

Governança e responsividade: implicações para o ambiente das políticas públicas

Governance and responsiveness: Implications for the context of public policies

José Mendes Ribeiro¹

DOI: 10.1590/2358-28982026E311080P

RESUMO Este ensaio analisa o modo de governança dialógica no setor público e as vantagens da adoção de práticas regulatórias responsivas. O contexto político a que estas reflexões se referem é a administração pública federal no Brasil e suas instituições de governança. A análise é desenvolvida na forma de ensaio e faz uso de literatura especializada e selecionada de modo intencional segundo critérios: i) de relevância no campo da *policy analysis* e da análise institucional; ii) de longa consolidação no tempo; e iii) de referências recentes de uso desse campo do conhecimento no caso brasileiro. A argumentação desenvolvida e as conclusões indicam que a dimensão macroinstitucional do modo de governança dialógica se fortalece com a adoção da regulação responsiva no cotidiano de órgãos de controle, de agências reguladoras e de setores da administração pública federal brasileira, presentes na esfera de políticas públicas setoriais. O argumento principal é que a maior formalização de estratégias regulatórias responsivas favorece os aspectos dialógicos e participativos na administração pública, a capacidade de governo e a legitimação das instituições de Estado.

PALAVRAS-CHAVE Governança em saúde. Regulação governamental. Políticas públicas.

ABSTRACT This essay analyses the dialogical governance in the public sector and advantages of adopting responsive regulation practices. The analysis is developed as an essay that employs specialized literature intentionally selected following criteria of: i) Relevance in the field of policy analysis and institutional analysis; ii) Time-honored concepts and (iii) Recent references in these fields of knowledge in the Brazilian case. Arguments developed in conclusion are that macroinstitucional dimension of dialogical Governance mode is favored with the adoption of responsive regulation in routines of regulators, agencies and federal public administration departments involved in public policies. The main argument is that greater formalization of responsive regulatory strategies favors dialogical and participatory aspects in public administration, government capacity, and state institutions legitimacy.

KEYWORDS Health Governance. Government regulation. Public policies.

¹Fundação Oswaldo Cruz
(Fiocruz) – Rio de Janeiro
(RJ), Brasil.
jose.ribeiro@fiocruz.br

Introdução

O ensaio apresenta reflexões sobre a governança pública, seus modos de natureza dialógica e sua associação a práticas regulatórias de caráter responsivo. A administração pública federal no Brasil é o ambiente institucional ao qual se dirige esta análise.

O objetivo é analisar a governança pública como uma política de fortalecimento de mecanismos decisórios horizontais, nos quais práticas regulatórias responsivas se mostram mais adequadas a estas orientações de caráter societário. A elaboração deste ensaio não contou com fonte direta de financiamento.

A argumentação apresentada admite a presença, na administração federal, de modos dialógicos de governança que atendem a orientações normativas¹ e são incentivados pela adesão a agendas de cooperação internacional².

A base teórica utilizada apoia-se em literatura especializada de longo tempo de maturação e reconhecida no campo da análise institucional³ e responsividade regulatória⁴. O estudo sobre processos decisórios governamentais segue o modelo clássico de mudanças incrementais de Lindblom⁵. A forma de validar os argumentos ancorados em evidências na pesquisa social admite os pressupostos da análise de políticas sustentados por Majone⁶.

O uso desta base conceitual no caso brasileiro reflete estudos anteriores no campo da *policy analysis* e os resultados observados em políticas setoriais, níveis federativos de governo e dinâmicas de diversos atores sociais⁷.

O padrão regulatório de governança pública observado na administração pública brasileira se relaciona com a capacidade de atuação do governo nacional. Além disso, a efetividade dos governos afeta a própria legitimidade do aparelho de Estado perante a sociedade e a prestação de contas aos eleitores.

A linha argumentativa é uma continuidade de publicações anteriores orientadas ao caso sobre o Brasil. As relações entre a burocracia estatal e a capacidade governamental de atuar por meio de instituições mais porosas

à sociedade, *vis-à-vis* o paradigma weberiano, insulado e hierárquico, moldado pela Constituição de 1988, foram tratadas em estudo anterior⁸ – assim como os efeitos da qualidade da governança e os de seu entrelaçamento com os sistemas nacionais de saúde quando vistos em perspectiva comparada⁹.

O ensaio divide-se em dois tópicos. O primeiro tem natureza macroinstitucional e destaca modelos e modos de governança dialógica observados na experiência internacional. O segundo é de natureza procedural e trata de estratégias de regulação responsiva que, por um lado, aproximam-se de governanças dialógicas e operam na interface do monopólio de coerção do Estado e, por outro, a maior inclusão societária em seus processos decisórios. São temas que articulam modos de governança e procedimentos singulares da regulação de contratos na esfera pública.

As considerações finais destacam as implicações de modelos decisórios tripartites ou colegiados para as instituições regulatórias e aquelas vinculadas às políticas implementadas pela administração pública. Em condições específicas, o monopólio da coerção pode ser exercido com vantagens em termos de capacidade e efetividade de governo por meio de estratégias que induzam a mecanismos decisórios mais inclusivos, horizontais, cooperativos e responsivos, sem que se renuncie ao protagonismo da responsabilidade governamental.

Instituições, processos decisórios e governança pública

A governança pública, na forma de uma estrutura de tomada de decisões, é um conceito utilizado de modo abrangente e, muitas vezes, difuso. Recobre temas como o modo de tomada de decisões em instituições governamentais, a capacidade de execução de leis e normas, o exercício da autoridade e o modo como os setores societários participam de decisões no

setor público. Ao contrário dos mercados onde governança se refere aos contratos, essa noção, quando referida ao setor público, é utilizada para tratar da execução de políticas, da regulação de mercados, da alocação de incentivos em diversos setores da economia e da relação direta do aparelho de Estado com os beneficiários dessas políticas.

Neste ensaio, a governança pública é definida pelo modo como uma determinada instituição se conecta aos atores centrais do jogo regulatório, com o ambiente da implementação de políticas setoriais e o próprio processo decisório. As configurações de cada caso podem favorecer ou obstruir a dimensão dialógica, participativa e cooperativa almejada no exercício da autoridade governamental.

As práticas regulatórias e seus efeitos refletem as normas públicas e os valores sociais difundidos por funcionários e governantes. As ações dos demais participantes das cenas regulatórias e das políticas tendem a apresentar maior orientação ao fortalecimento da participação societária quando imersas em modos de governança dialógicos.

Segundo Jessop¹⁰, a governança se apresenta por modos institucionais bem definidos. São as trocas típicas do mercado sob a égide formal dos contratos; o comando associado ao Estado e à sua racionalidade orientada a objetivos explícitos mediante suas leis e normas; e o diálogo como fator típico das redes nas quais predominam a racionalidade reflexiva e orientada a processos, como em órgãos colegiados (mais formalizados) e parcerias e movimentos (mais abertos).

Jessop lembra que o critério de sucesso das trocas é a eficiente alocação de recursos, o do comando é o atendimento efetivo dos objetivos estabelecidos e o do diálogo é o consenso negociado¹⁰.

As instituições públicas lidam cotidianamente com conflitos e disputas envolvendo dirigentes, funcionários, cidadãos e grupos de interesse, por meio de agendas e alternativas de políticas, em um ambiente decisório e institucional típico de cada modo de governança. Em democracias consolidadas e sob coalizões

políticas socialmente orientadas, os valores e objetivos pactuados de proteção social tendem a delimitar o escopo das alternativas postas à mesa de decisões. Os mecanismos de governança dialógica têm o seu emprego incentivado por coalizões políticas orientadas ao bem-estar social, que foi impulsionado a partir do ciclo europeu do pós-guerra e influente na própria formação da Constituição brasileira de 1988.

O tema da responsividade, por sua vez, representa uma alternativa estratégica próxima e adaptável à governança dialógica para o exercício da autoridade de governo sobre mercados regulados ou sobre os participantes das arenas das políticas públicas.

Para tal, é necessário que a administração pública apresente certo grau de porosidade definido pela capacidade de criar laços com cidadãos, organizações de interesse público e os próprios mercados regulados⁹.

O recurso a governanças dialógicas é influenciado pela premissa de que a racionalidade humana, em geral, e de tomadores de decisões, em particular, é limitada sob condições de maior complexidade tecnológica, de percepção de interesses e de ambiguidade no sentido relacional, social e político. São essas as condições predominantes na tomada de decisão em política e economia. Considerando esses limites e as mudanças contínuas e adaptativas a essas condições, a análise institucional deve levar em conta, além do desenho organizacional e dos aspectos valorativos, os eventos observados segundo a variável tempo³.

Isso porque o próprio desenho institucional resulta de mudanças e inovações que tenham se mostrado sustentáveis segundo trajetórias temporais. Para Pierson³, esse enfoque contrapõe-se à excessiva ênfase de escolas neoclássicas nas condições de momento.

A questão do momento no estudo seccional, obviamente, tem importância factual para a análise das trajetórias. Esse é o lugar da análise dos eventos e dos pontos inscritos em trajetórias. Tais estudos incluem as análises seccionais e os modelos avançados típicos da teoria dos jogos.

Quanto aos modos de governança tomados a cada evento ou ponto – isolado ou em trajetórias –, abordagens úteis para obter uma análise abrangente podem absorver a própria economia institucional dos contratos e dos custos de transação de Williamson¹¹. Como demonstra, os principais mecanismos de governança observados em mercados envolvem estratégias diferentes, como pactuação, delegação, arbitragem contratualizada e ampliação de participantes em decisões.

Nas relações contratuais desenvolvidas em ambientes de alta complexidade, nos quais predominam os limites de racionalidade, a maximização de interesses dos agentes e o acesso desigual à tecnologia, a governança é a solução mais eficiente. Como tal, envolve mecanismos de delegação decisória a terceiros e contínua disposição a mudanças contratuais e adaptação a inovações. Isso se dá em contraponto às alternativas tradicionais, como o planejamento, o compromisso entre parceiros ou a competição aberta¹¹.

As teorias em que reinam as noções de racionalidade limitada e trajetórias de mudanças tendem a incorporar abordagens de natureza incrementalista^{3,5}.

A dimensão temporal aplicada aos processos de transformação institucional é explicada pelas premissas adotadas por Pierson³. Estas podem ser sintetizadas para abordar o desenvolvimento de modos de governança dialógicos a partir de mudanças de caráter incremental, em que:

- i. A racionalidade na tomada de decisões é, em grande parte, limitada e demarcada por contingências institucionais para além de simples informações assimétricas;
- ii. As mudanças de natureza incremental são embutidas em trajetórias sustentáveis ao longo do tempo;
- iii. Tais mudanças tornam-se sustentáveis na medida em que ofereçam retornos crescentes no tempo; e

iv. O tempo, o momento e a sequência dos eventos, aleatórios ou não, são relevantes para definir o futuro interrompido ou sustentado para estas trajetórias.

Os programas de fortalecimento da governança pública implementados por agências globais são fortemente influenciados por essa literatura de natureza institucionalista.

Seguiram essa direção, por exemplo, as reformas políticas: i) do aparelho de Estado, em sua estrutura normativa e hierárquica; ii) da administração pública, em sua dimensão procedural; e iii) da governança pública, em suas interfaces com a sociedade.

Pode-se considerar, para fins analíticos, que distintos processos políticos e teorias influentes convergem na direção de recomendações de políticas de enfrentamento de lacunas relacionadas à efetividade de governo e nas respostas às demandas societárias de eleitores, grupos vulneráveis e grupos de interesse.

Um ponto de convergência institucional desses distintos processos é a relevância adquirida pela governança dialógica¹⁰. Entre as influências marcantes para a formação desse campo de conhecimento estão os ciclos de Reforma do Estado (plano político)¹³⁻¹⁵, a contratualização da Nova Gerência Pública (plano organizacional)¹⁶⁻¹⁸ e os mecanismos de governança contratual (plano microeconômico)¹¹.

Tais temas são atuais e presentes em orientações de agências globais que influenciam agendas políticas de governos nacionais. É o caso dos países da União Europeia e dos demais membros da Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)^{2,19,20}.

As reformas na governança pública são associadas no governo brasileiro às proposições de governo aberto²⁰. Publicações mais recentes analisam essa agenda em perspectiva comparada^{9,21}. Processos decisórios de natureza dialógica nas políticas de saúde foram destacados em análises dos arranjos participativos dos conselhos de saúde e dos conflitos decisórios^{22,23}.

Os arranjos institucionais que assumem protagonismo na política pública e mostram-se sustentáveis estimulam a adoção de procedimentos que sejam funcionais ao padrão geral de articulação entre exercício de autoridade e indução à participação dialógica e em redes. É o que se discute no próximo tópico quanto à regulação responsiva.

No plano da regulação de mercados e no ambiente das políticas públicas, o modelo de regulação responsiva desenvolvido por Ayres e Braithwaite⁴ mostra-se convergente com o modo dialógico de governança em situações nas quais o modo de governança de mercado do *laissez-faire* não satisfaz ao interesse público. As noções de delegação pactuada, coerção escalonada e tripartismo buscam assegurar o protagonismo governamental na regulação pública sem depender da ação exclusiva da intervenção estatal na economia.

Regulação responsiva e governança pública

As relações entre governança e regulação apresentam uma diversidade de usos e conceitos, tanto na literatura especializada quanto no cotidiano político e econômico entre atores ou agentes.

No tópico anterior, definiu-se governança com ênfase nas dimensões governamental e pública, e estabeleceu-se a dimensão dialógica como o modo de interesse para a administração pública em áreas em que o comando e o controle vertical devem ser atenuados por meio de padrões decisórios mais horizontais.

Seguindo essa linha de argumentação, a regulação é tratada em dimensão micro-organizacional, e as ações são examinadas a partir de estratégias de caráter responsivo.

Faz-se, portanto, uma aproximação sistêmica entre governança dialógica e estratégias regulatórias de caráter delegativo e colegiado. Essa é uma aproximação aplicável a certos ambientes da regulação de mercados, bem como ao cotidiano das políticas públicas.

Uma regulação de caráter responsivo faz uso controlado, em suas rotinas, de mecanismos de delegação ajustados a cada condição do jogo entre reguladores e regulados.

As experiências de delegação desse modelo se afastam das orientações normativas do *laissez-faire*, que têm o seu emprego direcionado a mercados de menor complexidade e maior simetria. A delegação vista no modelo responsivo se orienta a um tipo de governança dotado de valores políticos mais inclusivos com relação a participantes e regras de decisão.

O modelo responsivo é preconizado para relações entre reguladores e regulados em itens como compras públicas, parcerias público-privadas, atuação de agências reguladoras e concessões públicas, além dos ambientes que envolvem alta tecnologia e incerteza contratual^{4,11}.

A responsividade mostra-se no plano procedural como uma estratégia adaptada às condições em que regras e processos decisórios se aproximam das características da governança dialógica tratada no tópico anterior.

As formas de delegação estão sujeitas a mecanismos de intervenção governamental segundo uma escalada dissuasiva e progressiva que acompanha os resultados observados ao longo do jogo regulatório. A aplicação da coerção governamental, na forma de punições, pode revogar a delegação concedida em caso de falhas regulatórias, quebra de confiança entre os participantes e evidências de captura de recursos por grupos de interesse.

Certas funções regulatórias podem ser delegadas a entes privados, mas tal delegação é limitada pela ameaça de aplicação dos mecanismos tradicionais de comando e controle regulatório nos casos de falhas deste tipo de delegação⁴. Na linguagem política, trata-se de falhas de governança¹⁰.

A delegação de funções a entes privados busca, em um primeiro momento, preservar a potencial eficiência alocativa de certos mercados. A intervenção governamental, por meio de escalonamento de ações coercitivas, busca contemplar o interesse público de justiça perante

as evidências de falhas de mercado. No terreno das políticas públicas, essas falhas vão além da simples ineficiência econômica e incluem os interesses de consumidores, bem como de cidadãos e de beneficiários vulneráveis.

A pirâmide coercitiva de dissuasão é a estratégia preconizada para a ação responsiva e tem natureza contingente a cada caso. Trata-se de uma estrutura de incentivos que parte de uma base ampla de cooperação virtuosa que abrange a maioria das situações e atua, pode-se dizer, na forma de uma ‘autorregulação compulsória’. Em caso de falha na cooperação esperada, entra em cena a tradicional regulação estatal direta e punitiva aplicada ao caso singular. No topo dessa pirâmide, concentra-se o menor número de casos de punições severas⁴.

O estado da arte do modelo responsivo^{24,25} mostra a sua atualidade em condições de dominância de instituições democráticas e o seu uso em áreas cada vez mais diversas. Estas incluem as falhas regulatórias de mercados financeiros da crise de 2008 e temas transversais como a justiça restaurativa.

Metanálise que incluiu o manejo de dados não mensuráveis² gerou evidências acerca da atualidade da regulação responsiva desde a obra original de Ayres e Braithwaite⁴ e da sua aplicação em governança pública. Foram evidenciados os desafios desse modelo heurístico e as iniciativas de formação de uma ‘terceira via’ entre a regulação de comando e controle e a pura autorregulação por agentes de mercado. As principais conclusões que resumem essa revisão da produção acadêmica de alto impacto e de estudos de base empírica incluem: i) equilíbrio entre casos de desempenho positivo em perspectiva comparada e de falhas ou lacunas relevantes; ii) sólidas evidências acerca de medidas capazes de enfrentar essas lacunas; iii) desafios de natureza ética devido às relações assimétricas com entes regulados no contexto responsivo; e iv) subjetividade na ação de reguladores, aliás, típica em governanças dialógicas.

Em políticas públicas que implicam a contratação de empresas e serviços, a governança

dialógica e a regulação responsiva são aplicáveis a itens que vão desde a avaliação de subsídios fiscais até as práticas de auditoria de contratos. Isso se aplica ao Brasil em áreas bem distintas. São exemplos a atuação das agências reguladoras e os sistemas de monitoramento de subsídios do Ministério do Planejamento e Orçamento. Práticas responsivas são identificadas na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). O próprio Ministério Público Federal (MPF) utiliza Termos de Ajuste de Conduta.

A delegação de funções busca induzir a cooperação em um estilo ‘quase-autorregulatório’, porém de caráter relativo e transitório. O arranjo tripartite preconizado guarda traços que podem ser rastreados ao próprio neocorporativismo do pós-guerra europeu ou a estruturas similares definidas pela Constituição brasileira de 1988.

Segundo o modelo preconizado, os setores elegíveis à delegação governamental são de três tipos e de atuação integrada: i) Grupos de Interesse Público (GIP); ii) Associações empresariais; e iii) Empresas competidoras⁴.

O monopólio de coerção inerente ao Estado é preservado pela dissuasão inerente ao modelo. A dissuasão se dá pela explicitação do uso potencial dos instrumentos coercitivos, que serve de incentivo à cooperação. Os seus efeitos são maiores quando o jogo regulatório ocorre em organismos colegiados e povoados por vários atores societários e empresas.

O tripartismo é uma forma de delegação adequada nas condições em que os GIP têm a capacidade de obstruir as formas de captura de caráter oligárquico. Para tal, é necessário que esses GIP possam contestar os seus próprios dirigentes e que o ambiente decisório interno à organização seja aberto e transparente à participação de todos os seus membros e comunidades relevantes. Assim, a cooperação é maior quando há vigilância cruzada entre os participantes.

Os melhores resultados regulatórios da delegação decorrem da explicitação adequada do tipo de escalonamento coercitivo ao longo

dos estratos da pirâmide. Quando a delegação funciona, minimizam-se as ações punitivas típicas do topo da pirâmide.

O tripartismo no qual se dá este jogo entre dissuasão e consenso envolve riscos de captura e de formação de estratégias dominantes. A experiência observada mostra que a formação de espaços multipartites e povoados de atores inibe tais riscos⁴ e experiências diversas, como na justiça restaurativa, atestam esses resultados^{24,25}.

A regulação responsiva organiza a manifestação de interesses, porém deve ser validada a cada caso.

Embora concebidas como regulação de setores industriais, práticas semelhantes estão presentes em outros contextos em que a governança pública dialógica seja um objetivo de política governamental. A agenda de ‘governo aberto’, impulsionada por instituições globais como a OECD^{2,20} e adotada em áreas do governo brasileiro, favorece o uso de práticas regulatórias dessa natureza.

Tais estratégias dialógicas tornaram-se habituais em diversos países desde a difusão da contratualização entre governos e prestadores privados de serviços públicos na área social, como saúde, educação e atenção a grupos vulneráveis. Trata-se de uma herança do gerencialismo emergente dos anos 1980, de suas inovações e falhas.

A crítica de Hood¹⁶ sobre a Nova Gerência Pública estabeleceu um plano analítico para avaliar os seus efeitos no funcionamento da administração pública. Houve ampla difusão, em países dotados de sólidas instituições de proteção social, de estratégias como delegação de serviços públicos a entes privados, iniciativas de gestão empresarial na administração pública e busca por maior amplitude na contratualização por resultados em serviços governamentais. O balanço dos conflitos entre diferentes alternativas de políticas deu origem, ao longo do tempo, a inovações de caráter mais sociotrópicas conforme a coalizão partidária dominante. A delegação excessiva de funções governamentais foi alvo de constantes

correções de rumo onde reformas são efetuadas sobre as anteriores. A análise de trajetórias sustentadas ou interrompidas é um campo sólido de investigação acadêmica.

Argumentos a favor do fortalecimento da capacidade de governo foram discutidos por Peters¹⁷ e Pollit¹⁸ no contexto dessa disputa por ideias políticas. Foram identificados casos de mudanças de trajetórias rumo ao *neoweberianismo* em que as hierarquias da administração pública foram fortalecidas para enfrentar os problemas apontados no ‘gerencialismo puro’¹⁹.

Na busca por articular orientações polares na administração pública – verticalização e horizontalização das cadeias decisórias –, especialistas lançaram o olhar para estilos de governança. Estudos destacaram alternativas que combinam a preservação dos níveis de ‘weberianismo’ com os de descentralização de poderes decisórios no eixo central-local. Como assinala Peters¹⁷, esse é o campo da metagovernança e dos dilemas de coordenação de redes. Jessop¹⁰ trata das falhas de governança como um contraponto às típicas falhas de mercado e como uma herança da economia institucional, do mundo das falhas de governo.

A implementação de reformas regulatórias e do gerencialismo no ciclo inicial de Reforma do Estado se deu na esteira dos casos norte-americano e britânico da década de 1970 e repercutiu em países europeus e latino-americanos. Entretanto, essa difusão de agenda política em escala global sofreu importantes vetos políticos e adaptações ao longo dos anos 1980-1990. Isto se deu em consonância com as coalizões de governo existentes em diversos países, como Alemanha, França e Brasil.

O programa gerencialista de contratualização no setor público esteve na base da Reforma do Estado brasileira dos anos 1990. Os conflitos de orientações no plano ‘mais weberianismo, menos weberianismo’ atravessaram o sistema político-partidário nacional por duas décadas. Tais processos foram tratados ao longo dessa conjuntura na literatura especializada²⁶, incluindo as suas repercussões para o setor saúde²⁷.

No Brasil, um programa político de reforma patrimonial (privatizações, concessões e parcerias entre setores público e privado) e administrativa (formação do setor público não estatal) foi formalizado em 1995, com a posse de um novo governo. Esses temas dominaram as disputas entre os principais blocos políticos. Um longo ciclo de alternância de governos foi marcado por esse padrão de competição por ideias sobre a natureza do aparelho de Estado no País. A sequência de governos eleitos – Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff – foi a expressão desse processo de formação de agendas e de alternativas de políticas. O ano de 2016 marca o final desse ciclo e de uma trajetória na qual a sustentada ameaça de ruptura do regime democrático passou a fazer parte do panorama político nacional. Apesar de alternativas de políticas competidoras, um estudo de agenda governamental no período 1995-2011 mostra que a linguagem e as soluções sobre reforma na governança do setor público permaneceram como temas influentes no processo decisório do governo central, como no caso das concessões públicas de ativos estatais¹⁵.

A profusão de estudos relevantes sobre reformas no setor público e políticas setoriais reflete o impacto das alternativas de governança pública em condições de polarização político-partidária como as do cenário europeu^{26,27}.

De modo geral, novas alternativas de regulação pública buscaram a inclusão de grupos interessados no processo decisório, a indução a condutas responsáveis por empresas e organizações semipúblicas e a adoção por agências reguladoras de modos mais dialógicos de governança. As estratégias de regulação responsiva integram essas ferramentas de implementação na forma de política pública.

Evidências sugerem que uma boa política regulatória é aquela que combina graus variáveis de regulação estatal direta e de delegação. A regulação é responsiva na medida em que esteja adaptada a cada condição e que a delegação controlada seja orientada à produção de bens públicos e que ampliem o escopo das

instituições envolvidas nos jogos regulatórios.

O modelo de Ayres e Braithwaite⁴ detalha os eventos ao longo do escalonamento coercitivo. A intervenção estatal tem natureza incremental e mira a autorregulação vigiada e o controle sobre a exploração oportunista da condição delegada. À medida que agentes exploram negativamente essa delegação estatal (por captura, descumprimento de regras ou de acordos), o regulador sobe na escala punitiva, desde advertências escritas, passando por penalidades civis e criminais, suspensão de licenciamento, até a cassação de licenças, situadas no ápice da pirâmide, onde espera-se que ocorra a minoria dos eventos.

A dissuasão consiste em explicitar aos agentes, grupos e participantes de colegiados tripartites a disposição do regulador em escalar sua intervenção.

O tripartismo é o aspecto inovador da regulação responsiva e busca favorecer a cooperação no jogo regulatório e inibir a captura por agentes oportunistas. O sucesso da delegação de funções aos GIP depende sua transparência interna e do equilíbrio entre estas forças.

As oportunidades de captura do colegiado por empresas e grupos organizados são minimizadas: i) pela escala ampliada da representação; ii) na medida em que os grupos sejam competitivos entre si; e iii) que não detenham o monopólio de representação. A competição entre os grupos participantes é mediada por um processo robusto de disseminação de informações aos liderados.

O pressuposto da regulação responsiva está na aceitação e na crença de que as condutas cooperativas e as orientações sociotrópicas dos agentes econômicos e dos atores políticos podem predominar sobre a indução estatal e as orientações maximizadoras dos participantes.

Há, portanto, uma importante convergência entre os dois planos institucionais discutidos neste ensaio: o modo de governança dialógica, como estrutura inserida nas relações entre Estado e sociedade; e a regulação responsiva, como estratégia de ação de natureza dialógica e reflexiva.

Ambas as orientações convergem para um plano político de inovações governamentais vantajoso e testado ao longo do tempo.

Considerações finais: governança dialógica, responsividade e administração pública no Brasil

Neste ensaio, foi analisada a articulação entre a moldura institucional do modo de governança dialógica e a estratégia operacional da regulação responsiva. O modelo responsivo no qual predomina a delegação tripartite associada à coerção estatal escalonada, conforme argumentado, representa uma política vantajosa para o exercício da autoridade governamental. Dessa forma, converge com os objetivos de fortalecimento de arranjos decisórios governamentais de caráter mais horizontal em meio ao exercício da autoridade no aparelho de Estado moderno.

Instituições e práticas semelhantes a este tipo de articulação favorecem a porosidade governamental e a participação societária e são observadas em diversas áreas da administração pública federal no Brasil. Essa proposição indica que haja maior formalização desses arranjos no plano institucional e a sua difusão estendida ao terreno das políticas setoriais, como saúde, educação e desenvolvimento social.

O setor público no Brasil exhibe conflitos entre atribuições e responsabilidades regulatórias que resultam de seu arranjo federativo e da separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. São configurações constitucionais virtuosas que trazem lacunas importantes, como a diluição de responsabilidades entre os entes federativos.

A dimensão procedural presente na regulação direta de compras públicas, contratos de prestação de serviços, concessões e parcerias público-privadas possui natureza transversal a esses marcos constitucionais permanentes.

No plano operacional, as estratégias de delegação, dissuasão e escalonamento coercitivo discutidas apresentam uma natureza institucional híbrida, estratificada e, portanto, adaptável a inovações. As atividades regulatórias atravessam e povoam todo o sistema federativo e as instâncias dos Poderes Judiciário (ministérios públicos e defensorias) e Executivo (controladorias e agências).

As agências reguladoras, por exemplo, nas quais são comuns os colegiados participativos, são um terreno fértil para a regulação do tipo responsivo, seja no papel das auditorias de campo (dimensão micro-organizacional), seja na pactuação formal entre os participantes do jogo entre reguladores e regulados (dimensão macro organizacional). Esses arranjos podem ser adaptados a organismos que desejem reforçar a governança dialógica.

O modelo responsivo converge com a agenda contemporânea de governança, em que as hierarquias da administração pública se integram, em determinadas políticas setoriais, à diversidade de empresas, de beneficiários, de grupos de interesse e de movimentos sociais. Isso induz à adoção de estratégias de governo mais horizontais e participativas.

Embora a relação direta dos agentes privados ativos em políticas setoriais com os gestores esteja associada aos processos de compras públicas, às concessões de serviços essenciais e à própria privatização de ativos estatais, a adoção de uma cultura responsiva pode fortalecer as boas práticas quando implementadas em modos de governança dialógica.

Os proponentes desse modelo destacam que os agentes privados podem cooperar e agir em conformidade com as normas caso seja racionalmente vantajoso, pela simples adesão à princípios legais ou pela busca de equilíbrio entre valores de racionalidade econômica e responsabilidade empresarial. Esses comportamentos variam conforme contextos e conjunturas políticas e econômicas.

Em termos de interação dialógica, pode-se admitir que, na administração pública, o comportamento dos funcionários introduz variáveis

que devem ser igualmente consideradas em estratégias responsivas. Isso se deve ao fato de os servidores públicos também serem dotados de interesses como a construção de carreiras, o exercício de funções de comando e projeção profissional para além do ambiente administrativo.

O balanço no jogo regulatório, no entanto, conforme discutido neste ensaio, segue um padrão conhecido.

As estratégias mais próximas à autorregulação são mais vulneráveis à exploração motivada pela racionalidade econômica (maximização de interesses). As estratégias próximas das punições podem minar a cooperação daqueles atores que são movidos pelo senso de responsabilidade.

Como se diz na economia institucional, as punições generalizadas tendem a gerar altos custos de transação.

O tripartismo transfere *status* público a grupos de interesse público e configura a inovação mais atrativa da regulação responsiva em sua articulação com a governança dialógica.

A estratégia dominante consiste em considerar o regulador sob tutela contestável devido ao compromisso de difundir informações estratégicas a todos os GIP de modo transparente e simétrico. Outrossim, favorece igualmente a contestabilidade por parte das lideranças das associações participantes.

Nessas condições, o tripartismo é um ordenamento de relações entre entes públicos e privados e aumenta os custos transacionais das condutas de captura de interesses. A garantia aos participantes do tripartismo de acesso a toda a informação disponível ao regulador permite aos GIP com assento à mesa de negociações com empresas e reguladores o mesmo poder do regulador de acusar ou processar sob o estatuto da regulação responsiva¹².

O fortalecimento desses atores busca compensar a assimetria de poderes característica dos mercados e induzir a cooperação e o diálogo em jogos regulatórios por meio de uma governança pública mais sociotrópica.

O argumento desenvolvido neste ensaio é que a maior formalização de estratégias regulatórias de natureza regulatória fortalece a dimensão dialógica na administração pública e, por sua vez, contribui para a maior capacidade de governo e a legitimação das instituições de Estado.

Contribuições de autoria

Ribeiro JM (0009-0008-3494-6132)* é responsável pela elaboração do manuscrito. ■

Referências

1. Presidência da República (BR). Guia da política de governança pública [Internet]. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República; 2018 [acesso em 2026 jan 2]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view>
2. Organisation for Economic Co-operation and Development. Open government: The global context and the way forward. Paris: OECD Publishing; 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>
3. Pierson P. Politics in time: history, institutions, and social analysis. New Jersey: Princeton University Press; 2004.

*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

4. Ayres I, Braithwaite J. Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press; 1992.
5. Lindblom CE. The Science of “muddling through”. *Public Admin Rev.* 1959;19(2):79-88. DOI: <https://doi.org/10.2307/973677>
6. Majone G. Evidence, argument, and persuasion in the policy process. New Haven: Yale University Press; 1989.
7. Vaitsman J, Ribeiro JM, Lobato L, editores. Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press/University of Bristol; 2013.
8. Ribeiro JM. Mecanismos de governança, instituições societárias e burocracia estatal: reflexões sobre instituições societárias e porosidade governamental. *Saúde Debate.* 2022;46(Esp 4):66-80. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E405>
9. Ribeiro JM, Vaitsman J, Motta JIJ. Sistemas de saúde, mecanismos de governança e porosidade governamental em perspectiva comparada. *Saúde Debate.* 2022;46(Esp 4):10-25. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E401>
10. Jessop B. Governance and meta-governance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony. In: Bang HP, editor. Governance as social and political communication. Manchester: Manchester University Press; 2003. p. 111-6.
11. Williamson OE. The mechanisms of governance. New York: Oxford University Press; 1996.
12. Van der Heijden J. Why meta-research matters to regulation and governance scholarship: An illustrative evidence synthesis of responsive regulation research. *Regul Gov.* 2021;15(51):S123-S142. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12378>
13. Bresser-Pereira LC, Spink P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; 1998.
14. Costa NR, Ribeiro JM, Silva PLB, et al. O desenho institucional da reforma regulatória e as falhas de mercado no setor saúde. *Rev de Adm Pública.* 2001;35(2):193-228.
15. Ribeiro JM, Inglez-Dias A. Policy analysis and governance innovations in the federal government. In: Vaitsman J, Ribeiro JM, Lobato L, editores. Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press/University of Bristol; 2013. p. 55-67.
16. Hood C. A Public management for all seasons? *Public Adm.* 1991;69(1):3-19. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
17. Peters BG. The two futures of governing: decentring and recentering processes in governing. Vienna: Institute for Advanced Studies; 2008. (Political Science Series, 114).
18. Pollitt C. Is the emperor in his underwear?: An analysis of the impacts of public management reform. *Pub Manag.* 2000;2(2):181-99. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030000000009>
19. Pollitt C, Bouckaert G. A Comparative analysis: New public management, governance, and the Neo-Weberian State. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press; 2011.
20. Organisation for Economic Co-operation and Development. Open government: The global context and the way forward. Paris: OECD Publishing; 2016. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>
21. Vaitsman J, Ribeiro JM, Motta JIJ, organizadores. Sistemas híbridos de saúde: uma análise comparada internacional de políticas de proteção e equidade. Rio de Janeiro: Cebes; 2019.
22. Moreira MR, Escorel S. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. *Ciênc saúde coletiva.* 2009;14(3):795-806. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300015>

23. Moreira MR. Reflexões sobre democracia deliberativa: contribuições para os conselhos de saúde num contexto de crise política. *Saúde Debate*. 2016;40(Esp):25-38. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042016S03>
24. Parker C. Twenty years of responsive regulation: An appreciation and appraisal. *Reg Gov*. 2013;7(1):2-13. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12006>
25. Braithwaite J. Relational republican regulation. *Reg Gov*. 2013;7(1):124-44. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12004>
26. Le Grand J, Bartlett W. Quasi-markets and social policy. London: MacMillan Press LTD; 1993.
27. Lane JE, editor. Public sector reform – Rationale, trends and problems. London: Sage; 1997. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781446279274>

Recebido em 06/08/2025

Aprovado em 14/01/2026

Conflito de interesses: inexistente

Disponibilidade de dados: os dados de pesquisa estão contidos no próprio manuscrito

Suporte financeiro: não houve

Editor responsável: Marcelo Moreira Rasga, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Estratégia Fiocruz para a Agenda (EFA 2030), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/RJ), Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7851702065010431>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3356-7153>, e-mail: rasgamoreira@gmail.com