

Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa

New public management and New public governance: A conceptual analysis comparison

Fernando NEVES Pereira; Cid ALLEDI FILHO ¹; Osvaldo QUELHAS; Noemi BONINA; Júlio VIEIRA; Vânia MARQUES

Recibido: 25/08/16 • Aprobado:23/09/2016

Conteúdo

1. Introdução
 2. Nova Gestão Pública (*New Public Management*)
 3. Governança pública
 4. Sustentabilidade no setor público
 5. Metodologia de pesquisa
 6. Discussão de resultados
 7. Considerações finais
- Referências

RESUMO:

Este trabalho tem por objetivo apresentar uma análise comparativa conceitual entre a nova gestão pública e a nova governança pública e suas interrelações. Considerando as particularidades e peculiaridades inerentes à administração pública, muitos modelos para serem viáveis para utilização nesse setor precisam ser construídos com base nas possibilidades de práticas. Neste sentido, aprofundar na revisão bibliográfica representa um caminho interessante para basear a construção de modelos específicos para este setor. Assim, foi utilizado o método ProKnow-C (*Knowledge Development Process - Constructivist*) para o processo de escolha de portfólio bibliográfico e análise bibliométrica sobre os temas abordados neste trabalho. A matriz de análise conceitual é capaz de analisar a incorporação entre os conceitos de nova gestão pública e nova governança pública, a partir das perspectivas de consideração de liderança, elementos-chave, valores e

ABSTRACT:

This paper aims to present a conceptual comparative analysis between the new public management and new public governance and their interrelationships. Considering the public administration's particularities and peculiarities, its feasibility models for use need to be checked based on the possibilities practices. In this sense, it deepens the bibliographic review is an interesting way to base the construction of specific models for this sector. Thus, we used the ProKnow-C methodology (*Knowledge Development Process - Constructivist*) for the process of choosing portfolio bibliographic and bibliometric analysis on the topics covered in this work. The conceptual analysis matrix enables the verification of concepts merger between new public management and new public governance, from the perspectives of leadership, key elements, values and issues that challenge the achievement of public governance in their practical actions. The

problemas que são desafios para a consecução da governança pública nas suas ações práticas. Research limitations/ implications: A matriz conceitual representa o avanço que pode explicar os resultados mistos ou modestos na literatura sobre a relação colaborativa entre os conceitos de gestão do setor público: a nova gestão pública e nova governança pública. O desenho conceitual propõe um mecanismo alternativo para análise da relação entre conceitos e práticas da administração pública, que integra, não só novos conceitos sobre gestão pública, mas novas formas de ações práticas para realização da governança no setor público. A criação da matriz de análise busca identificar interseções, incorporações ou desdobramentos entre os conceitos de gestão pública e governança pública, dentro das perspectivas contemporâneas.

Keywords: Nova Gestão Pública, Nova Governança Pública, Valor Público.

conceptual framework represents the advancement that may explain the mixed or modest findings in the literature on collaborative relationship between public management concepts: the new public management and new public governance. The conceptual framework proposes an alternative mechanism for analysing the relationship between concepts and practices of public administration, which includes not only new concepts of public management, but new forms of governance practical actions in the public sector. The design of analysis matrix seeks to identify intersections, mergers or splits between the concepts of public management and public governance within the contemporary perspectives.

Keywords: New public management, New public governance, Government.

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é desenvolver uma análise comparativa entre a nova gestão pública e a nova governança pública que diligencie a articulação gerencial entre todos os segmentos das organizações públicas com diretrizes de responsabilidade social e sustentabilidade. A pesquisa tomou como base uma revisão de literatura utilizando-se da metodologia Procknow-C.

Como resultado da pesquisa entende-se que a governança pública reflete a esperança de melhor prestação de serviços do governo para com a sociedade, promovendo novas formas de participação e cidadania envolvendo a iniciativa privada e a sociedade civil, criando um ambiente de liderança pública estimulada pelo fomento ao poder compartilhado com a sociedade.

Observa-se ainda uma migração dos conceitos de governança corporativa da administração privada para a governança pública. A análise culmina com a incorporação colaborativa entre os conceitos, sinalizando as possibilidades de um modelo de gestão que inter-relacione a nova gestão pública e a nova governança pública.

A partir dessa análise foi elaborada a matriz de análise conceitual que representa a visualização gráfica da relação entre a NPM e a NGP.

Este trabalho apresenta cinco sessões, além desta introdução divididas em revisão da literatura, pontos 2, 3 e 4, apresentação da metodologia de pesquisa, ponto 5, a discussão dos resultados apresentada no ponto 6 e, por fim, as considerações finais.

2. Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

A ineficiência, a falta de eficácia e de efetividade, representaram as principais causas da crise do Estado de Bem Estar, com a utilização de seu modelo burocrático, cujas práticas perduraram do início do século XX até meados dos anos 1980. A necessidade de buscar respostas para as demandas e questões que emergiram do processo de globalização exigiram novas perspectivas e paradigmas para a gestão da coisa pública. (Andion, 2013; Monteiro, 2013; Denhardt, 2011)

O movimento que o mundo globalizado promove, traz para a sociedade novas formas de se estruturar e de abordar o desenvolvimento esperado dentro de padrões de competitividade justa, sustentabilidade e boas práticas de governo. Estas novas maneiras relacionam-se com a busca de respostas para situações que se intensificam dentro desta perspectiva global, tais como, as oscilações no mercado, as mudanças no ambiente, o acirramento da concorrência e crescimento dos concorrentes, a promoção da democracia participativa, das respostas aos anseios da sociedade em geral.

Diante deste cenário de crescentes incertezas, a emergência de novos paradigmas para condução da administração pública, as demandas por ações que efetivamente visem o bem

comum, ou bem-estar social, executadas através de políticas de governo (aparelho governamental), demandou deste o desenvolvimento de novas práticas de gestão da coisa pública com vistas a ampliar a capacidade de respostas e redirecionar os gastos e despesas para vertentes associadas ao desenvolvimento.

Neste movimento de resposta à esta crise observada nas práticas de gestão governamentais, surge *New Public Management* (NPM), o qual se caracteriza como um movimento que apresenta um modelo normativo substituto do modelo burocrático, que era baseado em regras e autoridade (Denhardt, 2011). O modelo é composto por técnicas que visam utilizar a lógica empresarial baseada em princípios mercadológicos na administração pública (Angion, 2012).

Este novo modelo gerencial, ou gerencialismo, baseando-se na competição e no foco em resultados, propõe uma agenda de reformas que focalizavam, de acordo com Angion (2012, :8) "a diminuição do aparelho do Estado; a desregulamentação; o controle fiscal, a privatização de empresas públicas e a aplicação de técnicas empresariais no âmbito governamental."

Considerando que a área de estudos sobre administração pública possui duas vertentes, uma racional/instrumental, associada à busca pela eficiência e eficácia e uma política, que visa a análise de valores e promoção do interesse público (Secchi, 2009; Salm; Menegasso, 2010; Denhardt, 2011), o foco que será dado neste artigo é a busca da "compreensão de como os governos são administrados" (Andion, 2012:3), a partir das teorias propostas pelo movimento da *New Public Management*.

Neste âmbito, o debate recai sobre temas como políticas de gestão, liderança, desenhos organizacionais e operações de governo (Secchi, 2009), o que culmina com o movimento da governança pública.

3. Governança pública

3.1. Governança corporativa

Diante da pressão pela melhoria no setor público, os agentes de governo começam a recorrer a práticas de gestão associadas ao tema governança, partindo das premissas que se relacionam à governança corporativa. Esse processo emerge quando as operações de governo, realizadas por meio da prestação de serviços públicos são incitados a ampliar as ações visando cumprir os objetivos sociais, a apresentar maior competência de gestão e liderança, maior intermediação política entre a demanda do cidadão e o bem público final (Martinez *et.al*, 2013).

Surge, então a governança pública que, segundo Secchi (2009: 358),

Teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. "Boa governança" é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem "boa governança" como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico.

Kickert (1997) afirma que a administração pública deve ser desenvolvida até chegar ao nível de governança pública. Isto corrobora com a utilização da base conceitual da governança corporativa como modelo para se pensar e implantar a governança pública.

No setor privado, governança corporativa representa um conjunto de ações que estabelece as competências de articulações na dimensão dos poderes exercidos entre as diferentes unidades organizacionais, a matriz e seus diversos *stakeholders* (Almist et al. 2013; Secchi, 2009). Moir (2001:21) destaca que "*common threads in the literature involve establishing principles for action and using stakeholder analysis and engagement as a way of determining precise activities*" para uma gestão socialmente responsável.

A própria responsabilidade social "*can be viewed as a different form of corporate governance*

that links to a different form of public governance" (Körner, 2005:152).

A expressão "governança corporativa" significa princípios que foram criados e estabelecidos como uma concepção de regras, procedimentos e estruturas para uma direção adequada objetivando corrigir os problemas de controle na conjuntura das corporações, sobretudo as de capital aberto.

O objetivo da prática de governança no setor privado é a melhoria do desempenho e a proteção das partes interessadas por parte da companhia (CVM, 2002), é a representação do valor da organização, a partir de princípios como transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, otimizando e facilitando seu acesso a recursos. É um sistema interrelacional que contribui para a longevidade da empresa (CVM, 2002; IBGC, 2010).

Midttun (2008:406), ressalta "*the potential for aligning CSR-oriented industrial self-regulation with public governance to fill some of the governance gap in the global economy*".

Observa-se que governança é uma palavra em proeminência no mundo moderno e globalizado (Almquist *et al.*, 2013). Uma governança bem executada possibilita maior direção e coordenação de diversos atores, tais como sociedade civil e governo, o que pode possibilitar uma ampliação da rede de colaboração entre esses atores e, conseqüentemente, alçar a níveis mais elevados a prática da governança pública.

Organizações internacionais como Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são incentivadores da governança, tendo como base reformas no setor público mundial. A Organização das Nações Unidas (ONU) através da *United Nations Development Programme* (UNDP) identifica o setor público e sua personalidade através da governança pública por meio democrático destacado no seu texto:

Governança Democrática pode ser entendida como a capacidade de uma sociedade para definir e estabelecer políticas e resolver seus conflitos de forma pacífica no ordenamento jurídico existente. Esta é uma condição necessária para o Estado de direito, juntamente com a separação de poderes e um sistema jurídico que garante o gozo de liberdades e direitos civis, sociais, políticos e culturais individuais. Isso exige que as instituições com base nos princípios de igualdade, liberdade, participação na tomada de decisão, responsabilidade e promover a inclusão dos setores mais vulneráveis da sociedade (UNDP, 2014, p.?) (tradução livre).

Dessa forma, utilizando-se de conceitos da governança corporativa, a governança pública ganha espaço na gestão pública e para Almquist *et al.* (2013) a preocupação em promover governança no setor público tem foco na prestação de contas para sociedade dos gastos públicos com efetiva transparência de gestão, cumprimento de metas estabelecidas, advindas de demandas sociais, baixo custo da administração pública, qualidade dos serviços públicos e impacto positivo das políticas sobre a sociedade em geral.

A governança pública trabalha com ferramentas promotoras de transparência e que possibilitem a avaliação dos resultados da aplicação de políticas que necessitam refletir o retorno dos impostos arrecadados e aplicados em bens/serviços de utilidade pública para sociedade.

Para Hirigoyen e Laouer (2013), governança corporativa é quando, no mecanismo de funcionalidade da empresa, o proprietário controla e regula todas as atividades de seus gestores. Além de representar a forma pela qual os financiadores da empresa certificam o retorno dos recursos investidos na empresa.

Os autores argumentam ainda que, embora essa definição de governança corporativa seja inicialmente estabelecida para o setor privado, é igualmente válida para o setor público e suas organizações. No caso do setor público, os fornecedores de financiamento das "empresas" públicas são os cidadãos que, ao contribuírem com o pagamento de impostos, objetivam um retorno seguro de seus "investimentos" em serviços públicos de qualidade (Hirigoyen; Laouer, 2013).

3.2 Governança Pública

Diversos autores abordam a temática e, considerando o setor público, vem crescendo os estudos e literatura sobre governança pública (Mendoza and Vernis, 2008) e a utilização de ferramentas que efetivem esta abordagem. As relações com a governança vão desde a conduta e o controle interno até questões mais abrangentes, como as questões sociais e econômicas, passando pela necessidade de auditoria.

Smyth (2012) enfatiza a necessidade de uma governança preenchida de boa conduta e controle, contendo sanções ou recompensas para os administradores públicos como um instrumento de formalizar a responsabilidade e reforçar a transparência da gestão pública.

Para Shaoul *et al.* (2012), o encadeamento do setor público e a sociedade almejam transparência e informações como o custo dos serviços prestados, a gestão dos recursos, a qualidade dos serviços prestados, o controle financeiro dos recursos arrecadados e a probidade administrativa e financeira dos recursos e bens públicos.

Já Pearson (2014) acrescenta à temática da governança pública o papel importante da auditoria nos atos da administração pública no apoio às mudanças no setor público. Para o autor, a auditoria tem um papel importante no reforço da governança atuando como elemento avaliador da gestão pública, lembrando ainda da necessidade de observar legislação e a abordagem adequada.

Sendo assim, tem-se o a valorização do setor público que ocorre quando há estímulo na governança pública, promovendo melhores gastos dos recursos públicos, com provisão sustentável entre receitas, despesas e responsabilidades socioambientais na gestão do bem público.

4. Sustentabilidade no setor público

Os conceitos de governança e sustentabilidade estão entre os estudos mais debatidos nos últimos anos. São conceitos que atuam sob uma perspectiva de longo prazo, do ponto de vista social e econômico, preocupando-se não somente com os cidadãos de gerações atuais como também com as gerações futuras.

Segundo Cheung (2013), o mundo se move aceleradamente para uma era pós-gestão pública, criando maior necessidade de uma governança efetiva que busque atender adequadamente a todos os atores da sociedade, principalmente para promover o empoderamento social. Assim, a governança torna-se um bem de utilidade pública, ao estreitar a relação entre as necessidades da sociedade e os gastos do governo.

Correlatamente à necessidade de uma governança pública efetiva, tem-se o dever do Estado em fomentar a produção e consumo de bens e serviços orientando-se por princípios sustentáveis, visando minimizar efeitos socioambientais para que o desenvolvimento seja efetivamente sustentável.

Nesse sentido, o IFAC (2011) coloca que o valor sustentável de longo prazo pressupõe organizações com responsabilidade para proporcionar diretrizes que vislumbrem desempenho econômico, social e ambiental sustentável. Essa perspectiva de sustentabilidade cria um ambiente competitivo, impelindo as organizações, públicas e privadas, a melhorar seus processos, tecnologias, serviços e negócios para uma governança sustentável.

No cenário internacional, algumas normas já começam a apontar a tendência de ampliar o debate sobre esses temas.

A nova norma internacional de responsabilidade social, a ABNT NBR ISO 26000 – Diretrizes sobre Responsabilidade Social, por exemplo, define a governança organizacional como um “sistema pelo qual uma organização toma decisões e as implementa na busca de seus objetivos” (2010:3), termo que se refere a todo e qualquer tipo de organização. Uma governança eficaz pode incluir tanto mecanismos formais como informais o que vai permitir que uma organização implemente os princípios e aja sobre os temas e questões centrais socioambientais propostos pela norma.

Destinada a todos os tipos de organizações nos setores privado, público e sem fins lucrativos, a norma esclarece que não pretende substituir, alterar ou, de qualquer outra forma, modificar as obrigações do Estado. Recomenda ainda que, sendo possível que nem todas as suas partes constituintes tenham as mesmas utilidades para todas as organizações, cada organização identifique por meio do diálogo com as suas partes interessadas quais questões são as mais relevantes e significativas para serem abordadas (ABNT, 2010).

5. Metodologia de pesquisa

O objetivo de estruturar de forma rigorosa uma revisão da literatura, de forma a construir conhecimento na pesquisa, selecionando periódicos disponibilizados no Portal CAPES (através dos bancos de dados da *Scopus*, *Web of Science* e *Emerald*) para formar e fundamentar o referencial teórico é objetivo e desafio para o pesquisador.

Considerando esse desafio, buscou-se o auxílio do método ProKnow-C (*Knowledge Development Process - Constructivist*) para o processo de escolha de portfólio bibliográfico e análise bibliométrica sobre o tema governança pública.

Segundo Cauchick *et al.* (2010) a seleção de documentos de relevância científica é fundamental na pesquisa para a construção da fundamentação teórica na observação e coleta de dados da literatura existente.

Para Afonso *et al.* (2011), o método ProKnow-C representa a construção do conhecimento consubstanciada no desenvolvimento de quatro etapas: (i) seleção de portfólio bibliográfico que proporcionará a revisão da literatura; (ii) análise bibliométrica do portfólio bibliográfico, (iii) análise sistêmica do portfólio bibliográfico e (iv) elaboração dos objetivos da pesquisa. Para estruturar a revisão da literatura utilizam-se as duas primeiras etapas.

Com o objetivo de buscar uma adequada revisão da literatura, a metodologia utilizada para criação do portfólio bibliográfico tem como base duas das quatro principais etapas do processo ProKnow-C referenciados por Vilela (2012) e Afonso *et al.* (2011), para o tema governança pública com foco em responsabilidade social, conforme a Figura 1.

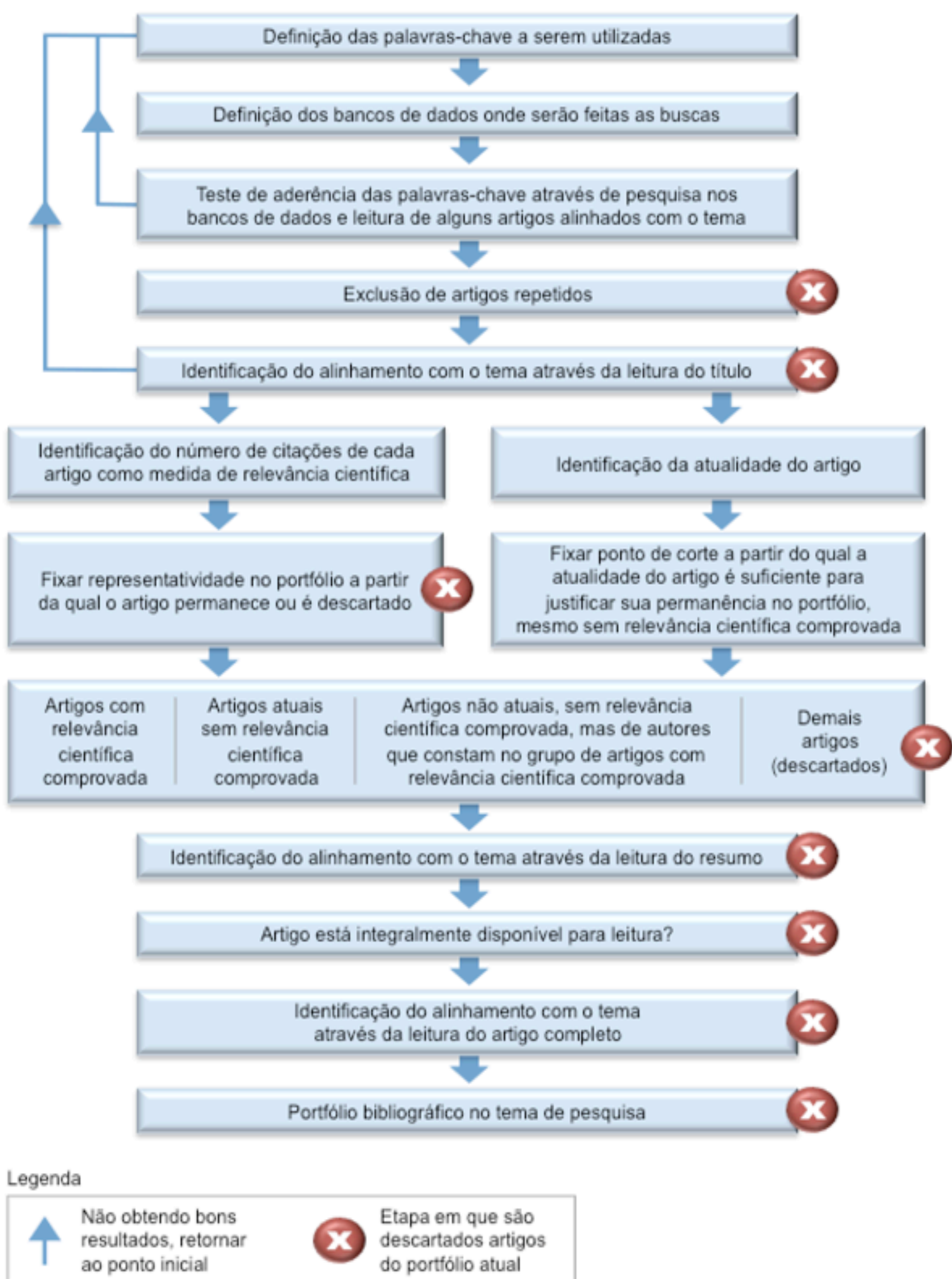


Figura 1 - Mapa cognitivo da pesquisa, sintetização do procedimento de seleção do portfólio bibliográfico da metodologia proknow-c

Fonte: Adaptado de Ensslin, L. *et al.* (2010) e Afonso *et al.* (2011)

No que compete à coleta de dados, a revisão da literatura é executada com base em pesquisa bibliográfica, realizada através da utilização de artigos científicos disponibilizados, de forma

gratuita, em todas as bases de dados indexadas ao Portal da Capes.

Inicialmente, definiu-se o tema da pesquisa, os eixos da pesquisa, para sequencialmente escolher as palavras-chave (*Public Governance, Government, Public management*) que teve por finalidade identificar os artigos de relevância sobre o tema escolhido por meio de mecanismos de busca nos bancos de dados.

Os resultados encontrados, em cada base de dados, são exportados para um software de gerenciamento bibliográfico, além do próprio sistema oferecido pelo Portal Capes, para possibilitar o manuseio das informações como, por exemplo, a duplicação de artigos que possa ocorrer por conta de palavras-chave diferentes encontradas no mesmo artigo. Para esta demanda utilizou-se o *software EndNote*, fornecido também de forma gratuita pelo Portal Capes, bastando o pesquisador realizar cadastro para solicitar o programa.

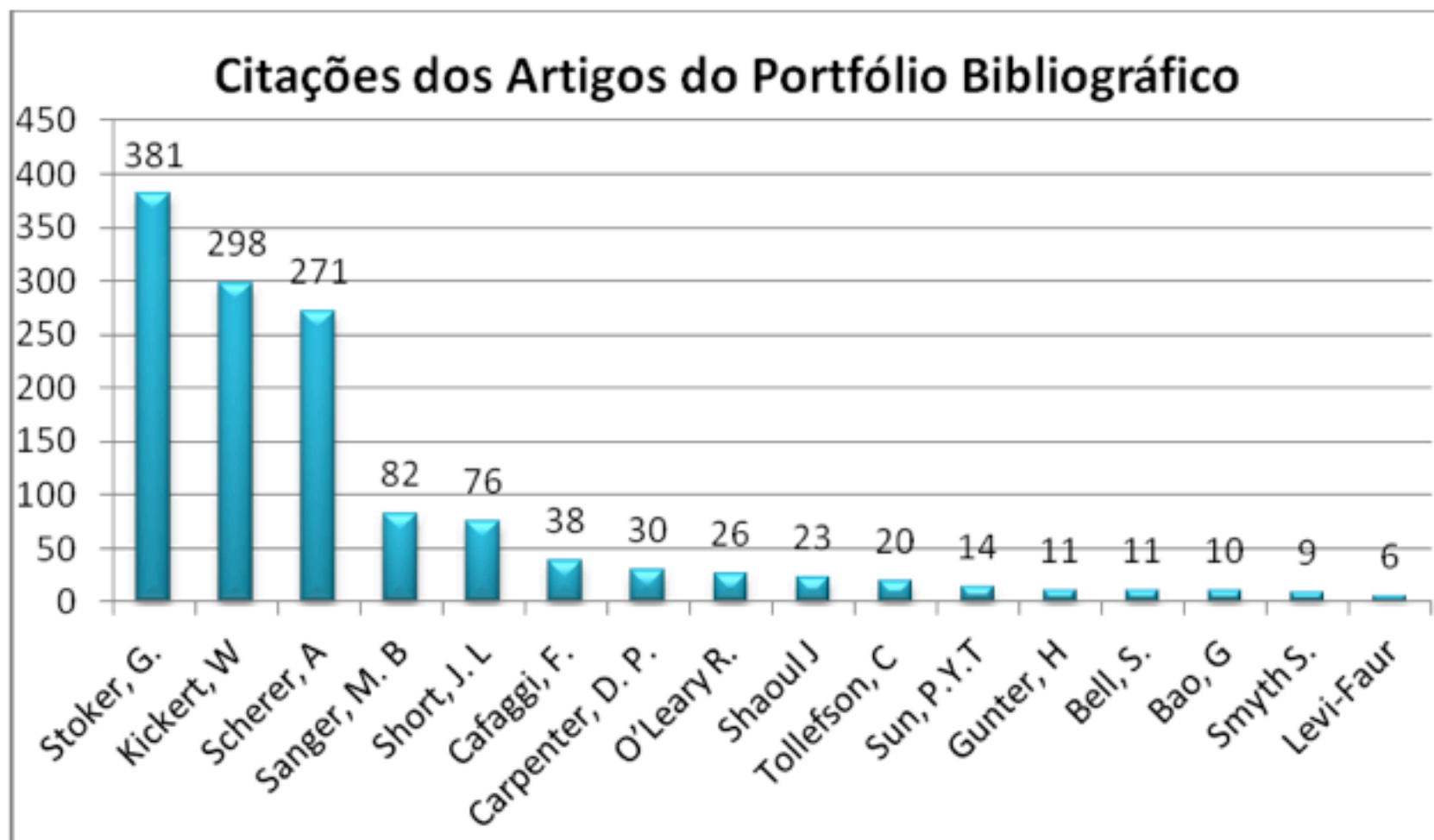


Figura 2: Portfólio bibliográfico dos artigos de relevância

Fonte: Elaborado pelos autores

Avaliando conjuntamente a relevância científica dos artigos encontrados no Portal de Periódicos Capes, mensurado através da quantidade de citações de cada artigo nas referências do portfólio bibliográfico, tem-se três autores em destaque, que sobressaem pela quantidade de citações acima da faixa padrão definida no gráfico 1, sendo eles: Stoker, G, Kickert, W e Scherer, A.

6. Discussão de resultados

6.1. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública

Almquist *et al.* (2013) destaca que nas últimas três décadas a gestão das organizações do setor público vem passando por grandes transformações, que propiciam o surgimento de uma nova gestão pública que busca atender às críticas feitas ao setor público como ineficiente, burocrático e ineficaz. Assim, as diretrizes de gestão do setor privado, como governança, migram com seus mecanismos de mercado para o setor público.

Essa nova gestão pública produz um conceito diferente de prestação de contas à sociedade,

conduzindo a uma maior transparência na administração da coisa pública e maior responsabilidade na atuação operacional do governo, por exemplo, no destino de toda arrecadação tributária.

Nesse sentido, surgiram movimentos na busca pela melhoria na administração pública e que dominaram as pesquisas nas últimas três décadas, sendo eles: a nova gestão pública (*New Public Management* - NPM) e a nova governança pública (*New Public Governance* - NPG).

Segundo Bao *et al.* (2013) a NPM traz como escopo tornar os serviços públicos, prestados pelo governo, mais eficientes para os cidadãos, aplicando técnicas de gestão de negócios privados, ou seja, foco na satisfação do cliente e na medição de desempenho. Esta perspectiva representa uma mudança de paradigma na forma de gerir a coisa pública

Entretanto, para Bao *et al.* (2013), com os sistemas de governo fragmentados, com valores em conflito, com a fragilidade do governo em colher valores da sociedade e, ao mesmo tempo, promover respostas coletivas para esses valores e demandas, surge a preocupação com NPM, produzindo um movimento da sociedade e dos acadêmicos em destacar as obrigações, responsabilidades e valores políticos no cerne do debate sobre governança.

O desempenho do setor público possui, nesse novo panorama de governança, maior responsabilização de suas atividades com o público externo, indo além da mera comunicação externa e interna de suas realizações. Para Osborne (2010) a nova governança pública advém das mudanças introduzidas na política pública nas últimas três décadas, sendo parte da resposta dada para uma gestão pública voltada para demandas reais dos cidadãos.

Esse movimento estimula a existência de um novo conceito que é a nova governança pública – NPG e Bao *et al.* (2013), enfatiza três características para governança pública na construção de confiança e legitimidade que passam despercebidos ou são pouco valorizados na NPM:

1. Em primeiro lugar a nova governança pública é um valor centrado, onde o objetivo do governo é promover o bem comum maior e não unicamente melhorias de eficiência e eficácia, (Stoker, 2006).
2. Em segundo lugar a nova governança pública salienta a importância de criar processos governamentais que viabilizem mecanismos a serem implementados a partir de acordos entre todas as partes interessadas na gestão pública, podendo concordar ou discordar das ações governamentais e proporcionar a maximização do valor público, (Sanger, 2008). A nova governança pública tem como meta a política voltada para preferências coletivas e não apenas preferências individuais ou de pequenos grupos. Quando os gestores públicos optam por atuarem no desempenho do governo não como apenas instrumento de planejamento, mas também como um processo de mediação política entre os cidadãos, suas demandas e prestação de serviços públicos incorporados aos valores públicos, possibilita novos acordos, desempenho voltado para a sociedade e melhor governança, ato não encontrado na NPM, (Osborne, 2010).
3. Em terceiro lugar a NPG percebe a importância da criação do bem público como um processo que envolve todos os atores da sociedade, envolvendo o público, o privado, o mercado, as organizações sem fins lucrativos e a sociedade civil, (O'Toole, 2012). A função do governo não é apenas regular e distribuir benefícios públicos, mas ser também um agente que atraia o setor privado e todas as estruturas da sociedade civil para compartilhar o bem público. Esse processo envolve assim múltiplas partes interessadas nas estruturas de autoridade e decisão.

Antiroikko *et al.* (2011) ao tratar da nova governança pública, destaca a importância da utilização de direção, coordenação e apropriação dos mecanismos institucionais que utilizam processos de políticas e implementação de governança objetivando o interesse coletivo, promovendo o encadeamento dos diversos setores da sociedade civil. Destaca ainda que, ao buscar o interesse coletivo, a nova governança pública é direcionada a valores do setor público contrapondo os valores do setor privado e a governança inicia-se na perspectiva de redes de organizações buscando relações sociais com cidadãos.

Essas mudanças são significativas e para orientá-las, motivando os gestores públicos para uma nova estratégia de governança pública, é importante destacar a diferença entre a nova gestão pública e a nova governança pública conforme descrito no quadro 1 (Klijn, 2012)

A gestão pública em si, tem referência voltada para as relações contratuais, já a nova governança pública identifica e reconhece a importância das relações do governo com toda a sociedade, propondo relevância para as relações horizontais do governo, criando redes de governança e responsabilidade das ações dos gestores.

As distinções entre nova governança pública e nova gestão pública estão identificadas nas organizações do setor público, conforme assinalam Almquist *et al.* (2013) e Klijn (2012), o que foi sintetizado no quadro 1 como forma de entendimento da maneira como acontece a prestação de contas à sociedade.

	Nova Gestão Pública	Nova Governança Pública
Foco	Tem o foco na infraestrutura organizacional	Tem o foco na relação entre organizações
Objetivo	Melhorar a eficiência e a eficácia da prestação de serviços públicos das organizações individualmente	Melhorar a coordenação inter-organizacional e resultados de uma rede de organizações com diferentes competências
Dimensões da prestação de contas para sociedade civil	Desempenho vertical de organizações individuais Prestação de contas em termos de resultados (<i>outputs</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho horizontal da rede de organizações • Prestação de Contas em termos do resultado da rede
Controle da Gestão	Controle hierárquico dos resultados de uma única organização por meio de indicadores de desempenho na eficiência e efetividade	<ul style="list-style-type: none"> • Ativando o controle através de sistemas orientados a diálogo e indicadores de desempenho, reforçando a contribuição de organizações individuais para o desempenho da rede • Governar o resultado por meio de análise / avaliação da rede

Figura 3 - Comparativo entre NPM e NGP na prestação de contas do setor público para sociedade civil.

Fonte: Adaptado de Almquist *et al.* (2013) e Klijn (2012).

A Figura 3 demonstra a evolução da nova gestão pública para nova governança pública como uma opção dos governos em gerir as organizações públicas. A governança surge como alternativa para uma governabilidade convencional de eficiência e eficácia de gestão que predominou na agenda de nova gestão pública na década de 1990 e início dos anos 2000. O restabelecimento da confiança de governabilidade e governança pública deve ser colocado na vanguarda de qualquer agenda de reformas (Cheung, 2013).

A partir de quatro dimensões, quais sejam, foco, objetivo, prestação de contas e controle de gestão (Figura 3) é possível acompanhar a evolução da NPM para a NGP.

Nessa perspectiva, uma nova gestão pública não é suficiente para atender a necessidade do empoderamento social, fazendo-se emergir uma nova governança pública que não somente busca a governabilidade do sistema público, mas também é incentivadora da participação popular nos processos de decisões dos gestores públicos e políticos, para que o governo atenda à demanda da maioria da sociedade civil.

6.2 Valores, elementos-chave e problemas de governança pública

Cheung (2013) destaca os desafios que exigem uma reforma da governança pública, pois um governo politicamente vulnerável produz um governo sem capacidade de liderar a sociedade para fornecer bem comum e futuro justo a toda população. Os desafios para a gestão do setor público que funciona como impulsionador de uma reforma que permita avançar para a etapa da governança pública são:

1. Consolidação política, partidária, compromissos políticos e consolidação da democracia. Política pública voltada para processo de gestão e demanda da sociedade civil e reforma na estruturação do governo. O governo sai do tradicional e burocrático em direção à governança pública.
2. Com a globalização e um ambiente econômico mais competitivo, cria-se uma agenda política orientada para reforma do setor público e desenvolvimento sustentável. Repensar o papel do governo e suas responsabilidades, sendo elas reguladora, distribuidora, empoderadora etc.
3. O advento das novas gerações com diversidade em suas visões, aspirações e demandas diante do serviço público formatado por gerações anteriores cria um desafio de reforma no setor público. As novas gerações demonstram maior preocupação com distribuição social, democracia, qualidade de vida, justiça, responsabilidade social e ambiental.
4. Resolver problemas estruturais, sociais, ambientais e econômicos, com melhor distribuição de renda, homogeneizando a estrutura econômica, aumento de salário, diminuição de riqueza concentrada na posse da minoria populacional, diminuição da pobreza, melhorar mobilidade social, melhoria da educação, tudo isso impulsiona uma política pública forte no enfoque social e uma administração pública eficiente.

Para criar o ambiente de governança pública são necessárias reformas de cunho sustentável na administração pública em todos os níveis organizacionais e em todas as esferas de governo, seja municipal, estadual ou federal, seja ainda no poder legislativo, judiciário ou executivo.

Para Tollefson *et al.* (2012) faz-se necessário a criação de regras para acompanhamento da governança por parte da sociedade e do governo, aplicando sanções quando não alcançado os objetivos.

O desempenho da governança deve enfrentar os desafios internos da gestão pública para corresponder às expectativas da sociedade civil, fazendo-se necessário um sistema de eleições democráticas voltadas para o coletivo em detrimento do exclusivo interesse de grupos econômicos empresariais com força financeira setorial. Os tomadores de decisões políticas ou gestores públicos devem alinhar suas decisões com as propostas da sociedade civil organizada através de demandas coletivas e legítimas.

Uma política econômica emanada por um sistema burocrático, um sistema monetário adequado e uma reforma fiscal não é suficiente para promover governança pública. A governança prescinde ainda de uma política pública com atitude de responsabilidade, legitimidade política e administrativa, democratização plena, instituições públicas confiáveis e acreditadas pela população.

A liderança moral dos gestores públicos e dos líderes políticos é necessária para conjuntamente criar valores fundamentais que entusiasmam a sociedade civil a ponto de ganhar confiança da sua população. O governo imbuído em trabalhar tendo como base um modelo de governança pública deve preocupar-se não somente com crescimento econômico, mas também com o desenvolvimento corroborado com a responsabilidade pelo social.

A demanda por constante reestruturação econômica, impulsionada pela globalização, implica na existência de um governo dinâmico e estratégico e a governança se mostra uma ferramenta colaborativa para atingir esses objetivos. Cheung (2013) destaca a necessidade de o governo investir em educação, criar ambiente regulatório confiável, estável e desenvolvimento de infraestrutura. Assim o autor propõe algumas indicações para governança os quais são apresentados no Figura 4.

De

Para

Liderar poder executivo

Poder executivo liderado dentro do contexto do poder executivo e legislativo, com corresponsabilidade dos poderes, equilíbrio e governo socialmente incorporado

Governo positivo não-intervencionista

Governo proativo, governo habilitado e capacitado

Governo pequeno

Governo eficaz e regulamentador

Mudança de política fiscal orientada

Mudança de política voltada para os valores

Figura 4 - Forma de transferir governo que se preocupa com crescimento econômico para governo que também se preocupa com desenvolvimento social.

Fonte: Adaptado de Cheung (2013)

A política na formatação de governança pública torna-se mais responsável e transformadora nos serviços públicos, buscando mecanismos que possibilitem cada vez mais a sustentabilidade na governança pública.

O governo necessita de sensibilidade e capacidade de responder às demandas da sociedade em tempo real, possibilitando maior proximidade dos gestores públicos e políticos do interesse coletivo e legítimo da sociedade civil.

Um sistema baseado em regras burocráticas e sem governança tende a trabalhar para preservar o seu poder institucional, cultivando benefícios para os detentores do poder na administração pública, entretanto o serviço público tem por princípio atender o interesse público e os agentes públicos. Os funcionários públicos ou gestores públicos são ferramentas para inibir o uso indevido do sistema público.

Assim, a governança pública visa atender às expectativas dos seus clientes-cidadãos, que crescem em seu discernimento com a democracia no sistema do setor público, seja político organizacional. Essa democracia também atua positivamente nas informações sobre gastos públicos, receitas arrecadas, políticas públicas, transparência da gestão pública e nos indicadores institucionais que venham proporcionar igualdade de direitos e deveres civis.

Segundo Hirigoyen e Laouer (2013) o termo "governança" no setor público é cunhado do resultado da doutrina de "nova gestão pública" que é aperfeiçoada, criando a "nova governança pública". Essa nova governança pública é o resultado do alargamento da gestão pública com uma administração pública mais eficiente e voltada para necessidade real da população.

Para que o conceito se efetive numa prática, Bao *et al.* (2013) concebe uma estrutura que operacionaliza um valor central de processos que aborde o desempenho do governo que seja viabilizado na administração pública. A representação dessa proposta encontra-se na Figura 5 e na Figura . Segundo o autor o quadro possui quatro elementos-chave :

1. Definições contextuais;
2. Valores políticos fundamentais;
3. Estruturas e processos de autoridade;
4. Competências gerenciais e liderança organizacional.

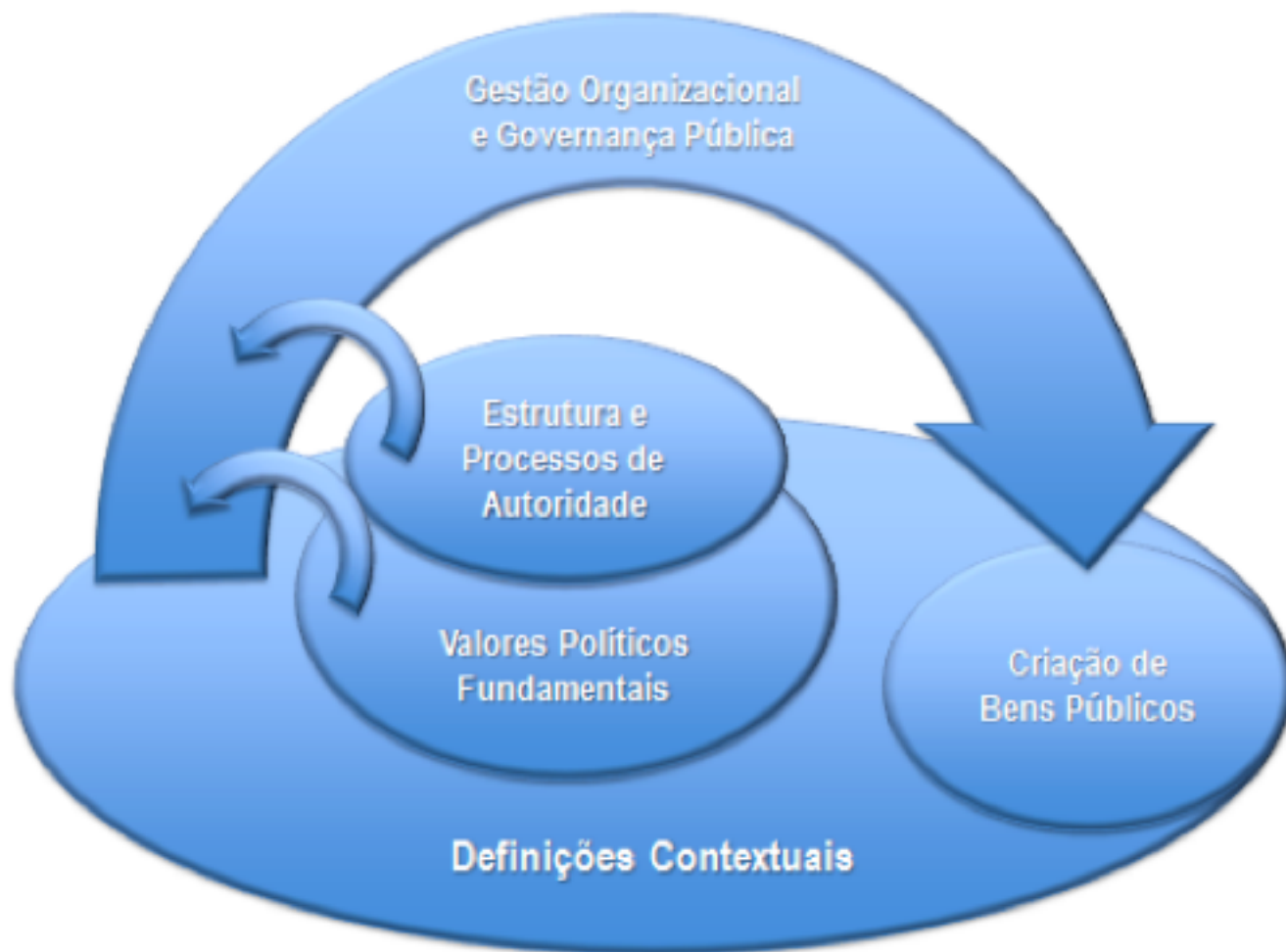


Figura 5 - Estrutura para criação de bens públicos
Fonte: Adaptado de Bao *et al.* (2013)

O contexto sustenta a estrutura (Figura 5), onde a nova governança pública visa criar um sistema compartilhado de valores institucionais, que também envolva todos os agentes públicos, assim como os papéis de colaboração entre os setores privados, sociedade civil e setor público.

A partir da configuração contextual o governo e seus agentes públicos criam estratégias políticas para solucionar problemas que são apresentados ao governo. O empenho do governo em atender e resolver os conflitos, apresentados pela sociedade, cria ambiente que propicia valores públicos e consequentemente bens públicos de uso coletivo (Bao *et al.*, 2013).

Um dos desafios é tornar a governança pública algo concreto, criando-se um ambiente de totalidade entre os setores, proporcionando uma agenda que viabilize a execução, controle e mensuração da administração pública em direção à melhoria do seu desempenho com foco na governança com a criação de bens públicos com base na governança pública e na gestão organizacional (Figura 5).

Elementos Chave		
Elementos	Chave	Competências de Gestão Organizacional
Estrutura e Processo de Autoridade	<ul style="list-style-type: none"> Fornecer estrutura para a tomada de decisão, participação, formulação de políticas e implementação. Fornecer estrutura para realização de serviço público relacionado a objetivos sociais, econômicos e ambientais. 	<ul style="list-style-type: none"> Derivado de padrões para mensuração: <ul style="list-style-type: none"> - liderança e gestão de desempenho; - Sucesso com as comunidades; - Solicitação apropriada e resposta aos valores públicos. Mudanças ao longo do tempo. Guiar o significado da administração pública na prática. Integrar teoria e prática. Mediar aplicação e aceitação do núcleo, valores sociais e políticos, a liderança, o envolvimento do cidadão e governo.
Valores Políticos	<ul style="list-style-type: none"> Derivado da Constituição, estrutura legal, história e cultura. Consistente com o tempo. Discurso político, guia e deliberação. Fornecer base para a legitimidade entre o sistema político, os cidadãos, empresas e todos os stakeholders. 	
Definição Contextual	<ul style="list-style-type: none"> As condições de contornos sociais, biológicos, geofísicos e econômicos. Valores sociais fundamentais realizados por pessoas e instituições. Os desafios e problemas que surgem no mundo real. 	
Criação de Bens Público	<ul style="list-style-type: none"> Projetos públicos, programas, serviços e valores públicos. Criação através de liderança e gestão baseada em valores públicos 	

Figura 6 – Elementos-chave para governança pública
Fonte: Adaptado de Bao *et al.* (2013)

Os elementos-chave se desdobram em ações que corroboram com a prática da governança no setor público, conforme sistematizado na Figura 6.

Para Bao *et al.* (2013) um alto desempenho necessita que os governos adaptem suas estratégias conjuntamente com suas políticas de gestão e liderança perante a natureza dos problemas que estão buscando resolver. Sendo assim pode-se destacar uma tipologia de problemas resumidos na figura 6 que enfatiza as diferenças entre problemas “difíceis criados por problemas de complexidade” e “difíceis provocados por valores conflitantes”.

Conflito de Valores		
Complexidade	Baixo	Elevado
	Elevado	<u>Quadrante 2 – Problema Complexo.</u> Elevada Complexidade Baixo Conflito de Valor
Baixo	<u>Quadrante 1 – Problema Simples.</u> Baixa Complexidade Baixo Conflito de Valor	<u>Quadrante 3 – Problema Difícil.</u> Baixa Complexidade Médio Conflito de Valor

Figura 7 - Tipologia de problema com base na dicotomia de Complexidade e Valores Conflitantes.
Fonte: Bao *et al.* (2013:5)

Como observado na Figura 7, Bao *et al.* (2013) criou uma escala bidimensional, onde no eixo vertical ocorrem os problemas por grau de complexidade, sendo eles elevado ou baixo. Já no eixo horizontal ocorre um ordenamento dos problemas conforme o grau de complexidade dos conflitos, também mensurado nas escalas elevado ou baixo.

Tudo isso tem resultado em quadrantes, sendo que no quadrante 1 observa-se baixo nível de valor de conflito e também um baixo nível de complexidade. O quadrante 2 possui dimensões de baixo nível de conflito de valor, porém alto nível de complexidade. O quadrante 3 possui características com baixo nível de complexidade médio conflito de valor. Por último, no quadrante 4, tem-se elevada complexidade e elevado conflito de valor.

Howard (2011) coloca que esses são os problemas para os quais os líderes públicos não estão preparados. Assim, os problemas do quadrante 4 são considerados mais difíceis de encontrar solução, principalmente quando ocorre falta de preparo dos agentes públicos em compreender e resolver os problemas, compatibilizando com atendimento das demandas da sociedade e mantendo a sustentabilidade da nação.

Para maior compreensão dos elementos-chave que conduzem para a governança pública, a Figura apresenta um resumo dos elementos para desempenho de governança (Howard, 2011; Bao *et al.*, 2013; O'Toole, 2012).

Valores para a Governança Pública		
Valores Políticos	Estrutura e Processo de Autoridade	Necessidade de Nova Liderança Organizacional e Competências de Gestão
<p>Todo sistema político representa algo, um conjunto de valores que serve como base para mensurar realizações. Exemplo: Os EUA têm como lema a liberdade.</p>	<p>Um fator que afeta o desempenho do governo e sua legitimidade é a estrutura e processo de autoridade, onde a ação coletiva pode ser iniciada e mantida. Entretanto os governos nem sempre possuem essas estruturas para atender as demandas dos cidadãos de forma precisa.</p>	<p>A legitimidade não é feita apenas de valores políticos e estrutura e processo de autoridade, mas também de competência dos agentes públicos. A legitimidade é fragilizada quando os gestores públicos e políticos não são vistos como representantes legítimos dos interesses dos cidadãos e de suas necessidades coletivas.</p>
<p>O valor real político encontra-se quando ocorre a transformação do Estado no processo de consonância das demandas dos cidadãos com os programas, projetos e despesas do governo. Por fim, o Estado produz o bem público para o coletivo comum.</p>	<p>O Estado necessita atender com sucesso a demanda dos cidadãos e para isso deve exercer liderança com autoridade suplantando as estruturas hierárquicas convencionais e burocráticas de autoridade para uma gestão que envolva maior participação do cidadão, com cooperação, parcerias, colaboração e relacionamentos.</p>	<p>A legitimidade de governança necessita que os líderes da administração pública e os políticos estejam alinhados com os valores sociais e as demandas coletivas dos cidadãos.</p>

Figura 8 – Valores e elementos - chave para governança pública
Fonte: Adaptado de Howard, 2011; Bao *et al.*, 2013; O'Toole, 2012)

Geralmente a competência de gestão e a liderança dentro do setor público são mensuradas dentro de determinada escala de um sistema hierárquico tradicional e burocrático do governo. Contudo surge a necessidade dessa competência de governar o setor público possuir autoridade que proporcione com sucesso as ansiedades da sociedade civil atendendo todos os grupos sociais, fundamentalmente os grupos mais fracos e menos favorecidos.

Os gestores públicos e os políticos devem buscar a legitimidade de governança pública com líderes da administração pública que estejam alinhados com os valores sociais e as demandas coletivas dos cidadãos.

Segundo Gunter, Hall e Bragg (2013), a evolução do setor público apresenta a necessidade de existência de liderança entre os gestores públicos da administração pública. Ao buscar melhorar e aperfeiçoar a relação entre o governo e o cidadão, emerge a prioridade de reforma no setor público, consubstanciando aprimorar os serviços prestados para a sociedade. Nesse sentido a liderança constituída de líder competente e capacitado é usada como estratégia de reforma do Estado e conseqüentemente na busca pela governança.

Para Carpenter e Krause (2011) o setor público, representado por estruturas organizacionais públicas, possui um sistema complexo de confecções administrativas, legislação e política pública entre seus diversos setores. Nesse sentido, os autores destacam que a administração pública não é apenas um navio em movimento, na verdade a administração pública é uma frota em movimento, onde os gestores de maior escalão e os políticos têm dificuldade em manter o rumo e o fluxo igualitário de toda a frota, que corrobore com maiores níveis de governança.

Para manter a governança pública deve-se enfrentar os desafios surgentes no setor público. Sun e Anderson (2012) expressam que parte dos desafios e conjuntamente os problemas do setor público que afetam a sociedade civil não podem ser solucionados unicamente por um segmento do setor público. Para verificar a governança no setor público, melhorando os serviços prestados aos cidadãos, necessita-se da cooperação de vários setores da administração pública. Para consubstanciar a colaboração dos vários setores um dos principais protagonistas é o gestor público imbuído de capacidade gerencial e liderança.

Os gestores públicos e líderes políticos têm a missão de operar em rede de cooperação nos setores do governo para realizar acordos com a sociedade e satisfazer suas necessidades coletivas, principalmente nos segmentos da sociedade menos privilegiado economicamente (Figura 8).

Uma forma de observar as competências da liderança relevante para o desempenho das organizações públicas é destacar o que conta para resolução de problemas de sucesso diante de problemáticas diferentes. Dessa forma apresenta-se uma ilustração do quanto os líderes precisam atuar em mundos distintos como, por exemplo, gestão com alto grau de regras e burocracia e os tipos de competências para ter sucesso na resolução dos problemas, conforme apresentado na Figura 9 (Bao et al, 2013).

O'Leary e Vij (2012) argumentam que a maioria dos desafios das organizações públicas são maiores do que uma organização privada, necessitando de novos modelos para a solução dos problemas do setor público como um todo.

As organizações do setor público são enlaçadas por decisões de seus gestores sobre como lideram cada organização pública, necessitando que os serviços públicos oferecidos aos cidadãos sejam conduzidos por gestores competentes e com perfil de liderança que viabilize a governança pública.

Tipo de Problema

Dimensão	Simples	Complexo	Difícil	Valor-baseado em Governança
Orientação do Sistema	Foco interno -	Foco interno -	Foco Externo	Foco Externo
Orientação de Valor	Valores Agnósticos	Valores Explícitos	Conflito de Valores - limitado	Conflito de Valores - ilimitado
Ações da Liderança	Gerenciamento <i>Output</i>	Coordenação	Resolução de Conflito com base em interesse	Diplomacia
Foco de ações de Liderança	Gestão dentro de uma organização	Coordenação entre as organizações	Liderança Horizontal Coletiva	Liderança total Coletiva
Resultado da Liderança	Eficiência	Eficácia	Acordo sobre ações	Acordo sobre natureza do problema e solução
Desempenho – unidade de análise	Transações <i>outputs</i>	Resultados	Resolução de Conflitos	Construção de Consenso
Protótipo de Liderança	Gerenciamento Tático e operacional	Gestão Estratégica	Liderança Estratégica	Liderança Transformacional
Filosofia da Administração Pública	Administração Pública Clássica	Nova Gestão Pública	Nova Governança Pública	

Figura 9 - Competências de Liderança para Resolução de Problemas com Sucesso na Governança Pública

Fonte: Adaptado de Bao *et al.* (2013).

A administração pública serve como alicerce para o desempenho do governo e quando ocorre êxito, conseqüentemente as expectativas da população são atendidas de forma justa e responsável socialmente. A construção do quadro administrativo necessita conter competência funcional, sensibilidade e liderança dos gestores públicos para compatibilizar os valores dos cidadãos com valores, confiança e aumento de reputação do setor público.

Aprofundar a análise dos conceitos de gestão pública e governança pública representa a busca por identificar as interseções ou incorporações ou ainda desdobramentos de um conceito pelo outro.

Para Bao *et al.* (2013) a NPM procura usar interpelações administrativas para resolver problemas que são primordialmente de natureza política. O setor privado parte da proposição de que os consumidores são guardiões dos bens e serviços oferecidos, entretanto no setor público esse ato é contestado, pois uma das funções dos agentes públicos é identificar os valores da sociedade e fornecer resposta para esses valores e demandas, o que reflete a especificidade política inerente ao setor público.

O olhar dos pressupostos colocados sobre as características da NPG surge de uma ideologia que permita um desempenho governamental prescindindo de uma compreensão de um sistema político em que o mercado, o setor público e a sociedade civil atuem conjuntamente para conceber uma representatividade política que seja voltada para a responsabilidade pelo social e

pela sustentabilidade.

Partindo dessas premissas, e buscando representar de tal modo que a incorporação entre os conceitos seja visualizada, foi construída Matriz de Análise Conceitual, apresentada na Figura 10, que representa a junção de todos os conceitos e pressupostos apresentados anteriormente.

A Matriz propõe uma mudança de comportamento na administração pública, contrapondo a gestão pública utilizada na quase totalidade dos órgãos públicos atualmente que atuam diretamente sobre processos e produtos visando unicamente eficiência dos procedimentos, evoluindo para uma governança pública com premissas sustentáveis que coloca o foco nas pessoas e promoção do bem comum à sociedade, com minimização dos impactos sociais e ambientais.

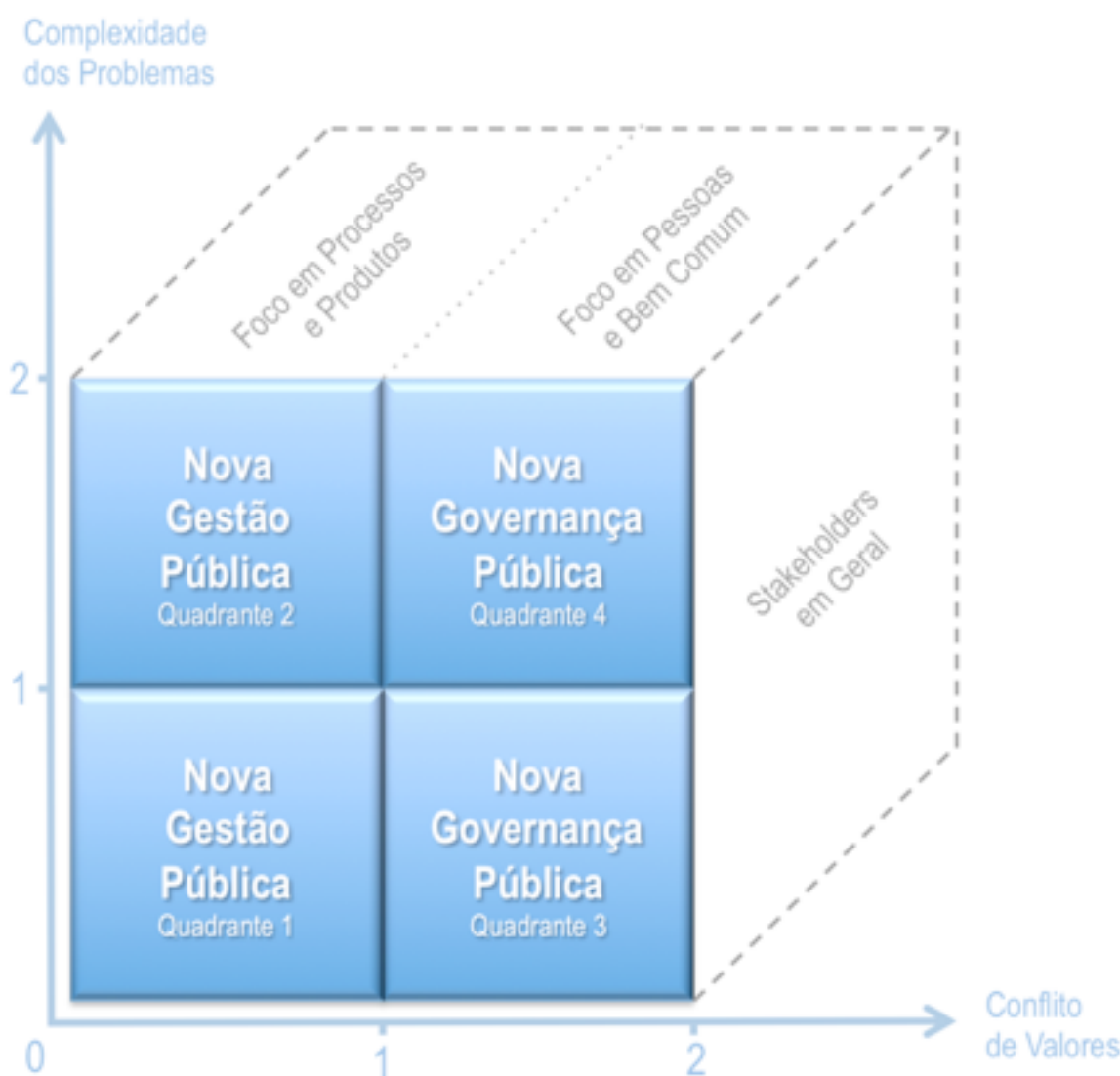


Figura 10 – Matriz de análise conceitual da relação entre NPM e a NGP

Fonte: Elaborado pelos autores

Considerando o que propõe a matriz de análise conceitual (Figura 10), deve-se olhar os pressupostos colocados sobre as características da governança pública que surge com uma ideologia que permita um desempenho governamental prescindindo da compreensão de um sistema político em que o mercado, o setor público e a sociedade civil atue conjuntamente para conceber uma representação política que seja voltada para amenizar impactos socioambientais.

Adotando-se o tipo de perspectiva de incorporação, pelo setor público, dos conceitos de gestão pública e governança pública, a Figura 10, identifica três atributos para análise conceitual:

- Perfil da Gestão: A Gestão Pública atua diretamente sobre processos e produtos, objetivando eficiência e eficácia na gestão pública, entretanto pouco eficaz para resolver conflitos políticos, complexidade de problemas elevados e alto conflito de valores. A Governança Pública apresenta seu foco em pessoas, no bem comum social, com busca constante de atender os anseios de toda sociedade civil.
- Gestão Pública e Governança Pública: Gestão Pública (NPM) e Governança Pública (NPG), onde a NPM encontra-se nos quadrantes 1 e 2 e quanto maior o conflito de valores, menos esse perfil de

gestão se encontra apto para resolver, pois trata-se mais de uma gestão de processos com indicadores para medir desempenho. Já a governança pública encontra-se nos quadrantes 3 e 4, apresentando aptidão para resolver conflito de valores e problemas por grau de complexidade, pois trata-se de gestão com foco nas pessoas, no bem comum social.

- Grupo de *Stakeholders*: Esse grupo é uma das características da governança pública que busca atender todos os *stakeholders*. Nesse grupo a governança objetiva atender a sociedade cível, mercado, empresas, promovendo o bem estar para todos. Anteriormente a gestão pública atendia apenas poucos *stakeholders*, voltados apenas para relação com produtos.

O sistema de governança tem por objetivo ajudar as organizações públicas, gestores públicos e estrutura política a atingir o desempenho alvo das organizações em consonância com as demandas da sociedade civil.

A crescente necessidade de maior responsabilidade dos gestores públicos e maior responsabilidade política cria uma esfera mais ampla e completa do mecanismo de governança pública, com maior participação de todos os atores do sistema governamental, principalmente da sociedade civil que tem como desafio apresentar-se em maior escala na tomada de decisão dos políticos e gestores públicos, para resultados de maior responsabilidade social e governança de utilidade pública.

7. Considerações finais

A abordagem da administração pública voltada para o valor da governança argumentada no desempenho do governo fornece um novo paradigma para reforma do setor público. A força da governança encontra-se no desafio de governar atendendo a real demanda da sociedade através do desempenho motivacional dos gestores públicos, políticos e funcionários públicos em geral voltados para o cidadão e suas necessidades.

Essa nova visão que deve preencher a mente dos promulgadores legislativos, dos gestores públicos e dos políticos é uma visão mais completa das necessidades da humanidade, ultrapassando os vieses da administração pública tradicional ou da nova gestão pública, chegando à plenitude da nova governança pública.

O valor da nova governança pública é fundamental para um Estado democrático atender às necessidades da sociedade de forma ampla e circunstancial, entretanto deve-se compreender a evolução da administração pública e suas etapas para debruçar esforços na implementação da governança.

A administração pública serve como alicerce para o desempenho do governo e quando ocorre êxito, conseqüentemente as expectativas da população são atendidas de forma justa e responsável socialmente.

O desempenho da administração pública e dos agentes públicos é parte integrante para moldar o valor e a ordem pública, proporcionando legitimidade, confiança e competências em todos os estágios do sistema público. A governança pública contém como instrumento o valor público construído na confiança e legitimidade dos atos de governo em direção às demandas da sociedade.

Para Morgan *et al.* (2013) a administração pública clássica representa o nascimento da administração pública como um campo distinto de estudo para os pesquisadores. Identifica-se, a partir desses estudos, o surgimento de uma nova forma de gestão, a NPM, que busca superar a burocracia e seus três principais problemas alojados na administração pública, sendo eles a ineficiência do setor público, a existência de interesses especiais e discricionariedade administrativa excessiva.

Após esta perspectiva, surge a nova governança pública, tema em voga nos últimos trinta anos, que tem como objetivo melhorar a competência do governo com aprimoramento dos serviços prestados a toda sociedade, e representa uma nova fase evolutiva para a gestão da coisa pública.

Salamon (2002) destaca que as mudanças provocadas pelo uso de governança pública nos modelos de governos provocam cinco importantes consequências:

- A arquitetura de novas ferramentas e instrumentos de políticas;
- A criação de rede de interesses além das hierarquias;
- Desenvolvimento de novas parcerias e arranjos entre as organizações privadas, públicas e ONG's (Organizações não -Governamentais);
- Realce nas habilidades de negociação e persuasão; e
- Proporcionar e permitir a criação de habilidades, além das habilidades já existentes das gestões tradicionais.

Os valores baseados no desempenho da governança pública representa uma evolução na gestão governamental, pois cria valor ao bem público e enfatiza a necessidade de melhor atender à sociedade.

Poister (2010) defende que uma abordagem pontuada no valor viabiliza a integração de estratégia e liderança com interpelação mais operacional do cotidiano com desempenho de gestão e mediação das necessidades do cidadão. O sistema público de gestão com desempenho que não esteja voltado para essa estratégia pode ter resultados em curto prazo, entretanto em longo prazo perde o foco de valor público e também perde o melhor desempenho ao atender o cidadão.

A busca de um valor central, no caso, o valor público, proporciona uma abordagem que combina estratégia e desempenho na gestão, formando um conjunto, que vai além de mecanismos de eficiência e eficácia na gestão pública. O valor público realizado através da governança pública é primordial nas competências da gestão de ligação e relação utilizada para edificação de confiança do governo, tanto com servidores como em toda a sociedade.

O processo de construção de confiança do governo com desempenho de gestão voltado para o valor público em consonância com valores da sociedade, viabiliza construir um desempenho comum entre os diversos *stakeholders* que atuam, negociam e utilizam o sistema público.

Bao *et al.* (2013) destacam sete vantagens na abordagem do valor público para gestão de desempenho e liderança encontrados na governança pública:

- Primeiramente a abordagem no valor público viabiliza uma integração da liderança dos agentes públicos para proporcionar um desempenho dos serviços públicos e mediar com as necessidades dos cidadãos;
- Em segundo lugar a abordagem voltada para o valor e a importância das competências de gestão do relacionamento da construção de confiança do governo e todos os agentes públicos;
- Em terceiro lugar a vantagem de uma interpelação baseada em valor para liderança e consequentemente a gestão de desempenho dos processos públicos como ferramentas da efetivação do valor público;
- A quarta vantagem da abordagem alicerçada no valor para desempenho é que ocorre uma extensão a capacidade de aprendizagem individual dos gestores e aprendizagem organizacional. No desempenho tradicional a aprendizagem ocorre basicamente sobre desempenho de modelos comparativos, sendo uma aprendizagem limitada ao imitar outros modelos, não incentivando o gestor a inovar. Já uma abordagem em que vários valores são postos pela sociedade, exige que os agentes públicos usem táticas imaginativas para resolver todos os problemas apresentados, proporcionando um ambiente de maior desempenho e criatividade e sucesso.
- A quinta vantagem da abordagem alicerçada em valor para o desempenho é a necessidade de edificar e sustentar uma cultura organizacional forte, produzindo um desempenho com valor da cultura organizacional, sendo oportuno para prestar serviços públicos sustentáveis de longo prazo. A abordagem baseada em valor cria oportunidade para todos os participantes do sistema edificar acordos em volta de valores compartilhados, ainda que ocorram diferentes tipos de valores na sociedade. A construção de confiança entre os membros da organização pública e a sociedade cível é um avanço em direção a governança pública.
- A sexta vantagem de um foco com base em valor é que valores são necessários para conceber integridade moral como um todo, seja na relação com indivíduos, seja na relação com o sistema

político. O valor moral é útil e necessário para momentos de conflitos quando corre o impasse por oposição ideológica, religiosas, étnicas ou outras que possam surgir.

- Em sétimo lugar a abordagem baseada em valor para o desempenho do setor público e sua governança proporciona uma rica oportunidade para o esquadramento e averiguação, de forma compartilhada, nacional e internacional, educacional e pública da liderança e dos serviços prestados em volta de um conjunto de perguntas sobre a melhor forma de governar e atender o cidadão.

Com esta concepção, a abordagem baseada em valor para o desempenho do setor público, proporciona uma gestão pública voltada para governança pública, possibilitando maior participação da sociedade nas decisões governamentais e maior desempenho dos serviços públicos, atendendo de forma mais profícua as necessidades da sociedade civil.

Neste sentido, verifica-se que o movimento de governança busca promover o crescimento econômico de forma sustentável atrelado à redução da pobreza e à preservação ambiental. Faz parte ainda deste movimento um Estado imbuído de maiores responsabilidades de sua gestão, com sociedade civil e mercado contribuindo com apresentação de demandas aos líderes políticos e atores do poder executivo, tendo como foco a parceria e o relacionamento entre governo, mercado e sociedade civil.

A governança reflete a esperança de melhor prestação de serviços do governo para com a sociedade, promovendo a iniciativa privada e sociedade civil com novas formas de participação e cidadania, criando um ambiente de liderança pública através do poder compartilhado com a sociedade.

Na iniciativa privada a governança corporativa tem objetivo de conduzir todos os procedimentos de gestão de forma clara para todos os participantes envolvidos na empresa, utilizando-se de transparência, responsabilidade e equidade. Com a globalização e maior necessidade de efetividade na administração pública, direta e indireta, observa-se uma migração destes conceitos de governança corporativa da administração privada para a administração pública.

A governança, no setor público, abarca vários instrumentos, como uma arquitetura que promova a transparência das informações e das responsabilidades dos diversos intervenientes que atuam na estrutura organizacional da administração pública. Faz-se necessário viabilizar ferramentas que atuem de forma a controlar e regular o sistema público como controle interno e controle de responsabilidade dos gestores públicos sobre a execução orçamentária correspondente a arrecadação tributária.

Uma legislação eficiente voltada para uma gestão baseada em governança aumenta o poder de mudança no papel do Estado, voltando seus resultados para atender demandas mais precisas referentes ao coletivo social. A legislação orienta os gestores públicos em suas estratégias de governança, prevendo sanções ou premiações para o cumprimento ou descumprimento das diretrizes estabelecidas na legislação voltadas para a responsabilidade e a utilização dos princípios de governança.

Para atingir esse desempenho faz-se necessário buscar indicadores de medição que possam fornecer a todas as partes interessadas, governo e sociedade, informações precisas sobre execução das políticas públicas, administração pública e benefícios para a sociedade perante a destinação dos gastos advindos dos impostos recolhidos.

A gestão pública mensurada apenas pelo controle financeiro tradicional das organizações mostra-se pouco eficiente para alcançar a governança pública. A busca dos gestores públicos em alcançar, com maior eficiência, as demandas da sociedade civil passa por maior disponibilidade tecnológica, como transparência das informações, maior diversidade de indicadores de desempenho da gestão pública e maior controle, por parte da sociedade, do desempenho das organizações governamentais.

Assim, a relação entre NPM e a NGP representa uma evolução nas práticas operacionais da administração pública além de indicar uma alternativa para que as respostas que o Estado precisa legar aos cidadãos sejam baseadas em fatos concretos, controlados e avaliados com base em objetivos estabelecidos para a promoção do bem comum.

Referências

- Afonso, M. H. F., Souza, J. V., Ensslin, S. R. & Ensslin, L. (2011). Como construir conhecimento sobre o tema de pesquisa? Aplicação do processo Procknow na busca de literatura. *Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA*, 5 (2), 47-62.
- Almquist, R., Grossi, G., van Helden, G. J. & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24 (7-8), 479 – 487.
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE*, 10 (1), 1 – 19.
- Anttiroiko, A.V., Bailey S. J. & Valkama P. (2011). Innovations in public governance in the western world. In Anttiroiko, A. V., Bailey, S. J. & Valkama, P. (Ed.), *Innovations in public governance* (Vol. 15, pp. 1 – 22), Amsterdam: IOS Press.
- Bao, G., Wang, X., Morgan, D. F. & Larsen, G. L. (2013). Beyond New Public Governance: A Value- Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society*, 45 (4), 443 – 467.
- Bell, S. & Hindmoor, A. (2012). Governance without government? The case of the Forest Stewardship Council. *Public Administration*, 90 (1), 144 – 159.
- Cafaggi, F. (2011). New foundations of transnational private regulation. *Journal of Law and Society*, 38 (1), 20 – 49.
- Carpenter, D. P. & Krause, G. A. (2011). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72 (1), 26 – 32.
- Cheung, A. B. L. (2013). Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (5), 421-436.
- Comissão de Valores Mobiliários [CVM]. (2002). *Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa*. Retrieved August 23, 2014, from www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilha.doc.
- Denhardt, R. B. (2011). *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning.
- Ensslin, L., Ensslin, S. R., Lacerda, R. T. O. & Tasca, J. E. (2010). *ProKnow-C, Knowledge Development Process- Constructivist*. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI, Brazil, 2010.
- Gunter, H.; Hall, D. & Bragg, J. (2013). Distributed leadership: A study in knowledge production. *Educational Management Administration & Leadership*, 41 (5), 555 – 580.
- Hirigoyen, G. & Laouer, R. (2013). Convergence of Corporate and Public Governance: Insights From Board Process View. *SAGE Open*, (April – June), 1– 8.
- Howard, S. (2011). Review of tackling wicked problems through the transdisciplinary imagination edited by Valerie A. Brown, John A. Harris & Jacqueline Y. Russel. *Ecopsychology*, 3 (3), 215 – 216.
- International Federation of Accountants (IFAC). (2011). *Sustainability Framework 2.0. Professional Accountants as Integrators*: New York.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC]. (2010). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 4th Ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.
- International Organization for Standardization [ISO]. (2010), *Guidance on Social Responsibility - ISO 26000:2010*. Geneve: ISO Standards.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American managerialism. *Public Administration*, 75 (4), 731-752.
- Klijn, E. H. (2012). New public management and governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. In Levi-Faur, D. (Ed), *The Oxford Handbook of*

- Governance, (201 – 214), Oxford: Oxford University Press.
- Körner, K. (2005). Changing governance patterns and CSR. *Corporate Governance*, 5 (3), 151 – 158.
- Levi-Faur, D. (2013). The odyssey of the regulatory state: from a 'thin' monomorphic concept to a 'thick' and polymorphic concept. *Law & Policy*, 35 (1 – 2), 29 – 50.
- Martinez, M., Jamison, M. & Tilmar, M. (2013). Public utilities corporate governance: guest editorial introduction. *Journal of Management and Governance*, 17 (4), 827– 833.
- Mendoza, X. & Vernis, A. (2008). The changing role of governments and the emergence of the relational state. *Corporate Governance*, 8 (4), 389 – 396.
- Midttun, A. (2008). Partnered governance: aligning corporate responsibility and public policy in the global economy. *Corporate Governance*, 8 (4), 406 – 418.
- Miguel, P.A.C. (Coord). (2010). *Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Moir, L. (2001). What do we mean by corporate social responsibility? *Corporate Governance*, 1 (2), 16 – 22.
- Monteiro, L. M. (2013). Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, 47 (5), 117 – 143.
- Morgan, D. F., Green, R., Shinn, C. W. & Robinson, K. S. (2013). *Foundations of public service*. 2nd ed. (Brief article). London: M. E. Sharpe.
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2001). *Governance in the 21st century*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2014). Main Economic Indicators - complete database. Main Economic Indicators (database). Retrieved May 14, 2014, from <http://www.oecd.org/brazil/economic-survey-brazil.htm>
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2015). *G20/OECD principles of corporate governance*. Paris: OECD.
- O'Leary, R. & Vij, N. (2012). Collaborative public management: where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 42 (5), 507 – 522.
- O'Toole, L. (2010). The ties that bind? Networks, public administration, and political science. *Political Science & Politics*, 43 (1), 7 – 14.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Pearson, D. (2014). Significant reforms in public sector audit – Staying relevant in times of change and challenge. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 10 (1), 150-161.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector. Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70 (Sup.s1), S246 – S254.
- Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES] (2014). Retrieved June 20, 2014, from <http://www.periodicos.capes.gov.br>
- Salm, J. F. & Menegasso, M. E. (2010). Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In *XXXIV ENAnPAD in Rio de Janeiro, Brazil, 2010*, 1-15. Rio de Janeiro: ANPAD.
- Salamon, L. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Sanger, M. B. (2008). From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance. *Public Administration Review*, 68 (Sup.s1), S70 – S85.

- Scherer, A. G. & Palazzo, G. (2011). The new political role of business in a globalized world: A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy. *Journal of Management Studies*, 48 (4), 899 – 931.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), 347 – 369.
- Shaoul, J., Stafford, A. & Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*, 23 (3), 213 – 229.
- Short, J. L. & Toffel, M. W. (2010). Making self-regulation more than merely symbolic: The critical role of the legal environment. *Administrative Science Quarterly*, 55, 361 – 396.
- Smyth, S. (2012). Contesting public accountability: a dialogical exploration of accountability and social housing. *Critical Perspectives on Accounting*, 23 (3), 230 – 243.
- Steurer, R. (2013). Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society. *Policy Science*, 46 (4), 387 – 410.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-57.
- Sun, P. Y. T. & Anderson, M. H. (2012). Civic Capacity: Building on transformational leadership to explain successful integrative public leadership. *The Leadership Quarterly*, 23 (3), 309 – 323.
- Tollefson, C., Zito, A. R. & Gale, F. (2012). Symposium overview: Conceptualizing new governance arrangements. *Public Administration*, 90 (1), 3 – 18.
- United Nations Development Program [UNDP] (2014). A Guide to UNDP Democratic Governance Practice. Retrieved April 20, 2014, from <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/en/democratic-governance>.
- Vilela, L. O. (2012). Aplicação do Procknow-C para seleção de um portfólio bibliográfico e análise bibliométrico sobre avaliação de desempenho da gestão do conhecimento. *Revista Gestão Industrial*, 8 (1), 76 – 92.

1. Email: cid.alledi@gmail.com

2. Os princípios da norma ABNT NBR ISO 26000 são: *Accountability*, Transparência, Comportamento Ético, Respeito pelas Partes Interessadas, Respeito pelo Estado de Direito, Respeito pelas Normas Internacionais de Comportamento, Respeito pelos Direitos Humanos.

3. Seus temas centrais são: Governança Organizacional, Direitos Humanos, Práticas de Trabalho, Meio Ambiente, Práticas Leais de Operação, Questões Relativas ao Consumidor, Envolvimento e Desenvolvimento da Comunidade.

4. Sintetizando, a distinção entre as responsabilidades (*accountability*) horizontais e verticais do governo, tem-se como horizontal as obrigações morais e sociais do setor público perante a sociedade civil e responsabilidade vertical refere-se à obediência dos processos de autorização dos atos administrativos em conformidade com as estruturas legais das organizações públicas (Antiroikko *et al.*, 2011; Klijin, 2012).

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 38 (Nº 07) Año 2017

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a webmaster]

©2017. revistaESPACIOS.com • Derechos Reservados