

A governança pública como antigovernança

VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA* **

Resumo: O presente texto tem como intuito realizar um ensaio teórico sobre governança pública. Temos como objetivo geral demonstrar que a governança pública atua como uma “antigovernança”, ou seja, produz impactos que vão contra aquilo o que se propõe, notadamente, pelo fato de existência de uma competição institucionalizada que costuma ser mascarada. Para tanto, nos apoiamos em pesquisa bibliográfica, especificamente, nos trabalhos de Kissler & Heidemann, Mancur Olson e Graham Wootton. Entendemos, a partir do ensaio, que a governança pública é, por essência, caótica e desorganizada, por agregar diferentes atores com capacidades e influência díspares, disputando interesses, às vezes semelhantes, às vezes antagônicos – o que impacta nos resultados a que se propõe. A governança pública não é e não será um modelo neutro de gestão pública. Neste sentido, convém entender o porquê dessa abordagem ser tão insistentemente perseguida pela Administração Pública como um modelo de gestão que agregue interesses quando, na verdade, os ajusta conforme a capacidade de alcance de alvos terminais e intermediários, assim como de resultados previamente estabelecidos.

Palavras-chave: governança pública; grupos; atores; antigovernança.

Public governance as antigovernance

Abstract: This text refers to a theoretical essay on public governance. We aim to demonstrate that public governance acts as a "antigovernance", ie produces impacts that are contrary to that what is proposed, notably because of the existence of an institutionalized competition that is often masked. Therefore, we support the work of Kissler & Heidemann, Mancur Olson and Graham Wootton. We understand that public governance is a chaotic and disorganized essence, by bringing together different actors with diverse capabilities and influence, competing interests, sometimes similar, sometimes antagonistic - which impacts the results that are proposed. Public governance is not and will not be a neutral model of public management. In this sense, we must understand why this approach is so insistently pursued by the Public Administration as a management model that adds interest when, in fact, adjusts according to reach capacity targets and intermediate terminals, as well as results previously established.

Key words: public governance; groups; actors; antigovernance.

* Agradeço aos pareceristas pelas valiosas sugestões dadas na avaliação do texto



** VINÍCIUS FERREIRA BAPTISTA é administrador. Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/UERJ). Professor Adjunto do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Coordenador do Laboratório de Análise Política e Gestão Pública (LAPOGEP/DAP/UFRRJ).

Introdução

Este ensaio procura abordar, teoricamente, a questão da Governança Pública. Partimos do fato de que o papel do Estado nesta proposta perpassa a construção de redes amplas, que abarcam atores e grupos públicos e privados, governamentais e não-governamentais, em um processo de construção social. Tais redes são erguidas sob a liderança do Estado e com a justaposição de conflitos e interesses. Ademais, a Governança Pública vem se configurando como um novo arranjo de governo, cujo objetivo é tornar o atendimento às demandas sociais mais dinâmica, efetiva e criada a partir daqueles diretamente envolvidos com a problemática.

Nos propusemos a analisar, a partir do conceito de Governança Pública trazido por Kissler e Heidemann (2006) e confrontá-lo com a argumentação levantada por Mancur Olson (2011).

Em um primeiro momento, nos debruçamos no que toca às teorias de grupo associativas e com Graham Wootton (1972), no aspecto das ações de indivíduos e grupos para alcance de resultados. Neste sentido, é consciente e também proposital, a lista de bibliografia ter sido reduzida, uma vez que se propõe a confrontar um argumento básico frente a outros dois.

Para tanto, dividimos o ensaio em três seções, começando com a conceituação da Governança Pública para, na seção

seguinte confrontar com a teoria de grupo e alvos. Por fim, na última seção, trazemos as considerações finais.

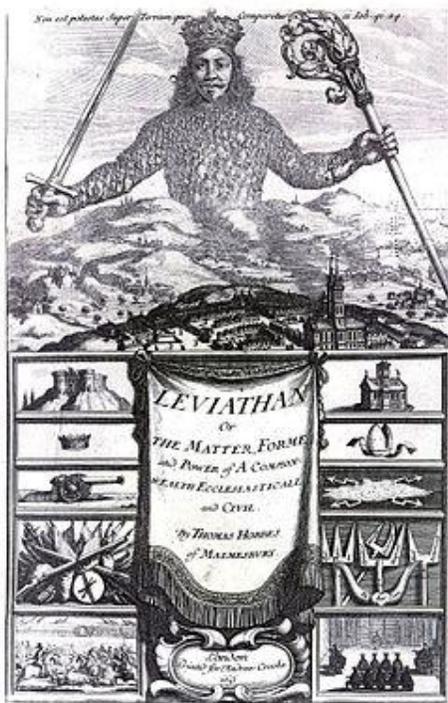
O que seria a governança pública?

Por Governança, a grosso modo, logo se associa à administração, a gerência e, principalmente, às estruturas que condicionariam boas práticas de organização e alocação de recursos (nos mais diversos sentidos), atreladas à definição e alcance de objetivos organizacionais bem definidos em termos de eficiência, eficácia e efetividade, pautados em sistemas de transparência (*accountability*) e participação (BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012).

Originalmente concebida a partir da ótica “privada”, a Governança passou a ser incorporada às práticas das organizações de caráter e/ou natureza pública. Por nos referirmos à ótica “privada”, a entendemos pelo sentido de práticas concebidas com o

intuito de alcance de objetivos de natureza particular, entre elas, o lucro, mas sem nos reduzirmos apenas a este.

A incorporação da Governança na realidade pública, notadamente, no setor público, revela um aspecto mais amplo e largamente difundido como de “modernização”, em que “as administrações públicas se tornaram mais empresariais, menos onerosas e, em geral, mais eficientes; raramente, porém, mais simpáticas aos cidadãos”



(KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 479). De fato, o que se destaca é que “as fronteiras entre os órgãos públicos e os cidadãos, entre os setores público e privado [...]” se estreitaram “com base da privatização e na terceirização; mas as novas bases não se revelaram favoráveis aos cidadãos” (2006, p. 479).

Sob a vertente da Ciência Política, a Governança Pública está associada a uma mudança na gestão política, ou seja, “trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482).

Ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Notadamente estas três configurações formam a base de qualquer projeto de governança pública por justaporem um processo participativo, público, de ajuste de conflitos, interesses, demandas, propostas e soluções trazidas à baila por diversos atores e grupos sociais no trato de diversas questões e/ou projetos que intervêm sobre a realidade social.

Na esfera local, a governança significa que “as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482). Pelo fato de o município compor a estrutura estatal mais próxima ao cidadão, podemos pensar na governança local como a primeira estrutura de governança pública, pensada em termos mais amplos. Em certa medida, um projeto de formação de redes em âmbito regional ou nacional depende das estruturas locais e do poder público municipal. Primeiramente pelo fato da proximidade; segundo, pela própria expertise do gestor público sobre a realidade local; terceiro, pelo *know-how*

das Instituições Sociais no trato com a população, seja pela prestação de serviços públicos ou atendimento; quarto, pela existência de Instituições que organizam a vida local a partir das próprias especificidades.

Ao se pensar em estruturas de governança, tem-se a tendência de se associá-la aos macroprocessos, macroambientes ou às macroestruturas. De fato, a governança, enquanto rede estruturada de atores, pode ser concebida em âmbito nacional, mas também no aporte regional, assim como na espécie local (BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012). De certa maneira, a complexidade dessas estruturas em termos de inteligibilidade, no que toca à organização e arranjos de conflitos, interesses, demandas e expectativas, é relativamente proporcional ao “tamanho” das estruturas – e, quando nos direcionamos ao tamanho, nos voltamos à densidade do “espaço” do conjunto de atores, grupos e Instituições Sociais envolvidas.

Kissler e Heidemann (2006, p. 482) consideram a governança local como uma “configuração regional da governança pública”, no sentido de que se existe uma outra coordenação e cooperação (o que denominam de *self-organizing*) via “redes interorganizacionais” formadas das mais variadas formas por representantes de organizações políticas e administrativas, empresas, associações e sociedades civis, com ou sem participação estatal. O foco dessa conjuntura está na cooperação, que “engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários”.

Assim, o “público” da governança pública não está diretamente associado à

presença do Estado, seja como formulador e/ou executor de políticas, com intervenção direta ou indireta, ou como financiador, ou que dê suporte às ações e às estruturas de governança (BRESSER-PEREIRA, 2007). O aparato estatal, não é o protagonista, nem parte intrínseca dos processos de governança pública no âmbito local, no sentido de partir dele a iniciativa da formação da estrutura, assim como da estruturação em si. Aqui ressaltado: o papel do Estado frente à composição da governança local não é necessariamente imprescindível.

Isso não quer dizer que se está desprezando a presença ou a atuação do Estado, quiçá a intervenção estatal no âmbito local, em prol do desenvolvimento de estruturas de governança pública, que venham a agir sobre a realidade local. Pelo contrário: o Estado tem capacidade normativa e de organização (política, institucional, recursos etc.), mais potentes que qualquer outro ator do âmbito público ou privado.

Ao mesmo tempo, o Estado possui Instituições, no sentido legal-institucional, que criam espaços abertos e públicos, além de instrumentos sociais e de controle efetivo de participação pública que são fundamentais a qualquer estruturação de governança pública, por proverem mecanismos de negociação, comunicação, além da confiança de existir uma mesa em que se consideram os lados envolvidos nas questões da realidade social (BRESSER-PEREIRA, 2007; BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012).

O que se quer indicar é que a presença em si do Estado, no sentido de criar e liderar, assim como de organizar os processos de governança pública, não pode ser considerada como via de regra; mas que, por outro lado, ele é um ator

crucial para o estabelecimento de um projeto de governança mais potente e com maior alcance.

A questão basilar passa a ser não mais quem(quais) seria(m) protagonista(s). Mas em saber quais os papéis dos atores frente às estruturas de governança pública como um todo. Não se pode deixar de lado as estruturas em nível regional e local, nem somente pensá-las em termos macro (BRESSER-PEREIRA, 2007; BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012). No caso do Estado, caber-se-ia questionar qual seu papel frente e dentro de tais estruturas. Aqui, Kissler e Heidemann (2006, p. 483) entendem que na fundamentação da governança pública “se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança” esses novos fundamentos se arrolam no sentido de entender “que significado tem o Estado nas estruturas de governança”.

Ainda neste contexto, os autores sustentam que “a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a sociedade civil (comunicação e confiança) (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 486). Tal configuração incita a presença, em uma estrutura de governança pública, de um “Estado ativador” que age “sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil (2006, p. 485). Por outro lado, como os autores destacam, esta convergência tem um preço, “a economização ou mercadização do setor público, ou seja, a transformação do setor público em um empreendimento econômico” (2006, p. 486).

Um conceito fundamental para o entendimento da governança pública está em criar, sustentar e ampliar as redes

políticas. As redes são alianças entre atores e parceiros estratégicos objetivando erguer condições de desenvolvimento de ações organizadas potencializando-as a partir da expertise dos envolvidos e de objetivos ampliados (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

As redes políticas “situam-se em uma das pontas de um amplo espectro de redes sociais (networks), alianças e parcerias, nas esferas local e regional, servindo como matéria-prima para o surgimento da governança pública”. Já na outra ponta do espectro, visualizam-se redes sociais que “ampliam seu raio de ação”, abrangendo “empresas privadas, mas também organizações sem fins lucrativos do terceiro setor e, no âmbito municipal, associações comunitárias e cidadãos individuais” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 491-492).

A partir do que se entende por “trajetória de uma governança pública possível”, Kissler e Heidemann (2006) indagam sobre as condições de sucesso e os obstáculos que intervêm sobre a mesma, via três considerações: confiança, elasticidade e capacidade resolutive de problemas.

Primeiramente, os atores, movidos por amplos interesses, disputando conflitos e racionalidades de ação, acabam por se envolver em arranjos de governança pública pelo fato de que “as redes protegem os atores” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 495). O êxito da governança pública é condicionado à capacidade e habilidade estratégica dos atores, na perspectiva de longo prazo, de estruturar “um estado de cooperação entre atores racionais” (2006, p. 494). Para Kissler e Heidemann (2006, p. 495), “o desenvolvimento da confiança é circular porque a confiança não é apenas o resultado desejado da cooperação, mas também seu pressuposto”. Confiança e cooperação são vias confluentes, uma

vez que “a cooperação, por um lado, produz ação e, por outro, desenvolve a confiança necessária, na medida em que reduz a incerteza, gerada pelas diferenças de interesses, sobre o comportamento dos outros atores” (2006, p. 494).

A segunda consideração que os autores fazem recai sobre como criar arranjos permanentes de governança pública, seja aproveitando trabalhos pontuais de cooperação, seja criando alianças, redes sociais e outras formas estáveis e duradouras de cooperação (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 493). Se as redes “protegem os atores” e “evitam a queda” (2006, p. 495), a continuidade dessa rede, que asseguraria a estabilidade da governança pública, estaria em “reunir e integrar os atores e evitar seu insucesso”, ou seja, a problemática está entre “a delimitação e a viabilização das ações possibilitadas pela elasticidade da rede política (2006, p. 495).

Essa “elasticidade” se refere tanto a aspectos políticos quanto a aspectos geográficos. Pensar em redes políticas está relacionada em empreender redes que ampliam os grupos de atores e, sobretudo, que criem ambientes políticos regionais. O objetivo é o de criar coalizões, parcerias e cooperação a fim de concretizar espaços de governança, além da própria em si. Estes “espaços” de governança são essenciais para essa elasticidade: conjecturar a governança pública como estratégia para a atuação e também como arranjo de governo. A governança pública, como um arranjo a ser empreendido, deve concretizar redes; redes que não devem planar apenas sob o “político”, mas também alcançar e ultrapassar os limites geográficos.

A terceira consideração de Kissler e Heidemann (2006) ressalta esse aspecto da elasticidade. Esse elemento de

governança regional em que há o entendimento de elevação da “capacidade estratégica e política dos atores” que “contribua para que as regiões que transcendem as fronteiras de Estados possam vir a ser ‘governadas’ com mais sucesso” é trazido ao centro do debate. Tal questão fica em aberto, pelo fato de que “não se conhecem as limitações de capacidade de governança pública para resolver problemas e também se ignoram seus efeitos negativos imprevistos” (2006, p. 496).

O termo Governança, para Kissler e Heindemann (2006) sempre traz uma confusão semântica na maioria das situações em que é empregada ou discutida. As bases que a envolvem – participação, deliberação, cooperação, transparência, organização, redes, sinergia, entre tantos outros possíveis de serem agregados – são atravessadas, no sentido dos discursos e das práticas discursivas e não discursivas, e altamente disputadas por amplos atores e grupos sociais, que procuram fazer valer suas visões de mundo, representações e racionalidades (de ver, pensar, conceituar, agir, manipular etc.).

A Governança, como indicam Bizerra, Alves e Ribeiro (2012) e Bresser-Pereira, (2007) é um processo construído socialmente e, portanto, não é neutro, menos ainda descontextualizado das intenções e propósitos da realidade em que se insere e influencia. São as relações de poder (econômico, político, institucional etc.) que suscitam movimentos de organização e desorganização das estruturas da governança, de forma a ajustar ou reajustar interesses que permitam a construção, manutenção e ampliação da governança.

Ainda nessa confusão semântica e conceitual, uma questão que não é discutida na governança pública se refere

aos grupos sociais que a formam. O sentido da atuação dos atores é fundamental à compreensão do porquê de atores e grupos sociais participarem dessas estruturas. Entender os grupos é basilar para entender a proposta da Governança Pública como algo que produz efeitos contrários àquilo proposto inicialmente.

Como os grupos atuam na governança pública

Mancur Olson (2011, p. 13) destaca a aceitação geral de que “grupos de indivíduos com interesses comuns usualmente tentam promover esses interesses comuns”. Supostamente, indaga o autor que se levanta a ideia de que, em um grupo, os interesses individuais confluiriam no sentido de promover interesses coletivos. Olson, ao contrário, pondera que o abandono dos interesses individuais por coletivos é uma ideiação e que isso teria levado à generalização e incompreensões em diversas teorias de grupos.

Refere que o ponto a orientar o estudo de grupos está na compreensão de seu propósito. Este poderia explicar as ações conjuntas, o porquê de atores estarem lá inclusos; além de ser o aspecto “formal” que orientaria as ações. A característica geral seria a promoção dos interesses dos seus membros, até porque, psicológica e instintivamente, os indivíduos se associam para alcance de seus interesses. Olson (2011, p. 18) situa que “as organizações frequentemente perecem quando não fazem nada para promover os interesses de seus membros”. Ou seja, não adianta que os atores se associem apenas – o processo deve ser mais amplo e retornar para os mesmos, em uma base dinâmica de pessoas que se juntam e que se organizam para a promoção de interesses a serem alcançados.

De fato, parece que, no sentido geral, a ideia elementar que caracteriza a existência e, de certa forma, a manutenção dos vínculos formais está no alcance dos interesses, uma base estritamente instrumental. Os aspectos ideológicos, emocionais e afetivos não seriam a base para uma associação. Se um destes elementos muda, o grupo já não mais observa o indivíduo e este já não se sente mais contemplado no alcance de interesses. Tal perspectiva condiz com a instrumentalização de grupos, tal como indica Olson (2011). Ou não, se tendo em vista o grupo, cuja finalidade seja o alcance estrito de interesses apenas.

Os grupos são naturalmente heterogêneos devido à diferenciação social; o que aponta, ainda que inseridos em um grupo, irão disputar interpretações e ações vinculadas aos seus interesses individuais que não estejam associados para o coletivo (RUA, 2009). Daí a quebra de uma base de coesão para o grupo que, de acordo com a compreensão de Olson (2011), necessita de coerção ou elementos de convencimento para manter os componentes do grupo dentro de uma pretensa “ordem” – que não existe, já que o estado de concorrência dentro de um grupo é latente.

A pretensa Governança Pública, desta forma, não existe, pelo fato de que a mesma é naturalmente caótica, concorrencial e fadada à entropia (um estado de desordem) – e quanto maior a desordem, maior é a capacidade que atores com capacidade de influência possuem para reorientar processos, práticas, políticas mas, sobremaneira, reorientar a própria estrutura de Governança em si, porque os custos da perda dos benefícios para determinados atores é alto e se necessita agir para manter a estrutura em atividade. A

Governança Pública já é uma desordem organizada orientada para projetos fragmentados, porém, com objetivos definidos; ela também oferece janelas de oportunidade para que atores se reorganizem frente uns e outros e uns sobre outros.

Olson pondera que, geralmente “a combinação de interesses individuais e comuns em uma organização sugere uma analogia com o mercado competitivo” (2011, p. 21) e que interesses são diametralmente opostos aos de outros atores, isso significa que, em um grupo, quanto mais os interesses de uns são alcançados, menos os de outros os são e isso impacta na estrutura do grupo como um todo, desequilibrando e aprofundando a desordem existente. A interação provoca um jogo de forças, tão mais acirrado quanto os recursos se tornam escassos. E, neste mercado, determinados atores do grupo podem se associar para maximizar seus interesses em detrimento de outros. O “mercado” de interesses é dinâmico porque atores procuram maximizar seus interesses em diversas conjunturas e eliminar ou reduzir possíveis custos ou perdas.

Assim, na medida em que essa disputa do “mercado” da Governança Pública se torna mais intensa, os atores de fora dessas negociações sofrem impactos pela “restrição”. A Governança Pública pressupõe formação de redes convergida por interesses; quando estes são maximizados por poucos atores, acaba por quebrar a cadeia dos benefícios e interesses envolvidos nesse “conjunto”. Imagina-se que, em uma estrutura de governança, os interesses formais, ou seja, aqueles interesses expostos no momento da negociação e formação da rede, de uns dependam ou sejam convergentes com os interesses de outros, formando um elo e uma cadeia. E quando um destes interesses formais não

é atendido, toda a rede seria afetada. Isto, teoricamente, pelo fato de que determinados atores, ao se juntarem para maximizar interesses formais e não formais (os não expostos), deixando outros de fora, são capazes de produzir custos e anomalias ao sistema caótico da governança, impactando negativamente em outros atores da rede. E isso é capaz de prejudicar a sobrevivência desses atores, não apenas na rede em si, mas para além por impactar estruturalmente.

Contudo, o que deve ser compreendido é que a maximização dos interesses não-formais é capaz de causar estranhamento na estrutura formal de governança, mas também nas relações entre atores e nos próprios atores em si, uma vez que, interposta uma relação viciada, os impactos causados podem ser especificamente negativos já que não foram consensuados previamente. Se há negligência dentro da estrutura de governança, o propósito comum do grupo foi excluído e atores ficam de fora do usufruto de benefícios que deveriam ser comuns, ou seja, dentro da Governança Pública há apropriação de esforços coletivos de uns para usufruto individual ou particular de outros. E, partindo do fato de que a Governança Pública é uma eterna disputa caótica de interesses, seu ambiente é favorável à apropriação individual sobre elementos coletivos. Olson já situava que “o simples fato de uma meta ou propósito ser comum a um grupo significa que ninguém no grupo ficara excluído do proveito ou satisfação proporcionado por sua consecução” (2011, p. 27). Mas, quando esse propósito é subvertido, não há como não se excluir determinados atores desse processo coletivo de interesses.

Por outro lado, pondera que a exclusão não é total nesse processo, já que os benefícios coletivos oriundos pelo grupo

ainda existem; o que muda nessa subversão é a qualidade e satisfação prevista inicialmente. Os benefícios ainda existem pela Governança Pública estar erguida, pela mudança conjuntural que traz; mas o que não quer dizer que exista uma Governança em si, mas uma estrutura com disputa latente que reorienta processos. E, com a subversão, onde atores vão percebendo a desordem nitidamente, eles procuram reorientar as estruturas via ações coordenadas com outros atores ou até mesmo de forma independente, dependendo de recursos e oportunidades.

Wooton destaca uma questão que é essencial: seriam todos os atores parecidos na sua movimentação? Poderíamos, ao falar dos Atores, organizar a todos em um único sentido? O próprio autor pondera que a definição de “Ator”, nos termos de grupos, costuma, ao ser empregada aleatoriamente e sem critério, encobrir “as diferenças entre um papel de portavoz e um papel de intermediário” (1972, p. 46). Todavia, Wooton analisa a relação entre legisladores e lobistas, especialmente o que ele denomina como “pessoas particulares, que não sejam partidos políticos”. Porém, no âmbito relacional de interesses, tal prerrogativa de análise pode ser empregada no sentido relacional entre estas pessoas e os agentes públicos vinculados ao aspecto de tomada de decisões no Estado.

Qual o papel que este Ator tem dentro da Associação (enquanto instituição) à qual está vinculado? Como este Ator acaba por se relacionar com demais Atores que estão fora da Associação à qual está vinculado e que mantém relações? Existe uma ambiguidade, porque determinado Ator carrega seus interesses à Associação em um processo mútuo e influenciador. Sem esquecer que

Wooton já situa (1972, p. 47) que “para quem (=para que tipo de entidade social) o A [Ator] é porta-voz ou intermediário?”. Não há uma distinção que aponte se o Ator é vinculado a grupos sociais de categorias ou a grupos sociais para defesa de interesses. E, segundo o autor, este processo precisa estar claro.

Quando os Atores se associam, procuram as relações sociais, políticas, institucionais, produtivas etc., no sentido de alcance de seus interesses. De fato, quando ocorre conjunção de atores, a potência de ações e projetos podem ser elevadas, assim como seus possíveis benefícios e resultados, além de prováveis reduções de custos e riscos, também diluídos no processo. Neste sentido, quando algumas relações são “quebradas” antes do seu pré-estabelecido “fim” (como qualquer outra relação contratual ou burocrática), convém entender o porquê de tal fim? Será que os Atores conseguiram o que queriam? Essa é uma questão importante para Wooton (1972), simplesmente pelo fato de que não há como saber os reais interesses de Atores e grupos sociais em processos formadores de redes.

A primeira questão, de fato, é no sentido de compreender o porquê de pessoas particulares participarem de processos de Governança “Pública” se, o processo em si, é orientado para resolver problemas públicos? Isso nos leva a questionar o que se vê de ganhos e perdas particulares no âmbito da resolução (ou não, mais no sentido paliativo do que resolutivo) de questões coletivas (ou públicas) (WOOTON, 1972). Aqui, essa ideia nos remete à noção de interesses individuais no sentido particular (pois podemos ter atores e grupos do âmbito público com interesses que não sejam voltados à coletividade). Desta forma, porquê determinados atores, com interesses

particulares se associam em redes? Quais processos e relações positivas, além de produtos poderiam existir a partir dessa rede?

Tendo essa questão em mente, uma possível resposta estaria na compreensão de que os atores e grupos participariam pela construção de um possível “cenário novo” com diferente status quo provido pela Governança “Pública”. De fato, a governança traz mudanças contextuais por atuar sobre o problema ou conjuntura (KISSLER, HEIDEMANN, 2006). Isso não quer dizer que tenha resolvido ou não, sendo medida paliativa ou não, mas quer dizer que quando há atuação via redes, o cenário se modifica pela atuação conjunta desordenada de atores. Daí descobrir o que se tem nesse cenário modificado é o que efetivamente importa para a análise, uma vez que nos leva a procurar entender o comportamento dos atores e grupos arrolados tal como situado por Wooton, 1972).

Quais são os movimentos dos atores no processo em que a rede se organiza? Tendo em vista que os atores se associam às redes de Governança “Pública” para alcançar determinados objetivos, sejam eles particulares ou coletivos, não há como dissociar o movimento dos atores para o alcance dos objetivos (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2007). Eles estruturarão ações, ideias, conceitos, tecnologia, metodologias e pessoas para tal. Convém então situar os objetivos dos atores, como preconizado por Wooton (1972). Existem interesses “formais” publicizados na formação da rede de Governança “Pública” e interesses “informais” (ou não veiculados amplamente), que se materializam na ação e condução das ações dos atores na rede.

A noção de Alvos Intermediários e Alvos Terminais que Wooton (1972)

trabalha é basilar para a compreensão. Não se pode confundir o Alvo (=algo a ser afetado por uma ação ou desenvolvimento), especialmente o Alvo Terminal (a instituição onde se toma a decisão exigida) e o Alvo Intermediário (que é atacado por um grupo de interesse apenas para fins de cooperação, ou seja, para transmitir influência a um alvo terminal).

A compreensão acerca dos atos dos Atores, Grupos e seus Alvos Intermediários e/ou Terminais é importante no contexto da participação dos primeiros nas redes formadas para o alcance dos dois últimos, tendo em vista que, uma vez alcançados, a rede poderia sofrer um abalo, por atores e grupos não verem mais necessidade de participação nessas redes (WOOTON, 1972). Estas se mantêm ativas pela capacidade produtiva de atender os envolvidos. Se não há mais capacidade, qual a sua finalidade?

Wooton (1972, p. 55) conjectura, no âmbito das relações sociais as expectativas, interesses e ações, dois tipos de sociedade no que toca às duas proporções de espécies de relação, a sociedade comunal (*Gemeinschaft*), cujas relações sociais deixam as obrigações do papel boa parte indefinidas; e a sociedade associativa (*Gesellschaft*), onde papéis predominantemente mais especializados se aproximam de uma sociedade contratual, em que as relações sociais deixam as obrigações restritas, postas por escrito.

Nesta perspectiva, podemos observar um *continuum* no sentido de disputas por espaço, lógicas e, sobremaneira, bases de gestão que colocariam em conflito a ponte entre um aspecto comunal e outro associativo. Quando entendemos o caso de modelos de governança pública, existe o conflito de base gerencial (como

organizar processos, logísticas, atores e objetivos), normativa (como estruturar procedimentos, regras e condutas) e de visão de mundo (em termos de projetos e política norteadora).

Esta sociedade comunal estrutura objetivos, estratégias, ações e retornos a partir do desenvolvimento comunal, o que impacta no que a cooperativa é capaz de oferecer ou não aos seus membros constituintes. Diferentemente do que ocorre em uma sociedade associativa, cujo sistema se orienta pela profissionalização, vínculos formais e resultados orientados por processos decisórios pautados por base técnica, hierarquia e formalidade (WOOTON, 1972).

Dentro de uma estrutura de Governança Pública, tais processos orientadores são postos em conflito pelo “bem” da estrutura da Governança, uma vez que os atores precisam estar, além de devidamente preparados, aptos a empreenderem ações que serão organizadas, aplicadas e gerenciadas coletivamente. E na rede costuma-se empregar a ideia de gestão coletiva, notadamente, com o apoio dos cidadãos (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

De fato, para a governança pública, os mecanismos de participação e avaliação social pelos cidadãos são basilares a esse projeto. Por outro lado, o ambiente político, em termos de abertura, publicidade e publicização de problemas, demandas e conflitos, também é uma parte no sentido de que por ele se dá a ampliação ou refreamento da governança pública. Mais uma vez, a governança não está no sentido de construção de redes entre atores públicos e privados em torno de um objetivo comum.

O sentido da governança está na organização e atuação conjunta de atores

públicos e privados, governamentais ou não, objetivando a ampliação da esfera pública em termos de atendimento de demandas e ajuste de interesses e conflitos, via redes coparticipativas e transparentes. E, por fim, como indica Rua (2009) o sistema político não deve ser estático às forças políticas e aos fatos históricos, até mesmo por ele ser uma construção social em si.

Na abordagem da Governança Pública, especificamente na formação das redes de grupos e atores, deve-se levar em consideração o “público” que esse termo traz. A ideia da esfera pública é uma base interessante como suporte de análise dos projetos e serem formados conjunta ou acordados mutuamente. O que define concretamente o adjetivo “pública” na governança pública? Entendemos como elemento que melhor caracteriza essa questão é se a governança está direcionada para a ampliação da esfera pública. O que interessa, de fato, é a esfera pública em termos de espaço, tamanho, influência e deliberação, na condução das estruturas de governança. É basilar ao entendimento e reflexão sempre iniciar pela busca do “público” nas bases da governança.

No caso das estruturas regionais e locais, principalmente nesta última, as correlações de forças – que não se desmontam, apenas se diluem no processo de disputa – são mais nítidas. A formação da estrutura tende a ser mais consensual e participativa pela proximidade das relações. É uma tendência; não uma via de regra. Não se deve pensar que a estrutura de Governança Pública, ainda que erguida sob bases de ampliação da esfera pública, com espaços públicos e abertos de participação, diálogo, negociação e deliberação, venha a eliminar ou reduzir ou, melhor situando, que venham a também atenuar efeitos das disputadas

políticas e de racionalidade dentro das estruturas. A Governança Pública não elimina as disputas por espaço dentro da esfera pública.

A governança envolve negociação. Na esfera pública, onde atores públicos e privados atuam na defesa de seus interesses, quando há sua ampliação via governança pública, os conflitos e interesses são ajustados (não negligenciados) e negociados – é um processo de pactuação (que envolve correlação de forças) consciente, em que perdas e ganhos são calculados na construção coletiva do processo de viabilização e institucionalização desse arranjo.

O que efetivamente importa neste momento entender é que a Governança Pública é, de fato, um novo arranjo de governo em que o Estado organiza suas prioridades alocando seus recursos conjuntamente com outros atores públicos e privados em redes, objetivando a atuação local na resolução de problemas locais, focalizando o desenvolvimento de ações a partir da realidade local. De certa forma, este novo arranjo pode potencializar a aproximação entre os atores formais que elaboram as políticas e aqueles que serão o público-alvo das mesmas. Não estamos falando que o Estado esteja acima ou fora do processo decisório – pelo contrário; situamos que o Estado reorganiza o processo decisório. O Estado não pode estar fora da Governança Pública: é ele quem detém os recursos e, sobretudo, legitima processos.

Entendendo a necessidade da construção social dessa governança, esta não pode ficar como um processo pensado pelo Estado como algo que vá facilitar confluência de interesses e diluição de conflitos, por envolver necessariamente negociação. Ainda que envolvam atores

com interesses óbvios em dada realidade, os mesmos não necessariamente abrirão mão de seus interesses facilmente. O processo de coordenar atores e grupos na estruturação de redes envolve a percepção de elementos visíveis e invisíveis ao alcance formal. Perdas e ganhos são calculados e os movimentos dos atores são medidos. Cabe aqui então compreender como esses movimentos foram dados e o atual estágio dos mesmos, uma vez que se trata de processos dinâmicos.

Considerações finais

Verificamos alguns apontamentos cruciais ao longo deste ensaio que são elementares para a discussão da tese no tocante à construção social da governança pública como algo que organiza atores e grupos a atuarem de forma convergente e organizada, sem uma competição entre os mesmos. Na verdade, isso não ocorre: a competição é institucionalizada e, dependendo do que se organize em âmbito público, a mesma pode ser até fomentada.

Se pensa a Governança Pública como um modelo de gestão em que interesses são diluídos e orientados com foco para a sociedade. Estes interesses postos à frente da Governança Pública são os interesses formais, explícitos, todavia, qualquer ator possui interesses não declarados – e estes podem orientar ações não previstas. Como convergir ações de forma organizada? Os atores são dinâmicos, assim como seus interesses. Desta forma, a Governança Pública é totalizada e essencializada, não prevendo a competição e os elementos que trarão a “Antigovernança”.

O destaque para a atuação do Estado está justamente na questão das três características fundamentais da Governança: a negociação, a

comunicação e a confiança. O Estado é o ator fundamental que entrecruza os três aspectos e, de certa maneira, aquele que baliza as estruturas que mantêm a Governança Pública de pé. Na negociação se coadunam, pela capacidade de influência, os conflitos e interesses dos atores envolvidos; na comunicação, os atores se ajustam, assim como os objetivos da Governança são trazidos à tona e expostos, de forma a serem compreendidos; na confiança, as ações são coordenadas conjuntamente.

Aliás, a confiança organizada dentro da estrutura de governança pública, assim como a elasticidade e capacidade resolutive de problemas da mesma são outros três aspectos basilares da análise. A confiança precisa ser um valor compartilhado nas ações, objetivos, e visão da governança. Ao mesmo tempo, a estrutura deve ser elástica para angariar novos atores e alcançar novos espaços – e aqui a confiança pode ser abalada se os processos não a conterem.

Por fim, esta comunicação e confiança são sempre abaladas pelo terceiro aspecto: a competição. Não existe estrutura que envolvam grupos onde a competição não exista. Olson já ponderava nessa questão. Todavia, a governança pública incita, teoricamente, este pressuposto de que a competição seria, em certa medida, anulada ou diluída a partir do momento em que ações convergentes são ajustadas em favor do que a governança pública observa como objetivo. O Estado não se distingue em sua constituição das demais esferas, cujas estruturas também são impactadas de maneira especial pela competição, indo ‘de encontro’ aos princípios sociais a que deve atender. Na medida em que se compromete a sua natureza social, encontramos a chave daquilo que se pode caracterizar com “antigovernança”.

A governança pública é, por essência caótica e desorganizada, por agregar diferentes atores com capacidades e influência díspares, disputando interesses, às vezes semelhantes, às vezes antagônicos – o que impacta nos resultados a que se propõe. A governança pública não é e não será um modelo neutro de gestão pública. Basta compreender que qualquer modelo de análise e/ou de gestão empreende lógicas que são imbuídas no sentido mercantil – e daí já existem interessados. Neste sentido, convém entender o porquê dessa abordagem ser tão insistentemente perseguida pela Administração Pública como um modelo de gestão que agregue interesses quando, na verdade, os ajusta conforme a capacidade de alcance de alvos terminais e intermediários, assim como de resultados previamente estabelecidos.

Por fim, se percebemos que a Governança Pública não é neutra e, na verdade, orienta lógicas contrárias ao que preconiza e que vem sido interpretada pelo setor público como modelo, não seria porque, praticamente, (quase) não há diferença entre os modelos que regem o setor público e o setor privado?

Referências

- BIZERRA, Andre Luiz Villagelim; ALVES, Francisco José dos Santos; RIBEIRO, Cíntia de Melo de Albuquerque. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. **Encontro de Administração Pública e Governo – ENAPG, Salvador, Bahia, 18 a 20 de novembro de 2012**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG495.pdf> Acesso em 1º de novembro de 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Bahia, n, 10 – junho/julho/agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-JUNHO-2007-BRESSER%20PEEREIRA.pdf>> Acesso em 1º de novembro de 2016.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artt ext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 de outubro de 2014. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>>.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 2011.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Capes: UAB, 2009.
- WOOTON, Graham. **Grupos de interesse: grupos de pressão e lobbying**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Recebido em 2016-11-01

Publicado em 2017-07-06