

Administração pública e governança: uma discussão teórica

Public administration and governance: a theoretical discussion

Verivaldo Alves de Freitas¹

Francisco Edson Rodrigues da Silva²

RESUMO

Este artigo teórico tem como objetivo discutir conceitos e definições de administração pública, governança, suas bases teóricas e aplicabilidade no setor público. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica com base em revisão de literatura. Percebe-se uma evolução crescente do tema a partir da década de 2000, com foco em instituições públicas federais e estaduais, mas pouco discutido no âmbito municipal. No Brasil, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Referencial Básico de Governança publicado em 2014 e atualizado em 2020, tem motivado as instituições públicas à implementação de mecanismos e práticas de governança pública. Como resultado, este artigo apresenta uma contribuição teórica instigando novos estudos sobre o tema no Brasil, destacando a necessidade de avanço no campo acadêmico, principalmente por meio de pesquisas empíricas na esfera municipal.

Palavras-chave: Administração Pública. Governança Pública. New Public Management. New Public Governance.

1 Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), mestrando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atuou como professor do curso de Ciências Contábeis pela UERN. Atualmente, é servidor público, no cargo de controlador, no município de Catolé do Rocha – PB. E-mail: verivaldofreitas@hotmail.com

2 Graduação em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestrando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atua como técnico-administrativo em Educação na Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: fedsonsilva@hotmail.com

ABSTRACT

This theoretical paper aims at discussing concepts and definitions of public administration, governance, their theoretical bases and applicability in the public sector. It is a bibliographical research based on literature review. A growing evolution of the theme can be noticed as of the 2000's, with a focus on federal and state public institutions, but little discussed at the municipal level. In Brazil, the Federal Court of Accounts – TCU, by means of the Basic Governance Reference published in 2014 and updated in 2020, has motivated public institutions to implement mechanisms and public governance practices. As a result, this paper presents a theoretical contribution instigating new studies on the subject in Brazil, highlighting the need for advancement in the academic field, mainly through empirical research in the municipal sphere.

Keyword: Public Administration. Public Governance. New Public Management. New Public Governance.

Recebido: 16-07-2021

Aprovado: 26-08-2021

1 INTRODUÇÃO

Percebe-se que, nas últimas décadas, a Administração Pública vem passando por inúmeras mudanças de ordem financeira, estrutural e comportamental. Para conciliar essas mudanças e atender às necessidades da população, e ainda oferecer bons serviços públicos, é dever do gestor público executar, de forma eficiente e responsável, os recursos públicos, pois é atribuição desses agentes o gerenciamento transparente das contas públicas, devendo prestá-las perante a sociedade no que se refere à aplicabilidade daqueles recursos.

A priori, a Administração Pública pode ser entendida como um conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos atuando de

forma organizada, necessários para executar as decisões políticas (SILVA, 2004). Ainda na visão de Silva (2004), a Administração Pública representa o conjunto de órgãos utilizados pelo poder político para atingir fins bem definidos de políticas públicas. Bresser-Pereira (1996, p. 8), ao discutir sobre a reforma da Administração Pública, ou seja, o aspecto administrativo da reforma do Estado, o define “como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade”.

A partir das reformas e da modernização do setor público, que ocorreram na Alemanha nas décadas de 1990 a 2000, a Administração Pública foi levada a um nível mais gerencial, tornando-se menos onerosa e mais eficiente, baseada em uma reforma interna inspirada na Administração Pública gerencial, conhecida como a *New Public Management* (NPM) – um modelo ideológico com o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Posteriormente, surgiu a *New Public Governance* (NPG), que teve suas origens a partir das mudanças mais rígidas introduzidas nas políticas públicas nos anos 1980 e 1990, sendo parcialmente considerada como resposta à NPM no setor público (OSBORNE, 2010). Mas, para Rhodes (1996), essa governança seria mais ampla do que governo, abrangendo, também, atores não ligados ao Estado. Entretanto, as novas bases da administração não se revelaram favoráveis aos cidadãos e essas condições insatisfatórias de modernização criaram espaços para o surgimento de um novo modelo: a governança pública (MARINO; SOARES; LUCA; VASCONCELOS, 2016).

No setor público, a governança está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a uma nova forma de administrar, em que as redes auto-organizáveis e interorganizacionais são caracterizadas pela interdependência, troca de recursos e a expressiva autonomia do Estado para fornecer serviços públicos (KICKERT, 1993; RHODES, 1996, 1997). Assim, na década de 1990, países desenvolvidos e em desenvolvimento empreenderam uma reavaliação completa do papel do governo na

sociedade e, a partir daí, uma redefinição do regime político-administrativo (*International Federation of Accountants* [IFAC], 2013).

Nesse contexto, os paradigmas de políticas públicas evoluíram significativamente nas últimas décadas, passando da “antiga administração pública”, que foi parcialmente substituída pela “nova gestão pública”, e agora para a perspectiva de “governança pública” (BOVAIRD; LOFFLER, 2009). No entanto, certos aspectos de cada abordagem ainda permanecem na maioria dos países, sendo difícil chegar a um ponto de vista singular sobre o assunto (ROBICHAU, 2011).

Assim, este estudo teórico tem o objetivo discutir conceitos e definições de Administração Pública, governança, suas bases teóricas e sua aplicabilidade no setor público. O trabalho justifica-se pela relevância do tema, atual e contemporâneo, cada vez mais crescente no Brasil, tanto na literatura quanto na adoção de princípios que norteiam a Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2010). Portanto, este artigo busca contribuir para o campo teórico, instigando novos estudos sobre o tema no Brasil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção aborda conceitos e definições de Administração Pública e governança aplicada ao setor público.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A estrutura político-administrativa do país contempla três níveis de governo: federal, estadual, incluindo o Distrito Federal; e o municipal, buscando, por meio de suas estruturas organizacionais, atender às necessidades da população pelos serviços públicos e pela Administração Pública.

A Administração Pública, em sentido formal, pode ser considerada um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços

públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 1995).

Assim, entende-se que Administração Pública é a atividade pela qual os gestores públicos buscam satisfazer às necessidades de interesse público e, para isso, buscam descobrir as carências e os anseios da população e atendê-las por meio de políticas públicas que atendam a essas necessidades. A gestão pública objetiva dar respostas concretas às necessidades da sociedade, gerindo da melhor forma os recursos públicos, sejam eles humanos, financeiros, econômicos e patrimoniais.

Slomski (2003, p. 366), afirma que:

as atividades-meio têm o objetivo de assegurar os controles internos da administração pública mediante as funções de assessoramento, chefia e dos serviços auxiliares. Já as atividades-fim têm como objetivo assegurar os serviços caracterizados como essenciais complementares e públicos, cuja finalidade é a de promover o bem-estar social da coletividade [...] em que as atividades-meio dão suporte à realização das atividades fins, objetivo final dos serviços públicos.

Stadnick (2021) apresenta uma evolução paradigmática acerca da Administração Pública dividida, de uma maneira geral, em três fases. A primeira, patrimonialista, consistia em um modelo que não separava o privado do público, com quadro de funcionários composto por critérios afetivos e marcada pelo nepotismo, sem meios de controle efetivos. A segunda, burocrática, marca uma Administração Pública mais moderna, de caráter racional-legal, baseada na especialização técnica e na separação entre propriedade pessoal e organizacional, mas que se apresentou como um modelo oneroso e lento. A terceira fase, marcada pelo gerencialismo, traz propostas fundamentais em uma maior ênfase no desempenho, estruturas enxutas, mecanismos de tipo de mercado e tratamento de usuários como clientes.

No Brasil, a partir desse período de mudanças, começaram a surgir as primeiras propostas de uma nova forma de administrar os bens públicos, influenciadas pelo movimento da NPM, com o objetivo de transformar a gestão pública em um modelo menos burocrático e mais eficiente, diminuindo o tamanho do Estado e criando mecanismos voltados para a responsabilização de atores políticos, visando à satisfação do cidadão na sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Filgueiras (2018, p. 74) destaca que “para combater o legado do regime autoritário, as principais mudanças vieram com a Constituição de 1988, havendo um capítulo específico a respeito da organização político-administrativa do Estado”. Nesse sentido, Pinho e Vale (2021) enfatizam que a Constituição de 1988 introduziu, no Brasil, um processo democrático, no qual a participação social passa a ser prevista no direito com o fim do autoritarismo e a transição para a democracia, passando a existir uma sociedade em que o cidadão pode exercer controle sobre as ações de governo.

Assim, com a crise fiscal dos anos 1980 exigiu-se um novo arranjo econômico e político internacional no setor público, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente (Tribunal de Contas da União [TCU], 2014).

2.2 GOVERNANÇA E SUAS BASES TEÓRICAS

A governança corporativa remonta à década de 1930, época em que começam as mudanças do capitalismo e da moderna corporação, momento em que se percebe o distanciamento e a separação entre propriedade e gestão discutida por Berle e Means (1932), no clássico *The modern corporation and private property*, que tratou de três questões fundamentais do mundo corporativo: (i) afastamento entre propriedade e controle; (ii) mudança no comando das companhias – dos proprietários para os gestores e divergências de interesses; e (iii) inadequação das concepções tradicionais do controle e sobre o objetivo clássico, que é a maximização do lucro.

Esses argumentos essenciais de Berle e Means, hoje, são considerados uma das bases conceituais da governança corporativa, que, apesar de ser praticada há séculos, apenas recentemente passa a ser estudada de forma sistemática, começando a ser aplicada de forma mais ampla a partir do final do século XX, com o desenvolvimento do mundo corporativo e da ciência da administração (ROSSETTI; ANDRADE, 2014). Após trinta anos dos argumentos de Berle e Means, um novo fator de poder havia se estabelecido na alta gestão do mundo corporativo, no qual o gestor estaria substituindo os proprietários e os fundadores das grandes empresas (GALBRAITH, 1967).

Em 1976, decorrente do processo da separação entre propriedade e gestão surge o conceito de relação de agência, no qual o proprietário do capital (principal) contrata um terceiro (agente) para executar, em seu nome, um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente (JENSEN; MECKLING, 1976).

Nessa perspectiva histórica, a governança corporativa passou a ser estudada a partir de vários enfoques, incluindo economia, administração, direito, ciência política, cultura e sociologia, inexistindo um modelo único e universal, emergindo com uma chave em debates de políticas públicas em todo o mundo, refratando conceitos acadêmicos pelas lentes de diversas instituições e culturas (AGUILERA; JACKSON, 2010).

Dado um conjunto de diversidades conceituais, os mais observados e sintonizados com os processos e os objetivos da alta gestão podem ser reunidos em quatro grupos distintos conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Definições de governança corporativa agrupáveis em quatro critérios

Enfoque	Perspectiva teórica	Autor
A governança como guardiã de direitos	Trata do conjunto de leis e de regulamentos que visam assegurar direitos, disponibilidade de informações e promover a interação entre os agentes.	Monks e Minow (2004)
	Trata dos meios utilizados pelas corporações para estabelecer processos que ajustem interesses em conflitos de seus agentes.	Blair (1999)
	Trata de justiça, da transparência e da responsabilidade das empresas, envolvendo os interesses dos negócios e a sociedade como um todo.	Williamson (1996)
	É o sistema pelo qual as corporações de negócios são dirigidas e controladas.	OCDE (1999)
A governança como sistema de relações	É o campo da administração que trata do conjunto de relações entre seus agentes, que estabelecem caminhos pelos quais os supridores de capital são assegurados do retorno de seus investimentos.	
	Sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas envolvendo relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal.	
A governança como estrutura de poder	É o sistema de estrutura de poder que regem os mecanismos pelos quais as companhias são dirigidas e controladas.	
	Está relacionada à sociologia e, por isso mesmo, é fortemente influenciada pelos institutos legais e pelos marcos regulatórios de cada país.	
	Seu foco é a definição de uma estrutura de governo que maximize a relação entre retorno dos acionistas e os benefícios auferidos pelos Executivos.	
A governança como sistema normativo	Campo de investigação focado em como monitorar as corporações, por meio de mecanismos normativos que conduzem ao gerenciamento eficaz das organizações.	
	É expressa por um sistema de valores que rege as organizações em sua rede de relações internas e externas.	
	Diz respeito a padrões de comportamento que conduzem à eficiência, ao crescimento e ao tratamento dado aos agentes, tendo por base princípios definidos pela ética aplicada à gestão de negócios.	

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de ROSSETTI; ANDRADE (2014).

Dadas as várias abordagens e definições que cercam as questões relacionadas à governança, conforme demonstrado no Quadro 1, percebe-se uma complexidade de conceitos que envolvem esses estudos. Como guardiã de direitos, a governança está ligada aos interesses das empresas e às leis que a regulamentam, estabelecendo processos que ajustem interesses em conflitos de seus agentes. Como um sistema de relação, trata do conjunto de relações entre seus agentes e a forma pela qual as sociedades são dirigidas e monitoradas. Como estrutura de poder, rege os mecanismos pelos quais as companhias são dirigidas e controladas, e, como sistema normativo, rege as relações internas e externas das companhias.

2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA

Inicialmente construído no setor privado, o termo governança data de idades remotas, mas o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas. Berle e Means (1932), que desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos correlatos à governança, afirmam que é papel do Estado regular as organizações privadas. Nessa perspectiva, a governança está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a uma nova forma de administrar, em que as redes auto-organizáveis e interorganizacionais são caracterizadas pela interdependência, troca de recursos e a expressiva autonomia do Estado para fornecer serviços públicos (KICKERT, 1993; RHODES, 1996, 1997).

A governança pública pode ser vista na forma como as partes interessadas (*stakeholders*) interagem umas com as outras, a fim de influenciar os resultados das políticas públicas (BOVAIRD; LOEFFER, 2003). Também como a totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público e privado participam e almejam resolver problemas sociais (KOOIMAN, 2006).

O Tribunal de Contas da União (TCU) descreve a governança como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (TCU, 2014).

No início da década 1990, o conceito de governança estava ligado à ideia de desempenho gerencial e administrativo, emergindo como referencial de bom governo, capaz de executar de forma eficiente e eficaz suas políticas públicas, podendo ser conceituada como a capacidade que o governo tem de implementar suas políticas públicas.

No Brasil, várias leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988). No caso da governança, significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas provém do povo.

Além da Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, como o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação, assegurando o direito fundamental de acesso à informação, facilitando o acompanhamento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Com o crescimento das discussões sobre o assunto, o conceito de governança passou a incorporar outros aspectos, sendo a atuação da sociedade um importante fator, marcando a existência de uma ligação de colaboração entre o Estado, mercado e sociedade. Nesse sentido, a sociedade deve exercer seu papel de interessada nos resultados do Estado e pleitear

dele novos suportes de governança que possibilitem uma avaliação, direcionamento e acompanhamento das ações, almejando do administrador público uma postura ética, profissional e focada no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (TCU, 2020).

Nesse sentido, foram publicados trabalhos, como o estudo nº 13 – Boa governança no setor público –, da *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado em 2001, que normatiza os princípios que se aplicam a todas as entidades do setor público, incluindo os governos federal, estadual e municipal, devendo reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança adotados em diferentes países e em setores diferentes; cada um dos quais com características únicas que requerem atenção especial e impõem conjuntos diferentes de responsabilidades (IFAC, 2001).

Desse modo, a partir de três princípios – abertura, integridade e responsabilidade – identificados no Relatório do Comitê Cadbury, em 1992, sobre os Aspectos Financeiros da Governança Corporativa, o IFAC definiu governança corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas” (IFAC, 2001, p. 12). De acordo com o IFAC (2001), o relatório de Cadbury definiu esses três princípios no contexto do setor privado e, mais especificamente, das empresas públicas. No entanto, tais princípios foram construídos e redefinidos pelo IFAC para refletir e discutir a governança na conjuntura do setor público, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Princípios de governança no contexto do setor público

Abertura	A abertura é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na gestão das suas atividades e dos indivíduos dentro delas. Estar aberto por meio de consultas significativas com as partes interessadas e a comunicação de informações completas.
Integridade	Integridade inclui tratamento direto e integridade. É baseada na honestidade e em objetividade e altos padrões de propriedade e probidade na administração de fundos públicos e recursos, e na gestão dos assuntos de uma entidade. Depende da eficácia da estrutura de controle e sobre os padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade.
Responsabilidade	Responsabilidade é o processo pelo qual as entidades do setor público, e os indivíduos dentro delas, são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração de fundos públicos e todos os aspectos do desempenho, e submetem-se ao escrutínio externo apropriado. Isto é alcançado por todas as partes, tendo uma compreensão clara dessas responsabilidades, e com papéis claramente definidos por meio de uma estrutura robusta. Na verdade, a responsabilidade é a obrigação de responder por uma atribuição conferida.

Fonte: Adaptado de *International Federation of Accountants – IFAC* (2001).

Esses princípios são relevantes tanto para entidades do setor público quanto para entidades do setor privado. No entanto, no setor público, tais princípios necessitam ser adaptados para refletir as características próprias desse setor, devido à sua complexidade, às suas políticas e aos seus objetivos econômicos e sociais. Assim, distingue-se do setor privado, uma vez que está sujeito às formas de prestação de contas às várias partes interessadas, que difere do setor privado ao prestar contas aos seus acionistas.

Nesse contexto, com o objetivo de tornar a governança eficaz e sobre as medidas a serem observadas nas organizações públicas, o *International Federation of Accountants*, por meio do Estudo nº 13 – Boa governança no setor público, publicado em 2001, faz recomendações de práticas de governança demonstradas, em síntese, no Quadro 3.

Quadro 3 – Recomendações de governança segundo o Estudo 13 do IFAC

PADRÕES DE COMPORTAMENTO	Liderança	Membros de órgãos de governo de entidades do setor público precisam exercer liderança ao conduzir de acordo com elevados padrões de comportamento, como um modelo para outros dentro da entidade.
	Código de conduta	Órgãos de governo precisam adotar um código formal de conduta que defina os padrões de comportamento aos quais os membros individuais do corpo diretivo e todos os funcionários da entidade são obrigados a se inscrever.
	Objetividade, integridade e honestidade	Órgãos de governo precisam estabelecer mecanismos apropriados para garantir que membros do órgão de direção e funcionários não sejam influenciados por preconceitos ou conflitos de interesse.
ESTRUTURA E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS	Responsabilidade estatutária	Órgãos de governo precisam estabelecer arranjos eficazes para garantir o cumprimento com todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras declarações relevantes de melhores práticas.
	Responsabilidade pelo erário público	Órgãos de governo precisam estabelecer arranjos apropriados para garantir que fundos e recursos são devidamente protegidos e usados de forma econômica, eficiente, eficaz, com a devida propriedade e de acordo com as autoridades estatutárias ou outras autoridades que regem seu uso.
	Comunicação com os stakeholders	Os órgãos da administração precisam estabelecer canais claros de comunicação com os <i>stakeholders</i> sobre a missão da entidade, funções, objetivos, procedimentos apropriados para garantir que tais canais operem efetivamente, na prática.
	Papéis e responsabilidades	Os órgãos de governo de entidades públicas precisam ter equilíbrio de poder e autoridade. Cada entidade do setor público precisa ser dirigida por um órgão de governo eficaz para liderar e controlar a entidade e monitorar a gestão executiva. O chefe do Executivo precisa ter responsabilidade de linha por todos os aspectos da gestão executiva, seja como membro do corpo diretivo ou não. Os níveis de remuneração dos membros do corpo diretivo devem ser suficientes para atraí-los e retê-los.

Quadro 3 – Recomendações de governança segundo o Estudo 13 do IFAC (continuação)

CONTROLE	Gerenciamento de riscos	Órgãos de governo de entidades do setor público precisam garantir que sistemas eficazes de gestão de risco sejam estabelecidos como parte da estrutura de controle.
	Auditoria interna	Órgãos de administração precisam garantir que uma função de auditoria interna eficaz seja estabelecida como parte da estrutura de controle.
	Comitês de auditoria	Órgãos de governo precisam estabelecer um comitê de auditoria, compreendendo não executivos membros, com a responsabilidade de revisão independentemente da estrutura de controle e do processo de auditoria.
	Controle interno	Órgãos de administração precisam garantir que uma estrutura de controle interno seja estabelecida, opere na prática e que uma declaração sobre sua eficácia seja incluída no relatório anual da entidade.
	Orçamento e gestão	Órgãos governantes precisam supervisionar e garantir que os procedimentos que estejam em vigor resultarão em um orçamento e em uma gestão financeira eficaz e eficiente.
RELATÓRIOS EXTERNOS	Relatório anual	Órgãos de administração precisam publicar, em tempo hábil, um relatório anual (incluindo demonstrações financeiras), apresentando uma conta e avaliação objetiva, equilibrada e compreensível das atividades e das realizações da entidade, e de sua posição financeira e desempenho.
	Padrões de contabilidade	Órgãos de governo precisam garantir que as demonstrações financeiras contidas são preparadas de acordo com as normas contábeis e a legislação aplicável.
	Medidas de desempenho	Órgãos de governo precisam estabelecer e relatar medidas de desempenho relevantes para garantir e demonstrar que todos os recursos foram adquiridos economicamente e são utilizados de forma eficiente e efetiva.
	Auditoria externa	Os órgãos de administração de entidades do setor público precisam garantir que uma relação objetiva e profissional seja mantida com os auditores externos.

Fonte: Adaptado de *International Federation of Accountants – IFAC* (2001).

Ainda de acordo com o IFAC (2001), esses princípios fundamentais se refletem em cada uma das “dimensões” da governança do setor público:

(i) Padrões de comportamento – como a gestão exerce a liderança e o comportamento dos agentes;

(ii) Estruturas e processos organizacionais – como a alta administração é nomeada e organizada, como suas responsabilidades são definidas e responsabilizadas;

(iii) Controle – como os vários controles são estabelecidos a fim atingir os objetivos das entidades, observando as leis e os regulamentos estabelecidos.

Assim, a governança pública pode ser entendida como um sistema que determina o equilíbrio de poder entre autoridades governamentais e sociedade, com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre o interesse de pessoas ou grupos, considerando a capacidade de os sistemas políticos e administrativos agirem de forma efetiva e decisiva para resolver problemas públicos (LYNN; MALINOWSKA, 2018; MATIAS-PEIREIRA, 2010; PETERS, 2012).

Em uma abordagem democrática, destacada por Bevir (2011), a governança pública parte da ruptura modernista com o historicismo desenvolvimentista, o que inclui mudanças como a participação cidadã, grupos de interesses e redes políticas, nas quais a governança caminha lado a lado com a democracia. Nesse sentido, a governança vai além do gerencial e assume um modo democrático com representatividade cidadã por meio de conselhos municipais, acesso à informação por parte da sociedade, orçamentos participativos, entre outros instrumentos de participação.

2.4 NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) E NEW PUBLIC GOVERNANCE (NPG)

A modernização do setor público que ocorreu na Alemanha, nas décadas de 1990 a 2000, levou a administração a um nível mais gerencial, menos onerosa e mais eficiente, baseada em uma reforma interna inspirada na Administração Pública gerencial, conhecida como a *New Public Management* (NPM), um modelo ideológico com o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Entretanto, as novas bases de administração não se revelaram favoráveis

aos cidadãos e essas condições insatisfatórias de modernização criaram espaços para o surgimento de um novo modelo: a governança pública (MARINO *et al.*, 2016).

A Administração Pública passou por grandes mudanças nas últimas décadas, caracterizada como a NPM, como resposta às acusações ao setor público por ser considerado burocrático, ineficiente e ineficaz (ALMQUIST; GROSSI; HELDEN; REICHARD, 2013). Filgueiras (2018) considera a NPM parte de uma concepção de autonomia da gestão pública equivocada. Por ser considerado um modelo ideológico com o Estado mais voltado para o mercado, a NPM foi criticada por fazer uma separação da governança em relação ao contexto político. Para Filgueiras (2018), por exemplo, a governança só é possível quando é reconhecida como um ganho democrático essencial.

Posteriormente, surge a *New Public Governance* (NPG), que teve suas origens a partir das mudanças mais rígidas introduzidas nas políticas públicas, nos anos 1980 e 1990, sendo parcialmente considerada como resposta à NPM no setor público (OSBORNE, 2010).

A NPM é mais hierárquica e geralmente baseada em relações contratuais, enquanto a NPG reconhece a importância das relações horizontais, ainda que em redes de governança também existam relações verticais, pois, em várias camadas dos níveis de governo, são criadas relações desse tipo (KLIJN, 2012).

No Brasil, a partir desse período começaram a surgir as primeiras propostas de uma nova forma de administrar os bens públicos, influenciada pelo movimento da NPM, com o objetivo de transformar a gestão pública em um modelo menos burocrático e mais eficiente, diminuindo o tamanho do Estado e criando mecanismos voltados para a responsabilização de atores políticos, visando à satisfação do cidadão na sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nesse contexto, Matias-Pereira (2010) considera a governança pública uma concepção não de ruptura com os modelos burocráticos e da Nova Gestão Pública, mas como uma concepção capaz de dirimir os problemas ocasionados por esses modelos e de enfatizar as suas vantagens.

Assim, a governança aplicada ao setor público, ou governança pública, pode ser identificada como uma evolução dos modelos gerenciais, acrescentando a esses padrões uma preocupação maior com o bem-estar do cidadão, alcançada por práticas da gestão exercida (SALES *et al*, 2020). O Quadro 4 demonstra a evolução entre a Nova Administração Pública e a Governança, sendo que a governança está mais voltada à ação das pessoas, à liderança, ao espírito de equipe e aos resultados alcançados pelo governo.

Quadro 4 – *New Public Management* × Governança Pública

Conceito	<i>New Public Management</i>	Governança
Desenvolvimento de novos Instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; a <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e pela gestão de redes público-privadas; a <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente do cliente cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados nos níveis do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.

Quadro 4 – *New Public Management* × Governança Pública (continuação)

Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas a partir da lógica agente-principal.	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Adaptado de PECCI, PIERANTI; RODRIGUES (2008).

A partir do Quadro 4, observa-se que, apesar de as características da Nova Administração Pública e Governança Pública parecerem similares, existem diferenças relevantes a serem observadas. No que diz respeito aos instrumentos de controle e *accountability*, percebe-se que, no modelo da Nova Administração Pública, o foco está na introdução de mecanismos de mercado, outorgando mais independências aos burocratas, cuja própria burocracia é o controle, enquanto o modelo de governança pública enfatiza a gestão de redes público-privadas, apesar de a *accountability* ainda ser considerada uma questão pouco resolvida, em que o foco é voltado para a participação dos *stakeholders*, caracterizados como clientes-cidadãos.

Ainda tratando dessas diferenças, a dicotomia público-privada é considerada obsoleta, em que o Estado é tido como ineficiente, cujo modelo da Nova Administração Pública propõe a importação de técnicas gerenciais do setor privado. Apesar de essa dicotomia também ser considerada obsoleta no modelo de governança, a solução proposta é de que o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teórico teve o objetivo de discutir conceitos e definições de Administração Pública, governança, suas bases teóricas e sua aplicabi-

lidade no setor público. A partir do contexto histórico da governança até os dias atuais, percebe-se, na literatura, um grande avanço nas discussões sobre governança aplicada ao setor público, tendo evoluído significativamente nos últimos anos.

Ressalta-se que o tema “governança”, conforme identificado na literatura, aplica-se a todas as organizações (IBGC, 2015), mas que, na área pública, discute-se, ainda, de forma moderada, apesar de as organizações públicas e privadas apresentarem significativas similaridades, considerando a separação entre propriedade e gestão.

Com a modernização do setor público a partir das décadas de 1990 a 2000, a Administração Pública passou a ser considerada mais empresarial e gerencial, inspirada, sobretudo, nos movimentos conhecidos como NPM e NPG. A NPM refere-se a um modelo mais ideológico, com o Estado mais voltado ao mercado e à gestão na prática, enquanto a NPG originou-se por conta de mudanças mais rígidas nas políticas públicas, como resposta às mudanças introduzidas pela NPM, devido ao fato de o setor público ser considerado ineficiente e burocrático.

Assim, a partir dessas mudanças provocadas pelos movimentos NPM e NPG, a Administração Pública, por meio de mecanismos de governança, evoluiu significativamente na última década, passando da “antiga Administração Pública”, substituída parcialmente pela “nova gestão pública” e, atualmente, em uma perspectiva de “governança pública”.

Mais do que uma simples substituição de terminologias ou modelos, a evolução da Administração Pública e sua convergência com o conceito de governança nos apontam para uma aplicabilidade no campo da gestão: a de encontrar estratégias para a realização de uma Administração Pública que coloque o bem-estar da sociedade no centro de suas ações. Assim, é possível pensar em modelos de gestão que busquem incentivar a participação social, o uso eficiente dos recursos públicos e mecanismos efetivos de controle, e a implementação de estruturas de planejamento e de execução pautados na ética e na transparência.

Por fim, sugerem-se, a partir do presente artigo, futuros estudos empíricos utilizando uma metodologia quantitativa para testar hipóteses e aprofundar o assunto, instigando mais discussões sobre governança no setor público brasileiro no meio acadêmico, principalmente na esfera municipal.

REFERÊNCIAS

AGUILERA, R. V.; JACKSON, G. Comparative and international corporate governance. **The Academy of Management Annals**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 485-556, 2010. DOI: 10.1080/19416520.2010.495525. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/10.5465/19416520.2010.495525>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ALMQUIST, R. *et al.* Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**, [s. l.], v. 24, n. 7-8, p. 479-487, 2013.

BABIC, V. **Corporate governance problems in transition economies**. Winston-Salem: Wake Forest University; Social Science Research Seminar, 2003.

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. London; New York: Macmillan, 1932.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BLAIR, M. M. For whom should corporations be run? An economic rationale for stakeholder management. **Long Range Planning**, [s. l.], v. 31, 1999.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. **Public Management and Governance, Second Edition**. [s. l.]: Taylor & Francis, 2009.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 7 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

CADBURY COMMITTEE. **The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance**. The Cadbury Report 1992. Disponível em: <http://cadbury.cjbs.archivos.info/report>. Acesso em: 9 mar 2021.

CLAESSENS, S.; FAN, P. J. Corporate governance and investment policy. **Working paper**. Pittsburgh: Center for Research on Contracts and the Structure of Enterprise, 1996.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 71-88, fev. 2018.

GALBRAITH, J. K. **The new industrial state**. Boston: Houghton Mifflin, 1967.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Strategic management: competitiveness and globalization**. Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing, 2001.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p.

IBGC. **Governança corporativa**. São Paulo: IBCG, 2003.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **International framework: good governance in the public sector**. [S. l.: s. n.], 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the Public Sector: a governing body perspective**. Study 13, Nova York, ago. 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 12. mar. 2021.

JENSEN, M., MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and capital structure. **Journal of Financial Economics**, [s. l.], v. 3, p. 305-360, 1976.

KICKERT, W. Complexity governance and dynamics: conceptual explorations of public network management. In: KOOIMAN, J. (ed.). **Modern Governance**. London: Sage, 1993.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. Governance network theory: past, present and future. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 40, n. 4, p. 587-606, out. 2012.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Londres: Sage Publications, 2006.

LYNN, L. E. JR.; MALINOWSKA, A. How are patterns of public governance changing in the US and the EU? It's complicated. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 36-55, 2018.

MARINO, P. B. L. P.; SOARES, R. A.; LUCA, M. M. M.; VASCONCELOS, A. C. Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 50, n. 5, p. 721-744, 2016.

MATHIESEN. **Management ownership and financial performance**. PhD dissertation, series 18.2002. Copenhagen Business School, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MONKS, R. A. G.; MINOW, N. **Corporate governance**. 3. ed. Oxford: Black-Well, 2004.

OCDE. **OCDE principles of corporate governance**. Paris: OCDE, 1999.

OSBORNE S. P. The introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? *In*: Osborne SP (ed.). **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, [s. l.], v. 15, n. 46, p. 39-55, set. 2008.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. *In*: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PINHO, R. C. S.; VALE, T. S. L. Controle social: uma análise entre percepção e prática. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 332-365, maio 2021.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Maidenhead: Open University Press; 1997.

RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without government. **Political Studies**, [s. l.], v. 44, n. 4, p. 652-667, set. 1996.

ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 39, n. s1, p. 113-131, 2011.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimentos e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SALES, E. C. A. *et al.* Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas universidades federais brasileiras (Governance in the public sector according to IFAC – study in Brazilian Federal Universities). **Brazilian Journal of Business**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 1477-1495, jun. 2020.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. **The Journal of Finance**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVA, J.A. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

STADNICK, K. T. **Modernização da gestão pública brasileira à luz da teoria da Nova Administração Pública: uma análise do PNAFE e PROFISCO I no estado de Santa Catarina**. 2021. 196 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

TCU. **Referencial básico de governança organizacional 2020**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABED4CC852BB>. Acesso em: 8 jan. 2021.

TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. versão 2.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.