

## Governança Pública e Desenvolvimento

Elisabete de Carvalho

Independentemente do nível de desenvolvimento de um país, o fim manifesto e último da governação pública é assegurar níveis acrescidos de bem-estar social, conjugando o desenvolvimento económico (criação de riqueza) com a qualidade de vida (educação, saúde, ambiente, segurança, habitação, urbanismo, mobilidade, etc.). O caminho trilhado na prossecução deste fim tem oscilado entre opções de governação que enfatizam o Estado ou, por contraponto, os mercados, ou, ainda, por aquelas que visam o equilíbrio da ação do Estado com a dos mercados. Esta última vertente é aquela que ganha maior força quando se aborda o tema governança pública.

A governança conquistou o léxico da Administração Pública, refletindo a consciência de que a compreensão e a capacidade de atuar face a problemas complexos, difusos e tendencialmente ambíguos, como os que permeiam por das vezes a arena pública, requer uma articulação entre diversos planos de governação (supraestadual – estadual – infra estadual), bem como entre diferentes esferas de atuação (público – privado – terceiro setor), num jogo fluido de interdependências e regras formais e informais, que incita a transfiguração do Estado.

Tendo origem etimológica no grego *kybernan*, traduzido para o latim *gubernare*, governança significa pilotar, orientar ou dirigir (Levi-Faur 2012:4; Hughes, 2012:88). Nas últimas três décadas, o termo tem vindo a ganhar lastro nas ciências políticas, aplicando-se a diferentes contextos e assumindo significados, por vezes, também diversos, revelando uma plasticidade que justifica que Pollitt e Hupe (2011) tenham classificado a governança como um conceito mágico: amplo e ambíguo, moderno e progressista, consensual, e amplamente usado nos meios profissionais e académicos da Administração Pública.

Rhodes (1996) elencou seis usos comuns para governança: estado mínimo, governança corporativa (*corporate governance*), nova gestão pública, boa governança (*good governance*), sistema sócio-cibernético e, finalmente, redes auto-organizadas:

1. Governança como Estado Mínimo: é a manifestação do ensejo de se reduzir a dimensão do Estado e, naturalmente, a despesa pública, através da privatização e do uso de mecanismos tipo de mercado;
2. Governança como Governança Corporativa: faz-se a apologia da introdução de instrumentos institucionais propícios à transparência, integridade e prestação de contas;
3. Governança como Nova Gestão Pública: defendem-se práticas gestionárias (gestão por objetivos, orientação para os resultados, avaliação e gestão do desempenho, *value for money*) a par da incorporação das recomendações emergentes do novo institucionalismo económico (agencificação, competição, contratualização e oferta de escolhas ao cidadão no acesso aos serviços públicos);
4. Governança como Boa Governança: a junção dos preceitos da nova gestão pública num quadro de democracia liberal, advogando uma ação pública em que se responde às necessidades sociais mediante um uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, com níveis acrescidos de probidade e transparência;
5. Governança como Sistema Sócio-cibernético: o fim da conceção de um Estado que, sozinho, consegue definir e impor efetivamente um conjunto de políticas públicas, para uma conceção de Estado catalisador, em que a efetividade da governação depende do assumir da

crescente interdependência e interação de diferentes atores no plano social, económico, político e administrativo e da sua capacidade para gerir neste novo contexto;

6. Governança como Redes Auto-organizadas: a ênfase nas redes (interdependência, reciprocidade e confiança) como mecanismos de coordenação da ação coletiva, indo para além da hierarquia (comando e controlo) ou do mercado (contratualização), encarando a governação como um conjunto de interações entre organizações públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos.

Quando encaramos a governança como paradigma de governação regista-se uma sobreposição dos sentidos acima enunciados, sendo possível, inclusive, encontrar elementos comuns à sua definição e operacionalização. Uma dessas constantes é a importância dada às instituições, fazendo valer o mote *institutions matter*.

Um dos ingredientes essenciais da governança é a capacitação institucional. A capacitação institucional engloba o conjunto de atividades que visam a melhoria das estruturas e processos de uma organização ou sistema, potenciando a sua eficácia e eficiência, de um modo sustentável. Engloba ainda o reforço das competências dos atores (Ku e Yun-Tsang 2011:470). Esta capacitação é frequentemente incorporada em exercícios de assistência técnica, enfatizando a participação das comunidades de destino, sejam elas públicas, privadas ou do terceiro setor.

Reconhecer a relevância da capacitação institucional para a governança é compreender que as políticas e programas de desenvolvimento dependem da capacidade das instituições e seus atores para pensar e agir sobre a realidade, atendendo às necessidades e interesses das comunidades, num processo de diálogo aberto e autêntico.

### **Boa Governança (*Good Governance*) e Desenvolvimento**

A consciência de que as instituições são um ingrediente fundamental para uma governação eficaz, apta a promover políticas facilitadoras do desenvolvimento, através do bom uso dos recursos disponíveis ou a disponibilizar pelas agências financiadoras, levou à emergência das preocupações com a governança nos anos 90, facto a que não foi alheia a proeminência assumida pelo novo institucionalismo económico (North 1990; Pomerantz 2011).

Embora se possa afirmar que a partir do momento em que o Banco Mundial começou a advogar a reforma do setor público nos países beneficiários da ajuda ao desenvolvimento passou a inscrever questões de governança na sua agenda, a primeira evidência da relevância do tema e do seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável dá-se com o relatório *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (World Bank 1989). Esta matéria é alvo de maior destaque em relatório de 1992, intitulado *Governance and Development*. Nele, encontra-se uma primeira definição de governança como “o modo como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais de um país, para o desenvolvimento” (World Bank 1992:1, 3) e abordam-se quatro áreas da governança: a gestão do setor público, a *accountability*, o quadro jurídico para o desenvolvimento e a informação e transparência. O documento cumpre o propósito de identificar fatores críticos para o desenvolvimento, ao nível técnico, sem pretensamente se imiscuir nas opções de regime político dos países recetores da ajuda. Advoga, assim, um conjunto de práticas de gestão que poderão fomentar a capacidade institucional dos países para o bom uso dos recursos disponibilizados pelas agências financiadoras, minimizando desperdícios e o desvio de recursos públicos para a satisfação de interesses privados (corrupção).

As recomendações do Banco Mundial, no que concerne a governança, desdobram-se em dois planos: um técnico e outro societal. Ao nível técnico, o Banco Mundial está preocupado com o quadro legal em que se desenrolam as políticas de desenvolvimento e com a capacidade institucional existente para a participação na formulação e implementação de tais políticas. Ao nível societal, o Banco Mundial defende uma sociedade plural, em que uma multiplicidade de organizações da sociedade civil ganha voz para manifestar e defender os seus interesses. As preocupações técnicas recaem, no plano legal, sobre valores como justiça e liberdade, ou, no que à gestão das instituições respeita, na eficácia e eficiência. As preocupações societais enfatizam, como ingredientes essenciais ao *empowerment* dos diferentes atores na sociedade, valores como legitimidade, *accountability* (prestação de contas e responsabilização), participação e transparência (Williams e Young 1994).

De acordo com o Banco Mundial (1994), a boa governança é epitomada pelos seguintes fatores:

- a) um processo de políticas públicas transparente o que, por sua vez, requer uma formulação de políticas públicas aberta e esclarecida;
- b) uma Administração Pública constituída por servidores públicos imbuídos de um *ethos* público e que reificam diariamente, em cada decisão e ação, o interesse público;
- c) uma Administração Pública que assume a responsabilidade pelas suas ações;
- d) uma sociedade civil forte (com voz e capacidade para se organizar e mobilizar para fazer ouvir essa voz junto das instâncias de governação);
- e) e, por fim, um Estado de Direito capaz de criar e aplicar um quadro de regras estável e legítimo para conformar o comportamento dos agentes em sociedade.

Para que a boa governança possa ser prosseguida, o Banco Mundial enfatiza a importância da reforma do estado e da Administração Pública. Para o Banco Mundial (1994:1), a gestão do sector público é a dimensão mais visível da governança. Tem como fim reforçar a capacidade para formular e implementar políticas públicas, prosseguindo, naturalmente, o interesse público, sem se deixar capturar por outros interesses. Visa ainda o desenvolvimento de programas públicos eficazes e a resiliência das instituições. Assim sendo, a gestão é um meio para atingir estes fins.

A partir dos anos 80, mas com maior visibilidade dos anos 90 em diante, a transmutação do papel, estrutura e funcionamento do estado pautou-se pela cartilha da Nova Gestão Pública (NGP), procedendo-se à consagração do estado regulador, da privatização, da adoção, no sector público, de ferramentas de gestão com génese no sector empresarial privado que, por sua vez, demandam modificações na matriz organizacional da Administração Pública, reforçando a autonomia das organizações e dos seus dirigentes. A incorporação destes ditames proporciona, argumenta-se, as condições para que as organizações públicas possam ser geridas com racionalidade (promovendo a eficácia, eficiência, economia e qualidade na ação pública): fazer mais e melhor, com menos.

Chegados ao século XXI, muitas das práticas de gestão defendidas na NGP continuam a ser adotadas nos exercícios de reforma administrativa: um planeamento estratégico incorporando a gestão por objetivos; avaliação e gestão de desempenho orientada para os resultados e englobando programas, organizações, dirigentes e trabalhadores; contratualização de objetivos e meios (contratos programas com envelope orçamental) entre entidades públicas ou entre entidades públicas e entidades privadas (empresariais ou do terceiro sector); gestão da qualidade; gestão financeira e contabilidade pública de exercício; auditoria e reforço dos mecanismos de *accountability* gestonária; desenvolvimento de sistemas de informação de apoio à gestão, etc. Contudo, a estas práticas, com cariz tendencialmente intraorganizacional, acresceram outras que colimam o reforço das interdependências entre os diferentes agentes públicos e privados no sistema, bem como o aumento da *accountability* social e transparência. Estas últimas práticas, de foco

interorganizacional, tendem a ser rotuladas como sendo tipicamente de governança. Na tabela 1, apresentam-se algumas das principais diferenças entre estes dois modelos de governação, não deixando de apontar o natural artificialismo teórico na separação de elementos que, no contexto real da governação, coexistem.

Tabela 1 – Principais diferenças entre a Nova Gestão Pública e a Governança Pública

	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Governança Pública</b>
<b>Foco</b>	Mudanças organizacionais dentro do sector público (foco intraorganizacional)	Mudanças nas relações entre a Administração Pública e outros atores (foco interorganizacional)
<b>Objetivos</b>	Melhorar a eficácia e a eficiência na prestação de serviços públicos e nas organizações públicas.	Melhorar a coordenação interorganizacional e a qualidade da tomada de decisão.
<b>Ideias centrais/técnicas de gestão</b>	Usar instrumentos com origem no sector privado (técnicas de gestão, mecanismos de mercado, indicadores de desempenho, conselhos de consumidores) para melhorar a prestação de serviços.	Usar a gestão de redes: chamar os atores à participação na decisão, organizar uma recolha sistemática de informação e respetiva análise que possa sustentar em evidências as políticas públicas, fomentar interações, criar regras processuais, etc.
<b>Política</b>	Os políticos eleitos promovem objetivos, cuja implementação fica a cargo de agências independentes ou de mecanismos de mercado, havendo uma monitorização da implementação assente em indicadores de desempenho.	Os objetivos decorrem de processos de interação e de tomada de decisão; os políticos eleitos são parte do processo ou assumem o papel de meta-governantes.
<b>Complexidade</b>	A sociedade moderna é complexa e para lidar com essa complexidade é necessária clareza na definição de objetivos e flexibilidade na implementação, devendo-se evitar interações complexas com a sociedade. Se for necessário, pode-se recorrer a conselhos de consumidores ou a incentivos de mercado como instrumentos de governação das entidades implementadoras.	A sociedade moderna é complexa e requer interdependência. Os cidadãos não aceitam acriticamente as decisões advindas do poder político eleito e da Administração Pública. Para que se possa aumentar os níveis de satisfação e confiança, é necessário assumir a complexidade, interagindo com os atores.

Fonte: Adaptado de Klijn (2012:209).

Realce-se ainda que estes princípios e práticas tendem mais para a complementaridade do que para a contradição: as ferramentas de gestão da NPG geram ganhos de eficácia, eficiência e qualidade ao nível da organização; os mecanismos de gestão da governança fomentam a coordenação e monitorização do sistema, facilitando incrementos de efetividade nos programas públicos, através de uma maior participação dos diferentes *stakeholders* no processo de decisão. A governança pública implica uma perspetiva de ação coletiva que exige que se pense o Estado na sua estrutura, funcionamento e interação com as demais entidades, num plano supra e infranacional, ultrapassando uma visão atomística da governação, centrada numa análise individual das

instituições (Peters 2012). Centra-se, ao invés, no sistema, realçando a relevância do contexto em que as instituições e os atores desenrolam as suas atividades. Assim sendo, adotar a perspectiva da governança implica pensar no processo de políticas públicas, identificando os atores, as instituições, os valores, interesses, objetivos e estratégias de ação. Exige ainda que se considerem as diversas perspectivas dos atores nas decisões, acolhendo-as, rejeitando-as ou adaptando-as, em exercícios de diálogo e procura de consensos, em que a explanação e persuasão são os meios preferenciais para garantir o consentimento dos governados e incrementar a confiança nas instituições.

A governança almeja a estabelecer um quadro institucional propício à atividade económica, à criação de riqueza, em conciliação com políticas redistributivas, de promoção da qualidade de vida (designadamente, acesso à saúde e à educação e consolidação de uma rede de proteção social) e de sustentabilidade (políticas ambientais, de desenvolvimento rural e de urbanismo). Aliam-se preocupações de natureza económica e gestonária com valores e fins mais amplos. Com a governança, a governação deixa de se reduzir à gestão, passando a assumir, em plenitude, a sua natureza diversa, complexa, holística e ambígua. A gestão e a economia casam-se definitivamente com o político, o social, o ambiental e o cultural.

### **A Avaliação da Boa Governança**

Ainda que o Banco Mundial não se pronuncie abertamente sobre questões de regime político (Banco Mundial 1994:vii), professando neutralidade na composição da lista de requisitos para a elegibilidade a financiamento a projetos de desenvolvimento, de que a boa governança é parte constituinte, os elementos técnicos e o contexto social advogado nas suas recomendações espelham, de modo latente, a preferência pela consolidação de economias de mercado emoldurada pela democracia liberal.

Tal é visível nos indicadores produzidos pela instituição e que servem frequentemente como mapas para justificar o destino a dar aos programas de ajuda ao desenvolvimento. A avaliação da boa governança pode facilitar a identificação dos domínios de atuação críticos e das condições facilitadoras do desenvolvimento. Este conhecimento, por sua vez, ajuda os decisores na conceção de programas e projetos eficazes. Constitui igualmente uma base de critérios e indicadores que faculta uma avaliação *ex-ante* dos projetos a financiar, proporcionando um racional legitimador das opções tomadas e esta legitimidade, denote-se, é tão mais importante quanto as fontes de financiamento estejam sujeitas ao escrutínio público.

Os indicadores e bases de dados originados no Banco Mundial com implicações na Boa Governança são: a) o *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), b) os *Worldwide Governance Indicators* (WGI) e os indicadores c) *Doing Business* (DB).

Decorrendo do *Country Performance Rating* (CPR) estabelecido em 1977, o *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) avalia 95 economias, de acordo com 16 critérios, agrupados em quatro clusters: gestão económica, políticas estruturais, políticas para a inclusão social e equidade e gestão do sector público e instituições. Os dois últimos clusters foram incluídos em 1998, sendo que, no CPIA, o cluster da governança e capacitação institucional atende a fatores como a existência de um Estado de Direito que garanta, entre outros, os direitos de propriedade, a qualidade da gestão financeira e orçamental, a eficiência da máquina fiscal, a qualidade da administração pública e a existência de transparência, *accountability* e corrupção no sector público<sup>1</sup>. A avaliação

---

<sup>1</sup> <http://datatopics.worldbank.org/cpia/cluster/public-sector-management-and-institutions>

baseia-se no conhecimento que os peritos do Banco veiculam sobre a realidade dos países objeto do CPIA, tendo por referência uma escala de 1 a 6.

A partir da definição de governança como consistindo nas “tradições e instituições mediante as quais se exerce a autoridade, num dado país<sup>2</sup>”, atendendo ao “processo através dos quais os governos são selecionados, monitorizados e substituídos; a capacidade dos governos para formular e implementar políticas sólidas; e o respeito dos cidadãos e Estados pelas instituições que governam as interações económicas e sociais<sup>3</sup>”, Kaufmann e sua equipa, destacaram seis dimensões (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2010):

- *Voz e Accountability*: patenteia as perceções dos cidadãos no que concerne a sua participação na governação, liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de imprensa;
- *Estabilidade Política e Ausência de Violência*: expressa a perceção da probabilidade de as instâncias de governo serem depostas por meios inconstitucionais ou violentos;
- *Eficácia da Governação*: revela a perceção quanto à qualidade dos serviços públicos, qualidade da função pública e sua independência face a pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação das políticas públicas e a credibilidade do governo quanto ao seu empenho em cumprir essas mesmas políticas;
- *Qualidade na Regulação*: exprime a confiança na capacidade do governo para formular e implementar políticas públicas consistentes que estimulem e promovam o desenvolvimento do sector privado;
- *Estado de Direito*: captura a perceção quanto à confiança no respeito pela legalidade e na capacidade de fazer cumprir a lei pelo sistema de justiça e de segurança;
- *Controlo da Corrupção*: expressa a perceção do exercício do poder para ganhos privados, incluindo a pequena e alta corrupção, bem como a captura do Estado pelas elites e interesses privados.

Segundo os autores, estas dimensões estão intimamente interligadas, verificando-se uma forte correlação entre as mesmas (Kaufmann et al. 2010:5), indicando que a concretização de umas facilita a implementação das demais.

Os WGI constituem uma das fontes mais utilizadas pela academia para fazer estudos no domínio da boa governança. As avaliações reportam a 1996 e cobrem mais de 200 países e territórios. Contudo, estes indicadores repousam em apreciações de elite que podem estar distantes dos interesses e valores dos cidadãos dos países em análise (Norris 2011). Para além disso, por serem opacos aos nexos de causalidade que sustentam cada uma das dimensões e as variáveis atendidas para o seu cálculo, oferecem escasso valor explicativo.

A base de dados do projeto *Doing Business* (DB) contempla, presentemente, 11 conjuntos de indicadores em 190 economias, procurando aferir a existência de um quadro regulador propício à atividade económica privada, através da análise documental de leis e regulamentos e da medição do grau de eficiência inerente à conclusão de um dado ato: por exemplo, a obtenção de uma licença ou a criação de uma empresa.

Das três ferramentas de avaliação da boa governança criadas pela Banco Mundial, o CPIA é a que parece ter maior influência nos financiadores (Diarra e Plane 2011).

---

<sup>2</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

<sup>3</sup> Idem.

É, contudo, de notar que a avaliação da boa governança (sobretudo para aferição da elegibilidade para financiamento de projetos de desenvolvimento) não pode recair apenas em abordagens quantitativas que analisam de modo tendencialmente objetivo dados de questionável fiabilidade e validade. A governação é feita para pessoas e situações concretas e a sua eficácia e eficiência requerem um contacto próximo com as comunidades que vai para além do conforto dos números e das visões em extensão, baseadas em modelos incapazes de capturar a intricada complexidade da realidade. Cientes desta exigência para a efetividade da ação pública, os arranjos institucionais da governança não podem deixar de ser sensíveis às características do contexto, designadamente aos equilíbrios de poder patentes na *polity*.

## **De Volta ao Elemento Político: a Efetividade da Boa Governança**

Embora o Banco Mundial tenha o cuidado de sublinhar que as posições adotadas em muitos dos seus Relatórios não podem ser extensivas à instituição de *per se*, sendo, acima de tudo, a expressão da visão dos seus autores e, em alguns casos, das unidades orgânicas em que desenrolam a sua atividade, estas publicações não deixam ser potencialmente, pelo que se acabou de referir, uma manifestação do *mindset* dominante num dado momento e espaço. E, atualmente, o *mindset* favorece a governança, numa versão que não cede a um mero receituário de princípios e ferramentas de gestão ou de boas práticas a disseminar e adotar acriticamente.

No Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2017 (Banco Mundial 2017) advoga-se que o sucesso das políticas de desenvolvimento depende de um conhecimento aturado dos jogos de poder estruturantes do processo de políticas públicas, conhecimento esse facilitador da passagem das políticas conceptualmente desejáveis às políticas efetivamente executáveis. Logo, mais do que visar práticas de gestão, a análise assenta no processo de condução da ação no espaço público, como demonstra o próprio conceito de governança usado: “governança é o processo através do qual atores estatais e não estatais interagem para desenhar e implementar políticas, no quadro de um conjunto de regras formais e informais que moldam, e são moldadas, pelo poder” (Banco Mundial 2017:3).

No pressuposto de que todos os diferentes países conseguem convergir para um conjunto de ideais de desenvolvimento, como aliás, se comprova pelos Objetivos do Milénio ou pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no Relatório realçam-se três domínios essenciais à governança: a segurança (minimizar a ameaça de violência), o crescimento (promover condições para a prosperidade) e a equidade (assegurar a partilha da prosperidade gerada), num contexto de sustentabilidade (acautelar os impactos intergeracionais do desenvolvimento). Explana-se ainda que a prossecução destes fins está intimamente relacionada com a eficácia das políticas públicas e esta é o resultado do modo como se geriu o processo de agendamento, formulação, decisão e implementação. A gestão do processo de políticas públicas, para ser eficaz, não se pode confinar a uma abordagem *top-down* clássica. Tem de considerar os diferentes *stakeholders* em jogo, os seus interesses, forças, valores e posicionamento nas redes e hierarquias inerentes à *polity*. Consequentemente, fazem-se recomendações para cada uma das etapas patentes na figura 1 que originam uma customização das ações de governança face ao contexto em que elas deverão fruir, fugindo ao equívoco do *one size fits all*. Desde logo, aconselha-se um diagnóstico que afira a capacidade das instituições para atender aos critérios do compromisso (*commitment*), coordenação (*coordination*) e cooperação (*cooperation*). O compromisso traz confiança aos atores, ao criar a perceção de uma certa estabilidade no curso de ação e nas decisões que estão a ser prosseguidas, favorável aos investimentos. A coordenação decorre das sinergias geradas pelas ações de diferentes agentes, em espaços de liberdade e regulação diferenciadas. A cooperação exige que cada ator esteja disposto a contribuir para um bem comum, minimizando a ocorrência de comportamentos

oportunistas (*free riders*), em que uns beneficiam ilegitimamente do esforço dos demais. Quanto mais as instituições conseguirem agir para fomentar estes critérios, maior o seu contributo para a eficácia das políticas de desenvolvimento (Banco Mundial 2017:5-7). Contudo, terão também de atender às assimetrias de poder existentes e, sobretudo, às potenciais decorrências negativas dessas assimetrias: a exclusão, a captura e o clientelismo.

O jogo da governação tende a revelar desigualdades no acesso às instâncias de decisão. A manifestação mais crua dessa desigualdade é a exclusão de indivíduos e grupos dos processos de negociação intrínsecos à governação e esta exclusão, para além de perpetuar situações de injustiça e desigualdade que entram o desenvolvimento pode, inclusive, criar as condições que levam a que alguns sintam legitimidade no uso de violência junto de quem detém o poder, para defenderem as suas causas.

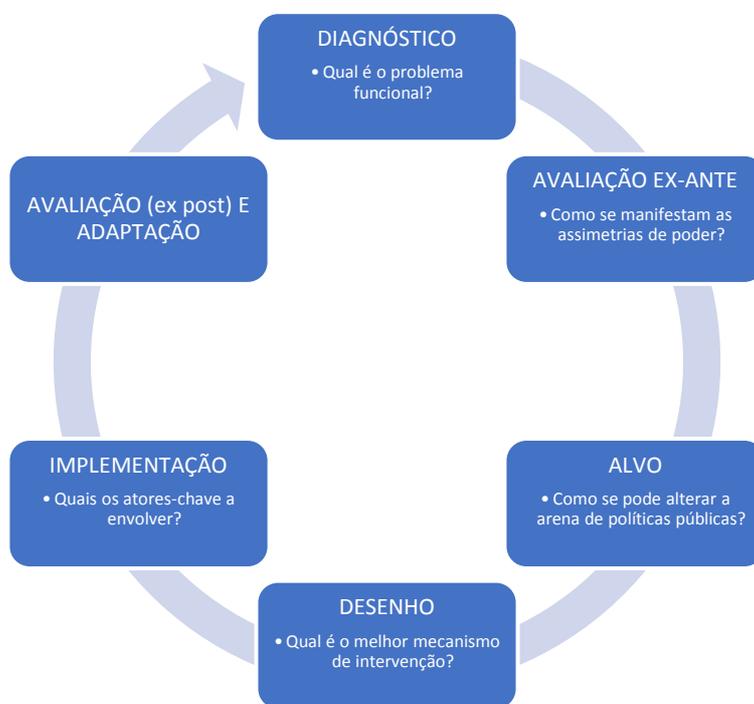


Fig. 1. Ciclo das políticas de desenvolvimento eficazes  
Adaptado de Banco Mundial (2017:30)

A capacidade que alguns grupos demonstram para capturar as instâncias de governação para servir os seus próprios interesses, subvertendo o interesse público, é outro grande inibidor da efetividade das políticas públicas (Banco Mundial 2017:8-10).

Uma terceira manifestação negativa das assimetrias de poder é o clientelismo, ou seja, enviesamentos no processo de decisão em políticas públicas induzidos por favores passados,

presentes ou futuros, designadamente aqueles que mais pesam no jogo de acesso ao poder e, uma vez alcançado, na sua manutenção.

As elites possuem mais oportunidades para recorrer ou beneficiar destes mecanismos de captura e clientelismo. São também, em geral, beneficiárias das estruturas de poder já existentes, pelo que políticas que possam alterar as relações de poder terão de atender às suas expectativas e receios, negociando e procurando compromissos.

Garantir o desenho de políticas exequíveis obriga a esta leitura das forças em jogo na arena política, desenhando processos de decisão e incentivos que possam gerar mudanças virtuosas, inclusive ao nível das preferências e valores dominantes. Essas mudanças contribuirão para o atenuar das assimetrias, criando terreno fértil para o compromisso, coordenação e cooperação e, logo, para o desenvolvimento. O Relatório indica três alavancas para a mudança: a negociação com as elites já mencionada acima, o envolvimento dos cidadãos no processo de governação (capacidade para se organizarem e mobilizarem) e as intervenções de organismos internacionais (Banco Mundial 2017:19). Os moldes em que estas alavancas serão concebidas e implementadas é situacional, isto é, dependerá das características a considerar na intervenção concreta, o que significa que é muito difícil definir a priori em que consiste uma boa política, como garantir a capacidade técnica e organizacional das instâncias implementadoras, e de que modo se poderá reforçar o Estado de Direito (Banco Mundial 2017:39). Esta admissão reflete uma inflexão no caminho que tem vindo a ser seguido nas últimas décadas, denotando uma maior sensibilidade à realidade e à criação de condições para a exequibilidade das ações.

## **Considerações Finais**

Pelo que foi exposto anteriormente, percebe-se que o conteúdo da Boa Governança espelhou os paradigmas de governação dominantes num dado momento. Desses paradigmas colheram-se os princípios e ferramentas de gestão a adotar nas políticas e projetos de desenvolvimento, numa fase inicial como uma cartilha uniformizadora de caminho único, aparentemente imune às especificidades, valores e vontades dos atores. Atualmente, a homogeneidade assumiu nuances que se plasmam não em princípios universais, mas sim num conjunto de boas práticas (quer ao nível do “o quê”, quer do “como”) a disseminar e adotar, para que as políticas públicas de desenvolvimento redundem em benefícios reais e sustentáveis para as comunidades.

## **Referências Bibliográficas**

- Banco Mundial. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D.C: World Bank.
- Banco Mundial. 1992. *Governance and Development*. Washington D.C: World Bank.
- Banco Mundial. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington D.C: World Bank.
- Banco Mundial. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7.
- Diarra, Gaoussou e Patrick Plane. 2011. *Assessing the World Bank's Influence on the Good Governance Paradigm*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00555814v3>
- Hughes, Owen. 2012. “Does Governance Exist?” Pp. 87-104 in *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, editado por Stephen P. Osborne. Londres: Routledge.

- Kaufmann, Daniel; Aart Kraay e Massimo Mastruzzi. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09\\_wgi\\_kaufmann.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09_wgi_kaufmann.pdf)
- Klijn, Erik Hans. 2012. “New Public Management and Governance: A Comparison.” Pp. 201-214 in *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, editado por Stephen P. Osborne. Londres: Routledge.
- Ku, Hok Bun e Angelina W.K. Yuen-Tsang. 2011. “Capacity Building”. Pp. 469-483 in *The Sage Handbook of Governance*, editado por Mark Bevir. Londres: Sage Publications.
- Levi-Faur, David. 2012. “From ‘Big-Government’ to ‘Big Governance?’” Pp.2-18 in *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, editado por Stephen P. Osborne. Londres: Routledge.
- Norris, Pippa. 2011. “Measuring Governance”. Pp. 179-199 in *The Sage Handbook of Governance*, editado por Mark Bevir. Londres: Sage Publications.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Pollitt, Christopher, e Peter Hupe. 2011. “Talking about Government”, *Public Management Review*, 13(5):641-658.
- Pomerantz, Phyllis R. 2011. “Development Theory”. Pp. 160-178 in *The Sage Handbook of Governance*, editado por Mark Bevir. Londres: Sage Publications.
- Rhodes, R. A. W. 1996. “The New Governance: Governing Without Government.” *Political Studies* XLIV:652-667.
- Williams, David e Tom Young. 1994. “Governance, the World Bank and Liberal Theory.” *Political Studies* XLII:84-100.

## Nota Biográfica

Elisabete de Carvalho é Diretora-Geral do INA, Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, entidade com especiais responsabilidades no processo de formação dos servidores públicos, em Portugal. É doutorada em Administração Pública, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa. Pode ser contactada através do mail [elisabete.carvalho@ina.pt](mailto:elisabete.carvalho@ina.pt)

## Resumo

A governança é tida, desde os anos 90, como um ingrediente fundamental para a efetividade das políticas de desenvolvimento. Conceito fugidio, pela sua ambiguidade, revela igualmente uma plasticidade que justifica o seu amplo uso nas ciências sociais, designadamente nas mais relacionadas com o domínio das políticas públicas. Nesta comunicação, iremos explorar o entendimento dado à governança no que concerne o desenho e implementação de políticas para o desenvolvimento, focando em particular a visão do Banco Mundial. A análise feita resulta numa síntese dos cambiantes registados nas últimas décadas quanto às soluções a adotar pelas instâncias de governação, no que respeita ao desenho e implementação das políticas públicas, a capacitação institucional e a consolidação do Estado de Direito.

