

Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Public Governance: Is this note true? A shift in the analysis of Decree No. 9.203/2017 based on the sociological reduction of Guerreiro Ramos

Maria de Nazaré Morais Soares¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n1.69746

Recebido em: 25/03/2024
Aprovado em: 03/02/2025

Resumo: Este estudo aborda a governança pública considerando o Decreto n. 9.203/2017 a partir de uma análise de valorização ético-política sob a perspectiva da redução sociológica de Guerreiro Ramos (Boullosa et al, 2021; Filho; Eynaud, 2020; Ramos, (2024) [1954]; Serva, 2023). A redução sociológica abrange quatro dimensões: contexto da produção científica, valorização ético-política, equilíbrio entre métodos de pesquisa e intervenção para pensar a realidade. O estudo propõe que a governança pública se aproxima ontologicamente da gestão social e não da gestão burocrática privada. A partir da proposta de valorização ético-política da governança pública no Brasil baseada no pensamento de Guerreiro Ramos, o estudo contribui para as seguintes compreensões: (i) a recente institucionalização da política de governança pública apenas instrumentaliza uma discussão sem debate público; (ii) considerando que a lógica da burocracia privada distancia-se da adoção de uma governança pública substantiva, propõe-se aproximações com a gestão social e da percepção de para economia de Guerreiro Ramos; e (iii) propõe-se um deslocamento de inspiração decolonial da agenda pública, desenvolvendo práticas de aprendizagem e mudança da cultura organizacional para a governança pública. Essa visão busca colocar em primeiro plano o interesse coletivo na atuação da Administração Pública, notadamente no que diz respeito ao planejamento, execução, controle e avaliação das políticas públicas.

¹ Universidade Federal do Ceará – E-mail: nazareth.soares@gmail.com

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Palavras-chave: Governança pública; Gerencialismo; Decreto n. 9.203/2017; Gestão Social; Redução sociológica.

Abstract: This study approaches public governance considering Decree No. 9.203/2017 from an analysis of ethical-political valuation from the perspective of Guerreiro Ramos' sociological reduction (Boullosa et al, 2021; Filho; Eynaud, 2020; Ramos, (2024) [1954]; Serva, 2023). The sociological reduction covers four dimensions: the context of scientific production, ethical-political valuation, the balance between research methods and intervention to think about reality. The study proposes that public governance is ontologically closer to social management than to private bureaucratic management. Based on the proposal of an ethical-political valuation of public governance in Brazil, based on the thinking of Guerreiro Ramos, the study contributes to the following understandings: (i) the recent institutionalization of public governance policy merely instrumentalizes a discussion without public debate; (ii) considering that the logic of private bureaucracy distances itself from the adoption of substantive public governance, approximations are proposed with social management and Guerreiro Ramos' perception of the paraeconomy; and (iii) a decolonial-inspired shift in the public agenda is proposed, developing practices of learning and changing organizational culture for public governance. This vision seeks to put the collective interest at the forefront of the work of the Public Administration, especially with regard to the planning, execution, control and evaluation of public policies.

Keywords: Public governance; Managerialism; Decree n. 9.203/2017; Social management; Sociological reduction.

1. INTRODUÇÃO

As reformas da Administração Pública no Brasil, notadamente a partir da década de 1990, no âmbito do New Public Management (NPM), adotaram acriticamente as perspectivas estrangeiras de gestão pública, impactando consideravelmente o modo de planejar, executar, controlar e avaliar políticas públicas. Pensada como um modelo de gestão pública para “todas as estações”, o NPM abriu caminhos para o gerencialismo no Brasil, juntamente a uma variedade de perspectivas de gestão que se voltarão mais para a lógica da burocracia privada, que para o ambiente da Administração Pública. Observa-se que, no campo de públicas, a hegemonia é marcada pelas agendas dos organismos multilaterais internacionais, reprodutores da retórica neoliberal de ineficiência do Estado, não por acaso, a agenda da governança pública no Brasil vem sendo marcada pela colonialidade das ontologias,

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

epistemologias, metodologias e agendas neoclássicas de gestão dentro do campo de públicas, ambiente relevante para a propagação do poder e da colonialidade no Estado (Andion; Magalhães, 2021; Boullosa et al, 2021; Borges, 2000; Caldeira; Secchi, Firmino, 2023; Quijano, 2007; Mignolo, 2017). Destarte, os debates atuais sobre a gestão pública inserem as discussões sobre o tema da governança pública no Brasil, nas esferas municipal, estadual e federal do país. A governança pública tem sido entendida no campo gerencialista como a “nova resposta” aos problemas de ineficiência e ineficácia da Administração Pública, contudo, “é verdade esse bilhete?”²

O objetivo deste estudo é analisar a inserção da temática da governança pública no Brasil e sua recente institucionalização no Decreto n. 9.203/2017, a partir da proposta de redução sociológica de Guerreiro Ramos, que se dedicou a pensar a máquina pública e as políticas públicas a partir do contexto brasileiro e de um paradigma paraeconômico.

Este estudo reconhece a abordagem de Guerreiro Ramos como uma abordagem de inspiração para o pensamento decolonial, ao passo que contribui para o deslocamento da análise para um lugar de crítica e de repensar, dentro do campo de públicas, as estruturas que moldam as ações da Administração Pública. O deslocamento da decolonialidade tem apontado caminhos para o lugar da alteridade, da não homogeneização e não universalização das demandas, visando o atendimento do interesse coletivo que respeite as diferenças e especificidades do país, e tencionando os modelos hegemônicos de pensamento e práticas no campo de públicas (Boullosa et al, 2021; Dagnino, 2011; Filho; Eynaud, 2020; Lima; Gussi, 2021).

Compreende-se o alinhamento da redução sociológica com o campo decolonial ao passo que se propõe como um método de análise de concepções e fatos sociais, destinado a habilitar o estudioso a praticar uma transposição do conhecimento e de experiências de uma perspectiva para outra (Abdalla; Faria,

² "É verdade esse bilhete" é um meme das redes sociais que surgiu a partir de uma frase presente ao final de um bilhete escrito em 2018 por uma criança brasileira de 5 anos, para sua mãe, na tentativa de faltar à escola no dia seguinte. Após sua publicação nas redes sociais, o bilhete tomou grandes proporções de divulgação na internet, tendo sido usado inclusive em campanhas publicitárias de grandes organizações. O meme consiste em escrever uma mensagem falsa, finalizando-a com "é verdade esse bilhete". A utilização da frase do meme deve-se à análise crítica da narrativa da governança pública em um contexto neoliberal.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

2017; Ramos, 2024 [1954]). Por redução, o autor compreende a ideia de eliminar tudo aquilo que lhe é desnecessário, uma depuração. Para Ramos (2024) [1954] a redução sociológica pode ser descrita como uma atitude metódica, que obedece a regras e depura objetos. Parte do pressuposto de que a realidade social é dotada de sentido. Postula uma noção de mundo, ou seja, estabelece que consciência e objetos estejam relacionados.

A análise da temática da governança pública utilizou como base a redução sociológica de Ramos (2024) [1954], tal processo segue quatro dimensões principais: (i) Contextualização da produção científica; (ii) Valoração ético-política de tal produção; (iii) Equilíbrio de técnicas e métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos; e (iv) Busca por uma intervenção na realidade visando aprimorá-la. Trata-se, portanto, de uma abordagem perspectivista, porque entende que o sentido dado a um objeto só é possível dentro do seu contexto. Seus suportes são coletivos e não individualistas, na medida em que um ponto de vista é delineado pelo seu ambiente. Estabelece um procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira e é uma atitude que mostra os pressupostos históricos e sociais dos objetos, assim, embora seus suportes sejam vivências populares, a redução sociológica é atitude elaborada de percepção da realidade, inclusive, reconhecendo a colonialidade como limitador das possibilidades nacionais (Ramos, 2024 [1954]; Santos, 2003).

Este estudo tem foco em duas das quatro dimensões da redução sociológica: (i) Contextualização da produção científica; (ii) Valoração ético-política de tal produção. Pretende-se contribuir com o entendimento de uma governança pública que seja aproximada das racionalidades substantivas das dinâmicas da gestão social, a partir do deslocamento da agenda pública de gestão, para além da retórica gerencialista da coisa pública (Abdalla; Faria, 2017; Boullosa et al, 2021; Lima; Gussi, 2021; Ramos, 1989). Tal percepção estaria mais próxima da primazia do interesse coletivo no âmbito da atuação da Administração Pública ao planejar, executar, controlar e avaliar políticas públicas.

2. O PODER DA RETÓRICA GERENCIAL PRIVADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

As reformas da Administração Pública no Brasil têm se orientado pelas agendas internacionais e pelo dilema das crises de governabilidade ou ingovernabilidade e oferecem diagnósticos e sugestões para os problemas encontrados a partir da visão predominante do mercado (Diniz, 1998; Santos, 2003). Especialmente a partir da década de 1990, com a adoção das medidas do Consenso de Washington, diferentes dimensões que seriam importantes para a efetivação das mesmas, como demandas socioeconômicas, políticas, organizacionais e mesmo gerenciais vão se mediar apenas pelo tripé da eficiência, eficácia e efetividade em trade-offs com a política. Observa-se uma condução não dialógica das reformas, ainda que fatores exógenos e endógenos, inclusive aos interesses nacionais, apresentem relevância na forma que agenda pública é conduzida.

Borges (2000) aponta para uma contradição entre a mentalidade de mercado predominante e os imperativos de solidariedade de uma sociedade que apresenta como norte um amplo rol de direitos fundamentais e sociais revistos na Constituição Cidadã de 1988. Tal asserção baseia-se em uma percepção de que a mentalidade de mercado busca a maximização das curvas de utilidade, em detrimento da primazia do interesse público e coletivo que deveria ser assumido pelo ethos do homem público. Para o autor, a retórica neoliberal está permeada por contradições, que se reproduzem no cotidiano das organizações públicas, visto que, a conduta auto-interessada de políticos, burocratas e seus grupos de apoio resulta em uma série de efeitos indesejados, como a captura de políticas públicas por interesses privados, a oferta de serviços públicos em níveis socialmente ineficazes e a manipulação da política macroeconômica por agendas públicas populista, notadamente mesclando-se com o patrimonialismo ou neopatrimonialismo, modelos ainda imbricados na realidade brasileira (Faoro, 2021 [1958]; Motta, 1987; Santos, 2003; Schwartzman, 2015 [1975]).

Entretanto, ao invés de direcionar-se a uma ética do serviço público, a abordagem da escolha pública aceita a inevitabilidade do comportamento auto-interessado, a partir da lógica smithiana da "mão invisível", ela propõe a criação de um sistema de incentivos e penalidades que alinhe a busca pelo interesse individual ao benefício máximo da coletividade. Borges (2001) aponta

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

que, dentre as vertentes do pensamento neoconservador, a teoria da escolha pública teve notável influência nas agendas de governo, tal abordagem direciona ferramentas do positivismo neoclássico para analisar de forma utilitarista o processo político e realizar reformas na Administração Pública. Dessa feita, o processo político e sua “intromissão” nas transações de mercado são vistas como ameaças à liberdade individual e ao progresso econômico, enfatizando o discurso da eficiência gerencial privada, que invariavelmente conflita com a dimensão política da vida social, sobretudo na sua dimensão democrática. Em contraste, Polanyi (2011) argumenta que, como a mentalidade de mercado é um fenômeno relativamente recente, que surge das transformações sociais e culturais associadas ao advento do capitalismo, ao contrário do que sugere a escolha pública, o comportamento autointeressado de maximização não é inato ao ser humano, mas sim resultado de um longo processo de potencialização sociocultural.

Há que se observar, que os modelos de gestão pensados no Norte, e reproduzidos no sul global, apresentam o que Santos (2003) aponta como uma perspectiva de “unidade técnica”, ferramenta própria da globalização. Milton Santos argumenta que embora as sociedades modernas sejam marcadas por diferenças econômicas e sociais, prevalece uma abordagem de unidade técnica subjacente que conecta todas essas sociedades. Essa unidade técnica se refere às tecnologias, sistemas de produção e conhecimentos técnicos que estão presentes em todos os lugares, independentemente do nível de desenvolvimento. No entanto, para o pensador, essa perspectiva não significa que existe uma homogeneidade cultural ou econômica, pelo contrário, ele reflete que a globalização, ao mesmo tempo em que difundia a unidade técnica, também levava à diversidade e desigualdade. Enquanto os mesmos sistemas técnicos eram aplicados em diferentes lugares, suas consequências e impactos variavam, e variam, drasticamente. Tal discussão é relevante para pensar os modelos de Administração Pública que vêm sendo reproduzidos no sul global, sem a devida adaptação, ou redução sociológica, como propunha Guerreiro Ramos.

A decolonialidade no campo de públicas vem questionando a utilização destes modelos de Administração Pública, ao passo que consideram que o

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

contexto político, social, econômico e cultural de cada país não é único, e o que funciona em um lugar pode não ser adequado em outro (Boullosa et al; 2021; Lima; Gussi, 2021; Ramos, 1989). O uso irreflexivo de modelo e “pacotes” de gestão na Administração Pública resulta invariavelmente em ineficácia das políticas públicas desconexas das realidades locais, posto que não abordam os verdadeiros problemas enfrentados pela população, tornando-as ineficazes e até mesmo contraproducentes.

Modelos que não consideram as desigualdades existentes em um país podem agravar essas disparidades, políticas que funcionam bem em contextos de alto desenvolvimento econômico podem ampliar as lacunas entre ricos e pobres em países menos desenvolvidos, e podem funcionar para fins dos relatórios de prestação de contas, mas não se efetivam na substantividade da ontologia da política pública (Borges, 2000, 2001; Faoro, 2021 [1958]; Santos, 2003; Schwartzman, 2015 [1975]). Populações marginalizadas muitas vezes têm necessidades específicas que podem ser negligenciadas por modelos estrangeiros, ou pensados de forma homogênea, sem a perspectiva de gênero, raça, classe, geração e região. Isso resulta na exclusão desses grupos das políticas públicas e da participação cívica.

A Administração Pública absorve de forma constante a influência dos modelos de unidade técnica gerencialista. Em eventos públicos direcionados a gestores públicos, a participação de empresas privadas apresentando e negociando “pacotes” de gestão associados à tecnologia da informação, cuja aderência à lógica da res publica é questionável. Notadamente na era da ciência de dados e do machine learning, a Administração Pública necessita de um olhar crítico para os sistemas de governança para a coleta, sistematização e tratamento de grandes bases públicas, de interesse coletivo. O desenvolvimento de sistemas de aprendizagem e geração de conhecimento das organizações públicas têm características específicas que ontologicamente divergem da burocracia privada, em suas práticas e ethos organizacional (Gherard; Strati, 2014). O direcionamento dos dados e das análises que porventura são realizadas para planejar políticas públicas necessitam observar o interesse público em termos das diferentes variáveis que são utilizadas como base e análise e as que são marginalizadas na agenda pública. A burocracia,

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

em sua tez weberiana, tende a padronizar produtos, processos, atividades e práticas, quanto maior a padronização, mais “fácil” é a gestão, contudo, no âmbito das ciências sociais aplicadas no campo de públicas, nem tudo pode ser padronizado, ou manualizado, como prevê a perspectiva gerencialista, modelo de base neoclássica, próprios de práticas top-down de gestão (Ramos, 1989; Boullosa et al, 2021).

Lejano (2021) compreende que a política, como variável nas políticas públicas, transcende os modelos formais de racionalidade que caminham para a lógica do campo coletivo, onde os resultados das políticas emergem do trabalho e retrabalho das relações entre os atores políticos. Para além da racionalidade, ele pensa a relacionalidade no campo de públicas, complementando os regimes políticos convencionais, e que se aproximam do caráter tecnopolítico da Administração Pública. As políticas públicas devem ser um reflexo das necessidades e valores da sociedade local, e a imposição de modelos externos pode minar essa autonomia (Quijano, 2007; Mignolo, 2017). Soma-se a isso a dependência contínua de modelos de administração pública do norte global pode criar uma relação de dependência e perpetuar a ideia de que soluções internas não são viáveis. Isso pode encaminhar lacunas de desenvolvimento de capacidades locais. Além disso, cidadãos e organizações da sociedade civil podem resistir a políticas que percebem como estranhas ou não representativas de seus interesses, isso pode resultar em protestos, instabilidade política e falta de legitimidade das instituições governamentais, e tem-se percebido, por exemplo, que iniciativas como o orçamento participativo, perde a legitimidade popular em vista da adoção de processos unicamente burocráticos para fins de compliance (Borges, 2000).

De outro ponto, observando debates internacionais recentes sobre a agência privada nas dinâmicas de governança pública, Talesh (2022) observa, a partir de estudos empíricos, que cada vez mais, os processos de regulação da ação do Estado partem do mercado. O autor explica que as organizações privadas estão agora conduzindo o que constitui o conteúdo e o significado dos direitos legais públicos, originalmente criados por legisladores, tribunais e agências reguladoras. O que em um primeiro momento se configura como uma ação de baixo para cima e de maior participação da sociedade, na verdade

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

transparece uma preocupação com a primazia do interesse coletivo democrático em detrimento do interesse privado.

A decolonialidade na Administração Pública reflete sobre estes aspectos, de um ponto de vista crítico, observa com filtros epistemológicos os modelos externos, que vêm construindo instituições incapazes de pensar o interesse nacional, de se adaptar às mudanças locais ou de responder eficazmente às necessidades da população, afetando não apenas a governança, mas a governabilidade (Abdalla; Faria, 2017; Lejano, 2021). Tal crítica não é recente, Guerreiro Ramos já apontava os idos do desenvolvimentismo brasileiro a problemática da adoção de modelos estrangeiros sem a devida “redução” para a adequação às necessidades nacionais. Manoel, Braun Neto Andion (2023), refletem que o debate atual sobre governança, caminha por uma reconceituação do campo, visando construir pontes e possibilidades, que se mantenha alinhado com os valores democráticos do campo de públicas.

3. A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO “NOVO” MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

A governança corporativa surge como escola de gestão e como uma resposta às mudanças complexas e multifacetadas nas organizações, inicialmente no âmbito das organizações privadas, para lidar do conflito de agência e externalidades que abrangem sua atuação com públicos internos e externos (Ansell; Torfing, 2016; Kettle, 2000; Peters; Pierre, 2015). Segundo Kreuzberg e Vicente (2019), o avanço das pesquisas em governança corporativa é em parte atribuído ao advento das crises financeiras e escândalos corporativos dos anos 2000 e aos questionamentos sobre as práticas das empresas. Essa abordagem representa uma “evolução” dos conceitos tradicionais de administração e gestão, reconhecendo a necessidade de um modelo mais holístico e adaptável para lidar com os desafios modernos. No âmbito dos estudos organizacionais, tal modelo ainda se alinha com a base neoclássica, considerando-se uma das fases do gerencialismo (Buta; Teixeira, 2020).

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Outros fatores que fomentaram o desenvolvimento dos estudos e práticas de governança corporativa foram os processos de globalização resultou em desafios e oportunidades complexas, as empresas necessitavam lidar com cadeias de suprimentos globais, concorrência internacional e questões regulatórias transfronteiriças (Aguilera; Florackis; Kim, 2016). O avanço da tecnologia da informação transformou fundamentalmente a forma como as organizações operam, exigindo adaptação constante a novos sistemas, processos e modelos de negócios, que, contudo, não rompam com a retórica neoliberal. Segundo Al-Baidhani (2014), ao passo que tais variáveis (processos e tecnologia), mudaram, a sociedade também passou por mudanças significativas, incluindo uma maior demanda por responsabilização ambiental, demandas por transparência e responsabilidade social, e uma diversificação de valores e expectativas dos stakeholders.

Ao contrário do enfoque tradicional na maximização dos lucros para os acionistas, a governança destaca, em tese, a importância de todos os atores, incluindo funcionários, comunidades locais, clientes e o meio ambiente. Segundo Jreisat (2012), a governança corporativa enfatiza a transparência nas operações organizacionais e a prestação de contas pelos líderes, incluindo a divulgação de informações financeiras, ética nos negócios e comunicação aberta com os atores a fim de diminuir a assimetria de informação. Contudo, não se pode olvidar que tal agenda surge especialmente após escândalos corporativos e falhas de grandes empresas. Para Grindle (2017), as práticas de governança corporativa surgem para proteger os interesses dos acionistas, visando promover a transparência e minimizar os riscos. Historicamente, o modelo foi pensado e controlado por organismos internacionais, do norte global, em uma perspectiva de unidade técnica, de base neoclássica.

Nas organizações públicas, a governança surgiu com a mesma retórica da governança corporativa, como uma resposta à necessidade de maior eficiência, transparência e responsabilidade e combate à corrupção (Andion; Magalhães, 2021; Ansell; Torfing, 2022; Martins e Marini, 2010; Martins, 2011). Os governos buscaram adotar “boas” práticas de governança pública para aprimorar a prestação de serviços públicos e fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais e governabilidade. Contudo, como se

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

deu ao longo das reformas da Administração Pública, a perspectiva da governança pública não veio acompanhada de uma mudança na cultura organizacional e processos internos, muito menos à adaptação e adequação destas práticas ao contexto complexo do interesse público.

No Brasil, o debate sobre governança pública surge em meados da década de 1990, contexto da reforma inspirada no neoliberalismo, contudo, apenas se potencializa como modelo a partir dos anos 2000. As primeiras discussões surgem comparando dimensões de governabilidade, governança e reforma do estado (Diniz, 1996), sem ainda delimitar a governança como prática, mas como ontologia, contudo, a partir daí, discussões que se seguem se distanciam da discussão ontológica de se inserem no campo da gestão, no contexto de desenvolvimento organizacional, muito focados em eficiência e efetividade de políticas públicas, em termos, essencialmente, de controle e monitoramento (Boullosa et al, 2021; Martins, 2005); seguem-se então estudos sobre o desenvolvimento de cadeias de governança, valor público, a importância do papel das lideranças e até modelo de padronização de governança pública, também há um esforço considerável em pensar indicadores de governança pública e boas práticas de governança e governamentalidade (Amos, 2010; Martins; 2011).

Manoel, Braun Neto e Andion (2023), ao analisar os estudos sobre a governança pública no Brasil, sistematizaram a produção nacional, e identificaram diferentes compreensões sobre o termo, quais sejam, conformidade como prática, capacidades do Estado para governança e governabilidade, novo modelo de gestão pública e fenômeno. Os autores identificam o maior volume de pesquisas na ênfase da conformidade e integridade, alinhada com uma visão corporativa da governança em termos de boas práticas. As discussões mais críticas se dão nas discussões sobre capacidade de ação do Estado em relações às dinâmicas de governabilidade, cooperação e geração de valor público.

As discussões sobre a governança pública como novo modelo não alinham um consenso sobre a ruptura ou não com o NPM, ainda que se perceba uma evolução ao se agregar valores e princípios à gestão bem como trazer uma perspectiva mais horizontal e em rede da gestão pública. No

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

tocante à governança pública como fenômeno, os autores apontam a agenda de mudanças e reconfigurações que a governança pública abriga, bem como suas consequências para as políticas públicas. Uma mudança factual é a própria elaboração e sanção do Decreto n. 9.203 em 2017, e que, neste trabalho, é discutido como parte do modelo de gestão da governança pública implementado no Brasil.

Nesse sentido, autores como Andion e Magalhães (2021) e Caldeira, Secchi e Firmino (2023) articulam como o conceito de "governança pública" tem sido traduzido para a legislação brasileira, tratando-o equivocadamente como sinônimo de "governança corporativa" e "boa governança". Não por caso, ainda que não haja consenso entre os autores sobre a governança pública ser ou não um novo modelo, este estudo compreende que, no âmbito da gestão pública brasileira, a governança pública está alinhada epistemologicamente com o NPM, em sua quarta versão adaptada, considerando as anteriores o gerencialismo puro, consumerismo e Public service Oriented (Hood, 1995).

Este trabalho compreende, portanto, que no campo empírico das práticas, a governança pública vem sendo apropriada, ainda, pela agenda do NPM, haja vista que adere os conhecimentos da governança corporativa sem suficientes adequações ao ethos público ou mesmo, a uma perspectiva nacional de governança. De fato, a governança pública no Brasil tem sofrido com a interferência da governança privada e apresenta uma série de desafios e implicações críticas. A agência privada na esfera pública pode levar à captura do Estado por interesses econômicos específicos, em detrimento do bem-estar público, mantendo-se, evidentemente, uma aura de compliance e transparência (Boullosa et al, 2021; Lima; Gussi, 2021). Tal cenário tem, em vez de melhorar, pode agravar a desigualdade e a exclusão social, uma vez que as políticas tendem a favorecer os interesses privados em detrimento do interesse público, desconsiderando importantes atores na formação da agenda pública e mesmo na implementação da mesma (Andion; Magalhães, 2021).

Há especial atenção aos processos de tomada de decisão, muitas deles, realizadas fora do escrutínio público, dificultando a transparência substantiva e não apenas formal, já que os cidadãos não têm acesso às informações sobre quem está influenciando as políticas e de que maneira. A governança pública

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

apenas em sua instrumentalidade formal não alcança o interesse público quando decisões importantes são tomadas fora dos mecanismos democráticos, acarretando perda de confiança nas instituições democráticas e na participação cívica. Observa-se que a retórica gerencial privada absorvida na Administração Pública, sob esta nova linguagem, atende a uma interferência que discorre, não raro, sobre a privatização descontrolada de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, o que pode resultar em custos mais altos para os cidadãos, baixa qualidade de serviços e falta de acesso para os mais pobres, sem olvidar que muitas vezes prioriza o lucro sobre o bem-estar público. Isso pode levar ao desvio de recursos e investimentos que deveriam ser destinados ao desenvolvimento social, em vez de servir aos interesses de lucro das empresas.

Percebe-se, a partir de Boulosa et al (2021) e Caldeira, Secchi e Firmino (2022) uma invariável simplificação técnica da governança corporativa inserida na Administração Pública, de problemas públicos, a partir de soluções únicas padronizadas para todos os problemas. Borges (2000; 2001) e Lima e Gussi (2021), observam que, neste processo de absorção, sem adequação, da retórica corporativa ao ambiente público, desconsidera-se a complexidade dos desafios enfrentados, por exemplo, de mudança de cultura organizacional e processos de aprendizagem organizacional na Administração Pública – como se o mais importante é ter a cartilha e o manual. Ignora-se, neste processo, que o sucesso ou fracasso de uma governança está intrinsecamente ligado ao contexto específico em que está inserida, ou mesmo, como pontua Lejano (2021), nas relações que se estabelecem na política, para além da racionalidade weberiana. Ramos (2024 [1954]), já nos alertava, o que funciona em um lugar pode não funcionar em outro devido a diferenças culturais, políticas e socioeconômicas.

Há uma crença exagerada de que a boas práticas de governança corporativa per se pode transformar uma organização ou sociedade para melhor. Isso pode levar a uma busca obsessiva por "melhores práticas" sem considerar as nuances e limitações do ambiente em que são aplicadas. A governança pública, ontologicamente, nos traz uma importante perspectiva de atuação em rede, de horizontalidade, de participação dos atores envolvidos,

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

contudo, como tais práticas se consubstanciam em um contexto de problemas estruturais mais amplos em um país como o Brasil, afetado por complexas estruturas de colonialidade e desigualdade social históricas? Ignorar essas limitações pode levar a soluções superficiais e ineficazes (Faoro, 2021 [1958]; Schwartzman, 2015 [1975]). Observa-se um distanciamento das necessidades reais, que podem resultar em políticas e práticas que estão desconectadas das necessidades reais da sociedade. As decisões são tomadas com base em teorias e modelos abstratos, em vez de uma compreensão profunda das questões locais, bastando o relatório de prestação de contas para afirmar que a governança pública está sendo realizada. Percebe-se, ainda, que políticos e líderes, independente de vertentes políticas, podem ser atraídos pelo fetiche da governança porque parece oferecer uma solução fácil e rápida para problemas complexos. Isso pode levar a discursos políticos simplistas e promessas vazias.

O estudo de Buta e Teixeira (2020) evidencia que a compreensão sobre governança pública tem se delimitado ao seu caráter formal e de mensuração da mesma, posto que os estudos têm focado na manualização de práticas, especialmente no âmbito dos órgãos de controle interno e externo, qualidade de regulação, criação e validação de indicadores de governança pública, governo eletrônico eficiência e medidas de capacidade, níveis de transparência e corrupção.

Partindo de uma inspiração decolonial, atualmente a Administração Pública está permeada pelo "fetiche" da governança corporativa privada, um termo que descrevemos como uma tendência de atribuir à governança (corporativa) um poder quase mágico de resolver todos os problemas socioeconômicos. Essa ideia surge da crença excessivamente otimista de que boas práticas de governança, por si só, podem transformar uma sociedade ou uma organização, independentemente das circunstâncias e contextos mais amplos. No entanto, essa visão muitas vezes ignora as complexidades da realidade e os desafios reais que a governança enfrenta. Observa-se que este estudo atém-se a uma crítica da governança não em sua ontologia, mas à sua não adequação ao ethos público.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Nesse sentido, depreende-se que os estudos sobre governança pública iniciam-se pensando o papel da governança pública no âmbito da Administração Pública e suas relações com a governabilidade e o interesse público. Contudo, tal discussão caminha, no cotidiano da AdP, para discussões mais técnicas e instrumentais sobre a temática, no campo da conformidade e integridade, como se observa na análise o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

4. O DESLOCAMENTO DECOLONIAL DA GOVERNANÇA PÚBLICA A PARTIR DA REDUÇÃO SOCIOLÓGICA

A decolonialidade no campo do conhecimento tem suas raízes nas teorias e movimentos críticos que questionam as estruturas de poder, conhecimento e dominação que surgiram durante o período colonial e tem ampliado as discussões em todas as áreas de conhecimento, notadamente nas ciências sociais aplicadas e na Administração como campo do conhecimento (Abdalla; Faria, 2017; Boullosa et al, 2021). Ainda que seja uma temática aparentemente contemporânea, os estudos críticos que resultam na decolonialidade datam de meados do século passado, pensadores como Frantz Fanon, as teorias pós-coloniais de pensadores que criticam as narrativas eurocêntricas da história e da cultura, como Homi Bhabha, desempenharam um papel fundamental no questionamento das estruturas coloniais e na busca por uma nova ordem mundial, destacando como o conhecimento ocidental foi usado para justificar a colonização e como as culturas colonizadas foram representadas de maneira distorcida.

Nos anos de 1980, os estudos subalternos e de subalternidade de Gayatri Spivak e Ranajit Guha na Índia argumentaram que as vozes das classes subalternas foram silenciadas na história colonial e pós-colonial. Na América Latina, de 1990 em diante, os estudos de Aníbal Quijano, foram cruciais no desenvolvimento da teoria da modernidade/colonialidade, não é apenas um evento histórico, mas um sistema mundial de poder que ainda influencia as estruturas sociais, políticas e culturais. Outros pensadores como Walter Mignolo, Enrique Dussel, Arturo Escobar, Maria Lugones e outros,

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

ampliaram as ideias de Quijano e propuseram o pensamento decolonial como uma abordagem crítica para desafiar e dismantelar as estruturas de poder e conhecimento do norte global. No Brasil, as discussões decoloniais, ainda que não levassem este nome, já são empreendidas há mais de meio século, Guerreiros Ramos, Lélia Gonzalez, Paulo Freire e Milton Santos são exemplos de pensadores que já propunham outras matrizes e paradigmas de pensamento.

Na ciência, a perspectiva decolonial é uma prática interdisciplinar, e por isso tomamos mão dela para analisar a governança pública como processo, prática, normativo, visando descolonizar não apenas o conhecimento acadêmico, mas também as instituições e práticas sociais. O pensamento decolonial nos permite pensar ontologicamente a governança pública, em essência, permitindo ainda: questionar as ideias e valores ocidentais e do norte global como universais e superiores, reconhece a existência de múltiplos conhecimentos e formas de saber, valorizando os contextos locais, envolvendo um compromisso ético e político com a justiça social, a igualdade e a emancipação dos grupos historicamente marginalizados. Partimos, portanto, dos estudos de Guerreiros Ramos, especificamente da redução sociológica, como um ensaio para pensar a governança pública.

Há que se observar que Guerreiro Ramos deteve-se nos estudos da racionalidade substantiva na gestão, notadamente na gestão pública, considerando que a gestão burocrática puramente instrumental não pode alcançar o interesse coletivo, indo ao encontro de Polanyi (2011) e como futuramente reflete Borges (2000). Tais estudos fornecem bases, no Brasil, para a gestão social. A gestão social é uma abordagem que busca promover a participação ativa dos cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas e na resolução de problemas sociais, enfatizando a importância de uma visão mais ampla e integrada do desenvolvimento social, priorizando o bem-estar coletivo e a inclusão das camadas mais vulneráveis da sociedade (Dagnino, 2011; Lejano, 2021; França Filho; Eynaud, 2020; Lima; Gussi, 2021).

Ramos (2024) [1954] parte do pressuposto de que existe uma perspectiva brasileira para a sociologia, e reconhece a emergência de uma

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

consciência crítica da realidade nacional, verificada a partir das primeiras décadas do século XX. Alguns pensadores brasileiros passaram a desenvolver uma consciência crítica própria além dos reflexos coloniais, motivada pelo surgimento de certa infraestrutura (industrialização, urbanização e mudança nos hábitos de consumo) que promoveu, à sua maneira, uma autoconsciência coletiva. A consciência crítica, por sua vez, constitui-se na capacidade de um povo refletir sobre seus determinantes (p. 61), que é o que distingue a pessoa da coisa, é, nas palavras do autor, “a luta pela posse de um destino próprio” (p. 62), que implica em uma autodeterminação que não exclui o diálogo com aquilo que o autor chama de consciência universal. Ou seja, a consciência crítica coloca o autor coletivo em uma posição que não se confunde com o nacionalismo que exclui o universal. Para o autor, quanto mais uma população assimila hábitos de consumo, de forma crítica, tanto mais cresce uma consciência política, e maior se torna a sua pressão no sentido de obter recursos que lhe asseguram níveis superiores de existência (Ramos, 2024, [1954]).

Neste campo de discussão sobre uma consciência crítica nacional e paralelamente ao debate teórico-empírico sobre governança pública, em 2017, no Brasil, é publicado o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Inicialmente há que se observar que a figura legal do decreto, como normativo, divide opiniões, haja vista a memória do paradigma autoritário pela administração pública federal instituído o Decreto-Lei 200 de 1967, primeira tentativa de implementação do gerencialismo no Brasil (Bresser-Pereira, 2010). Certamente, é possível realizar uma crítica ao decreto como figura normativa em um Estado democrático de Direito. Os decretos podem ser vistos como ferramentas perigosas autoritárias, unilaterais, quando não há o devido equilíbrio de poderes e controle democrático sobre o Executivo, contudo, a maior crítica que pode ser realizada ao decreto, como ato legal, é a falta de debate democrático, sem o crivo dos outros poderes e mesmo da sociedade civil, o que significa que não há debate público ou representação dos cidadãos, o que também evidencia as heranças autoritárias

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

da formação do Estado brasileiro (Borges, 2000; (Faoro, 2021 [1958]; Schwartzman, 2015 [1975]).

Tal perspectiva pode encaminhar a decisões que não refletem os interesses e necessidades da população, ou mesmo, no caso da governança pública, da visão teórico-empírica dos especialistas sobre a temática. A capacidade do Executivo de emitir decretos, especialmente em contextos políticos específicos, pode encadear a concentração excessiva de poder nas mãos de poucos, enfraquecendo o princípio de separação de poderes que é fundamental para uma república democrática. O decreto, portanto, não se valida como ato democrático em uma discussão sobre governança pública, visto que exige a participação, ontologicamente, dos atores, afinal, para quem é esta governança?

A redução sociológica de Guerreiro Ramos propõe um método sociológico nacional, trata-se de um exercício para pensar a reflexão sociológica brasileira como condição das estruturas de desenvolvimento nas quais o Brasil se encontrava há época da elaboração do trabalho. Há que se observar que, neste estudo, compreendemos a redução sociológica como epistemologia e não como método. Para Ramos (2024 [1954]) a redução sociológica é um modo de pensar concepções e fatos sociais, destinado a habilitar o estudioso a praticar “a transposição do conhecimento e de experiências de uma perspectiva para outra.” (p.54). Por redução, o autor compreende a ideia de eliminar tudo aquilo que lhe é desnecessário, uma depuração, o desenvolvimento compreende “a promoção mediante a qual as regiões e nações passam de uma estrutura a outra superior” (p. 149), tais estruturas elevadas são aquelas capazes de liberar a mão de obra do setor primário e transferi-la para o secundário.

Para Ramos (2024 [1954]) a redução sociológica pode ser descrita como uma atitude metódica que obedece regras e depura objetos. Parte do pressuposto de que a realidade social é dotada de sentido. Postula uma noção de mundo, ou seja, estabelece que consciência e objeto estão relacionados. É perspectivista, porque entende que o sentido dado a um objeto só é possível dentro do seu contexto. Seus suportes são coletivos e não individualistas, na medida em que um ponto de vista é limitado pelo seu contexto. Estabelece um

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira e é uma atitude que mostra os pressupostos históricos e sociais dos objetos, assim, embora seus suportes sejam vivências populares, a redução sociológica é atitude elaborada de percepção da realidade. Uma importante reflexão do autor é sobre a própria ideia de desenvolvimento, para Ramos (2024 [1954]), a avaliação do desenvolvimento deve seguir critérios que caminhem além do cálculo econômico, assim, o desenvolvimento está sim relacionado aos aspectos econômicos, mas também está relacionado a melhorias nos níveis de condição de vida dos indivíduos. Ramos (1996) estabelece algumas leis a serem observadas ao adotar-se o método da redução sociológica:

a) Lei do comprometimento: nos países periféricos, a ideia e a prática da redução sociológica somente podem ocorrer ao cientista social que tenha adotado sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com o seu contexto. A redução sociológica, portanto, só ocorre quando o estudioso de um país periférico estiver conscientemente engajado com seu contexto, ou seja, não há ciência imune aos condicionamentos, compreendendo a visão de mundo como uma visão de uma época e de uma nação (Ramos, 2024 [1954]);

b) Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira: toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária. Assim, uma teoria, um conceito e uma técnica são criados para atender a uma intencionalidade, visto que “ao utilizarmos um objeto ou produto, sem reduzi-lo, somos envolvidos pela intencionalidade de que é portador” (Ramos, 2024 [1954], p. 122). É, portanto, a própria sociedade que deve impor ao sociólogo seus objetos, e a produção teórica estrangeira deve ser condicionada aos fatos particulares desta sociedade.

c) Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência: admite-se a universalidade da ciência tão somente no domínio dos enunciados gerais, assim, apenas se reconhece a universalidade no domínio dos enunciados gerais. Para o autor, os cientistas integram uma rede de trocas, que é universal, e ocupam um mesmo campo semântico com um repertório de enunciados amplamente aceito e compartilhado. Fora isto, a sociologia é nacional, na medida em que seus sociólogos são motivados por uma nova

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

condição social, não colonial, à qual são convocados a responder. Esta sociologia nacional, entretanto, não se reduz a uma sociologia aplicada; e

d) Lei das fases: à luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra. A fase em que se encontra uma sociedade interfere nas possibilidades da redução sociológica. Ramos (2024 [1954], p. 142) reflete que o “fenômeno social total” depende do pensamento em termos de fase, fundamenta-se na categoria de totalidade, logo, a fase é uma totalidade histórico-social, cujas partes estão dialeticamente relacionadas.

Dessa forma, utilização da abordagem de inspiração pós-colonial (ou decolonial) de Guerreiro Ramos prevê que os esquemas de prioridades das teorias pensadas no norte e no contexto europeu não induzem a realidade brasileira periférica, em sua totalidade, daí, a necessidade de pensar uma assimilação crítica dos conhecimentos sobre governança pública no Brasil. Neste estudo, tal redução busca assimilar apenas o que for vantajoso e adequado à análise do fenômeno. Assim, a redução sociológica do pensamento sobre governança pública no Brasil, passou por uma seleção, em seguida por uma reflexão, para, por fim, serem aplicadas em proposta ontológica de governança pública alinhada à gestão social. Para Ramos (2024 [1954]), tal processo segue quatro etapas principais: (i) Contextualização da produção científica; (ii) Valoração ético-política de tal produção; (iii) Equilíbrio de técnicas e métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos; e (iv) Busca por uma intervenção na realidade visando aprimorá-la.

Tal processo de redução é um desafio patente para o pesquisador, não se ousa aqui atingir a perfeição do processo de redução sociológica do conhecimento sobre governança, mas, principalmente, pensar tais abordagens de forma substantiva no contexto brasileiro. Tal etapa foi elaborada na análise da produção científica no contexto e no estado da sociedade em que foi elaborada, na contextualização da produção científica, relaciona-se com as leis do comprometimento e das fases foi realizada considerando a reflexão sobre o paradoxo da retórica neoliberal ao lidar com a gestão da coisa pública. Assim, reconhecem-se os traços que podem ser utilizados no contexto subalterno, selecionando apenas o que for condizente com a realidade do contexto. Nesse

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

sentido, nesta etapa inicial o estudioso deve reconhecer, dentro do possível, as condições subjetivas e objetivas do contexto em que o conhecimento foi produzido, abrangendo condições socioeconômicas, culturais, históricas, entre outras.

A segunda etapa, de valoração ético-política da produção científica relaciona-se com a busca pelos pressupostos conceituais que fomentaram as reflexões realizadas pelos(as) estudiosos(as). Nesse sentido, para Ramos (2024 [1954]), noções do que é o mundo e perspectivas influenciam na produção científica. Tal análise segue lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência e a lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira, visto que, a partir de tal observação, devem ser considerados pertinentes apenas o que for de conteúdo geral da ciência e o que for adequado ao contexto analisado. A terceira etapa, equilíbrio de técnicas e métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos. Considerando que este ensaio preza inicialmente por uma análise bibliográfica e documental. Contudo, elenca-se aqui a importância da análise do fenômeno é melhor assimilada a partir de diferentes formas de observação, daí, a busca por diferentes tipos de métodos, de natureza qualitativa e quantitativa, permite uma compreensão mais próxima da realidade do fenômeno, considerando que a pesquisa social sempre é uma aproximação. Por fim, a quarta etapa, que busca realizar uma intervenção na realidade visando aprimorá-la, é a culminância da redução sociológica que permite a aplicação do conhecimento científico depurado e adequado ao contexto, especialmente o contexto pós-colonial subalterno e periférico.

Este ensaio se detém à análise do Decreto n. 9.203/2017 nas dimensões de (i) Contextualização da produção científica e de (ii) Valoração ético-política de tal produção da redução sociológica em Guerreiros Ramos. Considerando tais dimensões, analisamos alguns pontos que são apresentados no texto do dispositivo legal do Decreto n. 9.203/2017, que institui a política de governança pública no país. O texto sancionado e publicado no Diário Oficial da União apresenta 21 artigos, que já passaram por mais de sete alterações, entre revogações e inclusões.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Quanto à estrutura do texto, o mesmo guarda a neutralidade e formalidade, típica de documentos oficiais e decretos governamentais. Do ponto de vista conceitual, o normativo abriga definições sobre "governança pública", "valor público", "alta administração" e "gestão de riscos", contudo, detém-se a uma conceituação técnico-instrumental destas capacidades. Também apresenta uma lista de princípios e diretrizes da governança pública, como capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, entre outros, indicando alinhamento com a literatura produzida no exterior, no âmbito da concepção gerencialista de Administração Pública.

O decreto destaca a responsabilidade da alta administração na implementação e manutenção de mecanismos de governança. Isso sugere uma ênfase na importância do comprometimento das lideranças em garantir a efetividade da governança, cria espaços de tomada de decisão, comitês, que, contudo, são convidados a participar a critério discricionário da alta administração. De fato, a criação do Comitê Interministerial de Governança é um dos pontos centrais do decreto, ele tem a função de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança, isso demonstra uma tentativa de centralizar e coordenar os esforços de governança em nível federal. Outra preocupação é com os mecanismos como liderança, estratégia e controle, além da implementação de controles internos e gestão de riscos, alinhando-se com a perspectiva do NPM de eficiência e a transparência na gestão pública.

As atualizações pelo Decreto nº 9.901 de 2019 caminham na mesma direção, apenas ajustando pormenores da política de governança, no sentido da conformidade, contudo, sem instituir processos horizontais e mecanismos de participação social, ou, no mínimo, de aprendizagem organizacional e mudança de cultura organizacional para a governança pública. O decreto mantém a crença gerencialista e certo fetiche, ou sedução, na suficiência dos manuais de integridade para efetivar uma política pública. Os processos de tomada de decisão se mantêm top-down e influenciam toda a cultura da governança do país, inclusive em níveis estadual e municipal, ou seja, uma governança pública pró-forma, apenas na instrumentalidade, e não em substância.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Nesse sentido, analisando a governança pública como paradigma de gestão na Administração Pública, seu alinhamento ético-político deveria estar em consonância com a gestão social, e não com a burocracia privada. No campo de conhecimento da Administração, dentre os modelos de gestão existentes e praticados, a gestão social é a que mais se alinha com a perspectiva e ethos do interesse público, visto que preza por maior participação direta dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas, valorização da construção coletiva de soluções para problemas sociais e integração entre Estado e sociedade civil. Ainda reconhece a importância das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais na formulação e implementação de políticas, promovendo parcerias entre o Estado, organizações sociais e comunidades para fortalecer as ações e relações sociais entre os diversos atores (Dagnino, 2011; França Filho & Eynaud, 2020; Serva, 2023).

A perspectiva da gestão social prioriza ações preventivas para evitar problemas sociais antes que eles se tornem crises, baseia-se em princípios dos direitos humanos para garantir a igualdade de oportunidades e o respeito à diversidade. Quanto ao aspecto da governança a gestão social busca reduzir as desigualdades sociais e promover a inclusão de grupos marginalizados ao passo que defende a transparência nas ações governamentais e na gestão de recursos públicos, com prestação de contas à sociedade sobre as políticas implementadas e seus resultados, não apenas do ponto de vista do compliance, mas do ponto de vista do valor público.

A perspectiva da gestão social no campo da governança pública preza por conselhos de políticas públicas, como espaços de participação cidadã na formulação e monitoramento de políticas, processos em que os cidadãos decidem como uma parte do orçamento público será utilizada em suas comunidades. Para além disso, a gestão social é mais comprometida com a formação e processos de aprendizagem coletiva, como parte da cultura organizacional, visão necessária à cultura da governança pública. O deslocamento das discussões sobre governança pública para a gestão social é ação necessária a fim de se alcançar uma governança pública substantiva.

A Administração Pública pode se beneficiar ao se aproximar mais da gestão social do que da gestão burocrática privada em vários aspectos.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Guerreiro Ramos, em sua obra de 1981, “A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações”, propõe um paradigma paraeconômico onde se enfatiza resultados sociais e econômicos, e não um em detrimento do outro, prioriza os resultados sociais e o bem-estar da comunidade, enquanto a gestão burocrática privada muitas vezes está mais centrada nos lucros e eficiência financeira.

O paradigma paraeconômico proposto por Guerreiro Ramos encontra convergência com a proposta da gestão social e resgata a importância do debate sobre a racionalidade nos estudos organizacionais. A sociedade multicêntrica prevista por Ramos (1989) prevê um modelo orientado para a comunidade ou para o individualismo, uma delimitação organizacional no qual o mercado é um enclave social legítimo e necessário, contudo, limitado e regulado.

O modelo propõe uma sistemática de superar o paradigma unidimensional da vida individual e coletiva, permitindo um espectro variado de alternativas. Seus estudos sobre a racionalidade substantiva encaminham uma agenda praticada na gestão social, que está mais alinhada com as demandas e necessidades da população, garantindo que os serviços públicos atendam às expectativas e contribuam para a qualidade de vida dos cidadãos. Tal modelo promove mais a participação ativa dos cidadãos nas decisões públicas, incentivando a democracia participativa e a co-criação de políticas. Ao contrário da rigidez burocrática, a gestão social permite maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças sociais e às demandas emergentes. Além de fomentar uma visão de longo prazo na Administração Pública, a aproximação com as perspectivas da gestão social permitiria o real desenvolvimento da agenda de desenvolvimento sustentável, buscando equilibrar as necessidades atuais com as futuras, preservando recursos naturais e promovendo a responsabilidade intergeracional.

A gestão social adota um planejamento mais estratégico e integrado, considerando não apenas os aspectos imediatos, mas também as consequências em longo prazo das políticas públicas, estando, portanto, mais alinhada com a governança pública e do valor público. A governança pública substantiva se aproximaria da sua função social, pois estaria logicamente

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

inter-relacionada com a ação coletiva e a primazia do interesse público, calcada em valores e não apenas em pilares de governança corporativa privada.

5. CONSIDERAÇÕES QUE EMERGEM

Este ensaio buscou lançar bases para uma crítica aos modelos de governança pública que vêm sendo reproduzidos e por isso se pergunta inicialmente se este modelo governança pública, já amplamente divulgado e manualizado, é de fato real, em essência, substantivo em suas práticas, ou um fetiche, uma tentativa opaca de implementação da governança pública. Tal discussão parte de um questionamento sobre a retórica neoliberal e como ela influencia o pensamento auto-interessado que não se coaduna com o interesse coletivo na gestão da res publica e caminha para o pensamento decolonial de crítica ao universalismo imposto pelo norte global sob a retórica da unidade técnica.

A partir da análise proposto por Guerreiro Ramos, é possível principalmente perceber que os modelos atuais de governança pública se aproximam dos modelos de burocracia privada neoclássica quando deveria se aproximar da perspectiva da gestão social. As reformas da Administração Pública no Brasil, impulsionadas pelo paradigma do New Public Management, desde a década de 1990, adotaram sem questionamentos as perspectivas estrangeiras de gestão pública. Este movimento teve um profundo impacto na maneira como as políticas públicas são planejadas, executadas, controladas e avaliadas. Ao se posicionar como um modelo de gestão "universal", o NPM pavimentou o caminho para o gerencialismo no Brasil, trazendo consigo uma variedade de abordagens gerenciais mais alinhadas à lógica da burocracia privada do que ao ambiente da Administração Pública propriamente dita. A hegemonia das agendas dos organismos multilaterais internacionais no campo das políticas públicas demonstra uma forte influência da retórica neoliberal, que prega a ineficiência do Estado. Assim, a agenda da governança pública no Brasil tem sido moldada por uma "colonialidade" das ontologias, epistemologias, metodologias e agendas neoliberais dentro do campo das políticas públicas, para fins apenas de compliance.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 10, n. 1, jan/jun. 2025, pp. 202-231.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

A partir da proposta de valoração ético-política da governança pública no Brasil baseada no pensamento de Guerreiro Ramos, o presente estudo contribui para as seguintes compreensões: (i) a recente institucionalização da política de governança pública pelo Decreto n. 9.203/2017, apenas instrumentaliza uma discussão que é essencial para o dever das políticas públicas no Brasil, sem discussões ontológicas ou debate público sobre a temática; (ii) a própria lógica da burocracia privada distancia-se da adoção real de uma governança pública, e por isso, o estudo propõe a aproximação da governança pública coma gestão social e dialógica; e (iii) propõe-se um deslocamento decolonial da agenda pública de gestão, indo além da retórica neoliberal de administração pública, desenvolvendo práticas de aprendizagem e mudança da cultura organizacional para a governança pública. A aproximação com a gestão social é uma proposta reflexiva sobre o ethos que deveria guiar a governança pública no Brasil, proposta abrigada nas reflexões de Guerreiro Ramos em seus estudos sobre organizações substantivas (Ramos, 1989), portanto, neste ensaio, a gestão social surge em caráter propositivo, e suas relações se devem à sua orientação mais substantiva da agenda pública e da Administração Pública.

Essa visão busca colocar em primeiro plano o interesse coletivo na atuação da Administração Pública, especialmente no que diz respeito ao planejamento, execução, controle e avaliação das políticas públicas. Este enfoque não apenas reconhece as limitações impostas pela colonialidade, mas também busca superar os modelos hegemônicos de pensamento e práticas no campo das políticas públicas, rumo a uma gestão mais inclusiva e sensível às diversidades do país, somente assim, a mensagem da governança será real.

REFERÊNCIAS

Abdalla, M. M.; Faria, A. (2017). Em defesa da opção decolonial em administração/gestão. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(4), 914-929. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395155249>

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública, Edição Especial Comemorativa*, p. 67-86.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Aguilera, R. V.; Florackis, C.; Kim, H. (2016). Advancing the corporate governance research agenda. In: *Corporate Governance: An International Review*, 24(3), 172-180. <https://doi.org/10.1111/corg.12167>

Al-Baidhani, A. M. (2014). Review of corporate governance bundle. *Corporate Ownership & Control*, 11(4), 236-241. <https://doi.org/10.22495/cocv11i4c2p1>

Amos, K. (2010). Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*. São Paulo. v. 36, n. especial, p. 023-034.

Andion, C. (2023). Social innovation, experimentalism and public governance: An ethnographical approach to study public arenas in the city. In: *BAR - Brazilian Administration Review*, 20(2), e220124. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2023220124>

Andion, C.; Magalhães, T. (2021). (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. *Sociedade e Estado*, v. 36, n. 2, p. 513-534. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020007>

Ansell, C.; Torfing, J. (2016). Introduction: theories of governance. *Handbook on theories of governance*, pp. 1-18. Edward Elgar Publishing.

Borges, André (2000). Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: Contradições da Resposta Conservadora à "Crise de Caráter" do Estado. *Dados*, vol.43 n.1 Rio de Janeiro 2000. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000100004>

Borges, André (2001). Democracia versus eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 53, p. 159-206. São Paulo. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008>

Boullosa, R.F.; Oliveira, B.; Araújo, E. T.; Gussi, A. F. (2021). Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, 10(1), e100521. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202110005>

Buta, B. O.; Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Revista Organizações & Sociedade* 2020, 27(94), 370-395.

Bresser-Pereira, L. C. (2010). Democracia, estado social e reforma gerencial. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, p. 112-116.

Caldeira, D. M.; Secchi, L.; Firmino, S. I. (2023). New development: Public governance in the discursivity of the Brazilian government—a reflection on conceptual reduction. *Public Money & Management, Taylor & Francis Journals*, vol. 43(2), pages 194-196, February. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2113630>

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Dagnino, R. (2011). Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. In: E. A. Benini, M. S. de Faria, H. T. Novaes, & R. Dagnino (org.) *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões.

Dellagnelo, E. L., & Da Silva, C.L. M. (2000). Novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? *Revista Organizações & Sociedade*, 7(19), 19-33.

Diniz, Eli. (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90". *Dados*, vol. 38, n. 3.

Faoro, R. (2021) [1958]. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Companhia das Letras, 832p.

Figueiredo, M. D. (2015). Intencionalidade incorporada: intersecção entre a diversidade e os estudos das práticas organizacionais. *Revista Gestão & Conexões*, 4(1), 20-44.

Filho, G. C. F., & Eynaud, P. (2020). *Solidariedade e organizações: pensar uma outra organização*. Salvador: Edufba; Ateliê de Humanidades.

Gherardi, S.; Strati, A. (2014). *Administração e aprendizagem na prática*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Grindle, M. S. (2017). Good governance, R.I.P.: A critique and an alternative. *Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1), 17-22. doi:10.1111/gove.12223

Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 93–109.

Jreisat, J. (2012). *Globalism and comparative public administration Boca Raton: CRC*.

Kettle, D. F. (2000). *The global public management revolution*. Washington DC: The Brookings Institution.

Kreuzberg, F.; Vicente, E. F. R. (2019). Para onde estamos caminhando? Uma análise das pesquisas em governança corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 23, n. 1, p. 43 – 66, jan. / fev. 2019. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2019170381>

Lejano, R. (2021). Relationality: An alternative framework for analysing policy. *Journal of Public Policy*, 41(2), 360–383. <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000057>

Lima, A. C.; Gussi, A. F. (2021). Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

políticas públicas. AVAL – *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, dezembro vol.6, no. 2021.

Manoel, A.; Braun Neto, José; Andion, M. C. M. (2023). *Os estudos sobre governança pública no Brasil: análise da produção científica e proposta de agenda de pesquisa*. In: ENCONTRO DA ANPAD, 47., 2023, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2023. Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/event/ Acesso em: 16 set. 2024.

Martins, H. F.; Marini, C. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010.

Martins, H. F. (2011). Um composto de governança pública. *Revista Governança Social IGS*, Belo Horizonte, ano 4, ed. 10, maio/jul.

Martins, H; Mota, J. P.; Marini, C. (2019). Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública. *Cad. EBAPE.BR*, v. 17, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2019.

Mignolo, W. (2017). Colonialidade: O lado obscuro da modernidade. Traduzido por Marco Oliveira. *RBCS* Vol. 32 nº 94 junho/2017: e329402.

Motta, P. R. (1987). Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 4, p. 31-61.

Peters, B. G.; Pierre, J. (2015). Governance and policy problems: Instruments as unitary and mixed modes of policy intervention. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(4), 224-235. doi:10.1080/23276665.2015.1117179

Polanyi, Karl. (1980) [1944], *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

Quijano, A. (2007). "Coloniality and modernity/rationality". *Cultural Studies*, 21 (2-3): 22-32.

Ramos, A. G. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Ramos, A. G. (2024) [1954]. *A redução sociológica*. São Paulo. Ubu Editora; 1ª edição (22 abril 2024).

Santos, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Schwartzman, S. (2015) [1975]. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. rev. e amp. Editora Campus, 1988 (2. edição, 1982). Disponível em: . Acesso em: 28 mar. 2014.

Soares. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos

Scherer-Warren, I. (2006). *Das mobilizações às redes de movimentos sociais*. *Sociedade e Estado*, 21(1), 109-130.

Serva, M. (1997). A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. In: *Revista de Administração de Empresas*, 37(2), 19-30.

Serva, M. (2023). *Análise pragmatista de organizações*. *Revista Era*, 63(1), 1-22. (1), 1-22.

Talesh, S. (2022). Public law and regulatory theory. *Handbook on theories of governance*, pp. 104-117. Edward Elgar Publishing.