

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two prominent, tall, rectangular towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground. The text is overlaid on a semi-transparent dark brown band across the top and bottom of the image.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 05 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2020

ISSN 2595-5667

Rio de Janeiro,  
2020.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilla, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriipiri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra. Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### **Avaliadores:**

Sr. Ciro Di Benatti Galvão, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Eduardo Fortunato Bim, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, Brasil  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piripiri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, RJ, Brasil.  
Sra. Maria Maria Martins Silva Stancati, Universidade Estácio de Sá, UNESA, RJ, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo de Carvalho, Pontifícia Universidade Católica de Goiás.  
Sr. Rodrigo Gava, Empresa de Pesquisa Energética, EPE, Brasil., Brasil  
Sr Silvio Teixeira da Costa Filho, Pontifícia Universidade Católica, PUC-MG, Brasil., Brasil  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

### **Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

### **Editores:**

Sra. Camila Pontes da Silva, Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, RJ, Brasil.  
Sr. Eric Santos de Andrade, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Srta. Gabriela Rabelo Vasconcelos, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Jonathan Mariano, Pontifícia Universidade Católica, PUCRJ, Rio de Janeiro, Brasil.  
Sra. Natalia Costa Polastri Lima, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.

### **Diagramação e Layout:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	006
Emerson Affonso da Costa Moura	
<b>Considerações iniciais sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras</b> .....	007
Alexandre Santos de Aragão	
<b>Sobre a possibilidade de enquadramento no conceito legal de deficiência visual quando houver possibilidade de que haja reversibilidade ou correção da suposta necessidade especial</b> .....	024
Fabio Carvalho Verzola	
<b>A execução orçamentária municipal: um estudo da secretaria de educação de santa maria – RS</b> .....	045
Thiago Mello da Silva, Cristiane Krüger, Cristiano Sausen Soares e Lizana Ilha da Silva	
<b>Governança: variedades conceituais</b> .....	091
Dany Shin Park	
<b>Redefinição do ato discricionário</b> .....	118
Daniel Marques de Camargo e Edinilson Donisete Machado	
<b>Políticas públicas de promoção de igualdade racial no Município de Caçapava do Sul/RS: análise da situação socioeconômica da população negra do município (2000-2010)</b> .....	138
Zeni Xavier Siqueira dos Santos	
<b>Crítica à interferência entre os poderes à luz da teoria de luhmann e a nova lei de abuso de autoridade</b> .....	162
Abel Dionizio Azeredo e Carlos Eduardo Soares Vaz	
<b>As participações governamentais nas indústrias petrolíferas e de gás natural no direito comparado e seu impacto para o desenvolvimento econômico</b> .....	186
Armenio Alberto Rodrigues da Roda	
<b>The force of ideals. Creation of liberal states, political constitutions and democratic transformation</b> .....	212
<b>A força dos ideais. Criação de estados liberais, constituições políticas e transformação democrática</b> .....	235
Horacio Capel	

## GOVERNANÇA: VARIEDADES CONCEITUAIS GOVERNANCE: CONCEPTUAL VARIETIES

Data de submissão: 12/05/2019 Data de aprovação: 15/06/2019
--

**DANY SHIN PARK**

*Mestrando em Direito e Desenvolvimento  
pela Fundação Getulio Vargas. Procurador  
Federal.*

**RESUMO:** A governança tem sido objeto de múltiplos estudos recentes nos âmbitos das Ciências Sociais, da Ciência Política, da Administração Pública e das Relações Internacionais. Não obstante, nota-se que esse termo é utilizado com imprecisão. Partindo do pressuposto de que se trata de termo com um grau de indeterminação, o presente artigo, pretende expor os significados já mapeados pela literatura e investigar as relações entre as definições encontradas. Pretende-se, ainda, identificar como as três formas de “conceituar” governança são trabalhadas pelos autores que se debruçaram sobre a questão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança. Meta-governança. Conceitos. Definições.

**ABSTRACT:** Governance has been the subject of many recent studies in the fields of Social Sciences, Political Science, Public Administration and International Relations. Nevertheless, it is noted that this term is used with imprecision. Based on the assumption that it is a term with a degree of indeterminacy, the present article intends to expose the meanings already mapped by the literature and to investigate the relations between the definitions found. It is also intended to identify how the three forms of “conceptualizing” governance are employed by the authors who have studied the question.

**KEYWORDS:** Governance. Meta-governance. Concepts. Definitions.

### I. INTRODUÇÃO

O tema “governança” tem sido objeto de diversos estudos nos âmbitos das Ciências Sociais, da Ciência Política, da Administração Pública e das Relações Internacionais (HYDEN; COURT, 2002). Não há, contudo, um tratamento preciso sobre os significados dessa palavra.

Nesse cenário, há algumas possibilidades. Uma seria tentar encontrar os seus significados precisos, o que, muito embora pareça ser a melhor opção, é de difícil consecução em razão da variedade de significado que as palavras podem apresentar. Enveredar por esse caminho de sustentar a maior correção ou a superioridade de um determinado significado, em detrimento de todos os outros, seria adentrar uma arena de disputa de significado (SKINNER, 1989), o que não é a intenção deste trabalho.

Segundo Plattner (2013), uma vez que um termo se difunde demasiadamente (*metastasize*) como um clichê ou palavra coringa, é infrutífero tentar buscar seu significado preciso, e o melhor que se pode fazer é esclarecer ao leitor a variação que se usará, na esperança de não ser promíscuo na sua utilização.

De igual modo, Colebatch (2014) concorda que, melhor do que buscar “o” significado, talvez seja mais produtivo identificar os contextos em que os termos são utilizados, uma vez que não se sabe ao certo se o termo se difunde *apesar* da sua indeterminação ou, justamente, *por causa* da sua abrangência e indeterminação, que lhe conferiria a qualidade de palavra-coringa ou palavra-trunfo.

Assim, a outra possibilidade que se apresenta é mapear os diversos significados ou variedades conceituais e os contextos de utilização das palavras, como fazem Plattner (2013), Colebatch (2014), Rothstein (2013), Hyden e Court (2002) e Lee (2003).

Por “variedades”, aqui se faz uma modesta alusão à abordagem de Hall e Soskice (2001), que exploram as variedades e a pluralidade de seu objeto de estudo.

O presente artigo pretende, então, reunir e apresentar as variedades de significado existentes na literatura pertinente, o que, em alguma medida, já foi mapeado por outros autores.

Espera-se, portanto, a um só tempo, revisar a literatura pertinente e explorar a diversidade semântica e contextual do termo estudado e as relações entre cada um dos principais significados identificados. Como o interesse em investigar os significados desse termo já foi objeto de indagação de alguns trabalhos, que os abordam sob uma perspectiva de mapeamento metalinguístico, estes serão objeto de maior atenção a título de “literatura específica”.

O escopo do presente artigo é realizar a reunião dessa literatura específica, expondo os achados de uma busca de segundo nível, ou seja, uma metabusca, sobre os autores que já se debruçaram sobre o significado da palavra “governança”, para, em seguida, acrescentar um mapeamento em escala mais ampla.

Ao final, pretende-se demonstrar como as três formas de conceituar governança, expostas no capítulo inicial, se refletem nas classificações dos autores que se debruçaram sobre a questão do conceito de governança.

A intenção é a de possibilitar maior consciência nas escolhas terminológicas e metodológicas e conferir maior fundamento teórico e coerência para os estudos relacionados ao tema da “governança”.

## II. GOVERNANÇA: CONCEITOS

Segundo Lee (2003, p. 2), governança tem a ver com alguma desconfiança a respeito do governo.

A crise do Estado moderno (GHIRARDI; NASSER, 2018<sup>33</sup>) e dos governos tradicionais (OST; KERCHOVE, 2002<sup>34</sup>), bem como da democracia liberal (ZAKARIA, 1997;<sup>35</sup> MOUNK, 2018<sup>36</sup>), leva as pessoas a ficarem desapontadas com a falta de capacidade estatal para resolver problemas sociais (LEE, 2003, p. 2); diante da crescente complexidade, dinamicidade e diversidade das interações sociais, econômicas e políticas da sociedade pós-moderna (KOOIMAN et al., 1993; OSTROM, 2010; POWELL, 1990).

Nesse contexto, o termo “governança” tem sido popularmente utilizado, de modo vago, retórico, sedutor e ambíguo, como forma de expressar “algo novo e reformado” (LEE, 2003). É o que ocorre, por exemplo, na utilização rotineira da palavra quase como um prefixo, em diversas situações, tais como: “governança ambiental”, “governança global”, etc., com o intuito de se conferir uma noção de reinvenção, reforma, melhoria e/ou novidade na forma de governar, administrar, regular e/ou conduzir o objeto que vem logo em seguida à palavra “governança”.

Para Bevir, Rhodes e Weller (2003, p. 24), o uso da palavra “governança” é preferido como uma frase de atalho que encapsula a noção de *mudança* na forma e no papel do Estado em sociedades avançadas e as facetas dessas mudanças na seara das reformas do setor público.

Esses mesmos autores, porém, reconhecem uma noção mais ampla de governança no sentido de representar as mudanças nas fronteiras entre o Estado e a sociedade civil.

Partindo, pois, da noção intuitiva ou popular a respeito do termo “governança”, cumpre apresentar, segundo a literatura específica, o conceito amplo de “governança” na visão de vários autores, os usos que se faz do termo em questão e as noções que nele se encerram ou nele estão implicadas.

---

<sup>33</sup> José Garcez Ghirardi teoriza sobre a crise do Estado moderno decorrente, na sua visão, da defasagem das instituições estatais, das relações com os modos de produção e da percepção da subjetividade, forjadas no contexto do Estado moderno industrial, com as atuais formas fluidas de organização da sociedade no contexto da pós-modernidade, do capital financeiro e da economia de dados e da subjetividade individualista e identitarista.

<sup>34</sup> François Ost e Michel van de Kerchove descrevem a passagem, do ponto de vista jurídico, das noções de governo, lei e pirâmide para as de governança, regulação e rede.

<sup>35</sup> Farred Zakaria cunhou a expressão “democracia iliberal” (*illiberal democracy*) para designar o fenômeno do ressurgimento de líderes autoritários eleitos pelo voto popular, também conhecido no ocidente desenvolvido como o fenômeno do “populismo” (Rodrik, 2018).

<sup>36</sup> Yascha Mounk, por sua vez, cunha a expressão *undemocratic liberalism*. Com esse termo ele se refere ao distanciamento dos governantes em relação à *accountability* democrática em razão da autonomia e insulamento dos corpos técnico-burocráticos e das cortes independentes, bem como em razão de imposições externas que limitam o seu âmbito de decisão política e de políticas públicas.

## II.1. CONCEITO AMPLO

Como já mencionado, o termo “governança” não tem sido utilizado de maneira precisa (BEVIR, 2013; COLEBATCH, 2014; HYDEN; COURT, 2002; LEVI-FAUR, 2012; LINDBERG, 2013; OFFE, 2009; PETERS; PIERRE, 1998; PLATTNER, 2013; RHODES, 1996; ROTHSTEIN, 2013).

Na escada da abstração (SARTORI, 1970), quanto mais preciso o termo menos são os objetos referidos por ele, dada a maior existência de requisitos a serem observados. De outro lado, quanto mais amplos os requisitos e quanto mais abstratos e indeterminados, maior será a abrangência do termo, perdendo em precisão. Isso significa que a calibragem da generalidade do conceito envolve um ato de decisão, que envolve renúncias e *tradeoffs* entre abrangência e precisão para acomodar a intenção daquele que utiliza o termo.

O presente trabalho opta por começar a partir da conceituação ampla oferecida pela literatura especializada, para, depois, realizar a análise de diferentes definições, usos e implicações relativas ao termo “governança”.

Sua definição mais ampla pode capturar todas as formas de coordenação social coletiva, fora do mercado e da família (ROTHSTEIN, 2013). No entanto, conforme Bo Rothstein mesmo adverte, se o termo significa *tudo*, pode ser que não signifique *nada*.

Para alguns autores, a governança, em seu sentido mais amplo, é um mecanismo de coordenação social (PIERRE, 2000; LEE, 2003) ou, ainda, de coordenação sociopolítica (KOOIMAN et al., 1993), para a resolução de problemas comuns — “comuns” no sentido de compartilhados, e não simples ou ordinários. Nessa linha, governança é vista como a busca de objetivos coletivos pela sociedade por meio de variadas formas de direcionamento e coordenação, independentemente do *status* de formalidade dos agentes envolvidos (LEVI-FAUR, 2012)

Por muito tempo não houve distinção relevante entre “governo” e “governança”. Do ponto de vista da coordenação, o Estado e o governo têm sido, desde a modernidade, o nosso *default* de coordenação social ao redor do globo. A distinção surge com a necessidade de criar um novo arranjo. A partir daí, a relação governo/governança passa a ser de contido/continente.

## II.II. CONCEITO RELATIVAMENTE ESTRITO

Tudo muda a partir da introdução da chave da complexidade. Trata-se de problemas complexos, diversos e dinâmicos, para os quais os arranjos tradicionais não funcionam (KOOIMAN et al., 1993).

Não se quer dizer que, sem complexidade, seja do lado das redes de relações, seja do lado da complexidade do problema a ser resolvido, não se tenha governança. Governança, em sentido amplo, engloba situações em que os métodos tradicionais *são* suficientes para solucionar problemas ou conflitos.

Há governança no governo, por exemplo, no âmbito próprio do Estado. A governança, em sentido amplo, é incremental e não excludente. Não exclui as formas e arranjos anteriores, mas acrescenta mais uma camada e engloba as anteriores.

No entanto, situações complexas são o terreno próprio da governança, em que sistemas mais tradicionais de organização (e.g., o Estado ou o mercado) são insuficientes, e demandam a consideração e o entendimento não linear das metainstituições (Estado, mercado ou rede), das instituições (públicas e privadas) e dos atores, interesses e circunstâncias, formais ou informais, histórica e culturalmente contextualizados, para solucionar, mediante continuada negociação entre *stakeholders*, organizados ou não, um problema específico e comum entre as partes.

Pode-se entender que toda forma de coordenação social, mesmo o Estado ou o governo, são um tipo de organização ou governança; contudo, se considerarmos o campo próprio da governança, o campo da complexidade, e conseguirmos isolar o modo de governança adequado para esses casos, é possível que estejamos a tratar de uma outra governança, uma governança em sentido relativamente estrito.

Nesse sentido relativamente estrito, Phillippe Schmitter aponta como núcleo da definição de governança o seguinte:

*Governança é o método/mecanismo utilizado para lidar com um amplo espectro de problemas/conflitos nos quais os atores regularmente chegam a decisões vinculantes mutuamente*

*satisfatórias por meio de negociação, deliberação e cooperação na implementação dessas decisões.*<sup>37</sup> (SCHMITTER, 2007, p. 8)

O conceito, para Jessop, por sua vez, é definido da seguinte maneira:

*governança é definida como a auto-organização reflexiva de atores independentes envolvidos em relações complexas de interdependência recíproca, com tal auto-organização sendo baseada em diálogo contínuo e compartilhamento de recursos para desenvolver projetos conjuntos mutuamente benéficos e gerenciar as contradições e dilemas inevitavelmente envolvidos em tais situações.*<sup>38</sup> (JESSOP, 2002, p. 1)

Para Schmitter (2007, p. 8), o que está nas entrelinhas desses conceitos são as seguintes características:

- (1) a governança se baseia em formas de interação horizontais, nas quais nenhuma das partes independentes pode impor sua solução à outra, mas caso não houvesse solução, ambas seriam prejudicadas;
- (2) os arranjos formados não são um evento único, mas um *continuum*, uma relação continuada de constantes interações mútuas de acomodação de interesses, de construção de confiança, de aprendizado recíproco, de afirmação da legitimidade das deliberações e de tentativa de manutenção de algum consenso mínimo.

De forma semelhante, Rhodes (1996, p. 9) identifica quatro características básicas da governança:

---

<sup>37</sup> Tradução livre de: “*Governance is a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and biding decisions by negotiating and deliberating with each other and co-operating in the implementation of these decisions.*” (SCHMITTER, 2007, p. 8)

<sup>38</sup> Tradução livre de: “*Thus governance is defined as the reflexive self-organization of independent actors involved in complex relations of reciprocal interdependence, with such self-organization being based on continuing dialogue and resource-sharing to develop mutually beneficial joint projects and to manage the contradictions and dilemmas inevitably involved in such situations.*” (JESSOP, 2002, p. 1)

- (1) Interdependência entre organizações. A governança é mais ampla do que o governo, cobrindo atores não estatais. Significa que os limites e fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se tornaram mutáveis e opacos.
- (2) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar objetivos compartilhados.
- (3) Interações semelhantes a jogos, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociado e acordado pelos participantes da rede.
- (4) Um grau significativo de autonomia do Estado. Redes não são responsáveis perante o Estado; elas são auto-organizadas. Embora o Estado não ocupe uma posição privilegiada e soberana, pode indireta e imperfeitamente direcionar ou conduzir as redes.

Por sua vez, Stoker (1998) parte das mesmas proposições acerca da governança para depois falseá-las, concordando, apesar de crítico, que sejam essas as características principais do fenômeno.

Diante desse entendimento relativamente estrito, podemos extrair de suas características citadas dois traços significativos para a governança: (1) o espaço público ampliado; e (2) a coordenação continuamente negociada entre os atores (rede).

O terceiro elemento está pressuposto, eis que é o móvel que leva a este tipo de arranjo de interação negociada em espaço público ampliado. Trata-se da própria complexidade, independentemente de sua fonte, seja em razão do problema (*problem based*), seja em razão das condições de interrelação de jogo entre os detentores de interesses (*stakeholders*).

Assim, os traços marcantes da governança em sentido relativamente estrito são três:

- (1) o espaço público ampliado,
- (2) a coordenação continuamente negociada entre os atores (rede),
- (3) a complexidade, do problema e/ou da posição dos atores.

### **II.III. CONCEITO ESPECÍFICO**

Mais uma forma de conceituar a governança, que pode ser extraída da literatura pertinente, se refere ao aspecto empírico da governança, à sua aplicação, conhecida como “boa governança” (*good governance*).

Essa abordagem, também conhecida como “Governança e desenvolvimento”, advém dos estudos direcionados ao crescimento dos países em desenvolvimento e, em regra, é adotada por instituições financeiras multilaterais e outras organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento. Pode ser considerada com uma reação à relativa insuficiência do *Rule of Law Enterprise* (FAUNDEZ, 2005; NADER, 2006), tido como uma receita *one size fits all*, que não considerava o contexto e as instituições locais, problemas que a noção de governança, como nova agenda a ser adotada, viria a solucionar.

Em uma publicação chamada *Governance and Development*, de 1992, o Banco Mundial inaugura essa forma específica de abordar a governança mediante a seguinte definição:

*governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento.*

*Boa governança, para o Banco Mundial, é sinônimo de sólido gerenciamento de desenvolvimento.*<sup>39</sup> (WORLD BANK, 1992)

Nota-se que, ao se adjetivar a governança criando a expressão “boa governança”, há o incremento normativo de *standards* ao conceito básico de “governança”. A própria definição dada pelo Banco Mundial revela a normatividade do conceito ao identificá-lo com a “sólida” gestão do desenvolvimento.

O que seja considerado “sólido”, será objeto de estandardização por meio de indicadores, pesquisas e monitoramento por parte das próprias agências e instituições de fomento.

Normativamente, os *standards* encontrados na literatura geralmente estão mais bem caracterizados nos relatórios das agências de desenvolvimento, dentre as quais destacam-se o Banco Mundial (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2009; KRAAY, 2010) e o Overseas Development Institute – ODI (HYDEN; COURT, 2002; HYDEN; COURT; MEASE, 2003).

O Banco Mundial utiliza os seguintes indicadores (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2009; KRAAY, 2010):

---

<sup>39</sup> Tradução livre de: “*governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development. Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management.*” (WORLD BANK, 1992)

- (1) Voz e responsabilidade: até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres.
- (2) Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo: a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.
- (3) Eficácia do governo: a qualidade dos serviços públicos, a competência da Administração Pública e sua independência das pressões políticas; e a qualidade da formulação das políticas.
- (4) Qualidade normativa: a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado.
- (5) Regime de Direito (*rule of law*): até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.
- (6) Controle da corrupção: até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do “aprisionamento” do Estado pelas elites e pelos interesses privados.

O ODI, de outro lado, utiliza outra configuração de medidores e indicadores como matriz de governança, unindo áreas/arenas de atuação e critérios normativos (ver quadro 1).

<b>Princípio/ Arena</b>	<b>Participação</b>	<b>Justiça</b>	<b>Decência</b>	<b>Accountability</b>	<b>Transparência</b>	<b>Eficiência</b>
<b>Sociedade de civil</b>	Liberdade de associação	Sociedade livre de discriminação	Liberdade e expressão	Respeito pelas regras	Liberdade de imprensa	Participação na formulação de políticas públicas

<b>Sociedade política</b>	Legislativo representativo da sociedade	Políticas públicas refletem preferências	Competição pacífica pelo poder político	Legisladores responsáveis perante o público	Transparência dos partidos políticos	Função legislativa interferindo nas políticas públicas
<b>Governo</b>	Consultas intragovernamentais	Padrão de vida adequado	Segurança pessoal dos cidadãos	Forças de segurança subordinadas ao governo civil	Governo fornece informações precisas	Melhor uso dos recursos disponíveis
<b>Burocracia</b>	Participação da cúpula do serviço público na elaboração das políticas públicas	Igualdade de acesso aos serviços públicos	Respeito dos servidores públicos aos cidadãos	Servidores públicos responsáveis por suas ações	Processo claro de tomada de decisão	Recrutamento por sistema meritocrático
<b>Sociedade econômica</b>	Consulta com setor privado	Aplicação igualitária das regulações	Governo respeita propriedade privada	Regulação do setor privado de acordo com o interesse público	Transparência na política econômica	Intervenções livres de corrupção
<b>Judiciário</b>	Processo participativo de resolução de conflitos	Igualdade de acesso à justiça para os cidadãos	Direitos humanos incorporados à prática nacional	Autoridades judiciais responsáveis por suas ações	Transparência na administração da justiça	Eficiência do sistema judicial

*Quadro 1 - Fundamentos da governança: baseados nas arenas políticas e princípios-chave*

(ODI, 2006)

A gestão sólida de todos esses aspectos de uma dada sociedade, segundo as agências e instituições de desenvolvimento, é considerada a regra do jogo a ser implementada por meio da constante consideração do contexto e das condições locais, para que isso possa se traduzir em efetivo desenvolvimento.

Optou-se, neste trabalho, por expor o conceito específico de “governança” do Banco Mundial e do ODI, como os mais emblemáticos, embora não sejam os únicos conceitos específicos de “governança”.

Por “conceitos específicos” deve-se entender o acoplamento de dados normativos ou qualificativos ao conceito básico de “governança”, descrito acima como o conceito relativamente estrito.

Por exemplo, outro conceito específico de governança é trazido por Myungsuk Lee (2003), que acopla à governança a qualidade de “a nova governança” (*the new Governance*). Para ele, “a nova governança” estaria ligada à “administração democrática”, do ponto de vista da teoria da administração pública, baseada na atuação burocrática estatal porosa a redes de governança institucionalizadas que possibilitem a heterarquia.

Nota-se que é um conceito específico diferente daquele veiculado pelas agências e instituições de desenvolvimento, tendo em comum somente o fato de estabelecer um critério normativo ou qualificador do conceito de “governança” para definir, na sua visão, qual é a “melhor governança”.

### **III. A LITERATURA ESPECÍFICA E OS TRÊS CONCEITOS DE GOVERNANÇA**

Conforme dito na introdução, por literatura específica entende-se aquela que tem por objeto a identificação, reunião e catalogação/classificação dos usos, das definições e das implicações dos conceitos de “governança” adotados por diversos autores.

Nesta seção, pretende-se identificar como as três formas de conceituar “governança”, expostas na seção anterior, aparecem e são trabalhadas pelos autores que se debruçaram sobre a questão do conceito de “governança” e suas classificações, sendo possível vislumbrar que apenas alguns autores falam de governança no seu sentido mais amplo.

### III.I. METAGOVERNANÇA OU GOVERNANÇA DE TERCEIRA ORDEM

Parte-se da definição de metagovernança de Meuleman (2008, p. 61):

*A metagovernança é um meio de produzir algum grau de governança coordenada, projetando e gerenciando combinações de sólida governança hierárquica, de mercado e de rede, para alcançar os melhores resultados possíveis do ponto de vista dos responsáveis para o desempenho de organizações do setor público: gestores públicos como “metagovernadores”.*<sup>40</sup>

Com base na teoria das organizações de Powell (1990) e de Ostrom (2010), diversos autores reconhecem que as organizações humanas giram em torno de três tipos ideais, quais sejam, a hierarquia, o mercado e as redes. Além dessas formas de organização, Ostrom (1986) estabelece uma moldura teórica para analisar fenômenos sociais, que são vistos em três níveis de análise: 1) nível de constituição das escolhas; 2) nível das escolhas coletivas e 3) nível operacional.

Teóricos da governança entendida como metagovernança, notadamente os teóricos dos sistemas sociocibernéticos, como Meuleman (2008), Kooiman e Jentoft, (2009) e Jessop (2002), mobilizam o conceito amplo do termo e abordam a governança do ponto de vista meta. Isso significa que, para eles, a governança é um modo de se olhar para as estruturas institucionais constitutivas da organização humana — a hierarquia, o mercado e as redes — para definir o melhor desenho ou a melhor forma de alocá-los.

A exemplo de Ostrom, Kooiman e Jentoft (2009) identificam três ordens de governança: (1) de primeira ordem, no plano em que se resolvem os problemas empíricos e concretos; (2) de segunda ordem, nível em que se constroem instituições e modos de influência que incidem sobre a primeira ordem; e (3) de terceira ordem, que se identifica com a metagovernança, a governança das governanças.

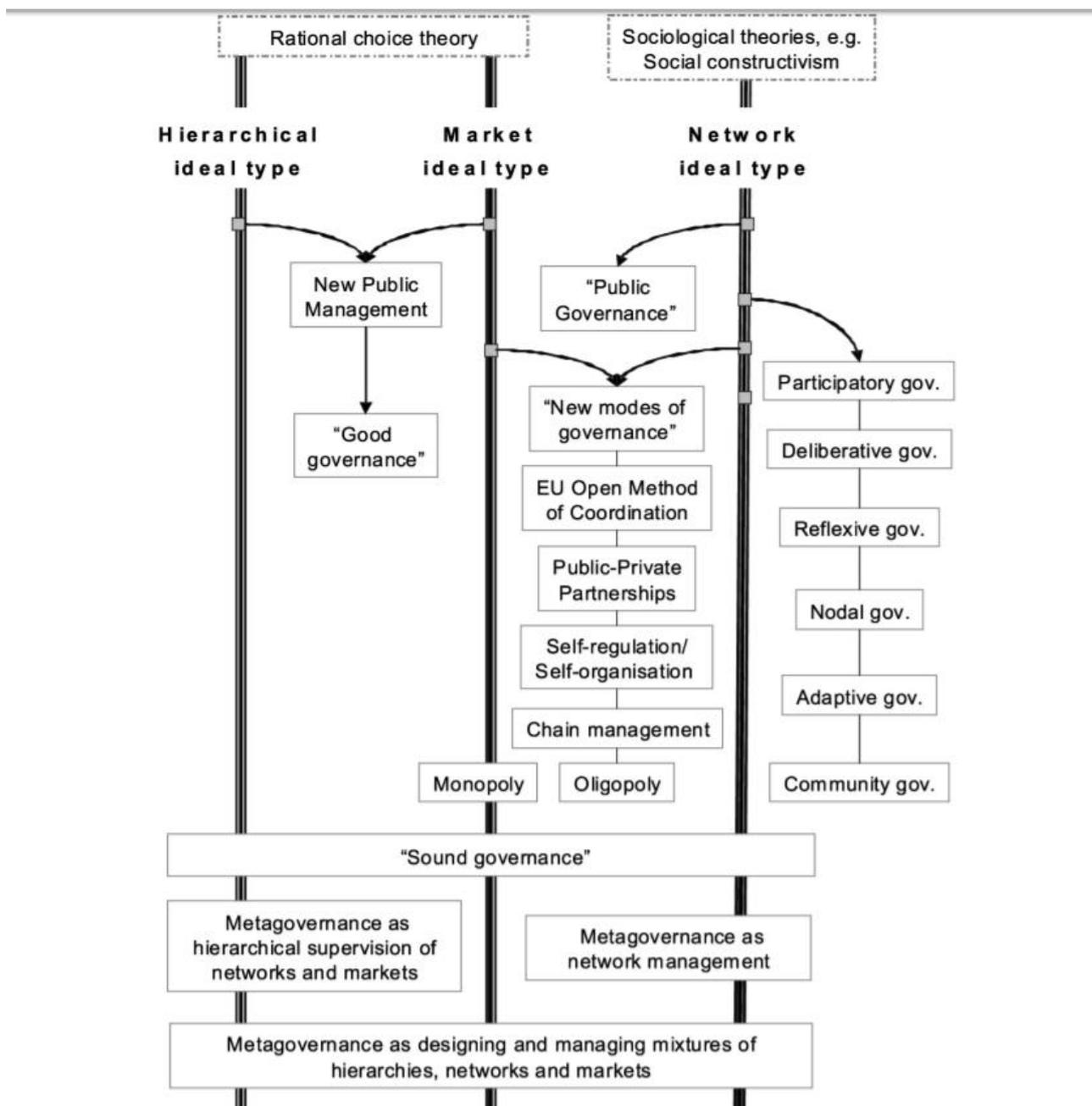
Kooiman e Jentoft (2009) também reconhecem três modos de governança: (1) hierárquica, (2) autogovernança e (3) cogovernança, que possuem certo alinhamento com os

---

<sup>40</sup> Tradução livre de: “*Metagovernance is a means by which to produce some degree of coordinated governance, by designing and managing sound combinations of hierarchical, market and network governance, to achieve the best possible outcomes from the viewpoint of those responsible for the performance of public-sector organisations: public managers as ‘metagovernors’.*” (MEULEMAN, 2008, p. 61)

achados de Powell e Ostrom, no sentido de que existem três tipos de organização: a hierarquia, o mercado e a rede.

Nesse mesmo sentido, Jessop (2002) e Meuleman (2008) apresentam quadros esquemáticos que são o melhor exemplo de metagovernança atualmente (ver quadros 2 e 3).



Quadro 2 - Governança, metagovernança e “novos modos de governança”  
(MEULEMAN, 2008)

	EXCHANGE	COMMAND	DIALOGUE
Rationality	Formal and Procedural	Substantive and Goal-Oriented	Reflexive and Procedural
Criterion of Success	Efficient Allocation of Resources	Effective Goal-Attainment	Negotiated Consent
Typical Example	Market	State	Network
Stylized Mode of Calculation	Homo Economicus	Homo Hierarchicus	Homo Politicus
Spatio-Temporal Horizons	World Market, Reversible Time	National Territory, Planning Horizons	Re-scaling and path-shaping
Primary Criterion of Failure	Economic Inefficiency	Ineffectiveness	'Noise', 'Talking Shop'
Secondary Criterion of Failure	Market Inadequacies	Bureaucratism, Red Tape	??

*Quadro 3 - Modalidades de governança*  
(JESSOP, 2002)

O terceiro nível de governança é, por excelência, o plano de discussão sobre o desenho e a alocação das formas de organização hierárquica, mercadológica e de redes. Nesse nível, a governança é entendida em sentido amplo de metagovernança.

### III.II. GOVERNANÇA DE SEGUNDA ORDEM

O segundo plano, o nível das escolhas coletivas, trabalha com o conceito relativamente estrito da governança, sendo o *locus* para discussões acerca do papel do Estado e da sociedade civil, bem como de suas interações em rede, diante da complexidade da sociedade pós-moderna.

Como já mencionado, os traços marcantes da governança em sentido relativamente estrito são três:

- (1) o espaço público ampliado;
- (2) a coordenação continuamente negociada entre os atores (rede);
- (3) a complexidade do problema e/ou da posição dos atores.

Com relação ao primeiro elemento (espaço público ampliado), colocam-se questões acerca do papel do Estado e da capacidade de condução do Estado (*state-centric*) (PIERRE, 2000, p. 3).

No que diz respeito ao segundo elemento, as questões são postas acerca das interações público-privadas, formais/informais, predominantemente sobre os diferentes tipos de redes e parcerias que propiciam a coordenação e/ou autogovernança e/ou heterarquia (*society-centered*) (PIERRE, 2000, p. 3).

Do ponto de vista da sociedade, cumpre mencionar o conceito clássico de Rhodes (2007), de que governança se refere a redes interorganizacionais auto-organizadas caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, constante negociação das regras do jogo e significativa autonomia do Estado (*hollowing out of the state*). Também importa mencionar a classificação das redes de Kickert (1997), que podem ser vistas pelo menos a partir de três diferentes perspectivas — a perspectiva instrumental (controlada pelo Estado), a interativa (conduzida pelo Estado) e a institucional (dinâmicas de relacionamento e de regras, independentemente dos atores).

### III.III. GOVERNANÇA DE PRIMEIRA ORDEM

Já a primeira ordem de governança lida com o aspecto operacional, mais próximo dos conceitos específicos mobilizados pelas instituições financeiras internacionais e órgãos de desenvolvimento, voltado à coleta empírica de dados e de gestão dos recursos pelos detentores de poder. Também, pode se relacionar com a operacionalização normativa do conceito de “governança”, acoplando ao *core meaning* de “governança” módulos de significados que lhe forneçam qualificativos e *standards*.

Uma outra maneira de ver a governança de primeira ordem é aquela descrita como a governança descentralizada citada por Rhodes (2007), que, em vez de procurar padrões recorrentes ou criar tipologias, concentra-se nas práticas cotidianas de agentes cujas crenças e ações são informadas por tradições. Em uma frase, ela se distancia de um foco “*top down*” nas intenções das elites centrais para uma análise de “*bottom up*” das crenças e práticas dos cidadãos, dos “burocratas de rua” e assemelhados (LIPSKY, 1980). Rhodes (2007) explica os padrões de governança em mudança, concentrando-se nas interpretações dos próprios atores de eventos, não em causas externas, como uma crise financeira global. Explora as diversas formas nas quais tais agentes situados mudam as fronteiras do Estado e da sociedade civil ao refazer práticas e mudar suas crenças em resposta aos dilemas e complexidades que se apresentam.

Contudo, no que tange à governança de primeira ordem, no nível operacional, tão variada quanto os dados empíricos da realidade, a visão mais conhecida é a dos bancos

multilaterais de desenvolvimento, com sua nova empreitada voltada às regras do jogo e ao contexto locais na implementação de políticas de desenvolvimento conforme seus índices de governança.

### III.IV. OUTRAS CLASSIFICAÇÕES

Conforme Lee (2003, p. 7), existem diversas classificações sobre o tema da governança:

*Outras várias classificações de governança podem ser achadas na literatura pertinente. Elas são: (i) velha governança, centrada no Estado, e nova governança centrada na sociedade (Pierre, 2000); (ii) modelo de mercado, modelo participativo, modelo flexível e modelo da desregulação (Peters, 1996); (iii) privatização dos serviços, contracting out e competição compulsória para introdução da cultura contratual no mundo do governo (Andrew e Goldsmith, 1998); (iv) modelo gerencial, modelo corporativo, modelo pró-crescimento e modelo de bem-estar (Pierre, 1999); (v) modelo centrado no Estado, modelo centrado no mercado e modelo centrado na sociedade civil (S. J. Kim, 2000); (vi) modelo procedimental, modelo corporativo, modelo de mercado e modelo de rede.<sup>41</sup> (CONSIDINE; LEWIS, 1999, apud LEE, 2003)*

Bo Rothstein (2013) identifica três abordagens relacionadas ao termo “governança”: (i) *policy approach* (abordagem da política pública ou da governança como política pública); (ii) *participatory approach* (abordagem participativa ou da governança como participação; e (iii) *development approach* (*political economic governance*), abordagem desenvolvimentista ou da governança como meio de desenvolvimento.

---

<sup>41</sup> Tradução livre de: “*Other various classifications of governance can also be found in governance literatures. They are: (i) state-centric ‘old governance’ and society-centric ‘new governance’ (Pierre, 2000); (ii) market model, participatory model, flexible model, and deregulation model (Peters, 1996); (iii) privatization of services, contracting out, and compulsory competitive tendering or the introduction of a contract culture into the world of government (Andrew and Goldsmith, 1998); (iv) managerial model, corporatist model, progrowth model, and welfare model (Pierre, 1999); (v) state-centric model, market-centric model, and civil society-centric model (S. J. Kim, 2000); (vi) procedural model, corporate model, market model, and network model.*” (CONSIDINE; LEWIS, 1999, apud LEE, 2003)

A primeira deita raízes nos estudos de administração pública e políticas públicas das democracias ocidentais. Nessa perspectiva, o termo “governança” é entendido em oposição e como crítica ao paradigma weberiano de burocracia, tido como rígido (MERTON, 1957), com espaços de poder informal (CROZIER, 1967), caro, ineficiente (NISKANEN, 1994) e insuficiente para lidar com a crescente complexidade da sociedade e com perda de espaço pelos entes estatais em favor de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas.

Em meio às críticas ao estilo *top-down* da tradicional Administração Pública, ganham espaço, sob o termo *New Public Administration* ou *New Public Management – NPM*, teorias que apostam na governança orientada por técnicas de gestão oriundas do setor privado e do mercado, bem como em formas mais participativas de gestão, conferindo mais flexibilidade e capacidade de adaptação e manobra às medidas de controle e incentivo (BARZELAY, 1992).

A NPM, contudo, não se confunde com governança no seu sentido relativamente estrito. Conforme Lee (2003) e Kickert (1997), a NPM cuida de maximizar processos internos da burocracia (hierarquia) com base em técnicas de eficiência e racionalidade de competição e incentivos, a exemplo do que ocorre no mercado. A NPM teve as suas limitações expostas nos estudos de Olsen (2006).

A governança, por outro lado, é uma proposta alternativa à NPM, uma vez que enfatiza o aspecto sociopolítico do processo de resolução de problemas (KOOIMAN; JENTOFT, 2009).

Como alternativa, a governança é vista como a busca de objetivos coletivos pela sociedade por meio de variadas formas de direcionamento e coordenação, independentemente do *status* de formalidade dos agentes envolvidos (LEVI-FAUR 2012).

Não é preciso dizer que se trata de uma abordagem muito ampla. Cabe observar, também, que dificilmente diz respeito a países em desenvolvimento.

A segunda abordagem é a da governança participativa ou governança democrática, que evidencia o papel dos cidadãos influenciando a política por canais não tradicionais, por meio de variadas formas de práticas deliberativas. Pode ser vista como uma resposta a casos de déficit democrático, conferindo legitimação política pela possibilidade de “voz” fora do sistema eleitoral.

Um problema em relação a essa abordagem é a confusão sobre a distinção entre o que se pode considerar como acesso ao poder e como exercício do poder. Outro problema é a falta de critérios objetivos para sua mensuração e definição de responsabilidades (*accountability*).

A terceira abordagem, denominada “Governança e Desenvolvimento”, advém dos estudos direcionados ao crescimento dos países em desenvolvimento. Rothstein prefere chamar de “abordagem político-econômica da governança” e Rodrik (2008, p. 24) prefere “governança e crescimento”.

Esta perspectiva concentra sua atenção no papel do Estado (*state-centric*) e nas “regras do jogo” (RODRIK, 2008, p. 17; HYDEN; COURT, 2002, p. 8) para que se atinja a “boa governança”. Esta seria a nova agenda de organizações multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o FMI, e de organismos internacionais como a ONU, em substituição ao Consenso de Washington, que pecou por não perceber que privatizações, desregulamentação de mercados e outras medidas desestatizantes seriam ineficazes se ausentes algumas instituições em países em desenvolvimento.

A maior lição aprendida é que a governança é, e deve ser, contextual (ODI, 2006, p. 1). Não há receita universal para melhorar instituições (ACEMUGLU, 2008, p. 3) e instituições importam porque são escolhas da sociedade que estruturam incentivos e restrições a indivíduos (ACEMOGLU, 2008, p. 3; NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2008, p. 13).

North, Wallis e Weingast (2008, p. 15) afirmam que a mera transferência de instituições das sociedades desenvolvidas (ordens de acesso aberto) para as sociedades em desenvolvimento (Estados naturais) não produz o desenvolvimento por si só, podendo até ser nociva, uma vez que serão implantadas em ambiente hostil determinado pela lógica do acesso restrito às elites.

Rodrik (2008, p. 21) adverte para que se evitem as “armadilhas da melhores práticas”, eis que desenhar os arranjos institucionais apropriados requer conhecimento local e criatividade com a consciência de que, ao mesmo tempo, as idiosincrasias locais, o contexto de cada instituição particular e as peculiaridades e complexidades de cada forma de organização devem ser vistas a uma distância de observação muito próxima, para que não se caia na armadilha do *one size fits all*, que não existe quando se trata de instituições.

A ambivalência do termo “governança”, que pode se referir tanto ao geral (*policy and participatory approach*) como ao local (*governance-in-the-small*), pode ser mais bem entendida por meio da distinção realizada por Rodrik (2008, p. 18): (i) governança como um fim (“boa governança”) e (ii) governança como um meio ou instrumento (“governança e crescimento”).

Como um fim, a governança é estudada em seus pressupostos teóricos, históricos, políticos, por acadêmicos e cientistas políticos, para tentar pensar holisticamente sobre *rule of law*, voz, *accountability*, controle da corrupção e outros grandes temas. Não há comprovação, porém, de que esse tipo de estudo tenha uma relação causal com o desenvolvimento em si.

Aponta Rodrik (2008, p. 20) que, como regra, amplas reformas de governança não são necessárias e talvez nem suficientes para o crescimento econômico. Como reforço de seu argumento, Rodrik cita diversos países, como China, Vietnã e Camboja, que têm mostrado rápido crescimento econômico apesar da pobre governança no que diz respeito às liberdades públicas, transparência e *rule of law*.

Como um instrumento, por sua vez, a governança para o crescimento tem um escopo mais modesto e voltado à prática. Nem sempre amplas reformas de governança promovem o crescimento. Por vezes, porém, quando em certas circunstâncias forem identificadas limitações específicas em certo arranjo institucional que podem ser solucionadas por questões de governança, ainda que *in-the-small*, certamente a governança (como instrumento) será parte de um programa de crescimento.

No caso da governança instrumental, têm papel fundamental os economistas que podem mensurar, criar índices e identificar os obstáculos e limitações na implementação de certa política em determinada localidade. A combinação ou justaposição de diversas *governances in-the-small*, orientada pelo crescimento, talvez seja um caminho mais eficaz do que desenhos amplíssimos de reformas no atacado (RODRIK, 2008, p. 21).

Chama-se a atenção para uma ligeira semelhança com chave analítica de Pound (1910) (*law in books and law in action*), podendo-se aventar para a possibilidade de enxergar a “governança nos livros” (metaquestões e metaconceitos e visão holística/total do contexto) e a “governança em ação” (intervenções *in-the-small*, quando identificada a possibilidade de retirada de um limitador específico de crescimento com a implementação de certa política de governança).

Todas essas distinções são úteis para se tentar entender a classificação feita por Rothstein entre a abordagem da governança como *policy* e como *political economic governance*.

No quadro 4, estão organizadas as ideias sobre governança até aqui esboçadas, relativas à primeira classificação, com uma linha dedicada à distinção feita por Rodrik e outra linha inspirada em Pound:

APPROACH	POLICY	PARTICIPATORY	POLITICAL ECONOMIC
----------	--------	---------------	-----------------------

ÁREA	Administração Pública e Filosofia Política	Ciências Sociais e Ciências Políticas	Economia e Ciência Política
CONCEITO	Relativamente Estrito	Relativamente Estrito	Específica
ÊNFASE	Teórica	Teórica	Empírica
FOCO	Hibridismo (Estado/particular) <i>Role of State</i>	Sociedade civil, particulares e entes não estatais – Redes – Heterarquia	Estado (capacidade estatal e qualidade de governo)
ESCOPO (Rodrick)	Como fim	Como fim	Como meio/instrumento
(IN)AÇÃO (Pound)	Nos livros	Nos livros	Em ação

Quadro 4 - Resumo das abordagens de governança descritas por Bo Rothstein (2013)<sup>42</sup>

Nota-se, das distinções conceituais descritas até aqui, que, em geral, a literatura reconhece três camadas de sentido atribuíveis ao termo “governança”, sendo que duas expressam noções mais abstratas e uma, um sentido ligado ao empírico (ver quadro 5).

Ordens	Ostrom	Kooiman e Jentoft	Pierre	Rothstein	Rodrick	Abrucio
	Constitutiva	Terceira				
	Coletiva	Segunda	Teórico	<i>Policy</i> e <i>Participatory</i>	Fim	Teoria política/ teoria das políticas públicas
	Operacional	Primeira	Empírico	Development	Meio	Gestão pública

Quadro 5 - Comparação das camadas/ordens de governança tratadas pelos autores

<sup>42</sup> Trata-se de quadro com características preponderantes identificadas por Rothstein e Rodrik para finalidades analíticas do conceito de “governança”, que, naturalmente, pode possuir diversas variações e combinações outras e entre si, mas que se espera abarque grande parte das ocorrências possíveis. Fonte: elaboração própria.

(OSTROM, 1986; KOOIMAN; JENTOFT, 2009; PIERRE, 2000; ABRUCIO, 2018;<sup>43</sup> ROTHSTEIN, 2013; RODRICK, 2008)

Em comparação com as abordagens tripartidas da governança, nota-se que, nas bipartidas, como forma de enfatizar a importância da governança como meio e instrumento prático, o aspecto empírico é mantido em distinção a um único aspecto abstrato (PIERRE, 2000, p. 3).

Já nas abordagens tripartidas, em que os autores enfatizam as reflexões abstratas sobre o termo, nota-se que o aspecto abstrato da governança se desdobra para abarcar questões relativas: (1) ao papel do Estado; e (2) às novas formas de interação em rede e auto-organização (PIERRE, 2000, p. 3). Das questões sobre as novas formas de organização deriva o advento de uma nova camada de abstração em nível meta (3ª ordem), para discutir os arranjos entre as formas mais amplas de organização humana: a hierarquia, o mercado e as redes (ver quadros 2 e 3, acima).

## V. CONCLUSÃO

A tensão entre os pares *in books/in action*, teoria/prática, universal/relativo, geral/particular, fim/meio, processo/atividade, multidimensional/unidimensional, estatal/não estatal, são reconhecidas por Rothstein, Rodrik e outros autores, que observam que a definição que se quer acomodar no termo deve se mover por essas escalas, como na “escada da abstração”, ou como o ajuste da escala de um mapa, foco de uma lente, ou, ainda, como *tradeoffs*, envolvendo uma renúncia e uma escolha. O melhor que se tem a fazer é realizá-las de modo consciente.

Sobre a tensão entre governança em sentido amplo, total, holístico, contextual e multidimensional, em face da governança como medida localizada, *in-the-small*, específica, direcionada e pontual para afastar um óbice específico ao desenvolvimento, entende-se que essas duas visões devem conviver e são parte do mesmo raciocínio complexo e dialógico que constitui a própria razão de existir do termo “governança”.

---

<sup>43</sup> Em seu curso ministrado na FGV, o professor Abrucio menciona que uma das possíveis origens do estudo da governança seria a tentativa de reunir em uma única teoria os campos da teoria política, da teoria das políticas públicas e da teoria da gestão pública, cada uma com as suas contribuições — que vão desde o campo mais abstrato, passando pelo planejamento e pela implementação, consideradas as dificuldades da não linearidade da realidade e a personalidade dos agentes envolvidos.

Dessa forma, fazer a leitura de realidades realizando um constante mover de cabeça entre o contexto e o particular garantiria que, ao captar detalhes, soubéssemos para onde ir e, ao olhar para onde ir, não nos perdéssemos nas nuances. É dessa forma que a governança, a nosso ver, pode atingir o escopo de promover mudanças efetivas e duradouras.

Conforme Rodrik (2008, p. 17): “Podemos até dizer que boa-governança é o desenvolvimento propriamente dito. Combine isso com bem-estar material e atingimos o nirvana das sociedades avançadas.”<sup>44</sup>

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Governança. [Aula]. In: **Conceito de burocracia: teorias e história**. [Curso]. São Paulo: Escola de Administração Pública da FGV SP, out. 2018.

ACEMOGLU, Daron. Interactions between Governance and Growth. In: WORLD BANK. **Governance, Growth, and Development Decision-Making**. 2008, p. 1-7. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/governanceandgrowth.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BARZELAY, Michael. **Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government**. Berkley: University of California, 1992.

BEVIR, M. (ed.). **Theory of Governance**. Berkeley: University of California, 2013. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective. **Public Administration**, n. 81, p. 1-17, 2003. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/0pv7z35s>

COLEBATCH, H. K. Making Sense of Governance. **Policy and Society**, v. 33, n. 4, p. 307-316, 1 dez. 2014.

CROZIER, Michel. **The Bureaucratic Phenomenon**. Chicago: University of Chicago, 1967.

---

<sup>44</sup> Tradução livre de: “*We might even say good governance is development itself. Combine it with material well-being, and we attain the Nirvana of advanced societies.*”

FAUNDEZ, J. The Rule of Law Enterprise: Promoting a Dialogue between Practitioners and Academics. **Democratization**, v. 12, n. 4, p. 567-586, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13510340500294661>. Acesso em: 02 nov. 2018.

GHIRARDI, J. G.; NASSER, S. H. Around the Pyramid: Political-Theoretical Challenges to Law in the Age of Global Governance. **Revista de Direito Internacional**. Brasília: UniCEUB, v. 15, n. 1, p. 62-69, 2018.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. New York: Oxford University, 2001.

HYDEN, G.; COURT, J. Governance and Development: Sorting out the basics. **World Governance Survey Discussion Paper**. United Nations University, n. 1, 2002. Acesso em: 01 jul. 2018.

HYDEN, G.; COURT, J.; MEASE, K. **Conclusions: Governance in 16 Developing Countries. World Governance Survey Discussion Paper**, n. 10, ago. 2003. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4088.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

JESSOP, B. **Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony**. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 2002.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008**. [S.l.]: The World Bank, 2009.

KICKERT, W. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American “Managerialism”. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997.

KOOIMAN, J. et al. **Modern Governance: New Government-Society Interactions**. Londres: Sage, 1993.

KOOIMAN, J.; JENTOFT, S. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 818-836, 2009.

KRAAY, A. **The Worldwide Governance Indicators**. Washington, DC: World Bank, 2010.

LEE, Myung Suk. **Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination**. Londres: McGill-Queen's University, 2003. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=738A8DEC8965BB10BE750682EE8700D9?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 01 nov. 2018.

LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University, 2012.

LINDBERG, S. I. Mapping accountability: core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, v. 79, n. 2, p. 202–226, 1 jun. 2013.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

MERTON, Robert. **Social Theory and Social Structure**. Glencoe, IL: Free Press, 1957.

MEULEMAN, L. **Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations**. Heidelberg: Physica-Verl, 2008.

MOUNK, Yascha. **The People vs. Democracy**. Cambridge, MA: Harvard University, 2018. Disponível em: <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674976825>. Acesso em: 27 jul. 2018.

NADER, L. Promise or Plunder? A Past and Future Look at Law and Development. In: WORLD BANK. **The World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development**. 2006, p. 87-111. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6899/568260PUBOREPL1INAL0PROOF0FULL0TEXT.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 nov. 2018.

NISKANEN, William A., Jr. **Bureaucracy and Public Economics**. 2. ed. Cheltenham. Edward Elgar, 1994.

NORTH, Douglass; WALLIS, John; WEINGAST, Barry. Violence and Social Orders. In: WORLD BANK. **Governance, Growth, and Development Decision-Making**. 2008, p. 9-16. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/governanceandgrowth.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ODI – OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. **Governance, Development and Aid Effectiveness: A Quick Guide to Complex Relationships**. 2006. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/218.pdf>.

Acesso em: 27 jul. 2018.

OFFE, C. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, v. 16, n. 4, p. 550-562, dez. 2009.

OLSEN, Johan. Maybe It’s Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 2, p. 1-24, jan. 2006.

OST, François; KERCHOVE, Michel Van De. **De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit**. Bruxelles : Facultés Universitaires Saint Louis, 2002.

OSTROM, E. An Agenda for the Study of Institutions. **Public Choice**, v. 48, n. 1, p. 3-25, 1986.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, jun. 2010. Disponível em: [https://www-jstor-org.sbproxy.fgv.br/stable/27871226?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www-jstor-org.sbproxy.fgv.br/stable/27871226?seq=1#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 02 dez. 2018.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, abr. 1998.

PIERRE, J. (ed.). **Debating Governance**. Oxford; New York: Oxford University, 2000.

PLATTNER, M. F. Reflections on “Governance”. **Journal of Democracy**, v. 24, n. 4, p. 17-28, 10 out. 2013.

POUND, R. Law in Books and Law in Action. **American Law Review**, v. 44, p. 12-36, 1910.

POWELL, W. W. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. **Research in Organizational Behavior**. JAI Press, v. 12, p. 295-336, jan. 1990.

RHODES, R. A. **The New Governance: Governing without Government.** *Political Studies*, v. 44, p. 652-668, dez. 1996. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 27 jul. 2018.

RHODES, R. A. **Understanding Governance: 20 Years On.** 2007. Disponível em: <http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/National-Governance-Review.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

RODRIK, D. Populism and the Economics of Globalization. **Journal of International Business Policy**, v. 1, n. 12, p. 12-33, fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4>. Acesso em: 24 jul. 2018.

RODRIK, D. **Thinking about Governance.** In: WORLD BANK. *Governance, Growth, and Development Decision-Making.* 2008, p. 17-24. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/governanceandgrowth.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ROTHSTEIN, B. **The Three Worlds of Governance: Arguments for a Parsimonius Theory of Quality of Government.** Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2299220>. Acesso em: 24 jul. 2018.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1.033-1.053, 1970. Disponível em: [https://www.corwin.com/sites/default/files/upm-binaries/24809\\_Ch\\_02.pdf](https://www.corwin.com/sites/default/files/upm-binaries/24809_Ch_02.pdf). Acesso em: 23 jul. 2018.

SCHMITTER, P. C. Can the European Union Be Legitimized by Governance? **European Journal of Legal Studies**, v. 1, n. 1, 2007. Disponível em: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6843/EJLS\\_2007\\_1\\_1\\_6\\_Sch\\_EN.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6843/EJLS_2007_1_1_6_Sch_EN.pdf?sequence=3). Acesso em: 09 dez. 2018.

SKINNER, Kentin. Language and Political Change. In: BALL, T.; FARR, J. HANSON, R. L. (ed.). **Political Innovation and Conceptual Change.** Cambridge: Cambridge University, 1989, p. 6-26.

STOKER, G. Governance as Theory: Five Propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, mar. 1998.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, DC: The World Bank, 30 abr. 1992. Disponível em:  
<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>. Acesso em: 1 jul. 2018.

ZAKARIA, F. The Rise of Illiberal Democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, nov./dez. 1997.