

1. Introdução

O poder constituinte tem como um de seus objetivos criar uma forma de organizar a comunidade política, ou seja, organizar politicamente um determinado país para o futuro (PÉREZ FRANCESCH, 1999).

De acordo com o constitucionalista espanhol Antônio Nadales, é necessário identificar e tornar transparente a posição dos governos em relação aos problemas sociais, suas capacidades e sua localização estratégica dentro do modelo institucional constitucionalmente concebido (NADALES, 2014).

Embora tradicionalmente considerado um poder soberano, fatores de natureza tanto interna quanto externa afetam o exercício do poder constituinte e, portanto, condicionam e restringem sua ação. Além desses elementos históricos e internacionais, há elementos que são escolhas feitas pelo poder constituinte.

Esses elementos que surgem no momento da criação normativa são chamados de processo racionalizado de elaboração constitucional e adquirem sua própria dinâmica e distinta peculiaridade (MANRIQUE, 2014).

O presente artigo tem o objetivo de analisar os referidos processos de racionalização de elaboração constitucional, a partir da perspectiva da governança.

Nos primeiros capítulos são vistos os conceitos de regras do jogo (polity) e direção da política. Em seguida, são analisadas as definições de governança e governança multinível, bem como realizada uma comparação crítica dos referidos conceitos.

Outrossim, são analisadas as contribuições de Rister para a compreensão do conceito e abrangência da expressão políticas públicas. Por fim, é vista a relação com políticas públicas de combate à desigualdade a partir da doutrina de Thomas Piketty.

Longe de pretender esgotar o tema, o artigo busca contribuir para o debate a respeito da relação entre os conceitos e definições de Governança e Políticas Públicas de combate à desigualdade.

2. Regras do Jogo (“Polity”)

A constituição estabelece as regras do jogo ("polity") e, dentro delas, a maioria do governo determina as orientações ("politics") e, a partir delas, inicia o processo de implementação ("policies") (PALONEN, 2003).

O chamado elemento "politics" significa uma forma de mobilizar os atores políticos que vai além do mero exercício do poder político pelo Estado. O último, "policies", é definido como uma nova maneira de conceber e implementar políticas públicas. Como o primeiro elemento integral da governança, a expressão "polity" significa a mudança das próprias instituições políticas (PORRAS, 2014, p. 78).

Em relação ao termo "polity", que envolve a mudança das instituições políticas, há três conceitos principais que formam uma rede para fins de compreensão do tema: direção, coordenação e cooperação (NADALES, 2014, p. 81).

O primeiro conceito, de liderança, tem o conteúdo clássico dos poderes tradicionais, de interação com outros atores do sistema em uma lógica verticalizada e hierarquizada (movimento de cima para baixo). O segundo, de cooperação, baseia-se na lógica de atores do mesmo nível, ou seja, de livre interação entre atores seguindo uma lógica horizontal. Finalmente, o conceito de cooperação implica uma lógica entre os atores, que é diferente das outras, ou seja, autonomia, mas com a sombra da hierarquia.

Para o último conceito, cooperação, deve-se observar que ele segue uma lógica própria, mais relacionada à lógica do mercado ou da sociedade civil. A existência de autoridades independentes, capazes de estabelecer limites e restrições, tem suas origens nesta nova forma de organização da atuação estatal.

3. Direção da política

Na esfera governamental, há a percepção da existência de mudanças nos instrumentos burocráticos atualmente existentes como uma demanda da administração intervencionista contemporânea.

A ideia de administração multinível surge para se adaptar às demandas de cooperação e coordenação: processos de interação entre esferas públicas autônomas ou ação em rede (NADALES, 2014, p. 69).

E a própria definição de liderança política tem três dimensões diferentes: governabilidade, governança e “gobermedia”. Para a governança, há um primeiro momento chamado planejamento, que se caracteriza por um modelo vertical de subordinação dos cidadãos. Aqui há uma apropriação do conceito de serviço público pelo pensador francês do direito administrativo Maurice Hauriou, ampliando o conceito de ação estatal (GORDILLO, 2014).

Posteriormente, surgiu outro paradigma dominante: a teoria italiana do impulso político, na qual as demandas sociais são transformadas em leis e políticas públicas (NADALES, 2014, p. 43).

A ideia de um programa de governo aparece como uma escolha de prioridades para a legislatura recém-eleita. Em outras palavras, é a diretriz dos projetos de atividades governamentais por um determinado período de tempo sob controle parlamentar.

Na prática, os programas ainda não são precisos e detalhados o suficiente para permitir uma análise transparente e aprofundada no período eleitoral, pois estão cercados de incertezas (NADALES, 2015).

Nesse contexto, surgiram perspectivas críticas para a teoria do momento político (NADALES, 2014, p. 60). A primeira dessas críticas está relacionada à confiança na capacidade de diagnóstico e reflexão no ponto de entrada. A segunda está relacionada à confiança de que a elaboração de políticas garante a implementação efetiva na saída.

Portanto, nenhuma das suposições acima é absolutamente correta ou imune a dúvidas. Por exemplo, casos de cópia de programas partidários, entre partidos políticos de diferentes matizes ideológicos, demonstram bem os problemas de confiança no ponto de entrada (início do processo decisório).

Em um contexto tão complexo, surgem dificuldades de resposta para o processo legislativo: implementar automaticamente o programa do governo eleito, necessidade de especialistas sobre os assuntos técnicos, rejeição social, coerência do resultado. E muitas outras questões sobre a forma de implementação.

Considerando que o projeto de lei é finalmente aprovado pelo parlamento, surgem outros novos desafios: Como implementar a política pública aprovada?; Haverá implementação harmoniosa e uniforme?; Os órgãos de implementação estão funcionando?; e Há contradições no sistema?

Assim, a teoria do momento político aceita certos fatos como pontos de partida para chegar a um modelo ideal, embora, em muitos casos, a governança se restrinja à mera nomeação de burocratas de alto nível.

Embora a governança tenha uma dimensão mais estática e passiva, o conceito de governança adotará meios de participação, transparência, avaliação e coordenação (NADALES, 2014, p. 77).

Há uma dupla projeção: políticas públicas e governança multinível. Na primeira dimensão, há um cenário fragmentado, com diversos processos e ações setoriais. Na segunda, há interação entre as esferas institucionais, com cooperação e coordenação, incluindo a reprodução e a implementação das melhores experiências.

O estudo da política pública é, portanto, a análise do espaço intermediário que permeia o governo e a administração, que surgiu nos currículos das universidades norte-americanas nas décadas de 1970 e 1980.

Nesse contexto, o superior hierárquico é o chefe de uma agência ou órgão com relativa independência, com relativa autonomia para desenvolvimento de políticas, incluindo a criação de uma rede de usuários, o recebimento e gerenciamento de orçamentos, a busca de determinados objetivos e a prestação de contas.

A base da teoria parte de um diagnóstico crítico da realidade para a criação de estratégias direcionadas com instrumentos de ação adequados, em um processo de interconexão e retroalimentação da política e de sua implementação.

Tal agenda é desenvolvida em um sistema triangular, em que participamos gestores públicos, os usuários, os prestadores dos serviços e, por fim, os técnicos científicos, cada qual com seus objetivos e demandas (MAJONE, 1997).

Entre as etapas da ação intervencionista, que são o planejamento e a implementação, há riscos de falhas entre elas, com perda de valor e de confiança dos cidadãos, o que transforma as ideias em pura retórica.

Da mesma forma, existe a possibilidade de falhas em um ou mais vértices do triângulo "gerente-usuário-técnico", em especial a captura de cidadãos (usuários), elo mais frágil da referida relação, por determinado setor.

A violação de deveres éticos e de governança possui efeitos deletérios ao desenvolvimento, com perda de credibilidade não apenas das políticas públicas como também dos agentes econômicos e governamentais envolvidos (RISTER, 2016, p. 198).

Há certos fatores que podem criar um ambiente eficaz para o intervencionismo estatal. Por exemplo, a participação em rede. Com isso, há uma realocação das políticas públicas, ocupando mais espaço para o governo e para os gestores.

Nesse novo cenário, o espaço do governo ficaria restrito aos processos de coordenação e orientação (nível estratégico), com redução de sua ação direta (nível gerencial e operacional) (NADALES, 2014, p. 80).

As funções de direção e programação são substituídas pelas funções de orientação e coordenação, que são mais fracas que as anteriores, com resistência dos setores tradicionais da burocracia diante da perda de poder.

Em um sistema presidencialista, em que há uma tendência de fortalecimento do Poder Executivo, a mudança é mais dramática porque há naturalmente uma concentração de poder nas mãos dos gestores públicos do governo eleito.

A quebra da rotina hierárquica é, dessa forma, além de uma alteração meramente organizacional ou de modelo, também uma mudança cultural, pois significa romper com a atitude inercial de comando e controle.

Como consequência, entre as propostas de reforma do modelo organizacional da "Nova Gestão Pública" estão a redução das estruturas centrais e a "agencialização" das estruturas de prestação de serviços.

Outrossim, para os problemas relacionados ao controle da atuação estatal, há propostas de modelos mais abrangentes, uma vez que o controle judicial não é suficiente e não opera nos mesmos parâmetros.

Assim, a ideia de governança ou "accountability" surge no contexto da governança do setor público diante das suas inerentes particularidades e idiosincrasias próprias.

4. Governança

O Estado contemporâneo, por meio de várias instituições, órgãos e entidades, precisa responder a uma realidade cultural, política e econômica cada vez mais mutável e caótica em uma sociedade complexa.

Essa complexidade vem de vários sistemas, incluindo o sistema natural, o social e o político, em combinações variáveis entre seus próprios elementos e os de outros sistemas (LUHMANN, 2019).

Essa geometria variável não está localizada apenas no início ou na origem dos sistemas: mais importante, também está presente na consequência (resultado) ou na aplicação (meio) de empregado dos métodos científicos.

Especificamente no que diz respeito ao sistema político, há determinados instrumentos constitucionais e legais para responder às mudanças políticas, com fundamento na ideia de governança (NADALES, 2014, p. 64).

Neste contexto acima, o conceito de governança assume o sentido de um modo de exercício ou ação da atividade política do Estado especificamente pensado e aplicado para lidar com problemas sociais complexos.

Para enfrentar esses problemas, a ideia de governança é integrada não apenas pelos conceitos de coordenação e orientação, conforme visto acima, mas também pela definição do que são as políticas públicas.

No entanto, essa nova forma de conceber e organizar o poder político implica várias mudanças, culturais, estruturais e organizacionais, nas próprias instituições políticas, a partir da concepção de outras formas de organização do poder.

Assim, a governança é percebida e concebida como o exercício de uma função ou atividade amplamente orquestradora e de apoio à cooperação e à orientação entre os órgãos e as entidades governamentais.

Em outras palavras, ela significa uma mudança da tradicional lógica vertical de hierarquia para uma lógica horizontal; e funciona por meio da obtenção de consenso e da construção de acordos, em um movimento de coordenação.

Do ponto de vista territorial, quando envolve órgãos e entidades distribuídos espacialmente dentro do Estado, possui relação direta com a coordenação dos entes subnacionais (federalismo cooperativo).

Entretanto, a adoção da governança a partir de uma perspectiva de um sistema de coordenação e orientação não é isenta de riscos para as estruturas estatais tampouco indene de críticas sobre sua eficiência.

O abandono da hierarquia vertical e do poder de comando, diante da ausência de uma referencial no topo da estrutura organizacional, cria dificuldades para o controle do governo sobre outras unidades dotadas de maior autonomia.

Além disso, para que o regular e funcionamento do sistema de atuação estatal, todas as partes devem estar dispostas e abertas a conceber e participar dessa nova forma de trabalho, agindo com lealdade e transparência.

Não obstante o exposto acima, é importante considerar que a imagem (impressão) que a governança tem entre os políticos é de perda de poder, como se a coordenação estivesse em oposição às ações dos atores políticos.

Uma vez superados esses riscos e observadas as críticas sobre o seu funcionamento, a ação intervencionista estatal recebe contribuições de maior participação democrática, racionalidade reflexiva e orientação estratégica, com resultados mais visíveis.

Em princípio, não existe uma estrutura constitucional única e previamente definida que garanta e exija a existência de governança entre as instituições públicas, embora a ideia de "boa administração", prevista implicitamente no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, a partir do princípio da moralidade e da eficiência, traga implicitamente o conceito.

A doutrina apresenta pelo menos três escolas de pensamento para o conceito de coordenação.

Em um primeiro momento, como visto acima, foi desenvolvida a chamada teoria da Nova Gestão Pública (New Public Management): a ideia de criação de valor público adotada entre as décadas de 1960 e 1970 nos currículos das universidades americanas.

Em um segundo estágio de desenvolvimento, a governança surgiu como ação cooperativa e por meio de uma lógica horizontal, desenvolvida por meio do Livro Branco da União Europeia a partir dos anos 2000¹.

¹ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/future-europe/white-paper-future-europe/white-paper-future-europewayahead_es#:~:text=El%20Libro%20Blanco%20es%20la,Uni%C3%B3n%20Europea%20de%2027%20Estados..
Consulta em: 11/01/2024.

Finalmente, em um terceiro e mais recente momento cronológico-evolutivo do conceito de governança, surge o conceito de "neoinstitucionalismo": funcionamento autônomo das instituições (NADALES, 2019).

Não é preciso dizer que as três correntes não estão isoladas; pelo contrário, essas diferentes abordagens estão interrelacionadas, em um fenômeno conhecido como "processualismo institucional" (BARZELAY e GALLEGO, 2006).

Além de seu desenvolvimento teórico-dogmático, a implementação do conceito de governança também se desenvolveu no direito comparado durante o século XX, em pelo menos três ondas ou estágios.

A primeira onda, que teve início em países como Nova Zelândia, Austrália, Inglaterra e EUA, a partir da década de 1980, com a "agencialização" da administração pública e a aplicação de conceitos de mercado.

A segunda onda, nos países nórdicos e na Holanda, principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, caracterizada pelo apoio às entidades locais e pelo uso de uma dinâmica mais participativa da sociedade.

A terceira onda, nos países ao sul do continente europeu, em especial Portugal, Espanha, Itália e Grécia, com uma dinâmica muito mais limitada e menos intensa em termos tanto de implementação quanto de efetividade.

Em resumo, há uma evolução desigual (cronologicamente) e um desenvolvimento diferenciado (territorialmente) do conceito de governança, com diversas e distintas causas justificadoras.

Inicialmente, especialmente nos países do sul da Europa, a diferença é atribuída por muitos autores a uma série de fatores: resistência da cultura jurídico-administrativa e atraso histórico e modernização tardia, resultado da dinâmica centro-periferia ou Norte-Sul.

Um dos principais elementos de ordem cultural e comportamental para entender a resistência à implementação da governança é a "crença" dos líderes políticos em uma concepção mais estática e verticalizada do sistema político.

Por causa dos obstáculos, a implementação geralmente se limita a aspectos meramente superficiais do funcionamento da gestão pública, ou seja, se restringe a alterações cosméticas, sem aprofundamento nas causas estruturais.

Por exemplo, a mera introdução de balcões únicos, a criação de acesso on-line a serviços públicos, a digitalização de processos físicos, entre outros. Essas mudanças são apenas superficiais e reproduzem a mesma maneira de trabalhar anteriormente adotada.

Os fatores culturais são abordados de duas maneiras. Nos locais de maior resistência, predominaria uma visão vertical ou monárquica, que pressupõe fatores estáticos de concentração de poder. Por outro lado, em uma visão horizontal ou pragmática, o sistema institucional seria ajustável às necessidades conjunturais e mutáveis. É interessante notar que a dicotomia acima reproduz a antiga dualidade estabelecida por Max Weber em seu influente livro chamado "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo" (WEBER, 1930).

Em conclusão, o modelo de governança não se generalizou em todos os países como seria inicialmente esperado (territorialmente) e ainda segue um processo lento de substituição do modelo anterior (temporalmente).

5. Governança Multinível

A segunda projeção do conceito de governança é a governança multinível, que surgiu na União Europeia como resultado do transbordamento das fronteiras dos estados-nação a partir de uma união econômica, social e política.

Como será visto adiante, a governança multinível possui relevância para a coordenação em âmbito supranacional para a integração e cooperação das políticas públicas de combate da desigualdade social.

Entre as possibilidades de enfrentamento, há o compartilhamento de informações, sobre a movimentação de ativos e de dados tributários, para fins de implementação de tributação uniforme em nível regional (RISTER, 2021b, p. 77).

Há uma combinação do processo anterior de globalização econômica por meio das empresas transnacionais com o desenvolvimento e o crescimento da importância das cidades (ordens locais e regionais).

Esse processo, conhecido como "glocalização", devido à combinação das palavras globalização e local/regional, é particularmente mais perceptível no continente europeu devido à sua organização territorial

Desde o Tratado de Maastricht, na década de 1990, tem havido uma tendência de "salto" sobre os estados: a Comissão Europeia tem mais autonomia e menos dependência dos governos nacionais.

Em outras palavras, desenvolveram-se relações diretamente entre a própria Comissão e os governos locais, especialmente municipais ou regionais, em uma tentativa de criar e integrar um tecido europeu único (nation building).

No entanto, esse novo modelo não está livre de críticas. O estímulo indireto da Comissão Europeia tem sido considerado um dos motivos da "falta de ação" dos governos nacionais, pois os programas já estariam pré-projetados para implementação, sem intermediários, junto às municipalidades.

Surge a impressão entre a comunidade política de que a Comissão substituiria os governos nacionais em uma espécie de "governança sem governo": não há um centro político responsável pela implementação e acompanhamento da política pública (NADALES, 2014, p. 127).

Se fosse possível resumir o conceito de governança, teríamos o seguinte esquema em dois níveis diferentes. No primeiro nível, estão as políticas públicas, com suas peculiaridades, dinâmicas e prazos, sem uma resposta única, embora haja uma tendência à generalização, emulação e homogeneização, conforme visto anteriormente. No segundo, a partir das políticas públicas, há o nível da cooperação, no qual a governança multinível desempenha um papel fundamental (GIACHI, 2017).

Nesse segundo nível, as políticas públicas são "horizontalizadas" e os instrumentos jurídicos passam por uma transformação. Surge a ideia de uma lei regulatória comunitária em nível macro e uma lei mais informal em nível microrregional.

Fora das estruturas teóricas acima, há uma evolução histórica em pelo menos quatro momentos diferentes. Primeiro, uma fase de apropriação, também chamada de planejamento. Em um segundo momento, o impulso político (programação). Em um terceiro momento, uma fase de orientação. Por fim, uma fase de coordenação (governança multinível).

6. Perspectivas críticas da Governança

Como vimos, o desenvolvimento do conceito de governança não está livre de críticas.

Um primeiro problema apontado está relacionado a um déficit de previsibilidade: em muitas ocasiões, a ação estatal é baseada em casos passados (case decision process), o que gera incerteza decisória para as novas e vindouras situações sob análise.

Tal perspectiva é particularmente importante para a atuação dos órgãos de fiscalização e controle, pois há o risco de monopólio da agenda apenas para casos concretos, não obstante a importância do desenvolvimento de modelos de ação e de gestão de longo prazo.

Especialmente em entidades de fiscalização recém-criadas ou de implementação tardia, é comum que as tarefas cotidianas consumam quase todo o tempo e a mão de obra, negligenciando os objetivos estratégicos de nível estratégico.

Em segundo lugar, o déficit de confiança por parte da sociedade: os cidadãos perdem a fé diante da ausência de compromisso do governo se as políticas públicas já estiverem predefinidas sem a participação popular.

Esse ponto é particularmente relevante na União Europeia, em que os atos normativos, em especial as Diretivas, já estabelecem detalhes da ação do Estado Nacional sobre a implementação de políticas públicas. Como visto, há uma tendência de "não ação" em casos de "glocalização", em que as negociações da Comissão são diretas com os níveis local e regional, sem a participação os entes nacionais.

Note-se que, ao mesmo tempo em que há conexão direta entre os níveis supranacional, regionais e locais, em reforço da governança multinível, há o risco de enfraquecimento da cooperação dos entes em nível nacional.

Terceiro, o déficit cognitivo: uma percepção fraca e ruidosa entre os próprios atores institucionais. A criação de novas entidades, em um contexto já existente de atuação de outros órgãos e organizações devidamente implementados e em funcionamento, gera concorrência de atribuições e, principalmente, de recursos materiais, o que exige dos atores uma abertura para o diálogo e a disposição para uma ação articulada.

O problema é particularmente relevante no caso brasileiro porque as entidades e órgãos de fiscalização não são dotados da autonomia financeiro-orçamentária e estrutural que seria desejável para assegurar o exercício independente de suas funções, sem a interferência de fatores externos.

Em quarto lugar, a falta de prestação de contas e de responsabilidade relacionada ao monitoramento e à avaliação dos resultados de cada um dos programas de ação dos governos eleitos.

Existe uma dificuldade natural de definir qual é o programa e escopo das referidas autoridades de controle: punição, supervisão, orientação ou todas as funções anteriormente mencionadas, ao mesmo tempo.

Além disso, devido ao déficit cognitivo mencionado no item terceiro acima, há uma tendência à falta de prestação de contas quando os governos nacionais são transplantados pelo relacionamento imediato com a Comissão Europeia.

Em quinto lugar, o déficit de comunicação com a sociedade, com a percepção entre os cidadãos de que a governança é um fenômeno puramente retórico, uma pátina (verniz) sobre conceitos vazios e opacos.

Nesse ponto, surge o problema da falta de credibilidade perante os cidadãos e a possibilidade do emprego de referidas instituições como uma ferramenta ou instrumento puramente retórico e midiática pelos detentores de poder.

A introdução de novos direitos fundamentais na Constituição brasileira, por exemplo, se não for acompanhada de instrumentos de concretização e aplicação efetiva, pode levar à perda de confiança do público.

Em sexto lugar, o déficit de implementação, com desorganização e desordem no desenvolvimento, perda de coerência e agências sem autonomia. Nesse ponto, surge o problema da captura das autoridades de supervisão pelo governo ou por outros grupos de poder, minando sua autonomia e independência.

A criação de um ou mais organismos especialmente voltados para prevenir a corrupção, com a necessária independência para atuar de forma imparcial e autônoma de influências externas, é requisito essencial para adequada política de governança, inclusive previstas em diversos instrumentos internacionais (RISTER, 2016, p. 197).

Neste contexto, a República Federativa do Brasil é signatária de três convenções internacionais de prevenção e enfrentamento da corrupção: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Decreto nº 3.678/2000), Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto nº 4.410/2002), e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687/2006).

Em especial o último diploma anteriormente mencionado, constam das disposições, entre outras medidas: exigência de códigos de ética para funcionários públicos; canais de comunicação e de esclarecimento de medidas internas; reforço da integridade de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público; estímulo à participação social; e medidas de prevenção à lavagem de dinheiro (RISTER, 2016, pp. 197-198).

Não há uma resposta única para todos os problemas descritos acima. Eles são pontos de partida para análise e desenvolvimento das estruturas necessárias para a implementação e acompanhamento das políticas públicas de combate à desigualdade.

7. Políticas Públicas de combate à desigualdade

A erradicação da pobreza e da marginalização são objetivo da República federativa do Brasil, nos termos do art. 3º, da Constituição Federal de 1988, fruto do projeto compromissório pós-democratização.

A referida disposição é complementada por outras regras e princípios constitucionais, como a proeminência dos direitos sociais no Preâmbulo e da possibilidade de criação de regiões de desenvolvimento regional (RISTER e CARVALHO FILHO, 2022, p. 23).

Além da dinâmica histórica do capitalismo, a omissão governamental a respeito da criação, manutenção e ampliação da redistribuição de renda é apontada como uma das causas estruturais da desigualdade de renda (RISTER e CARVALHO FILHO, 2022, p. 24).

A atuação governamental faz-se por meio de políticas públicas, definidas como “conjunto de programas ou ações conjuntas (...) com a finalidade de compensar a distorção que existe em decorrência do sistema capitalista, tendente à concentração de renda e de oportunidades” (RISTER e CARVALHO FILHO, 2022, p. 25).

As referidas políticas públicas, em especial por meio da transferência de renda, a partir da tributação dos estratos sociais de renda mais elevada e da prestação de serviços e utilidades para as camadas mais necessitadas, assegura o mínimo de dignidade (RISTER, 2021a, p. 132).

A título de exemplo, o pagamento do auxílio emergencial, previsto na Medida Provisória nº 1.039/2020, mostrou que 61% dos beneficiários sequer estavam inscritos ou cadastrados no cadastro governamental federal para gestão de programas sociais (CadÚnico), segundo estudo

conduzido pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (RISTER, 2021a, p. 138).

Trata-se da superação da triconomia das linhas de pensamento sobre a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda: cínica (crescimento econômico antecede maior distribuição), fatalista (concentração de renda é inerente a capitalismo) e ingênua (distinção e independência entre crescimento e distribuição de renda) (RISTER e CARVALHO FILHO, 2022, pp. 16-17).

Cumprir destacar que a divisão mencionada acima é influenciada pelo entendimento ora do papel exercido pelos agentes de mercado sobre o crescimento econômico (neoliberalismo) ora dos efeitos do impulso governamental sobre os fatores de produção (keynesianismo) (RISTER, 2021a, p. 132).

Portanto, desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico: este é apenas uma fração daquele, que é mais amplo e envolve fatores que não sejam meramente quantitativos, como aumento do nível cultural-intelectual e a mudança social (RISTER e CARVALHO FILHO, 2022, p. 17).

Para o enfrentamento da questão, o estudo dos fundamentos da macroeconomia, relativos aos níveis de renda e emprego, e da microeconomia, quanto à distribuição de renda, formação de preços e outros recursos, são de fundamental importância para o deslinde da questão (RISTER e CARVALHO FILHO, 2022, p. 15).

A partir de pesquisas empíricas com a revisão de séries anuais sobre produtos internos, renda e tributação, Piketty traz novos elementos para o estudo da governança e o papel das políticas públicas para a redução da desigualdade.

A partir da sua experiência no meio acadêmico americano, constatou que são raros os trabalhos sobre a concentração de renda e a dinâmica da desigualdade com fundamento na pesquisa baseada em dados empíricos (PIKETTY, 2014, p. 42).

A primeira conclusão é a constatação da redução da desigualdade, nos países desenvolvidos, entre as décadas de 1900-1910 (década de ouro) e 1950-1960 (período pós 2ª Guerra), diante das políticas públicas adotadas para mitigar os efeitos deletérios dos ciclos econômicos, em especial no segundo caso (PIKETTY, 2014, p. 29).

Diante do aumento da desigualdade aos picos históricos observados no final do século XIX, com possibilidade de até ultrapassá-los, Piketty propõe quais instituições e políticas públicas seriam necessárias para assegurar a governança do capitalismo.

Para o autor, no âmbito empresarial, há uma evidente dificuldade de governança quanto à questão da diferença de remuneração do escalão superior, composto por altos cargos executivos, e os escalões inferiores.

Isso porque eventual explicação baseada no suposto diferencial de produtividade não encontra respaldo em dados empíricos analisados desde pelo menos o século XIX, porque os ganhos marginais de produtividade não estão atrelados ao desempenho interno das organizações (PIKETTY, 2014, p. 423).

A solução, para este caso, vai além de mercados mais competitivos ou de mecanismos de controle e governança: para o economista francês Thomas Piketty, é necessária a reintrodução das tributações dissuasivas praticadas nos Estados Unidos e na Inglaterra até os anos 1970 (PIKETTY, 2015, p. 31).

Uma das propostas apresentadas, não obstante a dificuldade prática de implementação, é a instituição de um imposto progressivo global sobre o capital, com efeitos positivos também sobre transparência dos patrimônios, regulação do sistema bancário e dos fluxos internacionais (PIKETTY, 2014, p. 589).

Veja-se que a dificuldade apontada não está tanto na operacionalização da introdução das medidas de tributação senão nas exigências decorrentes da governança democrática para obtenção da sua aprovação.

Rister aponta para a adoção de propostas para as referidas medidas. Entre elas, o Patriotic Act de 2001, após os atentados terroristas de 11 de setembro, sobre restrições para operações envolvendo instituições financeiras americanas e estrangeiras (RISTER, 2021b, p. 53).

No âmbito da união Europeia, o intercâmbio de informações em matéria tributária, previsto na Directiva 2011/16/EU, foi posteriormente desenvolvido por meio de lavagem de dinheiro e de intermediários fiscais, entre outras, para permitir atuação uniforme e homogênea dos países do bloco (RISTER, 2021b, p. 78).

A tarefa de harmonizar as legislações locais dos países membros do bloco europeu não é simples diante do desafio de equilibrar os conceitos de soberania nacional e direitos fundamentais

dos contribuintes, em especial quanto a informações e dados pessoais sensíveis (RISTER, 2021b, pp. 8, 98-99).

Todavia, a adoção da governança multinível, com a cooperação e, nível supranacional e intercâmbio de informações, busca enfrentar o problema da erosão das bases tributáveis e da transferência de benefícios (RISTER, 2021b, p. 99).

A incidência tributária desigual, entre outros efeitos deletérios, conduz a incentivos aos demais agentes econômicos de adotar as mesmas estratégias daquele primeiro contribuinte que opta por formas jurídicas incomuns (RISTER, 2021b, p. 41).

Conforme visto anteriormente, o enfrentamento dos problemas mencionados acima quanto aos limites e possibilidades da tributação, tem relação direta com o combate à desigualdade e redução da pobreza, por meio de políticas públicas orientadas pela governança em seu mais alto nível (governança multinível).

Outrossim, o autor aponta para formas inovadoras de governança, com organização descentralizada e participativa dos cidadãos, sem a visão reducionista de “setor público” nem os arranjos tradicionais por meio de “sociedades anônimas” do setor privado (PIKETTY, 2014, pp. 601-602).

Trata-se de novas formas de governança e propriedade compartilhada, na fronteira entre o que se define de público e o que se chama de privado, em um processo de integração regional para a regulação eficaz do capitalismo (PIKETTY, 2014, p. 694).

8. Conclusão

O objetivo do presente artigo é estabelecer relações entre o conceito de governança e o de Políticas Públicas de combate à desigualdade.

Nos primeiros capítulos, foram vistas definições e classificações relacionadas às orientações políticas e as suas estratégias de implementação, bem como a evolução ao longo do tempo e as dificuldades de execução.

Posteriormente, foram vistos os principais conceitos quanto à governança e governança multinível, em especial no âmbito de atuação dos Estados Nacionais em um contexto integração econômica, social e política, e de suas entidades criadas para tais fins.

Ademais, foram analisadas as contribuições de Rister para a compreensão do conceito de políticas públicas e sua relação com

Por fim, com fundamento nos estudos empíricos mais recentes desenvolvidos sobre o crescimento do diferencial de rentabilidade entre o capital e o trabalho realizados pelo economista francês Thomas Piketty a partir da experiência americana e europeia, foram apresentados mecanismos de possível implementação da governança no contexto de políticas públicas de combate e mitigação da desigualdade de renda.

Em conclusão, o presente artigo é uma singela contribuição para o estudo sobre os diversos aspectos da governança e sua aplicação no âmbito de políticas públicas de enfrentamento à desigualdade.

9. Bibliografia

BARZELAY, Michael; GALLEGO, Raquel. From New Institutionalism” to “Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change.

Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 19, No. 4, Out 2006, pp.531–557. Disponível em: https://www.academia.edu/48682656/From_New_Institutionalism_to_Institutional_Processualism_Advancing_Knowledge_about_Public_Management_Policy_Change. Consulta em: 16/08/2024.

GIACHI, Sandro. La evolución de la gobernanza de las políticas de innovación en España: el caso de la colaboración entre ciencia e industria. **Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político**, N°. 1, jan-jun 2017, pp. 109-132. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/polygob/article/view/6320/5610>. Consulta em: 16/08/2024.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo: Tomo II**. Régimen Jurídico básico y control de la administración (Derecho - Biblioteca Universitaria de Editorial Tecnos). Buenos Aires: F.D.A., 2014. Disponível em: https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo6.pdf. Consulta em: 16/08/2024.

HAJER, Maarten. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy sciences**, Vol. 36, No. 2, 2003, pp. 175-195. Disponible em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1024834510939>. Consulta em: 16/08/2024.

LIBRO BLANCO SOBRE LA GOBERNANZA de la UE, 2001. Disponible em: www.europa.eu.int. Consulta em: 16/08/2024.

LUHMANN, Niklas. **Contingencia y derecho**. Madrid: Editorial Trotta, 2019. Disponible em: <https://elibro--net.us.debiblio.com/es/ereader/bibliotecaus/127740?page=36>. Consultado en: 16/08/2024.

MAJONE, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. **Fondo de Cultura Económica**, [s.d.], 1997. Disponible em: http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wpcontent/uploads/sites/28/2014/03/Majone_Argumentaci%C3%B3n.pdf. Consulta em: 16/08/2024.

MANRIQUE, Wilson Yesid Suárez. Racionalización, Racionalidad Material y Decisiones Judiciales. **Revista Justicia**, 2011, pp. 243-262. Disponible em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5978969.pdf>. Consulta em: 16/08/2024.

PALONEN, Kari. Four times of politics: Policy, polity, politicking, and politicization. **Alternatives**, Vol. 28, No. 2, 2003, pp. 171-186. Disponible em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/030437540302800202>. Consulta em: 16/08/2024.

PÉREZ FRANCESCH, J. Luis. Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución Española de 1978 (En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas). **Revista de Estudios Políticos**, Vol. 79, 1993. Disponible em: <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16791repne079217.pdf>. Consulta em: 16/08/2024.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

_____, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

NADALES, Antonio Joaquín Porras. **La acción de gobierno (Gobernabilidad, gobernanza y gobermedia)**. Madrid: Trotta, 2014.

_____, Antonio Joaquín Porras. La agenda del gobierno. **Revista de Fomento Social**, Vol. 70, 2015, pp. 245-279. Disponible em: <https://www.revistadefomentosocial.es/rfs/article/download/1582/204/>. Consulta em: 16/08/2024.

RISTER, Carla Abrantkoski, e CARVALHO FILHO, Ronald de. **Análise econômica do direito e políticas públicas de redistribuição de renda**. In: PINHEIRO, Armando Castelar, PORTO, Antônio José Maristello, e SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (coords). Aplicações em Direito e Economia. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022, pp. 13-41.

_____, Carla Abrantkoski. **A corrupção como obstáculo ao desenvolvimento econômico e social no Brasil**. In: PORTELA, Irene (dir.), VEIGA, Fábio da Silva e Gonçalves, Rubén Miranda (coords). O Direito Constitucional e o seu papel na construção do cenário jurídico global. Barcelos: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2016, pp. 185-203.

_____, Carla Abrantkoski. **Auxílio Emergencial: importância e problemática do seu custeio**. In: BATTAGLIA, Giulia, FAMIGLIETTI, Gianluca, e MADAU, Lorenzo (orgs.). I diritti fondamentali in epoca di pandemia: esperienze a confronto. 1ª ed. Pisa: Pisa University Press, 2021a, pp. 131-143.

_____, Carla Abrantkoski. **Cooperação Internacional Tributária: combate aos paraísos fiscais**. São Paulo: Editora Dialética, 2021b.

WEBER, Max. **The Protestant ethic and the spirit of capitalism**. Nova Iorque: Scribner, 1930.

Disponível em:

https://openlibrary.org/books/OL17967952M/The_Protestant_ethic_and_the_spirit_of_capitalism

. Consulta em: 16/08/2024.