

Governança pública: um desafio à democracia

Public governance: a challenge to Democracy

Luciana Ronconi*

Resumo: Este ensaio teórico, realizado a partir de pesquisa bibliográfica, pretende colocar em debate a categoria governança pública e relacioná-la com os avanços dos processos democráticos. Argumenta que tal categoria, enquanto formato institucional do Estado abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas. Conclui que a governança pública desponta como um importante arranjo institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois ao reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público possibilita a ampliação dos mecanismos de participação nas instâncias de deliberação do Estado e a incorporação de ações transparentes e compartilhadas em um campo de explicitação de disputas e conflitos.

Palavras-Chave: Governança pública. Democracia. Políticas públicas.

Abstract: This theoretical essay was based on a literature review and aims at discussing the category of public governance, and relate it to the evolution of the democratic processes. It argues that public governance, as an institutional form of the State, opens the possibility to manage the public assets to various actors, when it comes to decision processes and formulation of public policies. It concludes that public governance is emerging as an important institutional arrangement for the operation of democratic principles because by reinforcing the values of democracy, citizenship and public interest, it enables the expansion of participation mechanisms in the instances of State deliberation, as well as the incorporation of transparent and shared actions in a field of increasingly explicit disputes and conflicts.

Keywords: Public governance. Democracy. Public policies.

Recebido em: 20/09/2010. Aceito em: 25/05/2011.

* Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Sociologia Política pela UFSC. Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), ministrando aulas no curso de Administração Pública do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: lucianaronconi20@yahoo.com.br

1 Introdução

Este ensaio teórico, realizado a partir de pesquisa bibliográfica, pretende colocar em debate a categoria governança pública e relacioná-la com os avanços dos processos democráticos. Pretende-se argumentar que tal categoria, enquanto formato institucional abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e gera espaços públicos de participação e controle social. Sob esses aspectos, considera-se que a governança pública desponta como um importante arranjo institucional para a operacionalização dos princípios democráticos, pois se refere a um tipo de gestão do Estado que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas; portanto, nas instâncias de deliberação do Estado.

Primeiramente, destacam-se as várias concepções, significados e narrativas que se têm construído em torno da categoria governança pública, salientando que neste trabalho a concepção de governança pública utilizada se pauta em um projeto político democratizante, em que a participação da sociedade civil é vista como imprescindível para a consolidação da democracia. Em seguida, pontua-se a importância do papel do Estado no sentido de implementar, a partir de determinação, compromisso e vontade política, um projeto democrático que possibilite uma maior articulação entre Estado e sociedade civil. A governança pública expressa vontade política e comprometimento político para implementar um projeto democrático capaz de cooperar para a ampliação da participação social, do debate público, da negociação e deliberação.

A relação dialética existente entre governança pública e sociedade civil é salientada na terceira parte. No processo da governança pública a participação de diferentes atores, nos processos de decisão, nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado, implica conflitos, contradições e disputas de projetos políticos. O Governo enfrenta o desafio de desenvolver as redes, consideradas a matéria-prima da governança pública, tratar do fenômeno da representação e buscar novas formas de cooperação.

Pretende-se concluir que, ao estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, a governança pública possibilita a ampliação

dos mecanismos de participação e decisão nas instâncias de deliberação do Estado e a incorporação de ações transparentes e compartilhadas em um campo de explicitação de disputas e conflitos. A governança pública, enquanto formato institucional, implica na ideia de construção de uma esfera pública e de um espaço para uma democracia que vai além da democracia representativa. Uma democracia que tem como pressuposto o diálogo e o debate pautados nos princípios da igualdade, pluralidade e publicidade.

2 Concepções de governança pública

Neste artigo, governança pública é compreendida como um tipo de gestão do Estado. Refere-se, portanto, à dimensão governamental, ou seja, a um tipo de arranjo institucional governamental que, ao articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica e estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia.

Cabe destacar, inicialmente, que diferentes significados e diferentes narrativas têm se construído em torno da categoria governança pública, tornando-a assim sujeita a algumas armadilhas teóricas. A concepção de governança pública utilizada neste trabalho se pauta em um projeto político democratizante, em que a participação da sociedade civil é vista como imprescindível para a consolidação da democracia. Participação que é resultado da conquista de segmentos sociais que buscam novas formas de participação e exercício da cidadania nos espaços e ambientes institucionais e que demandam, portanto, uma gestão compartilhada das políticas públicas. Diferente, portanto, do projeto neoliberal que parte de uma concepção de governança na qual a participação da sociedade civil ocorre unicamente porque o Estado transfere para a sociedade civil parcela de suas responsabilidades. Nesse projeto, a cooperação e parceria tornam-se cooptação, prestação de serviços e substituição do Estado. É, portanto, nessa confluência que a dimensão governamental precisa ser pensada.

Essa confluência é tratada por Dagnino (2006), em vários de seus trabalhos, como confluência perversa, pois projetos diferentes (de um

lado o democratizante e de outro o neoliberal) utilizam o mesmo discurso, apesar de apontarem para direções opostas e até mesmo antagônicas. Nesse sentido,

[...] não somente ambos requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas se baseiam nas mesmas referências: a construção de cidadania, a participação e a própria idéia de sociedade civil. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 16).

A compreensão da governança pública como projeto político democrático deve considerar que, enquanto projeto político, mantém relação com a tradição política, com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38), a noção de projeto político designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Dessa forma, podemos dizer que a governança pública carrega também a “afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações de sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses” (Ibid, p. 39). Essas escolhas “estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação” (Ibid, p. 39). Assim, a noção de projeto político “recobre a ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência” (Ibid, p. 40).

Diversas pesquisas teóricas e empíricas têm demonstrado a importância da ação governamental na criação e consolidação de formas de participação dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Sem dúvida, as análises da dimensão governamental, vistas em seus mais diferentes contextos históricos, e da relação entre Estado e sociedade civil têm permitido a construção de formulações teóricas em diversas áreas do conhecimento, em especial, na área da Ciência Política e da Administração.

A exigência de uma nova geração de reformas administrativas e do Estado, que

ênfatisa o desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado, empresas e sociedade civil, surge, por um lado, a partir de uma demanda por uma gestão deliberativa e, por outro, a partir da necessidade democrática dos governos. Compreende-se, assim, que a categoria de governança pública se inspira em teorias democráticas¹ e que as reivindicações dos movimentos sociais por participação nos processos de deliberação nos espaços públicos – bem como a necessidade de eficiência e legitimidade democrática dos governos – a colocam como um arranjo institucional, ou ainda como um projeto democrático de significativa importância.

Dessa forma, essa categoria, enquanto nova tendência de Administração Pública e de Gestão de Políticas Públicas, pode cooperar para a consolidação de uma democracia que aponta para a construção de sujeitos políticos e expansão da esfera pública; transcende, portanto, a visão de cidadão como portador autônomo de direitos. Para Fleury (2006, p. 05), a construção da democracia na América Latina “introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos) que corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais”.

Assim, o debate contemporâneo sobre a democracia emerge da percepção de que a democracia participativa é a “ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos”. Nessa perspectiva, a noção de democracia refere-se a “um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo”. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

Dessa forma, gestão deliberativa pressupõe “busca compartilhada de alternativas capazes de responder a problemas tangíveis, dotando de efetividade e sustentabilidade as políticas públicas”. (TATAGIBA, 2003, p. 30). No âmbito da democracia deliberativa, esforços teóricos têm buscado fundamentar um conceito mais

¹ Refiro-me aqui às principais teorias democráticas contemporâneas, a saber, a teoria liberal, republicana e procedimentalista, com ênfase na teoria democrática deliberativa.

forte de deliberação a partir de uma adequação e aproximação do conceito de espaço público – dotado de efetividade deliberativa – à análise dos processos concretos de gestão. Trata-se de considerar a inter-relação entre públicos diferentes que, a partir de seus valores e capacidades comunicativas, enfrentam o desafio do diálogo público com vistas à construção de políticas públicas compartilhadas. (LÜCHMANN, 2002a; 2002b).

3 Estado: Gestão Pública e Governança Pública

Governança pública, enquanto um tipo de gestão do Estado, pressupõe uma vontade política para implementar um projeto democrático que possibilite uma maior articulação entre Estado e sociedade civil; vontade política de construção de espaços públicos (que implementem de forma efetiva a participação) e de ampliação da política, na medida em que considera a importância da sociedade civil na decisão (fruto de debate e deliberação ampliada) e formulação de políticas públicas. Como adverte Tatagiba (2003), apenas o diálogo ativo entre órgãos da Administração e cidadãos, em todas as fases da política, pode garantir que o desenho final de um determinado programa ou projeto, contemple a complexidade social. A governança pública, enquanto nova tendência de Administração Pública e de Gestão de Políticas Públicas pode, assim, cooperar para a consolidação de uma democracia que aponta para a construção de sujeitos políticos e a expansão da esfera pública em uma perspectiva que transcende a visão de cidadão como portador autônomo de direitos.

As concepções de governança e governabilidade ganharam destaque no Brasil a partir dos anos 1990, período a partir do qual o país incorpora os ajustes econômicos de corte neoliberal, de ajuste estrutural e de políticas sociais compensatórias e dá início à chamada reforma do Estado que compreendeu medidas cujo objetivo era o de redefinir o papel do Estado. Foi a partir dos anos 1990 que o Banco Mundial introduziu o conceito de boa governança como parte de seu critério de empréstimo para países em desenvolvimento. A governança referia-se às mudanças no setor público associadas com a nova Administração Pública, teorias

de mercado e privatização. Essas reformas liberais implicaram mudanças no setor público, que passou a se preocupar com a eficiência do serviço público. (BEVIR; RHODES, 2001).

Para Denhardt e Denhardt (2003), um “novo serviço público” deve ser uma alternativa para a “velha Administração Pública” e para a “nova Gestão Pública”. Esse “novo serviço público” tem inspiração na (1) teoria política democrática (especialmente enquanto essa se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e nas (2) abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional que decorrem de uma tradição mais humanística na teoria da Administração Pública. Os autores consideram que o “novo serviço público” deve reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como valores proeminentes da Administração Pública; “deve começar com o reconhecimento de que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para a governança democrática”. Sob essa ótica, “o Novo Serviço Público tenta encontrar valores compartilhados e interesses comuns por meio de um diálogo generalizado e engajamento dos cidadãos”. (DENHARDT; DENHARDT, 2003 p. 35).

Para os autores desse modelo, o “novo serviço público” caracteriza-se por servir aos cidadãos, contribuir para uma noção compartilhada de interesse público (compartilhamento de interesses e responsabilidades), valorizar a cidadania, valorizar pessoas (e não somente a produtividade) e agir democraticamente.

Salm e Menegasso (2006) consideram que o modelo do “novo serviço público” é um terceiro modelo que se segue ao da Administração Pública convencional e ao da nova Gestão Pública. Retomando as bases epistemológicas definidas por Denhardt e Denhardt (2003), os autores salientam que nesse modelo o

[...] ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado”. (SALM; MENEGASSO, 2006., p. 7).

Werner Jann (2002) analisa na obra *Da gestão para a governança* as experiências de reforma do setor público na Europa e na

Alemanha. Para o autor, os temas políticos dos anos de 1990 estavam centrados na concepção de gestão, cujos slogans se direcionavam para a nova Gestão Pública, a Administração como negócio, a antiburocracia e o Estado enxuto, possuindo como valores cruciais a eficiência, o serviço, a orientação para o cliente e a qualidade. Já os temas políticos dos anos 2000 se voltam para a governança e têm seus slogans pautados na sociedade civil, capital social, Estado capacitador e Estado ativador, assentando-se nos valores de coesão social, política e administrativa, participação e engajamento cívico.

Para o mesmo autor citado anteriormente, nos governos tradicionais a articulação e coordenação dos interesses coletivos se faziam a partir dos partidos, grupos de interesses e parlamento. Já na governança essa articulação e coordenação dos interesses coletivos se dão a partir de padrões negociados de coordenação entre o público e o privado, participação direta e vários arranjos de articulação com o público. Para Jann (2002), as implicações práticas da governança são a coprodução dos serviços, uma interação entre Estado, mercado e sociedade civil, compartilhamento de responsabilidades, cooperação e diálogos com a sociedade mais democráticos.

A governança pública (*public governance*) surge, para Heidemann e Kissler (2006), em função da insatisfação com os processos de modernização do Estado inspirada na Administração Pública Gerencial (New Public Management). Todavia, para os autores, ainda é um campo incerto, pois não existe um único conceito de governança pública, mas sim diferentes perspectivas para se pensar

[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 2).

Para Löffler (2001), a governança pública deve ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e do Estado. Nessa concepção, a ação conjunta do Estado, empresas e sociedade civil deve se desenvolver de forma eficaz, transparente e compartilhada, devendo também objetivar a criação de possibilidades

e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

A preocupação com a questão do desenvolvimento, no campo da Gestão Pública, parece estar presente nas vertentes que buscam uma aproximação da Administração com a política. Para Paula (2005), essas vertentes tendem a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas. Nesse sentido, desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que podem ser resolvidos através da participação cidadã.

Para Heidemann e Kissler (2006), sob a ótica da Ciência Política, a governança pública está associada a uma mudança na Gestão Política, pois a esse modelo somam-se a negociação, a comunicação, a confiança, o fortalecimento da cooperação entre os diversos atores e a construção, através das redes, de estratégias consistentes. A governança pública aponta para a consolidação dos processos de coprodução e cogestão do social e põe ênfase na participação ativa, ação conjunta e inclusão dos cidadãos na comunidade política; reconhece os excluídos como cidadãos e gera espaços públicos de participação e controle social. Assim, “os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 4). Nesse sentido, conceitualmente, o Estado tradicional vem se transformando de um Estado de serviço, que produz o bem público, em um Estado que garante a produção do bem público; de um Estado ativo que provê solitário o bem público, em um Estado ativador que aciona e coordena outros atores a produzirem o bem público com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que em conjunto com diversos atores produz o bem público. Nessa concepção, “Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos”. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 7).

Esse modelo rompe com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser coprodutores e parceiros, na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades. Essa perspectiva não implica

um Estado enxuto, mas um Estado que, sendo ativador das forças da sociedade civil, possibilita “a inclusão, na agenda das políticas públicas, dos interesses dominados, em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas”. (FLEURY, 2006, p. 07). Assim, na governança pública, o Estado não deixa de ser responsável último pela produção do bem público, mas pode transferir ações para o setor privado, ou agir em parceria com agentes sociais.

4 Governança pública e sociedade civil: Uma relação dialética

A ideia de que o Estado seria o guardião e protetor do bem comum, assim como a ideia de que a mão invisível do mercado asseguraria o bem comum são obsoletas, de acordo com Heidemann e Kissler (2006). Para os autores, esses dois modelos estão historicamente ultrapassados por se pautarem em uma contraposição entre Estado e sociedade. A governança pública agrupa, a partir de “novos arranjos de atores (redes, alianças e etc.), três lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)”. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 7).

Cabe destacar que, segundo Scherer-Warren (2006), essa divisão tripartite coloca a sociedade civil “preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores”. Distingue-se, assim, do mercado e do Estado que estão orientados “preferencialmente, pelas racionalidades do poder, da regulação e da economia”. (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110). A autora ressalta, entretanto, que as relações e conflitos de poder, as disputas por hegemonia, assim como as diversificadas e antagonicas representações sociais e políticas estão presentes na sociedade civil.

Preocupada com a excessiva carga normativa que carrega o conceito de sociedade civil, Lüchmann (2007) adverte que a dicotomia entre sistema e “mundo da vida”, ou ainda o caráter homogeneizador, dicotomizador e maniqueísta da chamada “nova sociedade civil” frente ao

Estado, pode obscurecer as relações tensas e ambíguas entre sociedade e Estado ou, ainda, entre sociedade civil e sociedade política.

Cabe destacar, frente a esse debate, que governança pública não implica o estabelecimento de relações sem conflito. Por ser um tipo de gestão do Estado e referir-se, portanto, à dimensão governamental, articula as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, e estabelece parcerias com sociedade civil e mercado em um processo constante de consensos, dissensos e conflitos. A participação da sociedade civil e do mercado nos processos de governança pública deve, em nosso entendimento, ser considerada uma conquista de segmentos sociais que demandam por um tipo de gestão compartilhada das políticas públicas.

Não desconsideramos, entretanto, as consequências econômicas, políticas e sociais da implementação de políticas neoliberais no Brasil. Concordamos com Frey (2004, p. 119) quando destaca que a “retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas” e “a evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos” traz a necessidade de “ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Política e Administrativa”. Nesse sentido, a questão da “economização” do setor público, a partir dos processos de privatização, terceirização e Parceria Público-Privadas (PPPs),² não pode deixar de ser questão relevante no debate sobre governança pública. Para Heidemann e Kissler (2006, p. 11) a “economização” do setor público “fortalece a perspectiva da governança pública e estimula novos arranjos institucionais entre atores estatais e sociais. Sobretudo, ela demarca espaços para se testar a cooperação e parcerias estratégicas em diferentes campos políticos”.

² No Brasil, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu as normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública. Conforme aponta documento do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao contrário das privatizações, nas quais o papel do Estado se limita, basicamente, à regulação e à supervisão das atividades desenvolvidas pelo setor privado, nos programas de PPP o Estado assume a liderança e busca alianças com o setor privado, para que esse participe em uma ou mais etapas de um processo de investimento. (BRASIL, 2008).

Na governança pública, o cidadão não é mais o “cliente” do Estado, não é aquele que se limita a fazer reivindicações ao Estado, mas um cidadão que encontra novas formas de participação nas decisões e novas formas de promoção da igualdade. Como destaca Nobre (2004, p. 30),

[...] do ponto de vista desse modelo de cidadania em formação, é preciso influir na própria lógica da decisão estatal, ampliando mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado.

Embora a Gestão Pública seja objeto de pesquisa tanto no campo da Administração quanto no campo da Ciência Política, historicamente a Administração tem enfatizado mais os aspectos instrumentais e processos gerenciais da gestão, enquanto a Ciência Política tem enfatizado os aspectos sociopolíticos, que compreendem os “problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública”. (PAULA, 2005, p. 21). Na área da Administração Pública, surgiram, recentemente, publicações sobre Gestão Pública e Práticas de Gestão Pública.

Analisando a trajetória conceitual da categoria governança, Paula (2005, p. 79) conclui que, apesar de uma evolução conceitual, a governança não assimilou adequadamente a dimensão sociopolítica da gestão, “pois atualmente a prática da governança ainda se reduz à abordagem tecnocrática e tem uma visão excessivamente estreita da política”. Assim, “ainda não foram encontrados caminhos para lidar com questões como conflito, negociação e cooperação”. (PAULA, 2005). Para a autora, o desafio de se elaborar arranjos institucionais que viabilizem uma maior representatividade e participação dos cidadãos na Gestão Pública se mantém.

Bevir e Rhodes (2001) destacam que a fascinação corrente pelo tema da governança deriva em grande parte das reformas do setor público promovidas por governos neoliberais na Grã Bretanha e nos EUA durante a década de 1980. A agenda política global, a partir da narrativa neoliberal, passou a incorporar o conceito de governança enquanto eficiência crescente no setor público; eficiência supostamente assegurada por medidas tais como as de marketing, novas

técnicas de gerenciamento (nova Administração Pública), corte de funcionários, enxugamento do Estado e desburocratização.

Para os autores, as narrativas dominantes de governança são frequentemente: a) a neoliberal e b) aquela da governança como redes. Na narrativa neoliberal, a governança, enquanto nova Gestão Pública consiste de um setor público revitalizado e eficiente baseado em mercados, competição e técnicas administrativas importadas do setor privado. Na narrativa da governança como redes, por outro lado, a categoria é definida como redes interorganizacionais, isto é, um conjunto complexo de instituições e ligações institucionais. (BEVIR; RHODES, 2001).

Governança, para Rhodes (1996) é definida como redes interorganizacionais auto-organizadas que complementam mercados e burocracias. São caracterizadas pela confiança e adequação mútua e expressam o enfraquecimento das reformas gerenciais enraizadas na competição. Para o autor, embora o termo “governança” seja um termo popular, não deixa de ser impreciso. Há, no mínimo, seis utilizações distintas de governança: Estado mínimo, governança corporativa, Administração Pública Gerencial, “boa governança”, sistemas sociobernéticos e redes auto-organizadas.³

A governança como redes autogovernadas é vista como um termo mais amplo em que Governo provê serviços a partir de intercâmbio com os setores privado e voluntário. Nesse caso, os vínculos interorganizacionais – redes formadas por vários atores interdependentes – são características marcantes da provisão de serviços. Essa utilização de governança sugere que as redes são auto-organizadas, autônomas e autogovernadas. Um desafio chave para o Governo, de acordo com Rhodes (1996), é desenvolver as redes e buscar novas formas de cooperação. Para o autor, “governança” se refere a uma mudança do significado de governo, referindo-se, pois, a um novo modo de governar ou um novo método pelo qual a sociedade é governada.

Essa preocupação com um novo modo de governar desponta no Brasil no final dos anos de 1990. Nesse momento histórico, a preocupação

³ Para maior compreensão do debate desenvolvido pelo autor ver Rhodes, 1996.

com a consolidação da democracia através de organizações efetivas e permeáveis à participação popular introduz o debate sobre a categoria gestão social; concepção que busca abranger a dimensão sociopolítica da Gestão Pública, ultrapassando sua dimensão de instrumentalidade. Para Paula (2005), trata-se de estabelecer um tipo de Gestão Pública que se alimenta de diferentes canais de participação e contempla a complexidade das relações políticas em um processo de descentralização do processo decisório. Assim, a categoria gestão social aparece no debate em contraposição à gestão estratégica, pois “tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”. (TENÓRIO, 1998, p. 9).

Para Carvalho (1999), a gestão social se refere à gestão das demandas e necessidades dos cidadãos através de um processo descentralizado e participativo. Como veremos a seguir, a categoria governança pública, de acordo com o nosso entendimento, extrapola essa concepção de gestão social enquanto gestão de demandas e necessidades dos cidadãos por permitir a criação de maiores possibilidades de deliberação e participação no processo decisório.

O tema governança é tratado por Boschi (1999) em seus estudos sobre experiências locais de governos que propiciam a participação popular na produção de políticas públicas ou, ainda, que neutralizam a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos.⁴ Governança compreendida como “formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas”. (BOSCHI, 1999, p. 2).

Para o autor, trata-se de responder à seguinte questão: que fatores explicariam os diferentes graus de sucesso na instauração de formatos institucionais capazes de assegurar não só o acesso da população à produção de políticas, como também respostas concretas, por

parte do Governo, em termos de atuação eficaz e responsável? O sucesso parece residir no estabelecimento de relações sociais horizontais que tenderiam a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado. Contrapondo-se às relações verticais, assimétricas e hierárquicas que geram práticas autoritárias e relações sociais predatórias e clientelistas, o estabelecimento de relações sociais horizontais pode assegurar a continuidade e a institucionalização das experiências de governança.

Tal horizontalização poderia garantir a continuidade e institucionalização das experiências de governança e seria viabilizada a partir de formatos de representação política cuja eficácia dependeria da qualidade (legitimidade e abrangência da representação) e densidade (grau de organização dos interesses representados) da representação. (BOSCHI, 1999). Para o autor

[...] a possibilidade de se institucionalizarem práticas de governança está diretamente relacionada à maneira pela qual diferentes arranjos podem contrapor-se ou neutralizar a tendência oposta de captura clientelista..

Por outro lado,

[...] esse efeito neutralizador tem a ver com a geração de capital social ou, mais especificamente, com a instauração de práticas e estruturas horizontais que reduzem o impacto de relações assimétricas extremamente desiguais. (BOSCHI, 1999, p. 3).

O fator mais importante para o sucesso, continuidade e institucionalização de uma determinada experiência de governança é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos. Assim, quanto maior a qualidade e a densidade da representação, maiores serão as chances de sucesso da experiência. Por outro lado, o fracasso dessas experiências ou as dificuldades enfrentadas surgem em decorrência das deficiências nessas estruturas de representação, a seu enfraquecimento em determinado momento, ou à sua permeabilidade em relação a interesses específicos que distorcem a natureza da representação. (BOSCHI, 1999).

⁴ Boschi (1999) resgata experiências de Gestão Pública participativa a partir de um estudo comparativo entre as administrações municipais de Belo Horizonte e Salvador, no período de 1993 a 1996. Esse estudo se realiza a partir da análise do Plano Diretor, do Orçamento Participativo e dos Conselhos Deliberativo-Consultivos dos respectivos municípios.

O fenômeno da representação no interior das experiências de participação⁵ é foco de análise de LÜCHMANN (2007, p. 151), que considera que a diversidade de regras e critérios de representação no interior dos espaços participativos “instaura uma confusa compreensão acerca dos critérios de legitimidade política desses espaços”. Assim, para a compreensão das diferentes dinâmicas de representação e participação é necessária a observação dos diferentes desenhos institucionais e dos diferentes tipos de políticas públicas. A autora destaca que “a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação”. (LÜCHMANN, 2007, p. 166). Nesse sentido, os espaços públicos de debate – fóruns de discussão de políticas públicas e de definição e escolha de representantes ou as assembleias regionais e temáticas – possibilitam a conexão entre representantes e representados, criando novas dinâmicas de representação política. (LÜCHMANN, 2007).

Kaus Frey (2004) desenvolve a concepção de governança interativa como uma tendência de gestão compartilhada que, orientada pela lógica governamental, implica compartilhamento no sentido de “transformar os atores da sociedade em aliados na busca de melhores resultados, tanto referentes ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática”. (FREY, 2004, p. 121). Retomando Kooiman (2002), Frey (2004, p. 120) argumenta que a governança pressupõe a criação de

[...] condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, possam acontecer, e pontes de entendimento possam ser construídas.

Sob esse aspecto, a questão da importância do incremento do grau de interação de diferentes atores sociais, de acordo com o autor, tem sido ponto comum nas diferentes concepções de governança.

Um aspecto a ser destacado, com relação à concepção de Frey (2004) sobre governança interativa, se refere ao significado do que seja um processo interativo. Por um lado, a ideia de interação sugere comunicação, diálogo, trabalho compartilhado e, principalmente, trocas e influências recíprocas. Por outro lado, a ideia de interatividade pode sugerir reciprocidade, troca ou permuta em um processo alheio a conflitos e disputas políticas. Atores da sociedade civil, quando vistos apenas como aliados para a busca de eficiência de desempenho administrativo e para o aumento da legitimidade democrática, podem ter seu papel de influência, na lógica da decisão estatal, diluído.

Bevir e Rhodes (2001) consideram que a categoria governança deve ser compreendida como resultado de disputa de significados entre diferentes atores inspirados por diferentes tradições e dilemas. Nesse sentido, podemos pensar que governança pública, enquanto projeto político em constante mudança, levanta uma disputa na qual as tradições normalmente têm sido modificadas como um resultado de acomodar os dilemas anteriores; na qual as leis e normas relevantes algumas vezes foram mudadas como um resultado de conflitos políticos simultâneos sobre suas apropriações e conteúdos. (BEVIR; RHODES, 2001). Considera-se, assim, que no processo da governança pública a participação de diferentes atores, nos processos de decisão, nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado, implica conflitos, contradições e disputas de projetos políticos.

Assim, a governança pública, enquanto formato institucional, abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e gera espaços públicos de participação e controle social a partir, também, de reivindicações de diferentes atores da sociedade civil. Implica, portanto, na ideia de construção de uma esfera pública; um campo de disputas e consensos em que estão presentes a representação política tradicional e diferentes atores, interesses e organizações.

Governança pública não significa, portanto, apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos. Ela implica uma articulação das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da Gestão Pública. Implica ainda a democratização

⁵ Sobre a questão da representação no interior das experiências participativas dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo ver LÜCHMANN, 2007.

do Estado, a renovação de seus critérios de atuação e uma reforma dos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade; depende de uma intervenção que, abrangendo toda a esfera pública, converta as ações estatais em ações efetivamente públicas, sendo que o controle por parte da sociedade se dá através do resgate da democratização e da política. (NOGUEIRA, 1998).

Ao pensar sobre a reforma do Estado que se faz necessária, Nogueira (1998) adverte que ela deve ter como motor o aprofundamento da democratização, o retorno da política ao posto de comando, a iniciativa, a imaginação criadora e a disposição para negociar dos governantes, dos partidos, dos sindicatos, das diversas organizações sociais. A reforma do Estado só avançará quando a política e o espaço das decisões se abrirem para os mais amplos segmentos sociais; quando houver uma democracia participativa radical.

De acordo com Bevir (2004, p. 13), uma democracia participativa radical trataria seus membros como agentes capazes de deliberar; nesse sentido, capazes de debater. Para o autor, o “processo de debate induz as pessoas a refletir em suas crenças e preferências possivelmente alterando-as à luz do que os outros dizem”. É por meio do debate que as pessoas exercitam sua agência e consideram quais ideais e políticas desejam ou não endossar.

Assim, a promoção de uma democracia participativa radical que enfatizasse a deliberação e conduta ética seria capaz de possibilitar o desenvolvimento de um papel ativo da sociedade civil na formulação e implementação de política. (BEVIR, 2004). Envolver diversos grupos e indivíduos no processo de elaboração política traria informações mais relevantes para a sustentação das políticas. Esse envolvimento traria, ainda, àqueles afetados pelas políticas, um maior interesse em fazê-las funcionar. Uma democracia participativa radical poderia cooperar para a efetividade de políticas públicas, assim como possibilitar oportunidades para participação, deliberação e gestão. Nesse sentido, a transferência de aspectos da governança para vários grupos na sociedade civil aumentaria o número e o conjunto de organizações através das quais cidadãos poderiam estabelecer processos democráticos. (BEVIR, 2004).

A governança deve focar-se, assim, em uma política pública dialógica. O Estado deve promover processos de diálogo com a sociedade civil nas etapas de decisão, formulação e implementação de políticas. Durante a etapa da decisão as agências podem envolver os cidadãos através de comitês, que servem como locais de negociações face a face entre agência representativa e vários cidadãos. O modo dialógico enfatiza as normas associadas com a publicização e *accountability*, habilitando os cidadãos a monitorar e questionar a gestão das agências. A abordagem dialógica ainda destrói a ideia de um conjunto de ferramentas para gerenciar redes, pois uma democracia participativa leva à desistência de supostas técnicas de gerência em favor de uma prática da aprendizagem.

Para Bevir (2004), o sistema de governança deriva em parte da ideia de que a efetividade das instituições políticas depende da incorporação dos “*stakeholders*”⁶ dentro dos processos de decisão. O sistema de governança não deve restringir a participação à consulta, mas sim possibilitar um diálogo mais ativo com a sociedade. Existe consenso, portanto, que o sistema de governança pressupõe em seu discurso, inclusão e participação. Consenso primordialmente sobre a necessidade de garantir a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Todavia, Bevir (2004) destaca que mesmo os grupos reconhecidos pelo Estado como parceiros são invocados somente como veículos para a distribuição de serviços; não é dado a eles poder para a tomada de decisão. O autor sugere que uma democracia participativa radical promoveria o pluralismo mais do que incorporação, promovendo também mais diálogo do que consulta.

Assim, a democracia participativa radical pode incluir uma pluralidade de associações democráticas autogovernadas. Para Bevir (2004) não se trata de estabelecer, com as associações, uma relação de consulta, mas sim de estabele-

⁶ *Stakeholders* refere-se ao público-alvo. Essa expressão tem sido bastante utilizada dentro do conceito de responsabilidade social para designar todas as pessoas ou empresas (público interno ou externo) que, de alguma forma, são influenciadas pelas ações de uma organização.

cer uma relação de diálogo. O mais importante, continua o autor, é que políticos e servidores questionem e transformem suas próprias crenças e ações com o processo democrático.

O sistema de governança defende uma maior participação além daqueles associados com a democracia representativa. Os defensores da governança compreendem que o envolvimento de atores além dos políticos profissionais e servidores civis melhorarão a qualidade da atividade estatal. A governança pública abre, assim, um espaço para uma democracia que vai além da democracia representativa, uma vez que implica participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e, portanto, nos processos decisórios. Nesse sentido, pode a governança pública favorecer uma democracia que extrapola os limites da democracia representativa? Ou, ainda, poderíamos de fato afirmar que ela favorece a democracia deliberativa?

A democracia representativa liberal, de acordo com Bevir (2004), aparece para deixar um grande déficit democrático em muitas áreas da governança. O sistema de governança originou-se como um meio de tratar tais déficits, mas a governança tem usado os termos de inclusão e participação para referir somente à incorporação de grupos e processos de consulta. Bevir (2004, p. 26) destaca que

[...] talvez o sistema de governança possa ser um suplemento de valor para a democracia representativa, mas é necessário prudência, pois não deveria ser levado como um substituto para a democracia representativa.

A democracia representativa apresenta inúmeras limitações, já tratadas por diferentes autores. Hirst (1992, p. 08) salienta que “as formas de democracia representativa proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas pelo governo e de influência popular no processo de tomada e decisão”. Sob esses aspectos, continua Hirst (1992), “a democracia representativa moderna tem funcionado predominantemente como um meio de legitimação do poder governamental”. Mas isso não significa que a democracia representativa deva ser suplantada; devem-se criar estratégias de democratização radical que suplementem a democracia representativa. (HIRST, 1992).

Diferentemente da democracia representativa, ressalta Lüchmann (2002, p. 13), a “democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva”. Para a autora, dessa forma, a democracia deliberativa é um processo público e coletivo de deliberação que tem como pressuposto o pluralismo, a igualdade participativa, a autonomia e a construção do interesse público.

As discussões em torno da democracia deliberativa trazem subsídios para a discussão sobre a governança pública, uma vez que tal categoria cria a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório. Nesse aspecto, a contribuição de Bohman (2000) pode iluminar esse debate quando destaca que o sucesso de uma democracia deliberativa depende da criação de arranjos institucionais que permitam diálogo livre e aberto entre cidadãos.

Outra contribuição fundamental ao debate sobre a democracia deliberativa, que nos ajuda a compreender os processos de governança pública, tem sido dada por Lüchmann (2002, p. 34), que adverte que as instituições devem ser construídas coletivamente através da discussão pública. Nesse sentido, requer-se

[...] um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruírem os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos.

Para a autora, as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional, podem limitar ou até mesmo impossibilitar a efetividade decisória dos processos administrativos.

A democracia deliberativa se estabelece a partir dos fóruns constituídos entre Estado e sociedade civil. Para Avritzer (2000), esses fóruns devem partilhar de três características centrais para que a argumentação deliberativa ocorra. A primeira delas implica em cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação.

A segunda característica se refere à forma como a informação é tratada pelos atores sociais. Para o autor, os novos arranjos institucionais se baseiam em duas mudanças em relação à concepção de informação. É necessário que se considere primeiramente que o Estado possui informações incompletas para a tomada de decisões e precisa, dessa forma, que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. É necessário também que se considere que as informações devem ser compartilhadas e discutidas num processo que leve à construção coletiva de soluções.

A terceira característica aponta que os arranjos deliberativos trazem a possibilidade de serem testadas múltiplas experiências. Nesse sentido, a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. Para Avritzer (2000, p. 27), a racionalidade ou a eficiência, de acordo com essa concepção, “é gerada de forma descentralizada e a posteriori por múltiplos experimentos.

Para Cohen (2000), a democracia deliberativa deve emergir de arranjos que agreguem escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais. Implica em uma radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram alijados do poder.

A governança pública pode criar um espaço para o desenvolvimento de uma democracia que vai além da democracia representativa, uma vez que implica participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e, portanto, nos processos decisórios. Como adverte Fedozzi (2000), a democratização radical do Estado garante a publicização do mesmo e a viabilização de uma esfera pública de cogestão dos recursos públicos.

5 Considerações finais

Consideramos que a governança pública, enquanto arranjo institucional democrático, pode criar espaços deliberativos de discussão, nos quais prevaleçam os princípios da inclusão, da publicidade, da igualdade participativa, do pluralismo, da autonomia e do bem-comum. Vale ressaltar que cabe ao poder público, através

de vontade política e comprometimento com a efetivação do ideal democrático, desenvolver os mecanismos que permitam e garantam a ampliação, a pluralização e a liberdade e igualdade de participação dos cidadãos. (LÜCHMANN, 2002).

A governança pública, enquanto formato institucional abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e gera espaços públicos de participação e controle social a partir, também, de reivindicações de diferentes atores da sociedade civil. Implica, portanto, na ideia de construção de uma esfera pública; um campo de disputas e consensos em que estão presentes a representação política tradicional e diferentes atores, interesses e organizações. Nesse sentido, a participação de diferentes atores nos processos de decisão, nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado, implica conflitos, contradições e disputas de projetos políticos.

A categoria governança pública recupera a importância do Estado e das instituições, assim como a importância de atores da sociedade civil para a política. Por tratar-se de um arranjo institucional que favorece a democracia, não esvazia a política de valores, interesses e projetos. A governança pública, em nosso entendimento, é resultado da política e recupera a política ao aproximar a governabilidade da democracia. Como adverte Nogueira (1995, p. 123), o

[...] *governo que governa* não é o governo dos ‘decisionistas’ e dos líderes determinados, que ‘impõem’ à sociedade um dado programa de ação; é, ao contrário, o governo que sabe entrar em sintonia com as tendências e forças da sociedade para *com elas* implementar um audacioso programa reformador. (grifos do autor).

Por tratar-se de um modo de governar que se encontra em construção, os desafios para que se assegure a continuidade e a institucionalização de experiências de governança pública são imensos. A Gestão Pública brasileira ainda vive sob as influências de uma Administração Pública gerencialista, que coloca ênfase na eficiência administrativa e na centralização dos processos decisórios. Todavia, estamos diante de um novo modelo de cidadania que tem exigido um novo modelo de governança. A governança pública expressa vontade política e comprometimento

político para implementar um projeto democrático capaz de cooperar para a ampliação da participação social, do debate público, da negociação e deliberação, tendo por base o diálogo e o debate – que reflete valores, interesses e projetos conflitantes – pautados nos princípios da igualdade, pluralidade e publicidade.

Referências

- AVRITZER L. **Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls** Departamento de Ciência Política da UFMG. Fev. 2000.
- BEVIR, M. & RHODES R. A. W., **A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation** (March 9, 2001). Institute of Governmental Studies. Paper WP2001-10.
- BEVIR, M. **Democratic Governance** (April 28, 2004). Institute of Governmental Studies. Paper WP2004-5.
- BEVIR, M. **Democratic Governance** (April 28, 2004). Institute of Governmental Studies. Paper WP2004-5.
- BEVIR, M.; RHODES R. A. W., **A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation** (March 9, 2001). Institute of Governmental Studies. Paper WP2001-10.
- BOHMAN, J. La democracia deliberativa y sus críticos. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun., 2000.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **DADOS** – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, 1999.
- BRASIL. **Lei nº 11.079**, 30 de dez. 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília.
- CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. M. e RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, p. 141-171, 1999.
- COHEN, J. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, abr./jun., p. 24-47, 2000.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- DENHARDT, R. B. & DENHARDT, J. V. **The New Public Service: Serving Rather than steering**. **Public Administration Review**. Washington: v. 60, n. 6, p. 549-559, nov./dez. 2003.
- FEDOZZI L. Orçamento Participativo de Porto Alegre: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- FLEURY, S. **Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação**. Disponível em: <www.Ebape.fgv.br/pp/peep>. Acesso em: 15 jul. 2006.
- FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? In: **Revista de sociologia Política / UFSC**, v. 1, n. 5, 2004.
- HEIDEMANN, F. G. & KISSLER, L. **Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade**. RAP, Rio de Janeiro, 40, maio/jun. 2006.
- HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- LÖFFER, E. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modern-isierung. In: **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.
- LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 33, nov. 2002a.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 161, jul/ dez, p. 43-79, 2002b.
- LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 42, jan./abr., p. 19-26, 2006.
- LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**, 2002. 226p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Unicamp, Campinas, 2002.
- NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 123-305, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política:** idéias para a reforma do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 123-305, 1998.

NOGUEIRA, M. A. Para uma governabilidade democrática progressiva. **Revista Lua Nova**, n. 34, p.105-128, 1995.

NOGUEIRA, M. A. Para uma governabilidade democrática progressiva. **Revista Lua Nova**, n. 34, p.105-128, 1995.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis In: MORAN, M.; REIN, M. & GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Public Policy**, New York, Oxford University Press, 2006.

RHODES, R. A. W. **The new governance:** Governing without government. Political studies. University of Newcastle-upon-Tyne. p. 652-667, 1996.

RONCONI, L. F. A. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária:** uma experiência de **governança pública. 2008.** Tese (doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

RONCONI, L. F. A. **Gestão social e economia solidária:** desafios para o Serviço Social. 2003. Dissertação (mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SCHERER-WARREN I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**. v. 21, p. 109-130, Brasília. 2006.

SCHERER-WARREN I. **Fóruns e redes da sociedade civil:** percepções sobre exclusão social e cidadania. *Política & Sociedade*, v. 6, n. 11, out. 2007.

TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e modelos de gestão:** a democracia gerencial e suas ambivalências. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2003.

TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 5, set./nov. 1998.