de governança pública. Sendo que um deles não recebeu por ter realizado o pré-teste.

Por meio de análise de categorias os dados primários, juntamente com os dados secundários, obtidos a partir da pesquisa bibliométrica, foram analisados. As categorias utilizadas na análise foram construídas considerando o referencial teórico, por isso seu detalhamento é norteado pelas duas dimensões de gestão que são evidente na concepção de governança pública adotada neste estudo. As dimensões intitucional-administrativa e sociopolítica da gestão tem seu entendimento apresentado na Figura 2.

Dimensão Institucional-Administrativa	Dimensão Sociopolítica
<ul style="list-style-type: none"> • Co-produção de ações públicas entre atores da sociedade civil, Estado e mercado. • Existência de formas institucionais colaborativas, como redes, parcerias, alianças. • Utilização de estratégias de cooperação relacionadas à: consenso, diálogos, coordenação, autorganização, negociação. • Compartilhamento de responsabilidades diante dos problemas públicos. • Uso de instrumentos de gestão visando eficiência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de conflitos e dissensos entre atores envolvidos no processo de co-produção das ações públicas gerando tensão na gestão. • Foco na democracia deliberativa e na participação ativa de diferentes atores. • Preocupação com a <i>accountability</i>. • Interação entre os atores marcada pela confiança, pela existência de espaços deliberativos. • Possibilita a aproximação de aspectos políticos e administrativos.

Figura 2. Detalhamento das dimensões da Governança Pública

Fonte: os autores, com base na fundamentação teórica.

3 OS ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DA LITERATURA E DOS AUTORES NACIONAIS E INTERNACIONAIS

A partir desta seção, portanto, os resultados da pesquisa teórico-empírica são apresentados e discutidos. Os dados primários são oriundos dos 9 (nove) respondentes da pesquisa, sendo 6 (seis) internacionais e 3 (três) nacionais: Respondente 1 - Ken Coghill – Austrália; Respondente 2 – Johan P. Olsen – Noruega; Respondente 3 – Jonathan S. Davies – Reino Unido; Respondente 4 – Robbie Waters Robichau – Estados Unidos; Respondente 5 – Robert B. Denhardt – Estados Unidos; Respondente 6 – Leo Kissler – Alemanha; Respondente 7 – Maria Alice Nunes Costa – Brasil; Respondente 8 – Alcindo Fernandes Gonçalves – Brasil; Respondente 9 – Francisco Gabriel Heidemann – Brasil.

Apesar da importância dos estudiosos que responderam a pesquisa é sabido que os mesmos não são representativos da totalidade da amostra selecionada. Todavia, como este estudo é de caráter qualitativo e visa obter um panorama mais profundo do que sejam os atributos característicos da governança pública, a análise das informações coletadas, além de utilizar a fundamentação teórica, foi complementada com as referências oriundas da pesquisa bibliométrica.

A **coexistência de Estado, mercado e sociedade civil**, primeiro atributo da governança pública identificado, pode ter sua explicação teórica fundamentada nos estudos de Jan Kooiman (2003) que trata da *governança interativa*. Essa concepção do autor explica e defende que a governança pública, enquanto produto das interações no sistema que está sendo governado, prevê o compartilhamento das ações públicas entre os atores da sociedade na busca de melhores resultados das políticas públicas. Para o *respondente 1*, a coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil é marcada pela independência entre os atores. De forma complementar, o *respondente 2* defende que Estado, mercado e sociedade civil são autônomos. Todavia, ainda que “não dominante”, o Estado desempenha um papel “especial” (respondente 2). Essa autonomia e independência dos atores envolvidos na governança pública também constitui objeto de análise de Rhodes (1996). Para ele, essa concepção de governança vai além da prestação de serviços realizada pelos setores privado e voluntário, ela promove vínculos inteorganizacionais, que são constituídos por atores independentes.

Outra característica dessa relação pode ser observada nos argumentos do *respondente 5* em que a governança pública tem a capacidade de reconciliar os propósitos do Estado, mercado e sociedade civil e promover a colaboração entre eles para que os propósitos sejam alcançados. Como consequência dessa busca por reconciliação dos propósitos e colaboração para sua execução, ressalta o respondente, surge uma “tensão inevitável na gestão da governança pública.” Isso ocorre devido aos propósitos diferentes de cada ator e também pelo fato da governança pública demandar a esses atores habilidades de gestão não tão comuns à

gestão das organizações pública como colaboração, negociação e comunicação. A tensão inevitável na gestão da governança pública e os propósitos diferentes de cada ator podem estar relacionados com o que Bevir e Rhodes (2001) chamaram de “disputa de significados” entre os diversos atores envolvidos no processo. Quando a governança pública garante a participação de diversos atores na gestão da coisa pública ela abre espaços para que ocorram reivindicações e disputas. Com isso os dilemas são frequentes, distintos uns dos outros, envolvem tradições e uma disputa política. Essa explicação dos autores reforça a ideia de que a governança pública não significa apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos, mas também sociopolíticos da gestão.

O segundo atributo da governança pública identificado no estudo foi o papel do **Estado enquanto ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público**. A base teórica para defender esse elemento pode ser observada na concepção de governança defendida por Pierre e Peters (2000) que, entre outras questões, consiste na capacidade do Estado em desenvolver políticas, a partir de formas institucionais colaborativas, visando atender a interesses coletivos. Para tanto, o Estado altera seu papel de implementador de políticas para o de coordenador. É possível observar que a governança pública retrata uma transformação do Estado tradicional. Ele deixa de ser formulador e implementador exclusivo de políticas públicas e passa a compartilhar essas responsabilidades. Assim, troca sua função de provedor único do bem público para coordenar outros atores visando garantir essa produção. Transforma-se em um Estado cooperativo e ativador no lugar do Estado dirigente (ROBICHAU, 2011). Esse novo Estado na Governança Pública culmina no que Rhodes (1996) chamou de um novo governar a sociedade onde o papel do Estado, segundo Bevir (2010), consiste em facilitar as interações sociopolíticas e incentivar arranjos institucionais para lidar com problemas públicos.

O entendimento do que sejam esses arranjos institucionais pode ser aperfeiçoado no terceiro atributo da governança pública que foi caracterizado neste estudo, ou seja, existência de uma **estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação**. As “redes” foram consideradas o tipo de arranjo, de estrutura institucional, mais adequado à governança pública. De acordo com o *respondente 5*, a governança pública demanda novas e flexíveis formas de se relacionar com os outros, formas capazes de adequarem-se as mudanças de circunstâncias. Cabe assinalar a opção apresentada ainda pelo *respondente 6* que, além de citar as redes, lembrou das parcerias público privadas. As redes e as parcerias, segundo Mark Bevir (2010) são arranjos mais eficientes do que aqueles proporcionados pelas hierarquias e mais adequados à concepção da governança pública por permitirem diálogo e consensos que podem promover a legitimidade política das ações governamentais. Mas a grande contribuição do autor para o entendimento desse elemento, não consiste na sua definição das redes e sim nas explicações sobre sua origem. Segundo ele, os arranjos institucionais (redes e parcerias), bem como a preocupação com a inclusão social como valor administrativo são oriundos das reformas gerenciais, em especial da segunda onda de reformas que promoveu a ascensão dos reformistas social-democratas e da teoria de redes. Para Bevir (2010), a segunda onda de reformas no setor público ocasionou uma proliferação de redes e parcerias que, consideradas superiores ao mercado, apareciam como tentativa de resolver problemas relacionados com a mercantilização e a Nova Administração Pública.

Por meio do que defendem os *respondente 1* e *8* é possível identificar como característica dessas estruturas institucionais a necessidade de regulamentos “capazes de garantir os princípios e fundamentos da governança pública.”(*respondente 8*). A menção a regras claramente definidas na discussão da estrutura institucional da governança pública reforça a ideia de que esta concepção não se trata de uma ruptura com os modelos tradicionais de administração pública, neste caso com a burocracia. Conforme descrito anteriormente, a burocracia para Weber (2001) está associada a dominação racional-legal. Assim, o dever da

obediência está previsto em regras estatuídas, na crença na legalidade e a criação de normas legais em um grupo e o aceite desse grupo em submeter-se a essas normas origina o surgimento de um grupo administrativo burocrático, característico da organização burocrática. “O predomínio desse tipo de dominação dentro de um sistema social define a existência de uma organização ou burocracia” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p. 29). Para tanto, cabe citar o conceito de governança pública adotado por Lynn, Heinrich, e Hill (2001, p. 7) (*apud* ROBICHAU; LYNN, 2009), como "regimes de leis, normas, decisões judiciais e praticas administrativas que constroem, prescrevem e possibilitam o fornecimento de bens públicos suportados em serviços "através de relações formais e informais com terceiros participantes dos setores público e/ou privado.". Rhodes (1996) também defende que esses arranjos institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros é marcado pelo fato desses atores compartilharem e negociarem interesses e valores, interagindo partilhando poder, acordando regras, construindo confiança e estabelecendo comunicação.

Complementando as características das formas colaborativas de gestão, enquanto estrutura institucional, verificou-se junto aos respondentes quais as estratégias de cooperação são adequadas para atender as expectativas políticas dos diferentes atores que estão envolvidos na governança pública. Para os respondentes, as estratégias referem-se à Confiança, Comunicação, Negociação/Diálogo, que são características necessárias para atender as expectativas políticas dos diferentes atores envolvidos na estrutura institucional da governança pública. Além disso, estão presentes também a Participação Ativa, a Interação, a Cooperação, a Condução/Coordenação, o Acordo/Consenso e, inclusive o Conflito.

Quanto à interação, novamente volta-se ao Kooiman (2003) que tem a base de seu conceito de governança pública residindo na interação. Para o autor, a governança pública consiste num processo de interação que ocorre a partir do envolvimento de diferentes atores, tanto públicos como privados. Na dimensão sociopolítica de governança defendida por ele, não cabe mais ao governo, isoladamente, pensar num modelo de gestão para o Estado (KOOIMAN, 2003).

Partindo do pressuposto de que o entendimento das funções administrativas auxiliam no processo de implementação de políticas públicas, devido ao fato de que é na implementação que as funções administrativas das organizações são postas a prova, a **existência das funções administrativas** é considerado um atributo da governança pública.

De acordo com os *respondentes 8 e 9* não há uma função administrativa que prevaleça, “Só é possível construir um modelo efetivo de Governança Pública se ele se constituir em meio e processo capaz de garantir solução de problemas e resultado eficazes. E nesse sentido, planejar, organizar, coordenar e controlar são fases nas quais os instrumentos da governança devem estar presentes.” (respondente 8). Importante observar o que afirma o *respondente 9*. Para ele: “essas funções são de burocracia. A governança pública pressupõe também a burocracia. Então na medida em que você tem burocracias a serviço das políticas públicas, você vai ter essas funções.” Novamente, a pesquisa empírica, demonstra que a governança pública não se trata de uma ruptura com os modelos tradicionais de administração pública. A governança pública pressupõe assim a burocracia, em sua concepção positiva, conforme destacado por Ramos (1983), enquanto “um sistema de prestar serviços que funciona com alguma coordenação centralizada de atividades e com a vigência de alguma impessoalidade nas relações humanas.” (RAMOS, 1983, p. 201).

Para o *respondente 5* “Novas formas de planejamento, organização e coordenação devem ser encontradas”, para que sejam empregadas com a sensibilidade que a nova configuração da governança pública exige. A necessidade de novas formas para executar as funções administrativas, enquanto atributo da governança pública é também defendida por Didehvar e Danaeefard (2010) que destacam a importância dos projetos de governança pública terem em mente a inovação como norteador do redesenho dos processos

organizacionais e da injeção de novos recursos administrativos e competência técnica para a gestão pública.

A *accountability* também foi destaque das respostas dos estudiosos desta pesquisa quando tratavam de um das funções administrativas que se destacou na Governança Pública, a função controle. O controle, nesse caso, vai além do controle dos processos ou do alcance dos resultados planejados, refere-se a controle social. O **controle social, na perspectiva de *accountability***, é importante que seja discutido porque ele é considerado, por alguns autores identificados na pesquisa bibliométrica como um dos desafios democráticos para o desenho institucional da governança pública (SKELCHER, 2010). Questionados sobre como ocorre o controle social na governança pública os respondentes fazem referência à participação da sociedade. Para o *respondente 8* a “Governança Pública deve prever não apenas a participação da sociedade civil, mas garantir a ela mecanismos de controle e fiscalização.” O *respondente 9* defende que “o controle social tem muito haver com a *accountability* e com a noção de responsividade.” De acordo com o Denhardt (2012), o processo de avaliação deve considerar os objetivos das políticas públicas, que estão relacionados às questões de responsividade, ou seja, garantia de que as ações da burocracia pública reflitam os valores da sociedade. A avaliação de uma política pública deve considerar, portanto, seu mérito, a validade dos resultados na solução dos problemas e as consequências da intervenção realizada.

Outro atributo da governança pública consiste na **existência de espaços deliberativos de gestão**. Para Bevir (2010), a efetividade das instituições políticas depende da incorporação de diversos atores interessados dentro dos processos de decisão, o que possibilita uma relação de diálogo mais ativa com a sociedade, indo além da participação representada. Assim, o sistema de governança defende uma maior participação, além daquela associada com a democracia representativa, defende uma gestão deliberativa dos processos decisórios. Essa concepção pode ser fortalecida a partir dos estudos de Torfing, Sørensen e Fotel (2009) sobre os desafios da democracia na governança pública. Enquanto alguns pesquisadores afirmam que as redes de governança representam uma ameaça à democracia, porque elas tendem a minar os princípios e as instituições de democracia representativa, outros defendem que as redes de governança ajudam a fortalecer a democracia, porque tratam das deficiências cruciais da democracia representativa por meio da participação, deliberação e contestação (TORFING; SØRENSEN; FOTEL, 2009). Essa afirmação dos autores contribui para justificar o atributo da governança pública relacionado à existência de espaços de deliberação na sua gestão, corroborado pelos respondentes da pesquisa.

Para o *respondente 9* a gestão dos espaços deliberativos sofre influência da burocracia. Para ele “a burocracia é um grande limitador de deliberação.” Ao reconhecer na burocracia um limitador da deliberação, o respondente 9 pode estar referindo-se à eficiência do processo. Isso porque a eficiência da organização burocrática, pode ser atravancada pelas disfunções da burocracia. Como já ponderado, nessa concepção de governança pública, reconhece-se a importância e as disfunções da burocracia, por isso, consolidam-se enquanto atributos da governança pública a necessidades de espaços de deliberação, por um lado, e a eficiência administrativa, por outro.

A **eficiência administrativa**, enquanto atributo da governança pública, possui algumas características. Para o *respondente 1* a “governança pública pode facilitar a eficiência administrativa, mas a realização deste objetivo é sujeito ao comportamento dos atores”. Já o *respondente 5* afirma que “há muitas razões para esperar que as redes funcionem com menos eficiência do que as organizações hierárquicas”, no entanto, segundo o respondente, a “inclusão de muitos grupos diferentes resulta em melhores ideias, melhores práticas e um maior grau de compromisso com o caminho escolhido.” Na mesma perspectiva encontra-se o *respondente 8* ao assegurar que, na governança, “a participação ampliada de atores -

sociedade civil, mercado, Estado - pode e deve melhorar a eficiência administrativa dos processos, com melhores resultados.”

Outro atributo da governança pública refere-se à **operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de: Parcerias, Redes, Acordos, Contratos de gestão e Controle no entorno do ciclo total da política pública**. A definição de Governança Pública, na perspectiva de Bovaird e Löffler (2003) corrobora com o atributo encontrado. Para os autores, governança pública constitui formas em que as partes interessadas interagem uns com os outros a fim de influenciar os resultados das políticas públicas (Bovaird e Löffler, 2003). Esta definição da governança pública sugere a realização de processos de interação entre essas partes interessadas gerando acordos sobre critérios e normas para o desenvolvimento de políticas públicas.

A partir do entendimento de que, na concepção de governança pública, o desenvolvimento de políticas públicas envolve eficiência administrativa, instrumentos de gestão ao mesmo tempo de espaços deliberativos, controle social, foi possível sinalizar para outro atributo da Governança Pública, que é uma **uma gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos**.

Para o *respondente 1, 4 e 6* a governança pública facilita a integração dos aspectos administrativos e políticos da gestão pública. Peters (2000) defende a articulação das abordagens política e administração. Para o autor, apesar das literaturas sobre administração pública e políticas públicas terem se desenvolvido independentemente uma da outra, há necessidade de mantê-las articuladas, isso porque a implementação de políticas pública depende de instrumentos de gestão e a gestão pública deve ser pensada num contexto de objetivos políticos. Assim, cabe destacar a teorização de Robichau e Lynn (2009) em que o processo de formulação de políticas acontece dentro do contexto de governança. Dessa forma, um entendimento mais abrangente e crítico da concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas poderá concretizar-se quando se ultrapassam questões meramente operacionais, administrativas e se incorporam questões relativas à cultura política, como permite a perspectiva da Governança Pública.

Os resultados do estudo podem ser visualizados na Figura 3 que apresenta os atributos da governança pública, bem como de sua caracterização.

Atributos	Características identificadas	
Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil.	Papel dos atores	• Interdependentes e autônomos.
	Influenciada por	• Conflitos e tensão – disputa política; Co-responsabilidades; comportamento e cultura política dos atores; vínculos interorganizacionais.
	Adequa-se às situações	• Em que não há responsável claro; e quando não há regulação centralizada excessiva.
	Demanda dos atores	• Participação efetiva; Habilidades de gestão diferenciadas - confiança, colaboração e diálogo.
Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público.	Papel do Estado	• Garantidor dos objetivos e responsável por envolver de maneira harmônica os vários atores. Co-produtor do bem público e facilitador das interações sociopolíticas.
Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação.	Tipologia	• Redes; Parcerias público privadas; Estruturas de cooperação formais e/ou informais; Estruturas governamentais colaborativas entre público e privado.
	Estrutura	• Formas novas e flexíveis de se relacionar; Não hierárquica; Aberta, cooperativa e confiável.
	Normatividade	• Necessidade de regulamentos claros, não "engessadas".
	Perfil dos atores	• Governo estabelecendo espaços de resolução de

Atributos	Características identificadas	
		problemas; Atores com interesse ou problema comum.
	Estratégias de cooperação	• Confiança, Comunicação, Negociação/Diálogo; Participação Ativa; Interação, Cooperação, Condução/Coordenação; Acordo/Consenso; Conflito.
Funções administrativas	Uso	• Nos processos administrativos de forma a garantir a solução dos problemas.
	Estrutura	• Oriundas da burocracia; Devem ser pensadas em novas formas para executá-las.
Controle social na perspectiva da <i>accountability</i> .	Significa	• Engajamento ativo dos cidadãos nas redes.
	Demanda	• Definição clara do papel de cada ator envolvido.
	Depende	• Da área e da cultura política da sociedade.
	Vinculada	• Responsividade.
Espaços deliberativos de gestão	Estrutura	• Formais, com possibilidade de espaços informais; Discricionária e competitiva; Novas tecnologias.
	Foco da deliberação	• Todo o ciclo de política pública
	Norteador	• Regras democráticas e o interesse público
Operacionalização da gestão de políticas públicas.	Ferramentas	• Parcerias, Redes, Acordos e Contratos de gestão.
Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.	Dimensão	• Institucional administrativa e Sociopolítica da gestão.

Figura 3. Síntese dos atributos da Governança Pública e sua caracterização

Fonte: os autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações dos especialistas dos fundamentos teóricos utilizados foi possível visualizar as distintas narrativas da governança e os diferentes conceitos utilizados para sua operacionalização. O estudo possibilitou um avanço nessa discussão, no sentido de sistematizar os construtos teóricos desenvolvidos e sugerir atributos à concepção de Governança Pública, bem como sua caracterização. Vale salientar, no entanto, que o estudo não pretendeu ser exaustivo na identificação e caracterização desses atributos, apenas sinalizou os pontos comuns na literatura nacional e internacional e entre especialistas de distintas nacionalidades. Sendo assim, o que se obteve com a pesquisa foi, considerando a amostra de respondentes diretos e os autores da pesquisa bibliométrica, um panorama mais profundo do que é a governança pública.

A análise dos atributos identificados possibilitou considerar a capacidade da governança pública para dirimir os problemas ocasionados pelos modelos burocráticos e da nova administração pública e também, de forma complementar, enfatizar as vantagens desses modelos de gestão. Isso porque, os resultados do trabalho culminaram no entendimento de que a governança pública não se trata de uma ruptura com os modelos burocrático e da nova administração pública.

De forma geral, as características apresentadas como necessárias à gestão de políticas públicas, na concepção de governança pública, não se restringem apenas aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e, conforme afirma Santos (1997), ultrapassam o marco operacional, incorporando questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais. A maior articulação, promovida pelo modelo de governança pública, entre Estado e sociedade, recupera a importância do Estado que passa a entrar em sintonia com os diferentes atores da sociedade, construindo espaços de discussão e de compartilhamento de poder político, visando ao desenvolvimento de políticas públicas.

Portanto, a concepção de governança pública, neste artigo apresentada, indica que o processo de desenvolvimento das políticas públicas pode passar a considerar questões

relacionadas ao desempenho administrativo e à legitimidade democrática. Os atributos identificados demonstraram que entender a governança pública requer análise numa perspectiva institucional-administrativa e sociopolítica da gestão que, juntas podem indicar a aproximação dos aspectos políticos e administrativos da gestão da coisa pública.

Essa aproximação sugerida na concepção de governança pública que foi delineada neste trabalho sinaliza a possibilidade de questionar a dicotomia entre política e administração. Assim, ao analisar e descrever os atributos da governança pública buscou-se ultrapassar essa segregação disciplinar e compreender a gestão pública integrando as diferentes teorias que a compõem.

5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACH, I. Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History. **West European Politics**. v. 33, n. 1, p. 58–74, jan. 2010.
- BEVIR, M.; RHODES R. A. W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**. Paper, mar. 2001.
- BEVIR, M. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n.3. p. 313–328, 2003.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, n.10, jun./jul./ago. 2010.
- CRESPO, J. L.; CABRAL, J. The Institutional Dimension to Urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area. **Análise Social**, n.197, p.639-662, 2010.
- DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DIDEHVAR, F.; DANAEFFARD, H. Virtual Governance Networking Policies: a Comparative Analysis. **Public Organization Review**, v. 10, p.1–16, 2010.
- ESMARK, A. The Functional Differentiation of Governance: Public Governance Beyond Hierarchy, Market and Networks. **Public Administration**, v. 87, n. 2, p. 351–370, 2009.
- HILL, C. J., LYNN, L. Jr., PROELLER, I. and SCHEDLER, K. Introduction to a Symposium on Public Governance. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 2, p.203-211, 2005.
- HODGE, G. A.; COGHILL, K. Accountability in the Privatized State. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 4, p. 675–702, oct. 2007.
- HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40, Mai/Jun, 2006.
- JUSTICE, J. B.; SKELCHER, C. Analysing Democracy in Third-Party Government: Business Improvement Districts in the US and UK. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 33, n. 3, p. 738–753, Sep. 2009.
- KICKERT, W.J.M. Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997.
- KNILL, C.; LEHMKUHL, D. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 15, n. 1, p. 41–63, Jan. 2002.
- KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.
- LAPASSADE, G. **Grupos, organizações e instituições**. Tradução Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983.

- LEFORT, C. O que é burocracia? *In*: CARDOSO, F. H, MARTINS, C. E. **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Atlas, 2009.
- MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. *In*: CAMPOS, Edmundo (org.) **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Jr. 7. Ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PEDERSEN, A. R.; SEHESTED, K.; SORENSEN, E. Emerging Theoretical Understanding Of Pluricentric Coordination in Public Governance. **American Review Of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 375-394. 2011.
- PETERS, B. G. e PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Strathdyde, Scotland, n.8, p. 223-24, 1998.
- PETERS, B. G. Policy Instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Pittsburgh, n.10, p. 35-47, 2000.
- PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, Politics and the State**. London: PALGRAVE, 2000.
- RAMOS, A. G. **Administração e o contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**. University of Newcastle-upon-Tyne. n. 44, p. 652-667, 1996.
- ROBICHAU, R. W. The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates. **The Policy Studies Journal**, vol. 39, n. 1, p. 113-131, 2011.
- ROBICHAU, R. W.; LYNN, Jr. L. E. The implementation of Public Policy: Still the Missing Link. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 21-36, 2009.
- RONCONI, L. F. de A. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política . **A Secretaria Nacional de Economia Solidária : uma experiência de governança pública**. Florianópolis, SC, 2008. 279 f. Tese (Doutorado).
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v.40, n. 3, 1997.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.43. p. 347-369, mar./abr. 2009.
- SKELCHER, C. Fishing in Muddy Waters: Principals, Agents, and Democratic Governance in Europe. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 20, p. 161-175, 2010.
- SØRENSEN, E.; TORFING, J. Network Governance and Post-Liberal Democracy. **Administrative Theory & Praxis**, v. 27, n. 2, p. 197-237, 2005.
- TORFING, J.; SØRENSEN, E.; FOTEL, T. Democratic Anchorage of Infrastructure Governance Networks: the Case of the Femern Belt Forum. **Planning Theory**, v.8, n. 3, p. 282-308, 2009.
- WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPOS, Edmundo (org.) **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Editora UNICAMP, 2001.