



Governança, Sistemas e Capacidades Estatais: Perspectivas de Inter-Relações para Estudos no Campo da Administração Pública

Governance, Systems, and State Capacities: Perspectives on Interrelations for Studies in the Field of Public Administration

Gobernanza, Sistemas y Capacidades Estatales: Perspectivas de Interrelaciones para Estudios en el Campo de la Administración Pública

Neusa Maria Ravaroto ¹

Estela Najberg ²

Resumo

Este ensaio explora os conceitos de governança e de capacidades estatais, analisando-os à luz da Teoria dos Sistemas. Seu objetivo foi compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas. Para isso, realizou-se uma revisão de literatura, por meio da análise crítica de produções científicas que tratam do tema da governança pública, das capacidades estatais e das principais implicações da abordagem teórica de sistemas para as questões centrais do debate sobre governança. Neste sentido, verificou-se que a governança tem sido abordada como perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação de políticas públicas em ambientes cada vez mais complexos, ao passo em que as capacidades estatais podem ser consideradas causa e resultado de arranjos de implementação de políticas públicas mais eficientes. Esse ensaio teórico sugere a Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança como ferramenta analítica para apoio aos agentes públicos no processo de estruturação de capacidades, modos e arranjos de governança, visando à promoção de capacidades de resposta em políticas públicas. Espera-se que esta abordagem possa ser empregada como base teórica para estudos empíricos relacionados ao tema.

¹ Doutoranda em Administração. Universidade Federal de Goiás. Goiânia, Goiás, Brasil.

E-mail: neusa@ravaroto.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2726-6912>

² Pós-doutora em Administração. Universidade Federal de Goiás. Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: estela@ufg.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2852-4442>





Palavras-chave: Governança. Capacidades Estatais. Políticas Públicas.

Abstract

This essay explores the concepts of governance and state capacities, analyzing them through the lens of Systems Theory. Its objective was to understand how the interrelations between governance, systems, and state capacities can be addressed from the perspective of strengthening response capacities in public policies. To achieve this, a literature review was conducted through a critical analysis of scientific works on public governance, state capacities, and the main implications of the systems theory approach for the core issues in governance debates. In this regard, governance has been approached as a strategic perspective to address the challenges of coordinating public policies in increasingly complex environments, while state capacities can be considered both a cause and a result of more efficient public policy implementation arrangements. This theoretical essay suggests the Strategic Capabilities Approach in Complex Governance Systems as an analytical tool to support public agents in structuring capacities, governance modes, and arrangements, aiming to enhance response capacities in public policies. It is expected that this approach can serve as a theoretical foundation for empirical studies related to the topic.

Keywords: Governance. State Capacities. Public Policies.

Resumen

Este ensayo explora los conceptos de gobernanza y capacidades estatales, analizándolos a la luz de la Teoría de Sistemas. Su objetivo fue comprender cómo las interrelaciones entre las perspectivas de gobernanza, sistemas y capacidades estatales pueden abordarse desde la perspectiva del fortalecimiento de las capacidades de respuesta en las políticas públicas. Para ello, se realizó una revisión de la literatura mediante el análisis crítico de producciones científicas sobre gobernanza pública, capacidades estatales y las principales implicaciones del enfoque teórico de sistemas en los temas centrales del debate sobre gobernanza. En este sentido, se identificó que la gobernanza se ha abordado como una perspectiva estratégica para afrontar los desafíos de la coordinación de políticas públicas en entornos cada vez más complejos, mientras que las capacidades estatales pueden considerarse tanto causa como resultado de arreglos de implementación de políticas públicas más eficientes. Este ensayo teórico propone el Enfoque de Capacidades Estratégicas en Sistemas Complejos de Gobernanza como una herramienta analítica para apoyar a los agentes públicos en la





estructuración de capacidades, modos y arreglos de gobernanza, con el objetivo de promover capacidades de respuesta en las políticas públicas. Se espera que este enfoque pueda emplearse como base teórica para estudios empíricos relacionados con el tema.

Palabras clave: Gobernanza. Capacidades Estatales. Políticas Públicas.

Introdução

As transformações vivenciadas pela sociedade nas últimas décadas, nas formas de pensar, de se organizar e atuar em diferentes questões, têm influenciado profundamente o ambiente organizacional e as maneiras como os Estados atuam e se relacionam. Nesse contexto, o fortalecimento da democracia e a maior cobrança pela eficiência, eficácia e efetividade na entrega de políticas públicas exigem novas estratégias de relacionamento e de gestão na Administração, o que justifica os vários esforços impulsionados na atualidade no sentido de orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações públicas.

Diante disso, o presente estudo explora os conceitos de governança e de capacidades estatais, analisando-os à luz da Teoria dos Sistemas, a fim de responder à seguinte questão: Como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser tratadas visando o fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas?

Diversos estudos sugerem que o êxito da coordenação e implementação de políticas públicas, pelo menos em parte, pode ser tributado ao seu modelo de governança (Meuleman, 2008; Howlett & Ramesh, 2014; Capano, Howlett & Ramesh, 2015; Cavalcante & Pires, 2018). Dentre tais estudos identificam-se duas principais perspectivas: uma que parte da crítica às perspectivas da governança como um conjunto de prescrições formais e outra que se dirige à compreensão da governança como uma perspectiva analítico-operacional, com enfoque dinâmico e estratégico e, portanto, mais adequada aos desafios contemporâneos da Administração Pública (Cavalcante & Pires, 2018; Capano, *et al.* 2015).

Dentre aquelas com enfoque analítico, há indicações acerca da necessidade de um metamodelo que, diferente de prescrever formatos organizacionais padronizados para todos os órgãos públicos, possa disponibilizar ferramentas de apoio aos gestores para análise de forma estratégica dos formatos e estratégias utilizados e das alterações que precisam ser adotadas para a melhoria das entregas públicas (Cavalcante & Pires, 2018). O desafio consiste em ofertar caminhos práticos para que os agentes governamentais possam pensar a





estruturação dinâmica desses modelos, levando em consideração as características específicas de cada política, do contexto e dos seus ambientes político-institucionais.

Os estudos indicam ainda, que a capacidade estatal tem se relacionado com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil tem sido condição chave para a efetividade e legitimidade dos governos, especialmente em ambientes complexos que demandam soluções, por vezes também complexas, e exigem capacidades das burocracias estatais que vão além de questões de habilidades técnicas, alcançando também, competências político-relacionais e de governança. Neste campo, as capacidades estatais podem ser abordadas como causa e também como resultado em arranjos de governança (Capano *et al*, 2015).

De um lado, considera-se que implementar a governança em ambientes complexos requer capacidades para projetá-la de modo a permitir que indivíduos e organizações possam melhor estruturar e implementar arranjos e processos de governança. Neste escopo, o pensamento sistêmico é sugerido como uma capacidade crítica para indivíduos envolvidos com a estruturação e condução de arranjos e estratégias de governança de sistemas complexos. De outro lado, considera-se que os arranjos de governança são indutores de capacidades estatais e, por sua vez, diferentes tipos e níveis de capacidades estatais afetam diferentemente o desempenho e os resultados de políticas públicas.

Este artigo explora, portanto, as implicações que o enfoque sistêmico tem para os indivíduos e organizações desafiados pelo cenário mutável da governança moderna de sistemas complexos. O objetivo deste ensaio é compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas, termo utilizado neste estudo em referência à capacidade efetiva das instituições públicas darem resposta a demandas e problemas da sociedade.

A relevância deste estudo se justifica diante da importância e do crescente debate sobre a governança e sobre os desafios enfrentados pelas organizações públicas na entrega de resultados à sociedade. Para desenvolvê-lo, realizou-se uma revisão de literatura, por meio da análise crítica de produções científicas que tratam dos temas abordados.

Além desta seção introdutória, este artigo apresenta na segunda seção os principais conceitos e vertentes de análise da literatura em torno dos temas da governança, das capacidades estatais, do inter-relacionamento desses temas e da teoria dos sistemas como base para a governança e capacidades estatais. Na seção 3 apresenta-se o método utilizado para





realização do estudo e na seção 4, como resultado do estudo, apresenta-se a proposta da Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança como ferramenta analítica para apoio aos agentes públicos no processo de estruturação de capacidades, modos e arranjos de governança, visando à promoção de capacidades de resposta em políticas públicas. Por fim, na seção 5 são apresentadas as considerações finais sobre o tema em questão.

Referencial Teórico

2.1 Governança: da Origem à Abordagem Estratégica do Conceito na Administração Pública

Os desafios enfrentados pelos Estados a partir das últimas décadas do século 20, como a crise internacional e fiscal, as transformações sociais e as novas relações globais, têm trazido novas demandas à Administração Pública, especialmente, relacionadas ao aprimoramento de suas estratégias de gestão e coordenação de políticas públicas (Lotta & Vaz, 2015, Souza, 2018). Neste contexto, o termo governança passou a ocupar uma posição de destaque nos debates políticos contemporâneos e em diversas disciplinas acadêmicas, com evidência também na Administração Pública, nos órgãos responsáveis pela formulação e pela implementação das políticas públicas (Bevir, 2011, Cavalcante & Pires, 2018).

Cavalcante e Pires (2018) destacam três aspectos principais da governança nas organizações públicas. Antes de 1970, a organização do governo focava no modelo burocrático, com ênfase na criação de capacidades através de estruturas burocráticas. No final do século, a governança emergiu para lidar com problemas complexos e aumentar a responsabilização no setor público. A partir dos pacotes de reformas do aparato estatal, o conceito de governança foi associado a novas formas de coordenação intra e intergovernamental, além da articulação com o setor privado e sociedade civil, visando fortalecer as capacidades estatais (Cavalcante & Pires, 2018).

Neste contexto, governança envolve a coordenação de atividades interdependentes (Jessop, 1998) e a promoção de relações entre atores governamentais e não-governamentais no processo de governar (Howlett & Ramesh, 2014). Meuleman (2008) destaca que a governança não se limita ao que os governos fazem, mas também às relações com a sociedade





ao abordar questões públicas, enfatizando seu aspecto relacional, especialmente no conceito de governança de redes.

Cavalcante e Pires (2018) identificam duas perspectivas principais sobre governança: prescritivo-formal e analítica. A primeira, com foco normativo, busca difundir boas práticas de gestão a partir de requisitos funcionais, mas simplifica a realidade pública e distorce problemas estruturais do Estado brasileiro. A segunda, analítica, reflete sobre a atuação das organizações e suas relações com os ambientes, enfatizando dinâmicas relacionais e o enfrentamento dos desafios contemporâneos da administração pública. Essa perspectiva amplia as capacidades e recursos operacionais do setor público (Cavalcante & Pires, 2018).

A governança, sob a perspectiva analítica, assume um caráter estratégico, buscando lidar com os desafios de coordenação e implementação de políticas públicas em ambientes complexos. Capano *et al.* (2015) defendem que a governança é uma dimensão estratégica da formulação de políticas, refletindo a capacidade dos governos de adaptar continuamente os arranjos de governança para enfrentar dinâmicas relacionais complexas entre os setores público, privado e sociedade civil, a fim de efetivar a ação governamental.

Este redesenho contínuo dos arranjos de governança exige conhecimento sobre os principais modos de governança e os aspectos críticos para sua implementação. O próximo tópico apresenta um resumo sobre este assunto.

2.1.1 Principais modos e principais falhas de governança

A literatura sobre governança destaca três modos principais de coordenação entre setor público, privado e sociedade civil: hierarquias, mercados e redes, além de formas híbridas (Meuleman, 2008; Pires & Gomide, 2018; Capano *et al.*, 2015). Destacam-se ainda, as principais falhas associadas a esses diferentes modos de governança, contribuindo para uma análise crítica e dinâmica do tema.

A governança hierárquica, influenciada pela burocracia weberiana, baseia-se na autoridade, leis e estruturas organizacionais rígidas, predominando na administração pública ocidental (Meuleman, 2008; Pires & Gomide, 2018). Já a governança de mercado, impulsionada pelo movimento da *New Public Management* (NPM) nos anos 1980, introduziu princípios de eficiência, competição e gestão contratual no setor público (Meuleman, 2008).

Por sua vez, a governança de redes enfatiza interdependência, confiança e colaboração entre atores, sendo uma alternativa às abordagens hierárquicas e de mercado (Pires & Gomide,





2018; Klijn & Koppenjan, 2012). Sua adoção cresceu desde os anos 1970, quando houve maior participação da sociedade na formulação de políticas (Meuleman, 2008). Embora esses três modos sejam apresentados de forma distinta, a realidade organizacional combina elementos de cada um, tornando essencial uma abordagem multiperspectiva para avaliar seus pontos fortes e fracos (Pires & Gomide, 2018; Meuleman, 2008).

Associado a esses modos de governança, a literatura analítica sobre o tema destaca falhas nos três modos principais — hierárquico, mercado e redes (Howlett & Ramesh, 2014; Capano *et al.*, 2015). Embora todos sejam vulneráveis, os riscos variam conforme a natureza do problema, os recursos disponíveis e a capacidade estatal para implementação.

Howlett & Ramesh (2014) classificam essas falhas em duas ordens. As de primeira ordem ocorrem quando há incompatibilidade entre o modo de governança adotado e o problema a ser resolvido, exigindo um alinhamento adequado entre mecanismo e contexto. Já as de segunda ordem surgem quando o modo de governança é apropriado, mas a capacidade estatal para implementá-lo é insuficiente. A capacidade de governança, neste contexto, envolve recursos e habilidades analíticas (investigação de alternativas), gerenciais (uso eficiente de recursos) e políticas (apoio para implementação). Se essas competências forem deficientes, a governança será ineficaz (Howlett & Ramesh, 2014).

Essa abordagem dinâmica destaca que os modos de governança devem ser ajustados ao longo do tempo, considerando os arranjos institucionais e as ferramentas disponíveis. Assim, a análise das falhas contribui para alinhar melhor os problemas, modos de governança e capacidades estatais a serem ativadas (Capano *et al.*, 2015).

2.2 Capacidades Estatais: Histórico, Principais Abordagens e Dimensões

As capacidades estatais são um conceito multidimensional derivado dos estudos de sociologia política e economia política sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico (Gomide & Boshi, 2016). A literatura as vincula à formulação e implementação de políticas públicas, sendo inicialmente definidas como a habilidade do Estado de alcançar seus objetivos, mesmo diante da oposição de grupos de interesse (Skocpol, 1985). Posteriormente, passaram a ser entendidas como o conjunto de instrumentos e instituições que viabilizam a ação estatal (Evans, 1992).

Os estudos sobre capacidades estatais evoluíram em duas gerações. A primeira focou na formação dos Estados modernos, enfatizando ordem, soberania e arrecadação de tributos





(Pires & Gomide, 2018). A segunda abordou a capacidade dos Estados de identificar problemas, formular soluções e implementar políticas, influenciada pela burocracia weberiana e pela meritocracia (Pereira *et al.*, 2019). No contexto dessas discussões, a autonomia burocrática surge como aspecto relevante, sendo considerada benéfica ao desempenho organizacional quando há alta profissionalização, mas ao mesmo tempo, assumindo um papel potencialmente disfuncional em contextos de baixa qualificação (Fukuyama, 2013).

Atualmente, a literatura se organiza em três direções: (1) estruturação teórica e metodológica do conceito, (2) avaliação de suas influências no crescimento econômico, segurança e governança democrática, e (3) análise das formas de mensuração (Souza & Fontanelli, 2020). Pesquisas recentes buscam integrar capacidades estatais e governança para entender sua relação com a efetividade da ação governamental (Gomide *et al.*, 2021). O tópico a seguir explora essa interseção.

2.3 Capacidades Estatais e Governança

As transformações nas relações entre Estado, setor privado e sociedade civil, impulsionadas pela democracia, têm influenciado a forma como os Estados se organizam e atuam, repercutindo também nos estudos sobre capacidades estatais e governança (Huerta, 2008; Howlett & Ramesh, 2014; Pires & Gomide, 2018; Souza & Fontanelli, 2020). Nesse cenário, a literatura recente sobre políticas públicas vem discutindo a eficiência e a efetividade da ação estatal, posicionando as capacidades estatais como causa e consequência dos arranjos de governança (Capano *et al.*, 2015).

Sob a ótica das capacidades como causa, Capano *et al.*, (2015, p. 15) definem “capacidade de governança” como a habilidade de um arranjo alcançar seus objetivos e sustentar o consenso político entre os atores envolvidos. Essas capacidades afetam diretamente a efetividade e legitimidade dos arranjos adotados.

Dessa forma, frente aos desafios inerentes à resolução de problemas complexos, adotar um arranjo específico de governança não garante seu sucesso. A solução desses problemas exige esforços de coordenação e a estruturação de capacidades individuais, organizacionais e sistêmicas que tornem os mecanismos de governança eficazes na realização de metas governamentais (Capano *et al.*, 2015).

Howlett & Ramesh (2014) relacionam capacidades estatais a competências, recursos e ao ambiente externo, destacando que o sucesso da governança está ligado ao sucesso da





política. A capacidade política, nesse contexto, depende de três competências principais: analíticas (geração e avaliação de alternativas), gerenciais (uso efetivo de recursos) e políticas (articulação e apoio à implementação de ideias e programas).

Além da abordagem das capacidades como causa, considera-se também a governança como fator de desenvolvimento de capacidades estatais. Nesse sentido, discute-se a influência dos arranjos institucionais na ampliação das capacidades de resposta do Estado, o que contribui para maior efetividade das políticas. A literatura tem enfatizado a dimensão relacional das capacidades estatais, buscando integrar abordagens clássicas com as concepções contemporâneas de governança (Pires & Gomide, 2018).

Segundo esses autores, as capacidades devem ser analisadas sob duas dimensões: técnico-administrativas, ligadas à burocracia clássica, e político-relacionais, associadas à articulação entre atores estatais e sociais. Enquanto as primeiras estão mais relacionadas à entrega de produtos (outputs), as segundas estão ligadas à inovação nas políticas públicas.

Pires & Gomide (2018) também propõem um modelo analítico-operacional centrado na análise de arranjos e instrumentos de implementação, buscando compreender a condução de políticas em contextos institucionais complexos. Para eles, os arranjos institucionais, compostos por regras e processos formais e informais, refletem o modelo de governança adotado e determinam a ativação das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais necessárias à produção dos resultados esperados.

Essas articulações entre capacidades estatais e governança evidenciam contribuições relevantes para os estudos organizacionais, especialmente no contexto de implementação de políticas em ambientes político-institucionais complexos. Diante dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Estado, torna-se essencial refletir sobre essas relações à luz da teoria dos sistemas, considerando a necessidade de soluções coordenadas e de arranjos institucionais robustos para lidar com a crescente complexidade das políticas públicas.

2.4 Teoria dos Sistemas como base para a Governança e Capacidades Estatais

A teoria dos sistemas oferece importantes contribuições para os debates sobre governança, especialmente no que se refere à direção e coordenação em contextos complexos, ao papel do Estado, à emergência de redes e mercados e à metagovernança (Esmark, 2011; Kooiman *et al.*, 2008; Cálida *et al.*, 2016; Jaradat, 2015). Muitos desses debates se





fundamentam no paradigma autopoietico, originado na teoria geral dos sistemas e na cibernética (Esmark, 2011).

Esse paradigma, proposto por Maturana e Varela (1980), refere-se à autocriação, gerando conceitos como auto-organização, autorreferência e autodireção. No campo da governança, associa-se à capacidade de autogoverno e aos desafios enfrentados por organizações públicas em promover direção e coordenação eficazes em ambientes complexos.

Para Esmark (2011), a teoria dos sistemas busca compreender como os sistemas geram ordem e coordenação no todo, conforme a concepção de Bertalanffy (1968), para quem a teoria dos sistemas é uma ciência da totalidade. Essa abordagem se articula com a cibernética, que enfatiza comunicação, regulação e controle por meio de mecanismos como entrada e saída, adaptação e direção a objetivos.

A proposição central do paradigma autopoietico é que toda direção externa implica direção da autodireção – ou seja, governança da autogovernança, ou, governança de segunda ordem. Assim, a teoria dos sistemas sugere que essa forma de governança é essencial para o exercício do governo e deve ser constantemente aprimorada (Esmark, 2011).

Kooiman et al. (2008) contribuem com um modelo de três ordens de governança. A primeira ordem refere-se às interações cotidianas entre atores para resolução de problemas; a segunda ordem diz respeito à construção de regras, direitos e normas; e a terceira ordem – a metagovernança – avalia e regula o próprio exercício da governança.

Jessop (2002) define a metagovernança como a “governança da governança”, responsável por organizar as condições sob as quais a governança ocorre, articulando de modo estratégico hierarquia, redes e mercado.

Cálida *et al.* (2016) sugerem que pensar as organizações públicas como sistemas pode ser instrutivo, sobretudo frente à complexidade das políticas públicas contemporâneas, marcadas por sobreposição de temas e interdependência setorial (Furtado, Sakowski & Tóvolli, 2015). Isso exige mecanismos de ação coordenada e a observância de quatro princípios críticos para uma abordagem sistêmica da governança: emergência, complementaridade, holismo e propósito (Cálida *et al.*, 2016), conforme descrito na Figura 1.

Além das contribuições trazidas por essas duas abordagens (Kooiman *et al.*, 2008, e Cálida *et al.*, 2016) e a partir da perspectiva de sistemas, também se destacam aquelas trazidas por Jaradat (2015) que aborda o conceito de pensamento sistêmico como uma forma de aprimorar a capacidade individual de lidar com sistemas complexos de governança e os problemas únicos que eles apresentam. Essa abordagem contribui para o dilema da construção





de capacidades de governança, uma vez que o pensamento sistêmico é considerado o fundamento básico para que os indivíduos se envolvam efetivamente no planejamento, na tomada de decisões e na construção de interpretações coerentes sobre questões críticas de governança e como elas podem ser abordadas com eficácia (Jaradat, 2015).

Figura 1

Aplicação de princípios de sistemas à governança de sistemas

Princípios de sistemas	Descrição	Aplicações para governança do sistema
Emergência	Comportamentos/padrões imprevisíveis resultantes da integração e da interação dinâmica entre os sistemas constituintes, suas partes e o ambiente circundante (sistemas abertos).	Quando a emergência ocorre em um sistema complexo, é necessário ter um projeto de governança de sistema flexível que possa lidar com qualquer mudança no sistema.
Complementaridade	Quaisquer duas perspectivas (ou modelos) de um sistema revelarão verdades sobre o sistema que não são totalmente independentes nem totalmente compatíveis.	Essas diferentes perspectivas ajudarão a tomar decisões precisas e realizar ações e alcançar o método adequado aplicado a uma tarefa específica.
Holismo	Em sistemas complexos, o desempenho ou os comportamentos são gerados a partir da interação dos elementos, não de elementos individuais.	Para um melhor desenho da governança do sistema, é necessário compreender as dimensões social, política, cultural e técnica do sistema.
Propósito	O sistema produz apenas o que pode produzir.	Imperativo para evitar a utilização ineficaz de recursos ou foco inadequado no design versus execução.

Fonte: Cálida et al (2016, pg. 242)

A capacidade de governança de um sistema político parece estar diretamente relacionada à competência que um Estado desenvolve para coordenar a complexidade que brota das relações entre os diversos atores sociais envolvidos no processo. Essa competência, por sua vez, acaba se transformando em determinante importante da força estatal e, conseqüentemente, do seu reconhecimento como Estado forte ou fraco para garantir o desenvolvimento. Por isso, a cooperação, e sobretudo, a coordenação, são elementos importantes na concepção de um modelo de Governança Pública (Dias & Cario, 2012).

Metodologia

Este artigo constitui-se como um ensaio teórico, de natureza qualitativa e exploratória, cuja finalidade é compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança,





sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas. Assim, a partir da articulação entre os campos da governança pública, das capacidades estatais e da teoria dos sistemas, buscou-se fundamentar a Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança, com vistas a oferecer uma ferramenta conceitual e analítica para apoio ao processo de estruturação de capacidades estatais em contextos de governança complexa.

O percurso metodológico envolveu a seleção e análise crítica de contribuições teóricas que tratam da governança como processo relacional e interativo, sensível à complexidade dos problemas públicos e à multiplicidade de atores envolvidos. A partir das bases de dados *Web of Science*, *Scielo* e Periódicos Capes foram mobilizados autores como Capano, Howlett e Ramesh (2015), Pires e Gomide (2018) e Kooiman et al. (2008), cujos trabalhos permitem compreender as capacidades estatais não apenas como recursos disponíveis, mas como atributos dinâmicos, produzidos e ativados nos próprios arranjos de governança. Esta perspectiva foi aprofundada com a incorporação da teoria dos sistemas, especialmente na vertente autopoietica, conforme desenvolvida por Esmark (2011), que oferece subsídios para a análise da autogovernança e da metagovernança em contextos institucionais complexos.

A proposta teórica formulada parte do reconhecimento de que a promoção de capacidades de resposta em políticas públicas exige a compreensão dos sistemas de governança como estruturas adaptativas, caracterizadas por interdependência, descentralização e múltiplos centros de decisão. Nesse sentido, a abordagem busca integrar dimensões técnico-administrativas e político-relacionais das capacidades estatais à lógica sistêmica de funcionamento das organizações públicas, com base em princípios como emergência, complementaridade, holismo e propósito (Cálida et al., 2016). A partir dessa integração, pretende-se oferecer um referencial útil para apoiar gestores públicos na leitura e construção de arranjos institucionais adequados à complexidade dos desafios enfrentados.

Assim, a metodologia deste ensaio não se limita à descrição ou categorização dos referenciais teóricos selecionados, mas propõe uma abordagem analítica que possa ser utilizada em estudos futuros. Essa abordagem pretende contribuir com os estudos em administração pública e políticas públicas ao iluminar os processos pelos quais capacidades estatais são configuradas em diferentes modos de governança, possibilitando o fortalecimento da atuação estatal em contextos de alta complexidade e incerteza.



Resultados e Discussões

A partir da discussão teórica anterior, apresenta-se nesta seção a Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança. A proposta permite compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas.

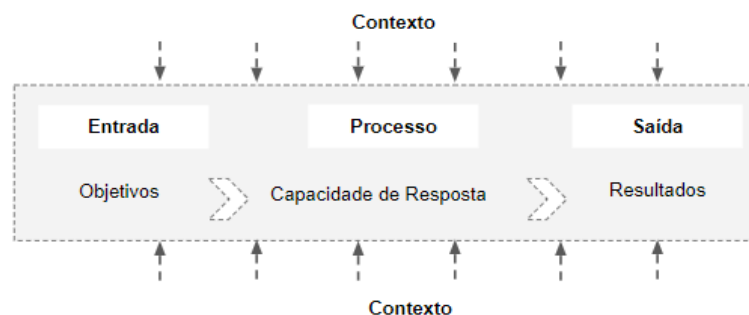
4.1 Abordagem das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança – uma proposta

A proposta está estruturada como ferramenta analítica para apoio aos agentes públicos no processo de estruturação de capacidades, modos e arranjos de governança, visando à promoção de capacidades de resposta em políticas públicas. A proposta apresentada a partir da visão geral (Fig. 2) do fluxo de construção de capacidades (Fig. 3), do Diagrama (Fig. 4) e do quadro de apoio (Figura 5) permite a aplicação da discussão teórica anterior na reflexão sobre casos concretos de coordenação de políticas públicas no contexto brasileiro.

A visão geral do processo de construção de capacidades de resposta está apresentada na Figura 2. Nela considera-se que o contexto influencia diretamente as decisões governamentais, inclusive, é fator chave na análise da natureza dos problemas que fundamentam a formulação das políticas públicas. Os objetivos são norteadores para o processo de estruturação das capacidades, que por sua vez, tem como saída os resultados que se entrega à sociedade com as políticas implementadas.

Figura 2

Visão Geral do Processo de Construção de Capacidades de Resposta



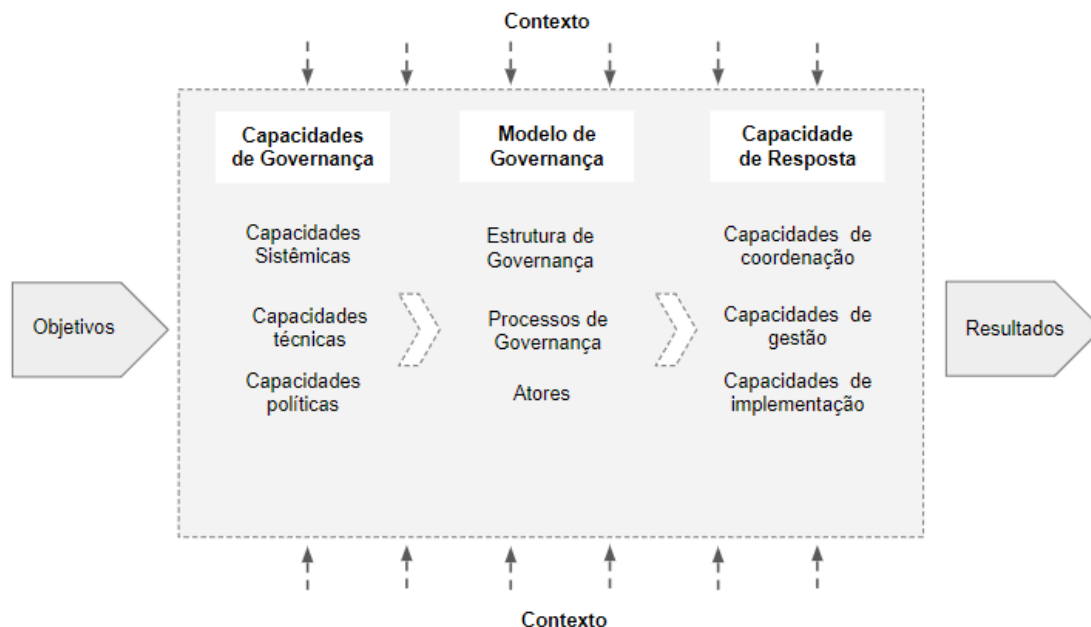
Como capacidade de resposta considera-se a competência da Administração Pública em atender de maneira pró-ativa, com eficiência, eficácia e efetividade às necessidades da sociedade, de modo a garantir que os objetivos das políticas públicas sejam concretizados. Na figura 3 está detalhado o fluxo do processo de construção de capacidades de resposta. Nele considera-se que as capacidades de governança são compostas por capacidades sistêmicas, técnicas e políticas.

Capacidades de governança aqui se referem “aos recursos e habilidades que um governo requer para conduzir um modelo de governança de modo a fazer escolhas políticas sólidas e implementá-las de forma eficaz” (Howlett & Ramesh, 2014, pg 322). Essas capacidades influenciam o modelo de governança, que, para fins deste artigo, está composto de estrutura, atores e de processos de governança.

Ainda neste fluxo, observa-se que a capacidade de resposta é resultante da capacidade de governança e dos modelos de governança, influenciados ainda, pelo contexto. Ela é composta por capacidade de coordenação, de gestão e de implementação.

Figura 3

Fluxo do Processo de Construção de Capacidades de Resposta

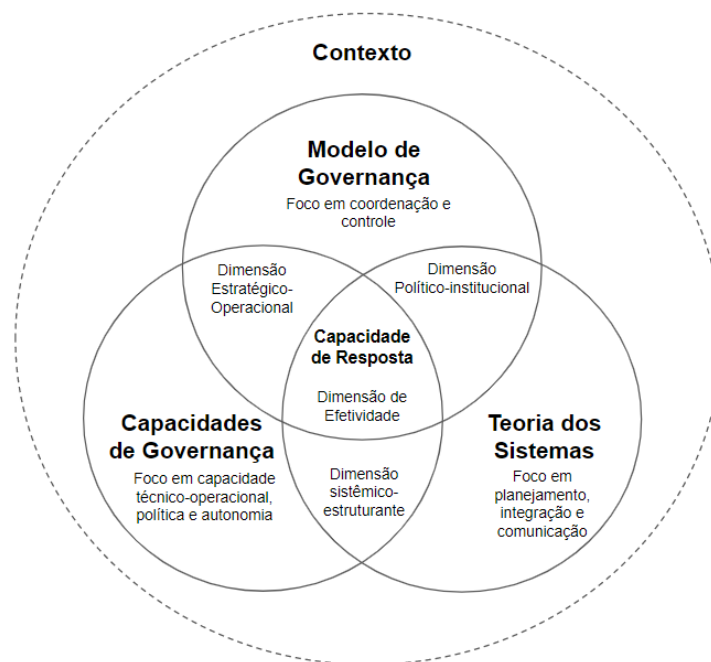


No Diagrama proposto na Figura 4, a capacidade de resposta está situada no campo de interseção das três abordagens discutidas. Esta proposição consiste em visualizar as inter-relações possíveis entre as três abordagens: Governança, Capacidades Estatais e Teoria dos

Sistemas. De forma sintética, a abordagem proposta pode ser assim descrita: Considera-se que os arranjos de governança estão incluídos em sistemas, caracterizados por ambientes complexos (contexto) que exigem ações coordenadas para a formulação e implementação das políticas públicas. Para evitar as possíveis falhas de governança, é fundamental que os objetivos das políticas públicas sejam definidos levando em conta a natureza do problema. É imprescindível também que o modelo de governança a ser adotado esteja em congruência com a natureza do problema e também com as capacidades de governança para executá-lo. Nesta perspectiva o modelo de governança pode não ser estável, assumindo um caráter dinâmico ao longo do tempo, à medida em que os governos adotem diferentes características arquitetônicas e misturem ferramentas políticas de maneiras diferentes.

Figura 4

Diagrama das Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança



Por fim a estruturação de modelos de governança que levem em conta tais fatores e que também considerem contribuições advindas da visão sistêmica, em especial, aquelas relacionadas ao controle, à integração e comunicação, amplia as possibilidades de construção das capacidades de resposta em políticas públicas. A capacidade de resposta está representada no campo de interseção entre as três abordagens no modelo apresentado. A figura 05 traz uma maior especificação acerca das dimensões e enfoques a serem analisados nesta abordagem.

Figura 5

Quadro norteador para aplicação da abordagem

Dimensão	Enfoque	Descrição e Considerações Importantes	Impacto na capacidade de resposta	Pergunta de pesquisa
Sistêmico-estruturante	Visão sobre a complexidade do sistema, a natureza do problema e dos recursos para resolvê-lo	O enfoque sistêmico deve ser aplicado para identificar corretamente as características do problema público a ser resolvido, bem como para identificar e estruturar os mecanismos para resolvê-lo em congruência com o modo de governança existente ou a ser adotado.	A aplicação do enfoque contribui para alinhar os objetivos das políticas com a causa do problema público, bem como para o entendimento das condições necessárias para estruturar as capacidades e o modelo de governança adequado.	Como são estruturados os modelos de governança em áreas específicas na administração pública?
Estratégico-operacional	Alinhamento entre capacidades de governança e modo de governança	Os indivíduos e suas instituições têm responsabilidades diretas com relação ao desenho, execução e evolução dos sistemas de governança. Há capacidades críticas que condicionam o êxito dos variados arranjos adotados. Identificá-las e estruturá-las é fator imprescindível à implementação dos modelos de governança no setor público.	A aplicação do enfoque contribui para ampliar as condições do governo para a condução do modelo de governança, de modo a fazer escolhas políticas sólidas e implementá-las de forma eficaz.	Quais capacidades, nos níveis individual, organizacional e sistêmico são necessárias à condução de modos específicos de governança?
Político-institucional	Capacidade de manter governabilidade e legitimidade	A complexidade dos sistemas em que as políticas públicas são desenvolvidas demandam estratégias e modelos dinâmicos de governança, de modo a garantir sua capacidade de resolver problemas públicos.	A aplicação do enfoque contribui para ampliar a capacidade de manter o consenso político entre os envolvidos, tendo em conta a complexidade do sistema e a diversidade de atores, e de preservar a percepção geral de legitimidade.	Como são definidos os modelos de governança adotados e quais são as estratégias utilizadas para promover o engajamento dos atores envolvidos?
Efetividade da Ação Pública	Capacidade de entrega e geração de resultados	Esta dimensão carrega a contribuição dos enfoque sistêmico, de capacidades e de governança. Essa visão correlacionada é importante pela complexidade dos sistemas de políticas públicas, que demandam capacidades e modelos de governança com enfoque estratégico. Sua aplicação enfatiza o duplo aspecto das capacidades estatais, como causa e resultado, em políticas públicas.	A intersecção entre as três abordagens amplia as condições para que as políticas públicas sejam executadas e alcancem os objetivos propostos.	Como a aplicação dos enfoques decorrentes das inter-relações entre os conceitos de Governança, Sistemas e Capacidades Estatais contribui para promover capacidades de resposta na Administração Pública?

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023), com base em Howlett e Ramesh (2014); Capano, Howlett e Ramesh (2015); Jaradat (2015); Cálida et al (2016); Pires e Gomide (2018).



Esta abordagem oferece benefícios para que a complexidade das políticas públicas possa ser melhor analisada, de modo a evitar as principais falhas de governança, bem como para que se aborde a promoção das capacidades estatais a partir de seu duplo aspecto: como causa e resultado de modelos de governança bem implementados. Espera-se que esta abordagem possa ser empregada como base teórica para estudos empíricos relacionados ao tema; para tanto, as questões de pesquisa apontadas no Quadro 02 podem servir de guia à orientação de tais trabalhos.

Considerações Finais

Este estudo buscou compreender como as inter-relações entre as abordagens de governança, sistemas e capacidades estatais podem ser abordadas na perspectiva do fortalecimento de capacidades de resposta em políticas públicas. Identificou-se que a governança tem sido abordada como perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação de políticas públicas em ambientes cada vez mais complexos. Paralelo a isso, as capacidades estatais podem ser consideradas causa e resultado de arranjos de implementação de políticas públicas mais eficientes.

Com base no estudo sobre as possíveis articulações teóricas entre os conceitos de governança, capacidades estatais e sistemas foi possível chegar à abordagem de Capacidades Estratégicas em Sistemas Complexos de Governança. Tal abordagem possui enfoque analítico e não pretende prescrever um formato ideal, mas sim, servir como ferramenta analítica, para melhor indicar os pontos a serem observados pelos gestores públicos na análise da natureza dos problemas, que são base para a formulação de políticas públicas, na identificação das capacidades de governança necessárias a determinado modelo de governança e na repercussão de tais esforços sobre a geração de capacidades de resposta na administração pública.

Neste sentido, considera-se interessante a realização de estudos futuros com base nas questões de pesquisa indicadas na figura 05 (Quadro Norteador), e, em especial, para verificar como a aplicação dos enfoques decorrentes das inter-relações entre os conceitos de Governança, Sistemas e Capacidades Estatais contribui para “promover” capacidades de resposta na Administração Pública.

Este estudo limitou sua contribuição ao nível macro de desenho do processo e do fluxo de construção de capacidades de resposta, também expresso dessa maneira no diagrama





apresentado. Desse modo, uma descrição pormenorizada dos elementos que compõem cada uma das dimensões, a partir de uma matriz de referência, pode ser oportuna ao desdobramento deste estudo em aplicações empíricas na administração pública.

Referências

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). American federalism and the search for models of management. *Public Administration Review*, 61(6), 671–681.
- Bevir, M. (Ed.). (2011). *The Sage Handbook of Governance*. London.
- Calida, B. Y., Jaradat, R. M., Abutabenjeh, S., & Keating, C. B. (2016). Governance in systems of systems: A systems-based model. *International Journal of System of Systems Engineering*, 7(4), 235–257.
- Calmon, P., & Costa, A. T. M. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1, julho.
- Capano, G., Howlett, C., & Ramesh, M. (Eds.). (2015). *Varieties of governance: Dynamics, strategies, capacities*. Palgrave Macmillan.
- Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). Governança pública: Construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Governo Federal, julho.
- Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures. *UN-Merit Working Paper* (No. 53). Tokyo.
- Dias, T., & Cario, S. A. F. (2012). Governança pública: Um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. *Encontro de Administração Pública e Governo / EnAPG*, Bahia, nov.
- Esmark, A. (2011). Systems theory. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 91–106). London.
- Evans, P. B. (1992). The state as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change. In S. Haggard & R. Kaufman (Eds.), *The politics of economic adjustment: International constraints, distributive conflicts and the state* (pp. 139–181). Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347–368.
- Furtado, B. A., Sakowski, P. A. M., & Tóvolli, M. H. (Eds.). (2015). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. IPEA.





- Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2014). Capacidades estatais e democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In R. R. C. Pires & A. A. Gomide (Eds.), *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 15–28). Ipea.
- Gomide, A. A., & Boschi, R. R. (Eds.). (2016). *Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada*. Ipea.
- Gomide, A., & Pires, R. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143.
- Gomide, A. A., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2017). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In R. Pires, G. Lotta, & V. S. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 85–104). Ipea/Enap.
- Gomide, A. A., et al. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: Desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*.
- Howlett, M., & Hamesh, M. (2015). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2014). The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33(3), 317–327.
- Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119–134.
- Jaradat, R. M. (2015). Complex systems require systems thinking—How to find systems thinkers. *International Journal of System of Systems Engineering*, 53–70.
- Jessop, B. (n.d.). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved from <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2012). Governance network theory: Past, present, and future. *Policy and Politics*, 40(4), 187–206.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: An introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1).
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: Aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171–194.





- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks, and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Physica-Verlag.
- Pereira, A. K., et al. (2019). Qualidade do governo e capacidades estatais: Resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: Projeto de pesquisa governança. Ipea.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2018). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, dezembro.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(2), 229–252.
- Peter, E., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Rother, E. T. (2007). Revisão sistemática X revisão narrativa. Retrieved from <https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTBvr/?lang=pt>
- Skocpol, T. (1985). Strategies for analysis in current research. In E. Peter, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 287–308). Cambridge University Press.
- Souza, C. (2018). *Coordenação de políticas públicas*. Enap.
- Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Melo et al. (Eds.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades* (pp. 137–154). Ipea.
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: Uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 519–550.

Received: 4.2.2025

Accepted: 4.25.2025

