

APRESENTAÇÃO: VARIEDADES DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Pedro Cavalcante¹
Roberto Rocha C. Pires²

O *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) tem como objetivo divulgar reflexões e estudos sobre os temas tratados na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. A publicação assume como vocação abordar questões atuais e relevantes da agenda político-institucional do país. Nesse sentido, este número 19 dedica-se ao tema da governança pública e visa discutir, sob diferentes perspectivas, a variedade de conceitos de governança, seus aspectos subjacentes (propósitos e características) e suas múltiplas aplicações, com vistas a qualificar o debate sobre o tema e ampliar nosso conhecimento sobre as estratégias de aprimoramento e desenvolvimento das capacidades de ação e efetivação de políticas públicas no Estado brasileiro.

Esta edição temática do Bapi justifica-se em razão da relevância e da proeminência que o debate sobre governança vem ganhando no âmbito da administração pública nos últimos anos. Além disso, a questão ganha ainda mais importância diante dos esforços que vêm sendo empreendidos no sentido de orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações do Executivo federal, como a Lei das Empresas Estatais,³ a Lei das Agências Reguladoras⁴ e, mais recentemente, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Nesse contexto, observa-se uma certa disputa pela fixação e definição do conceito de governança pública. A disseminação e a utilização de alguns conceitos – e seus princípios ou diretrizes de natureza normativa e prescritiva – têm provocado confusões e repercussões em termos de recomendações que podem gerar simplificações de realidades complexas e assimétricas do setor público.

Esse cenário de disputa e confusão conceitual não é exclusividade do contexto nacional, uma vez que é comum, tanto nos governos e organismos multilaterais quanto na academia, coexistirem visões que nem sempre são convergentes. Argumentamos que a questão problemática aqui não é a diversidade conceitual em si, mas sim as tentativas de resolução da situação por meio da simplificação (por vezes exagerada) do conceito, sem o devido embasamento teórico. Isso vem se refletindo, por exemplo, em processos de isomorfismo na construção de indicadores de governança para organizações bastante díspares, que incorporam um número bem amplo de dimensões de análise que tendem a gerar contradições inerentes entre elas. Além disso, os indicadores de boa governança também são criticados por não possuírem um modelo teórico que os sustente e focar predominantemente a “ginástica estatística”, o que pode gerar problemas de falta de consistência, correção e replicabilidade nos seus usos (Andrews, 2008).

1. Coordenador de estudos e políticas de Estado e democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, professor do mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea e do mestrado profissional em governança e desenvolvimento na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

3. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/GsnszL>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

4. Projeto de Lei nº 6.621, de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/BHVrgK>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

A proposta deste boletim, portanto, é avançar na crítica da visão hegemônica e restrita de que a governança pode ser resultante de um pacote de reformas predefinido e imposto de forma exógena por agentes que desconhecem a variedade de interpretações sobre o fenômeno e o contexto político-institucional de atuação de cada organização do governo federal. Assim, as contribuições aqui organizadas buscam recuperar a multidimensionalidade do conceito de governança e, sobretudo, as suas potenciais contribuições para a construção de capacidades de ação no setor público brasileiro.

O conjunto de artigos a seguir contou com a colaboração de pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e de acadêmicos e praticantes convidados, em função de sua produção intelectual e de notória experiência acerca do tema.

Esta edição especial do Bapi almeja atingir dois grupos prioritários de público-alvo. Por um lado, busca-se sensibilizar dirigentes e gestores sobre a complexidade do fenômeno de governança pública e os problemas de excessivo normativismo nas propostas de mudanças, bem como de adaptações inadequadas às realidades política e administrativa variadas. Por outro, o Bapi propõe tornar-se um referencial conceitual de governança para pesquisadores, professores e estudantes de ciências sociais e do campo de públicas.

Assim, o boletim está dividido em três partes complementares. Na primeira, a ênfase dos artigos é introduzir um debate conceitual sobre governança pública. O trabalho de Pedro Cavalcante e Roberto Rocha C. Pires discute as duas diferentes perspectivas: a abordagem prescritiva-formal da “boa governança” e a governança como perspectiva analítica. No artigo seguinte, Pedro Cavalcante procura situar a convergência do termo governança no âmbito do paradigma do pós-nova gestão pública (NGP), além de apresentar recomendações práticas do caminho a seguir nas estratégias de aperfeiçoamento da governança pública. Já o estudo de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide propõe-se a explorar as articulações teóricas entre os conceitos de governança e de capacidades estatais, assim como desdobrá-las em uma estratégia analítico-operacional que seja útil para a reflexão sobre a condução das políticas públicas no Brasil.

A segunda parte dedica-se a distintos campos de aplicação e reflexão em torno do tema da governança. O texto de Bruno Queiroz Cunha estabelece um diagnóstico mais atual acerca de problemas de “segunda geração” no campo da governança regulatória, por meio de uma análise situada em debates pós-gerenciais e em um estágio de pós-agenciificação. Igor Ferraz da Fonseca e Daniel Pitangueira de Avelino analisam a relação entre a participação social e a agenda de boa governança, enfatizando a significativa discrepância entre os conceitos e suas experiências empíricas. O trabalho de Renata Bichir aborda o conceito de governança multinível, o qual destaca a importância da análise dos padrões de produção de políticas públicas a partir de dois eixos principais: as dimensões vertical e horizontal. Por fim, o artigo de Humberto Falcão Martins almeja sintetizar um conceito de governança para resultados a partir da perspectiva da NGP, diante da existência de distintos eixos de significação desse conceito.

Na última parte do Bapi, os artigos abordam a governança por tipo de organização ou atividade. Mauro Santos Silva analisa a governança corporativa tomando por referência a perspectiva convencional, com base na literatura econômica, que assume a governança como um problema de agência. O estudo de Leandro Freitas Couto e José Celso Cardoso Jr. aborda as principais mudanças ocorridas no processo orçamentário nos anos recentes no Brasil, particularmente desde a Constituição Federal de 1988, que revelam alterações no equilíbrio de forças na relação entre os atores envolvidos na governança orçamentária no nível federal. Na temática de infraestrutura, o trabalho de Alexandre Gomide e Ana Karine Pereira discute os fatores que impactam a execução do investimento nesse setor

no Brasil e defende a utilidade do conceito de governança como perspectiva analítica. O último artigo do boletim, de Ronaldo Alves Nogueira e Francisco Gaetani, trata da questão do controle no debate sobre governança no país, com vistas a problematizar e a identificar as consequências da ascensão do tema na agenda do Executivo federal, sobretudo capitaneada pelos órgãos de controle externo (Tribunal de Contas da União – TCU) e de controle interno (Controladoria-Geral da União – CGU).

Boa leitura!

REFERÊNCIA

ANDREWS, Matt. The good governance agenda: beyond indicators without theory. **Oxford Development Studies**, v. 36, n. 4, p. 379-407, 2008.