http://journal.unoeste.br/index.php/cs/index
DOI: 10.5747/cs.2022.v6.s151
ISSN on-line 2526-7035

Colloquium Socialis

Submetido: 17/08/2022 Revisado:23/08/2022 Aceito: 29/08/2022

GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

Fúlvia Leticia Perego, Alba Regina Azevedo Arana, Silas Silva Santos, Maíra Rodrigues Uliana

Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, Presidente Prudente, SP. E-mail: fulvialeticia.adv@uol.com.br

RESUMO
O presente estudo tem por objetivo apresentar as bases da concepção teórica contemporânea que permeia o novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, apontando o movimento chamado Governança Pública, por sua importância no processo de democratização e no desenvolvimento para além da economia, numa visão multidimensional. Trata-se de uma pesquisa básica de abordagem qualitativa e do tipo exploratória, utilizando-se a lógica dedutiva, através de pesquisa bibliográfica. Com o levantamento das abordagens teóricas acerca do tema, constata-se que para o Estado dar conta da sociedade complexa do século XXI, esse agente precisa ser o coordenador estratégico para o desenvolvimento, construindo e implementando políticas públicas que contenham o envolvimento entre si mesmo, o mercado e a sociedade, superando a hegemonia do interesse econômico. Conclui-se que a governança pública se apresenta como alternativa que transforma a forma de entender a relação entre o Estado e os diversos atores sociais, para que o desenvolvimento seja fruto da ação coletiva e represente o interesse de uma coesão, constituindo-se em uma tendência que busca inspiração em teorias democráticas encontradas na Ciência Social, na Ciência Política e no subcampo da Administração Pública.
Palavras-chave: administração pública; atores sociais; desenvolvimento socioeconômico; governança pública.

PUBLIC GOVERNANCE: A NEW RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE AND SOCIETY

ABSTRACT:
The present study aims to present the bases of the contemporary theoretical conception that permeates the new role of the State and its relationship with society, pointing out the movement called Public Governance, due to its importance in the democratization process and in the development beyond the economy, in a multidimensional view. This is a basic research with a qualitative approach and exploratory type, using deductive logic, through bibliographic research. With the survey of theoretical approaches on the subject, it is seen that for the State to handle the complex society of the 21st century, this agent needs to be the strategic coordinator for development, building and implementing public policies that contain the involvement between itself, the market and society, overcoming the hegemony of economic interest. It is concluded that public governance presents itself as an alternative that transforms the way of understanding the relationship between the State and the various social actors, so that development is the result of collective action and represents the interest of cohesion, constituting a trend that seeks inspiration in democratic theories found in Social Science, Political Science and the subfield of Public Administration.
Keywords: public administration; social actors; socioeconomic development; public governance.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma sociedade é fruto de suas atividades produtivas, porém, a predominância da lógica do capitalismo de que o mercado é o único responsável para o desenvolvimento de uma sociedade, sem

considerar as demais dimensões que a cerca, acaba por negar necessidades humanas básicas e universais, reduz o processo de produção criativo, promove uma fragmentação emocional e social, provoca o consumismo, agride o meio ambiente, impõe barreiras ao desenvolvimento pleno do ser humano.

Diante da multidimensionalidade dos seres e das coisas que coexistem numa sociedade e os desafios existentes, é preciso repensar o papel do Estado, tanto em sua relação com a sociedade, como na forma em que participa do seu desenvolvimento, partindo do pressuposto de que as relações econômicas permeiam o sistema social e são dimensões fundamentais, no entanto, não lhes cabe a lógica de direcionar e ditar as regras do desenvolvimento de forma unidimensional.

Numa abordagem histórica, é possível verificar que o papel do Estado é modificado em cada reforma administrativa que se deu nas administrações públicas, por consequência os modelos de desenvolvimento e a sua forma de se relacionar com a sociedade são resultados do pensamento predominante no modelo respectivo. Após resgatar os modelos de desenvolvimento que predominaram em cada uma das reformas administrativas, há a predominância da hegemonia do interesse econômico, com ênfase no mercado, resultando numa sociedade unidimensional.

Pesquisadores internacionais e nacionais na tentativa de buscar alternativas para superar os desafios que a sociedade contemporânea impõe, se lançaram no debate acerca da relação entre o Estado e a sociedade para um projeto de desenvolvimento que vai além do fomento à capacidade produtiva, tendo o primeiro como agente estratégico, buscando uma perspectiva além da econômica para dar conta da dinâmica social. Santos (1988) adverte que os temas fluem de várias direções e fontes para se encontrar em galerias, onde se juntarão para dar conta da realidade social.

Para tanto, Ramos (1989), desenvolveu um arcabouço conceitual com a sua "Teoria das Delimitações Sociais" acerca do que ele propôs como um horizonte de possibilidades para a transformação de indivíduos e de uma sociedade mais justa, pois a ênfase no mercado causou diversos sintomas indesejáveis. Dentre as suas constatações, esse sociólogo brasileiro alerta acerca dos pontos cegos existentes nas teorias contidas na ciência social formal que concebem a sociedade e seus respectivos sistemas sociais como ordenados pela ação-intencional e, consequentemente, pelo interesse unidimensional.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 institucionalizou um novo modelo de Estado atento às demandas de uma sociedade complexa tecida a partir das suas diversas esferas que clamam por um planejamento voltado ao desenvolvimento permeado pelos valores essenciais à vida e, ao mesmo tempo, pelos resultados efetivamente desejados por todos (DIAS, 2012).

Esse novo modelo de Estado se aproxima do movimento chamado Governança Pública em que emerge uma administração pública que se conceba entendendo que desenvolvimento econômico por si só não basta e que é preciso pensar que esse é um processo que atinge regiões e seus indivíduos de maneira diferente, com suas peculiaridades, prioridades e especificidades.

O papel que o Estado da atualidade deve desempenhar configura-se em uma tendência que busca inspiração em teorias democráticas encontradas na Ciência Jurídica, na Ciência Política, no subcampo da Administração Pública, como também na Ciência Social, constituindo-se, dessa forma, em uma tendência de abordagem integralizadora e multidisciplinar, tendente a contribuir para a realização de um Estado que seja o coordenador da ação conjunta que visa o desenvolvimento desejado pelos seus atores, conforme sugere Santos (1988).

Diante disso, justifica-se a presente pesquisa pela necessidade do amadurecimento de debates acerca dos novos paradigmas que tanto o Estado como a sociedade civil deve ter em prol de um desenvolvimento de ações integradas, devendo ser enfatizado, por um lado, uma administração pública que seja mais eficaz, responsiva e, por outro, da possiblidade de novas formas de participação e exercício de cidadania, tornando mais democráticos os processos de decisão sobre as políticas públicas consideradas prioritárias.

Dessa forma, o objetivo do presente artigo é apresentar as bases da concepção teórica contemporânea que permeia o novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, apontando o movimento chamado Governança Pública, por sua importância no processo de democratização na construção de soluções conjuntas para as questões sociais, numa visão multidimensional.

MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa básica de abordagem qualitativa e do tipo exploratória. Com relação ao método de análise utilizou-se a lógica dedutiva, que para Gil (2008, p. 9) "parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto, é em virtude unicamente de sua lógica".

Em relação aos objetivos da pesquisa, está inserida quanto à exploratória, com o levantamento das abordagens teóricas sobre o novo papel do Estado e sua relação com a sociedade civil, a partir do diálogo entre cada uma das abordagens que caracterizam os autores especialistas adotados na presente pesquisa.

Quanto ao procedimento foram utilizadas para o levantamento de dados e informações a pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é definida por Lima e Mioto (2007, p. 38), como um "conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório".

Para a pesquisa bibliográfica foram utilizados: livros, artigos de revistas científicas nacionais e internacionais da área de interesse e levantamento de dados nas seguintes plataformas e portais: Google, Google Acadêmico, SciELO (Scientific Electronic Library Online), Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), Science.gov e Science Research.com.

A análise dos dados foi realizada com o intuito de organizar as informações e contextualizá-las. A análise de conteúdo foi realizada com base no método de interpretação das informações selecionadas (BARDIN, 2016). Assim através dos conhecimentos científicos levantados buscou-se compreender e trazer a concepção do movimento governança pública, em torno do qual se dá o novo papel do Estado para o desenvolvimento da sociedade do presente século.

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE: O SURGIMENTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A discussão que envolve a relação entre Estado e sociedade é antiga e vai além de vários campos e subcampos das ciências sociais, entre elas se destacam a ciência política, a ciência econômica e a administração pública. A partir do século XXI avançam as reflexões acerca de como fazer com que o Estado seja o coordenador estratégico de um projeto de desenvolvimento que contenha uma perspectiva paraeconômica (RAMOS, 1989), atendendo a multidimensionalidade social, reconhecendo suas várias racionalidades e interesses distintos, para que sejam afastados da sociedade os efeitos negativos da unidimensionalidade.

Sendo assim, várias mudanças políticas e no desenho das estruturas se deram nas administrações públicas, o que, por consequência, foi mudando a forma de o Estado se relacionar com a sociedade. Tal realidade tem demonstrado que, ao longo de muitos movimentos de reforma administrativa, o Estado vem reduzindo sua atuação como executor direto de obras e serviços, assumindo um papel de mobilizador e ativador dos diversos atores, tendo como função central a capacidade de coordenação e de promoção estratégica para o desenvolvimento da sociedade.

Uma análise da evolução histórica dos movimentos de reformas administrativas nas administrações públicas nos reporta ao século XIX com Wilson (1887) dando ênfase em torno da dicotomia entre política e administração e na herança intelectual de Weber (1930; 1978) e sua ênfase na burocracia.

Para o modelo do liberalismo, o mercado autorregulável era possível e o papel do Estado era o de apenas estabelecer regras, leis e medidas indispensáveis para manter e funcionar a estrutura existente. Além disso, deveria garantir as condições necessárias para a esfera privada dar conta do crescimento da produção e geração dos lucros. Nesse sentido, há uma forma de desenvolvimento nesse modelo, em que a ênfase está na condução pelo mercado, portanto, sem a intervenção do Estado.

Esse modelo de Estado mínimo começou a se desmantelar com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), tendo resistido aproximadamente até a década de 1930 com o avanço do capitalismo e os prejuízos causados pela lógica patrimonialista. Era preciso uma nova reforma para superação dos efeitos negativos gerados pelo Estado mínimo e patrimonialista, ou seja, no sentido da "incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre patrimônio público e seus bens privados" (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 26).

A administração pública na metade do século XIX entende que é preciso passar por uma mudança, tendo início a hegemonia da burocracia de Weber (1930), conhecida como a reforma

burocrática, em razão dos prejuízos acarretados pela lógica patrimonialista do modelo anterior e o avanço do capitalismo. Assim, era preciso um novo olhar, dando início ao Estado Intervencionista, pois as consequências do mercado livre idealizado pelos liberais e a desintegração das dimensões econômica e social ocasionaram uma crise socioeconômica e política.

Assim, a partir das décadas de 1930 e 1940, surgiu a preocupação com a meritocracia e o profissionalismo, tendo Weber (1930) destacado com ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista, e ainda a predominância do controle hierárquico e formalista dos procedimentos, ou seja, a eficiência (processo) (BRESSER-PEREIRA, 2003). Para Ramos (1966, 1989), isso reforçou uma orientação racional-intencional baseada nos trabalhos acerca da administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber (1930), que desenvolveram o modelo tendo como axioma fundamental a autoridade racional-legal, ou seja, obediência cega às leis, ao determinismo e linearidade.

Sendo assim, surgem nesse modelo algumas das suas principais características, que justificariam a separação entre planejamento e execução das políticas, dando um contorno prático à dicotomia wilsoniana para as dimensões política e administrativa. A primeira dimensão teve como como pressuposto a responsabilidade pela elaboração das políticas públicas e a segunda dimensão a responsabilidade pela sua execução. Período de forte ênfase na hierarquização e na impessoalidade (WEBER, 1930), além de distanciamento entre técnica e política, como também uma ação administrativa centrada na racionalidade orientada aos fins (RAMOS, 1989).

Em contraposição à corrente do liberalismo, na qual o mercado deveria ser autorregulado (SMITH, 1983), sem a interferência do Estado, surge a corrente do desenvolvimentismo, pela qual o mercado deve ser regulado (POLANYI, 1980), ou seja, o Estado passa a intervir na economia. Essas duas correntes falam a respeito da relação do Estado com a sociedade, à luz do desenvolvimento econômico.

Essa corrente desenvolvimentista no seu primeiro estágio tinha por objetivo a garantia da competência e da autoridade do Estado para dar conta do seu papel. Nesta perspectiva, o Estado adotava uma administração centralizada, pois era o único responsável pelo planejamento e pela execução das políticas públicas. Ademais, o mercado, neste período, acabou assumindo a direção do que era decidido para a sociedade, contando com o Estado (esfera pública) como facilitador para tanto (RAMOS, 1989).

Pelo que se denota até neste momento, não havia qualquer tomada de decisão ou atividade pela administração pública que fosse consensual com a vontade do povo. Não havia nenhuma forma de diálogo entre o poder público e o particular, pois o ente público era apenas um executor das normas legais e aplicava as leis sem nenhuma ponderação ou discussão. O desenvolvimento estava atrelado à lógica do mercado, no liberalismo sem a intervenção estatual, e após, mesmo sendo um Estado interventor, se torna um órgão indispensável à dinamização das forças produtivas (IANNI, 1989).

O Estado exercia assim o papel de interventor, regulador, agindo como líder na formulação de políticas econômicas, configurando-se como motor do desenvolvimento em defesa do processo de industrialização que ocorria naquele período. Entretanto, era a lógica do mercado que determinava o que queria produzir, ou ainda, as reformas administrativas até aqui são orientadas para o mercado, dificultando as integrações entre as dimensões econômicas e sociais, gerando mais desigualdades. Um dos atributos do Estado neste período era a imperatividade, pois o particular era compelido a cumprir as determinações estatais sem margem para diálogos, com tomadas de decisões unilaterais.

Até a década de 1970 aproximadamente, o papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico é fortalecido, e, em face de uma visão unicista e tecnicista, o planejamento e a atuação estatal permanecem centralizados (DIAS; CARIO, 2014a). No entanto, o modelo de administração pública burocrática implantada até então, em que se evidencia a importante herança intelectual de Weber (1930; 1978) e a separação entre política e administração, teoria desenvolvida por Wilson (1887), se torna onerosa e ineficiente para a produção do bem público. As limitações e as dificuldades apresentadas pelo Estado pelo esgotamento do atual modelo burocrático, em conjunto com as mudanças que se deram no modelo de desenvolvimento da economia, deram incentivo a uma nova reforma e, consequentemente, o Estado é repensado para

ter um novo papel com um novo modelo de desenvolvimento que passa a emergir.

Na segunda metade do século XX, em paralelo à consolidação do ideário do Estado intervencionista/desenvolvimentista, se dá uma profunda alteração no sistema econômico mundial, ocorrendo à aceleração do desenvolvimento tecnólogo, o capitalismo no mundo passa a ser conduzido por uma nova dinâmica, fomentando a integração das economias e dos mercados, promovendo o rompimento de barreiras e acirrando a competição entre os países. Essa nova dinâmica, correspondente à globalização, em conjunto com a internacionalização do capital forçam o Estado a mudar de papel novamente, deixando de atuar apenas em economias fechadas para atuar diante de um contexto internacional (DIAS; CARIO, 2014a; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Dessa forma, tanto o Estado do Bem-Estar Social, também chamado de *Welfare State*, surgido a partir de 1930 nos países desenvolvidos, na Europa principalmente, como também o Estado desenvolvimentista protecionista, conhecido com Estado social-burocrático, surgido na mesma época nos países em desenvolvimento, se dão conta da incapacidade do Estado de manter a integração das dimensões social e econômica, no sentido de viabilizar o cumprimento de prestar serviços sociais essenciais e promover o controle da economia.

Com a crise economia mundial iniciada em meados de 1970 e agravada nos anos seguintes, com a paralela crise do Estado, emerge a ideologia do neodesenvolvimentismo, ou seja, o novo tipo ideal de Estado deve ser baseado em políticas de inovação como alternativa para que as empresas nacionais pudessem competir internacionalmente e não ser mais um financiador da produção por meio do aspecto fiscal (JESSOP, 2004), pois o contexto econômico não estava mais dominado pelo conjunto de economias nacionais, altamente protegidas e com pouca interação, mas sim por economias nacionais mais integradas e mercados mais globais (ARIENTI, 2003).

Com a globalização e a revolução no sistema capitalista se dá um mercado altamente competitivo e politizado, fazendo com que o Estado se tornasse significativamente mais relevante em seu papel, reforçando o modelo de intervenção estatal para a construção das bases econômicas do Estado-nação (BRESSER-PEREIRA, 2009). Nesse sentido, o surgimento dos ideais da corrente neodesenvolvimentista, segundo um enfoque desenvolvido por pesquisadores brasileiros, aponta que globalização e Estado-nação não se contradizem. Os pesquisadores dessa linha entendem que globalização é o estágio atual do sistema capitalista e os Estados-nação são as unidades territoriais que organizam o espaço e a população nesse sistema (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Com essas mudanças, aos poucos, a estrutura do modelo de Estado intervencionista vai se tornando inviável, pois a hipertrofia do Estado diminui ainda mais a sua eficiência na prestação de serviços públicos e na intervenção econômica, surgindo movimentos de descentralização e desconcentração, estimulando a mudança do foco no processo para o foco nos resultados, dando início a nova reforma da gestão pública, conhecida como administração pública gerencial.

Surge então a corrente pós-burocrática ou neoliberal, conhecida como *New Public Management* (NPM) e, no Brasil, conhecida como administração pública gerencial, onde a ênfase nessa abordagem foi deslocada da eficiência (processo) para a eficácia (resultado). Para Bresser-Pereira (2003), algumas das características básicas dessa reforma gerencial estão pautadas nos seguintes pontos: (a) na orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados; (b) pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; (c) como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; (d) e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Comparando os elementos dos movimentos, burocrático e gerencialista, verifica-se que em ambos há a manutenção da distinção wilsoniana entre política e administração pública. Porém, no gerencialismo a distinção entre política e administração é "suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da comunidade e de burocratas no desenho das políticas públicas" (SECCHI, 2009, p. 362).

Denota-se que mesmo no movimento da administração pública gerencialista, com a descentralização do poder para outras esferas de governo, não foi possível construir um Estado mais articulador das diversas relações que se potencializam a partir da ideia de democracia.

Sendo assim, dentre as várias teorias existentes no campo da administração pública, uma delas merece uma ressalva, pois há uma base epistemológica convencionada que reconhece a predominância do modelo racional, baseado de forma implícita na ciência social formal, tornando latente a hegemonia da dicotomia entre política e administração.

É importante mencionar que a abordagem gerencialista atenuou a dissociação entre política e administração, no entanto, essa dicotomia encontra-se ainda enraizada na origem das teorias que suportam os movimentos e respectivos modelos e reformas administrativas do Estado. Nota-se, ainda, que a transição entre os modelos burocrático e gerencial não se deu na totalidade das características, pois uma nova reforma não rompe com todos os princípios do modelo anterior, uma vez que alguns dos princípios gerencialistas derivaram do movimento burocrático, tais como: o sistema de carreiras no serviço público; critérios rígidos para a adoção da meritocracia; a profissionalização dos funcionários; a avaliação de desempenho para garantir a competência e reconhecer a manutenção no cargo; e a impessoalidade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Sendo assim, nas últimas décadas do século XX, fortalece-se uma crítica direta e específica ao modelo racional, tentando levar o campo da administração pública para além de uma teoria formal. Dessa forma, continua a necessidade de compreender como se pode dar a reintegração entre política e administração, como também uma nova base epistemológica para o estudo da administração pública que seja capaz de reconciliar os interesses empíricos e normativos, ou seja, teoria e prática.

Nesse sentido, a partir da década de 1980, dois movimentos se articulam em paralelo, enquanto uma parte da academia segue nos trilhos dos ideais neoliberais e fortalece o movimento da Nova Gestão Pública (NPM), que sustenta as ideias do movimento gerencialista, outra parte defende a concepção de uma administração pública como instrumento de um projeto democratizante, ou seja, emerge um movimento da administração pública, conhecido como governança pública (PECI; PERANTI; RODRIGUES, 2008; BEVIR, 2011). Este movimento vem sendo debatido numa abordagem multidisciplinar, buscando a participação de outros atores na articulação de políticas públicas, no sentido de fortalecimento da democracia e não somente de melhorias de resultados.

A Nova Gestão Pública (NPM), na sua abordagem gerencialista, não conseguiu garantir a participação dos vários atores sociais para se promover o desenvolvimento na perspectiva paraeconômica. Diante disso, o movimento da governança pública numa perspectiva democrática nasceu em paralelo ao refinamento dos ideais neoliberais, tendo envolvido estudiosos de diferentes áreas das ciências sociais, especificamente, as mais fortemente concentradas nos campos da ciência econômica, política e do subcampo da administração pública para dar conta do que o movimento gerencialista não conseguiu dar.

O movimento governança pública se abre a possibilidade de uma nova relação entre Estado, mercado e sociedade, pois se incorporam nele novas características às formas de gestão do Estado, como ser mais democrática, descentralizada, participativa e transparente na relação com o mercado e a sociedade. Referido movimento emergiu durante o período das práticas do neoliberalismo, como fruto do movimento de descentralização e de desconcentração realizadas como o objetivo de transferir o poder central para órgãos estaduais e locais, sob o regime de avaliação e competição de desempenho.

Entretanto, embora referido movimento tenha surgido no momento em que estava se dando a reforma gerencial, não há como associar tal movimento às práticas do neoliberalismo, pois as características presentes nele remetem a uma nova forma de se relacionar com a sociedade, com o envolvimento e participação no processo de desenvolvimento entre os diversos atores sociais, o que por consequência, requer a ampliação no diálogo entre as ciências políticas, econômicas e administrativas.

CONCEITO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Inicialmente, cabe esclarecer, que a palavra *governança* pode ser utilizada em diversos assuntos e sentidos, pois se verifica tanto na literatura nacional como na internacional a utilização desse termo em diversas perspectivas e abordagens devido às várias ambiguidades geradas nas diversas áreas de conhecimento, indicando, inclusive, a existência de muita confusão na literatura (CASTRO; SILVA, 2017; MANDELI, 2016; PETERS, 2013; RAQUEL; BELLEN, 2012; DENHARDT, 2012;

RHODES, 2010; SECCHI, 2009; BOVAIRD, 2005; FREY, 2004).

A expressão governança surgiu primeiramente nas organizações privadas, chamada por alguns estudiosos de governança corporativa, sendo importante abordar a sua origem para que não seja empregada de forma distorcida. Benedicto *et al* (2013, p. 287) demonstra que "[...] o termo governança corporativa existe há muito tempo[...]", tendo ganhado força na década de 1980 nos EUA e Europa. Dessa forma, há uma abordagem que entende que a governança corporativa surgiu devido ao dinamismo de mercado e a expansão das transações financeiras. Portanto, embasada em uma vertente financeira (IBGC, 2014; FONTES FILHO; PICOLIN, 2008).

Nesse sentido, são comuns as expressões: governança empresarial, organizacional, corporativa, interativa, em rede, global, local, territorial, pública, democrática, boa governança, entre outras (FREY, 2004, SECCHI, 2009; DENHARDT, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012). Conforme demonstram Souza e Siqueira (2007), é possível observar que alguns autores utilizam *New Public Management* e governança pública como sinônimos. E ainda sobre isso, "Governança é um tema abrangente e multidimensional, que tem sido pronunciado sem o devido rigor nos discursos políticos e empresariais" (SANTOS; PINHEIRO; QUEIROZ, 2014, p. 2).

Embora se verifica a existência de uma diversidade na utilização do termo governança, tanto no âmbito privado como no público, é preciso contextualizar e delimitar alguns conceitos de governança pública, pois essa diversidade de conceitos e concepções podem levar a armadilhas teóricas (RAQUEL; BELLEN, 2012).

Nesse sentido, no âmbito das relações entre Estado, sociedade e mercado, com ênfase no público, o uso da expressão *governance* surgiu em diversas abordagens e vertentes, mas há um elemento em comum: a ideia de que os diversos atores sociais sejam envolvidos no processo político-administrativo, ou seja, a participação dos atores sociais para um projeto de desenvolvimento que reflitam os interesses de uma sociedade multicêntrica. Assim, Santos (1997) destaca que governança não é somente a capacidade de governar, mas envolve também articular os diversos atores sociais.

Segundo Scolforo (2013) e ainda Kissler e Hiedemann (2006) e Secchi (2009), a governança pública surge em decorrência da insatisfação com o modelo gerencial. "Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*)" (KISSLER; HIEDEMANN, 2006, p. 480). Para Secchi (2009, p. 363) as fases dos modelos organizacionais e as reformas administrativas apresentam diversas diferenças, entretanto, a maior distinção se deve à forma de tratamento do cidadão, pois sob o guarda-chuva da governança pública, "os cidadãos e outras organizações são chamadas de parceiros ou *stakeholders*, com as quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamentos e coordenação".

Para Raquel e Bellen (2012), diante das diferentes contribuições de autores acerca do entendimento sobre o conceito de governança pública, fazem um resumo no sentido de demonstrar a ideia de que a governança pública busca a articulação em rede de diversos atores sociais públicos, privados e não governamentais, enfim, relacionados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil com o fim de gerenciar conflitos e interesses no alcance de objetivos comuns.

A governança pública segundo Kettl (2002) implica uma responsabilização e compartilhamento de diversos atores na busca por satisfazer as necessidades públicas, envolvendo, além do Estado (e governo), as organizações sem fins lucrativos, o setor empresarial e a sociedade.

Entendem Alcântara, Pereira e Silva (2015) que o conceito de governança pública ressalta a busca pela cooperação, ação conjunta, entre os diversos atores, onde o papel do Estado sugere uma nova forma de se relacionar com a sociedade na implementação de políticas públicas, sendo, dessa forma, o coordenador das relações entre si, o mercado e a sociedade civil, no sentido de superar a hegemonia do interesse econômico (DIAS; CARIO, 2014b). Sendo ainda compreendida como "[...} um mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação" (PARDINI; GONÇALVES; CARMARGOS, 2013, p. 41), ou ainda, "[...] a capacidade de ação estatal na formulação e implementação das políticas, tendo em vista a consecução de metas coletivas" (DINIZ, 1998, p. 42).

Alguns autores afirmam que a governança leva a diminuição do protagonismo

estatal, porém, isso não é consenso, para outros "[...] o Estado, no entanto, não perde importância, mas sim desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle" (SECCHI, 2009, p. 360). No mesmo sentido, porém de forma mais abrangente, alguns estudiosos entendem que não há um declínio da força do Estado, o que de fato ocorre na governança pública é uma transformação no seu papel em relação à sociedade (EVANS, 1996; JESSOP, 2004). Dito de outro modo, a descentralização do poder estatal são estratégias do Estado, agindo de forma consciente, podendo a qualquer momento ser suspenso por ele, permitindo-o retomar o poder estatal quando houver necessidade (PIERRE; PETERS, 2000).

Dessa forma, a governança pública refere-se a "padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico", incluindo-se ainda, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, como os partidos políticos e grupos de pressão, mas também as redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes) e associações de diversos tipos (SANTOS, 1997, p. 342). A governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

A governança pública constitui um movimento que emerge a partir das últimas décadas do século XX, apontando para uma mudança do padrão de gestão centralizado, em direção à outro que elege a participação da sociedade na elaboração das políticas, na realização de tarefas, no acompanhamento de resultados, na melhorias dos serviços públicos e atos que expressam maior relação integradora, Estado e sociedade (DIAS; CÁRIO, 2017).

Até aqui se verifica que o movimento de governança pública seria uma superação do modelo de administração pública gerencial. Para outros é um movimento paralelo ou ainda sinônimo do próprio modelo gerencial. Porém, Secchi (2009) alerta que no mundo empírico a linha entre o movimento de governança pública e o modelo gerencialista é tênue.

Com base no que foi apresentado, constata-se que a governança pública é também um conceito e práticas em construção, sendo recente sua construção de conhecimento nas ciências sociais, não podendo ainda considerar totalmente delimitado em termos de definição. Dessa forma, se opta por utilizar o termo 'movimento' no lugar de 'modelo' por entender que para ser considerado um novo modelo de reforma da administração pública, é necessário ter claramente definido e delimitado o seu conceito, sugerindo semelhança com algo já passível de implantação. Enquanto movimento sugere que seus pressupostos ainda estão sendo amadurecidos, evitando-se que a adoção simplesmente de um modelo seja apenas no aspecto teórico e estético, o que se rejeita de plano.

Embora a literatura (KOOIMAN, 2003; PIERRE; RHODES, 2010; PETERS, 2013) demonstra que há diferentes caminhos apontados para o debate do movimento Governança Pública, duas perspectivas são mais enfatizadas: uma, o enfoque na estrutura e, a outra, no processo dinâmico de cooperação.

Nesta perspectiva estruturalista a ênfase, de modo geral, se concentra no impacto que as estruturas e as instituições possuem na sua dinâmica, mais destacadamente no deslocamento do poder estatal nas diferentes direções, na formação de redes sociopolíticas e na hierarquização, conforme a concepção weberiana.

Quanto ao deslocamento do poder estatal, a literatura identifica três direções que essa realocação pode ocorrer, de uma maneira geral: i) um deslocamento do poder do sistema político central para sistemas regionais e locais (d*ownward*), por exemplo, a descentralização político-administrativa que cria outro órgão dentro da mesma estrutura de governo; ii) um deslocamento do poder para cima, no sentido de organizações transnacionais, como no caso da União Europeia e da Organização Mundial do Comércio (OMC) – (*upward*); e iii) um deslocamento do controle para instituições externas com devido poder discricionário que atuam como extensão da competência do Estado (*outward*), como ocorre com as privatizações, parcerias público-privado, convênios, terceirizações (PIERRE; PETERS, 2000).

Quanto às redes políticas, a ideia que vem se formando no movimento de governança pública é de que os cidadãos podem e devem ser envolvidos na construção e implementação de políticas públicas, ou seja, a inclusão da sociedade civil e das comunidades locais na busca de melhores soluções na tomada de decisão, fortalecendo, assim, a democracia, pois questões

sociais são mais adequadamente resolvidas no nível da comunidade quando se pode contar com a especialização que as organizações da sociedade civil acabam desenvolvendo.

Por fim, quanto à hierarquização, ultima perspectiva estruturalista da governança pública, o
enfoque passa a ser o compartilhamento de poder entre Estado, sociedade e mercado, reduzindo as fronteiras entre as esferas e os diversos atores, as estruturas devem ser de menor escala, diversificadas e flexíveis, deve ocorrer a troca do controle formal por uma relação informal, descentralização do poder central, enfatizando uma estrutura de forma horizontal.

A emergência do novo papel do Estado no movimento governança pública numa abordagem estruturalista deve considerar a descentralização do poder estatal para as três direções, a formação de redes com o maior envolvimento do capital social, ou seja, diversidade de atores sociais e, a hierarquização, seja de forma horizontal como na vertical, mas flexível, para dar conta do desenvolvimento almejado, numa perspectiva paraeconômica, no contexto complexo de uma sociedade multidimensional.

Se faz necessário, ainda, discutir a governança pública pela perspectiva de processo dinâmico de cooperação e como se dá a ação de coordenação estatal dentro do processo cooperativo, observando que quanto à esta perspectiva – governança como processo – é bem recente na literatura e pesquisas empíricas nesta perspectiva ainda são raras.

Quanto ao processo dinâmico na governança pública, Kooiman (2003) entende que as questões sociais numa determinada sociedade têm suas soluções construídas a partir de processos interativos e, dessa forma, são colocadas num contexto que contém três características que estão presentes na sociedade moderna: diversidade, complexidade e dinâmica. Para esse autor essas características influenciam significativamente a capacidade de governar uma sociedade na atualidade, influenciando não apenas quem está sendo governado, mas também quem governa.

A dinâmica, neste contexto, é potencial de mudança e transformação social, mas pode também provocar consequências desinteressantes se seu processo não for coordenado dentro de uma perspectiva de um equilíbrio dinâmico. Diante disso, pensar governança pública como processo dinâmico sugere a necessidade de um modelo de administração pública onde as atividades de um governo e as demandas sociais possam ser pensadas e realizadas com responsabilidade conjunta entre os vários atores, entre eles, o Estado, o mercado e a sociedade civil (KOOIMAN, 2003).

Partindo dessa percepção de processo dinâmico, que envolve atores sociais e políticos, é necessário avançar para se concentrar na coordenação dessa dinâmica, ou seja, a concepção de governança pública que leva a outro debate sobre as ações do Estado e de um governo na coordenação desse processo cooperativo, as interações.

Assim, o Estado deve ser responsável pela coordenação do processo social, na consecução dos objetivos coletivos, ainda que sua autoridade atualmente não esteja tão associada à força legal, mas sim à sua capacidade em sua função de mecanismos de cooperação. Para Rhodes (1997) um Estado forte passa ser aquele capaz de estabelecer e coordenar as prioridades dos diversos atores, preconizando um Estado menos interventor, mais regulador e mediador. Passa-se a um Estado que tem a função de ativador e coordenador das relações e agente cooperativo na sociedade, em vez de um Estado dirigente (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Neste contexto, ganha força o capital social e o papel do Estado como coordenador de um projeto de desenvolvimento, pois “para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico, o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico e humano” (PUTNAM, 2000, p. 192).

Dessa forma, quanto melhor coordenado o processo, melhores os índices de coesão e, por consequência, maior a capacidade do Estado de atenuar a complexidade social. A cooperação e a coordenação se tornam, então, elementos importantes na concepção de um modelo de Governança pública.

A IDEIA DE COMPLEMENTARIEDADE NA GOVERNANÇA PÚBLICA ASSOCIADO A DEMOCRACIA.

O debate teórico (PIERRE; PETERS, 2000; DENHARDT; DENHARDT, 2003; KOOIMAN, 2003; BEVIR, 2011) demonstra que a Governança Pública é um movimento híbrido, pois se

desenvolve numa abordagem de complementaridade de características referentes a outros modelos de administração pública - burocrática e gerencial – associando, ainda, mecanismos de democracia representativa e direta, como meio de atingir resultados mais responsivos numa visão multidimensional de sociedade, além de buscar a reintegração da dicotomia entre política e administração.

Nesse sentido, um novo modelo não rompe com as características do modelo anterior, pelo contrário, há uma continuidade em relação a algumas características e de descontinuidade em relação a outras, evidenciando que o envolvimento da sociedade civil e do mercado na construção e implementação de políticas públicas, associando elementos dos tradicionais modelos burocráticos e gerencialista, com elementos alternativos de base democrática são caraterísticas do atual movimento governança pública.

Diante disso, é possível afirmar que um sistema político democrático deve ser capaz de associar as demandas e os interesses dos atores sociais diretamente à atuação política. Nesta perspectiva, num projeto de governança pública, dois elementos alternativos, na ideia de melhorar a democracia, podem ser considerados: a democracia deliberativa e a democracia direta.

Firma-se, portanto, uma nova forma de administração pública, que em última instância significa uma nova relação Estado e sociedade. O Estado, através de sua forma de gestão, torna-se mais democrático, mais transparente, mais participativo e mais político em seus vínculos com a administração; enquanto, a sociedade, através de seus membros, tem função de participar na busca de solução de problemas e de elaborar propostas de desenvolvimento que atendam seus interesses.

Verifica-se que uma grande parte de autores, superando uma concepção inicial de governança, aborda uma vertente mais democrática da governança pública como entendida por Diniz (1998; 2013), Frey (2004), Pierre e Peters (2000), Kooimann (2003), Bevir (2011). Para Peci, Pieranti, Rodrigues (2008) entendem que governança pública é um conceito essencialmente democrático.

Nesse sentido, há varias adjetivações e importantes conceitos de governança democrática (BALLESTEROS, 2012; SILVA; LASMAR; PEREIRA, 2013), governança democrática em rede (DENHARDT, 2012), governança pública democrática (SCOLFORO, 2013), governança participativa (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013), ou a governança deliberativa (PIERRE; PETERS, 2000; FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012). Pierre e Peters (2000) ressaltam a importância desse novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, pois além de fomentar a participação dessa última e incluir a comunidade nas decisões, também acaba por desenvolver um senso de responsabilidade coletiva, reforçando a ideia de fortalecimento da democracia.

Por ter em pauta o desenvolvimento de forma coproduzida entre atores de racionalidades e interesses distintos (KISSLER;HEIDEMANN, 2006), a governança pública emerge de uma proposta multidisciplinar, onde os debates são construídos dentro da Ciência Política, Ciência Econômica e da Administração Pública, especificamente e, apesar de uma tradição nacional desde a década de 1990 (DINIZ, 1998), os debates no Brasil ganharam a pauta mais recentemente (SECCHI, 2009; RAQUEL; BELLEN, 2012), mas ainda são incipientes se comparado a países da Europa (em especial, Reino Unido, Holanda e Alemanha) e Estados Unidos.

GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO

A partir da década de 1980, se inicia no Brasil novas relações entre o Estado e a sociedade, ou seja, governos municipais passam a ter experiência de descentralização e de participação, pois até então a concentração de poder estava restrita apenas ao governo central. Amaral (2002)) aponta que o agravamento de déficits públicos nos anos 1970 e 1980 levou os Estados a uma descentralização e regionalização da gestão dos bens coletivos. Além disso, a globalização passa a requerer um novo posicionamento dos países perante a economia.

Para Secchi (2009), o movimento de reforma no Brasil surge a partir de um processo de mudança ou modernização do Estado em decorrência de cinco elementos apontados por ele: crise fiscal do Estado; competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada; disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia; ascensão de valores pluralistas e neoliberais; e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades.

Ainda, acrescentam Paes de Paula (2005), Bresser-Pereira (1998; 2009) e Brasil (1995), que os fatores que levam à emergência da governança pública no Brasil se relacionam com a perda de suas capacidades estatais tanto na dimensão burocrática quanto na dimensão política, as quais têm impactos severos na dimensão econômica, dado que o mundo atravessa uma crise e decorrência da perda de intensidade do capitalismo, tal como estava estabelecido.

Diante disso, a constituição de espaços institucionais de governança local/regional se dá num cenário histórico de descentralização do poder central para os demais entes federados, tendo dois marcos fundamentais para a governança pública no Brasil: a Constituição Federal de 1998 e o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995.

O texto constitucional de 1988 inaugura uma nova ordem jurídica constitucional com o chamado Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988), onde já é possível reconhecer novas relações de poder entre o Estado e a sociedade pautados na construção de relações paritárias entre cidadãos e o poder público. Bigonha e Gomes Junior (2012) destacam que a Constituição Federal reconhece a existência de uma dimensão intersubjetiva da estrutura do direito, não deixando dúvidas que o poder emanado pelo Estado provém dos cidadãos, porque se trata de um modelo democrático, em que o poder é concedido por meio do voto.

Quanto maior a capacidade do Estado em promover espaços para o exercício da democracia e quanto maior diversidade de representação social existir nos processos de tomada decisão, maior a sua capacidade política na geração de respostas que deem conta dos problemas e das necessidades dos territórios, que são espaços de participação e governança pública (DE SANT'ANNA; NETO; MARCHI, 2020).

Dessa forma, a Carta Magna possibilita a criação de espaços para promoção da democracia deliberativa, com mecanismos legais e institucionais para o estímulo à participação social, processo no qual "[...] a argumentação racional e os procedimentos equitativos para a participação discursiva e decisória são os critérios de igualdade democrática [...]" (VIZEU, BIN, 2008, p. 90), dando condições para a criação de arena, de natureza consultiva ou deliberativa, visando promover discussões e/ou debates entre atores públicos e representantes da sociedade civil sobre determinados temas, como forma de subsidiar e justificar tomadas de decisões acerca de políticas (GUTMANN, THOMPSON, 2004; VIZEU, BIN, 2008; POGREBINSCHI, VENTURA, 2017).

O texto do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) formaliza o novo rumo dado à administração pública no país, tornando mais complexa e criativa a gestão dos interesses no território (BRASIL, 1995), sendo para Raffestin (1993), um espaço de exercício de poder, em que o posicionamento dos atores sociais expressa as tessituras e malhas territoriais, os limites e as possibilidades para exercícios de poder e o posicionamento dos interesses individuais diante dos coletivos e em contraposição aos diversos segmentos de atores.

De maneira prática, com a reforma do aparelho de Estado brasileiro, a partir de 1995, há duas estruturas que são complementares, embora com finalidades diferentes: a gestão pública e a governança pública. A primeira diz respeito à esfera técnica administrativa caracterizada pelos bons instrumentos burocráticos que precisam continuar para que haja governabilidade e o Estado possa cumprir o seu papel de meio de reprodução social e geração de bem comum (AZAMBUJA, 2005); e a segunda, que se refere à esfera político-relacional responsável pelo fortalecimento do seu papel institucional, construção de redes de cooperação inter e intragovernamental e pelos processos de tomada de decisão (DE SANT'ANNA; NETO; MARCHI, 2020).

Além dos anseios democráticos consolidados na Constituição Federal de 1988, constituem-se importantes processos de descentralização para as unidades da federação, quando especialmente os municípios ganham maior poder e autonomia de gestão, ou seja, os municípios passaram a ser considerados entes da federação e as noções de descentralização e participação cidadã em políticas públicas ganharam espaço formal em todos os níveis de governo (CKAGNAZAROFF et al, 2008).

A partir da década de 1990, diversas políticas nacionais se tornam regularizadas, sendo incluído no processo a ideia de "participação da sociedade na sua gestão e controle" por meio de conselhos (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.22). Além dos processos de descentralização e da criação de conselhos setoriais nas três esferas de governo a partir da Constituição Federal, paralelamente,

começaram a ser implementadas experiências de elaboração de orçamentos municipais com a participação dos cidadãos, como também as parcerias público-privada, que vem ganhando mais importância diante das políticas de ajuste fiscal que o Estado vem praticando (CKAGNAZAROFF et al, 2008).

Após o estabelecimento por ordem constitucional da descentralização político-administrativa dos entes federados, houve um crescimento na busca de dados sociais e demográficos para fins de planejamento em âmbito local e a formulação de políticas públicas (JANNUZZI, 2014). Dessa forma, iniciou-se uma demanda por indicadores às diversas instituições pelas municipalidades, como forma de subsidiar a elaboração de planos de planejamento público locais como os urbanos, plurianuais, ambientais no intuito de pleitear repasses federais para implementação de programas sociais, para disponibilizar equipamentos ou serviços sociais específicos, por exigência de norma legal ou, até mesmo, por cobrança da própria sociedade (GARCIA; ALVES; JUNIOR, 2021).

No Brasil se verifica que o conceito de governança vem ganhando força a partir da proposta de reforma do Estado, como também do processo de reforma municipal (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Um dos aspectos desta reforma se refere à municipalização, ao fortalecimento do governo local e, ainda, do desenvolvimento regional/local. É a partir desse processo que têm estabelecidos novos formatos de relação entre governo local e sociedade.

Assim sendo, a descentralização do poder fez com que a governança pública se tornasse mais efetiva nos municípios, pois há uma aproximação direta com os diversos atores sociais, o que implica em maior participação destes, fortalecendo, por consequência, o processo democrático e o interesse coletivo. O município representa a esfera local no sistema político federativo brasileiro, sendo fundamental na aproximação das relações democráticas entre o Estado, o mercado e a sociedade.

CONCLUSÃO

A governança pública apresenta-se, assim, como alternativa que transforma a forma de entender a relação entre Estado e sociedade, tornando-se esta última a ser parceira fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas, dando mais sentido à experiência e ao conhecimento das instituições que as representam. Dessa forma, é de suma importância esse novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, pois além de fomentar a participação dessa última e incluir os diversos atores nas decisões, também desenvolve um senso de responsabilidade coletiva, reforçando a ideia de fortalecimento da democracia.

De maneira geral, a ênfase do movimento governança pública, concentra-se no impacto que as estruturas e as instituições têm na dinâmica, perpassa pelo deslocamento do poder nas diferentes direções, na formação de redes sociopolíticas e na necessidade de coordenação do processo cooperativo, pois há, ainda, a interatividade que se dá entre os diversos atores sociopolíticos para que ocorra um desenvolvimento para além da economia, sendo fruto do interesse coletivo.

Entende-se neste movimento que a intervenção estatal é de suma importância para o desenvolvimento, pois este deve ser resultado de um Estado que desempenhe o papel de coordenador das relações entre si mesmo, o mercado e a sociedade na perspectiva paraeconômica de desenvolvimento, da abordagem substantiva da economia, tendo o capital social como o norteador primeiro para o estabelecimento de políticas públicas que contenham o interesse coletivo, uma vez que a literatura demonstra que estas parecem permear a gênese do movimento da administração pública que emerge, na busca por viabilizar esse novo papel do Estado na relação com a sociedade do século XXI.

Diante disso, é indiscutível o diálogo entre as ciências para dar conta da complexidade da sociedade contemporânea. E ainda, há que se considerar a fragilidade no conjunto de ideias do modelo neoliberal, bem como as novas potencialidades relacionadas à ampliação da participação do capital social num projeto de desenvolvimento. Dessa forma, o debate vem sugerindo o movimento da governança pública como uma alternativa para dar conta da necessidade de mobilizar as forças oriundas de interesses distintos da sociedade, numa proposta de melhorar a democratização dos processos de implementação de políticas públicas para atingir resultados mais responsivos numa sociedade multidimensional e, por fim, a utilização de mecanismos inovadores que facilitem a cooperação entre o mercado e a sociedade.

Nesse sentido, o movimento governança pública que se dá pelo deslocamento do seu poder e do envolvimento de outras esferas do governo, tende a contribuir para que o Estado se transforme num agente cooperativo, coordenador e ativador das relações que se dão por meio das redes sociopolíticas e garantidor da produção do bem público. Enfim, um Estado que se transforme num agente estratégico, utilizando-se da reintegração entre as esferas política, econômica e social na busca do atendimento às demandas sociais que devem ser priorizadas de forma coletiva.

No entanto, esse movimento que surge como proposta que instrumentaliza o Estado no desenvolvimento e implantação de um sistema de governo que regule essa nova relação entre o Estado, mercado e a sociedade, na qual o desenvolvimento seja realmente fruto da ação coletiva e represente o interesse de uma coesão, para que os interesses sejam permeados por uma perspectiva para além da econômica e também substantiva, é necessário o avanço no debate teórico e na sua práxis, na tentativa de demonstrar como o agente público pode, de maneira sistemática, administrar e implementar os sistemas sociais de maneira delimitada.

Por fim, o delineamento do movimento da governança precisa ser amadurecido, não estando ainda muito claro nas discussões teóricas, pois ora os autores caminham para uma definição pautada na dimensão da participação e da cooperação (um modelo de governança pública que pode ser adjetivado como democrático), e, ora pautada no gerencialismo, na eficiência e no desempenho. Frisa-se que ambas as dimensões são necessárias e a questão é que elas não podem ser separadas, como na clássica dicotomia entre administração e política. Constata-se, ainda, que a governança pública é também um conceito e práticas em construção, principalmente no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a agência de fomento de pesquisa CAPES: Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior pela bolsa concedida.

CONFLITO DE INTERESSES

Os autores declaram não haver qualquer potencial de conflito de interesse que possa interferir na imparcialidade deste trabalho científico.

REFERENCIAS

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. (2015). Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v.17, Edição Especial, p.11-29.Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11. Acesso em: 22 nov. 2022. doi: 10.5007/2175-8077.2015v17nespp11

AMARAL, C. E. P. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado**. Blumenau: EdiFurb, 2002.

ARIENTI, W. L. **Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano**. Revista de Economia Política, Florianópolis, v. 4, n. 23, p.97-113, out./dez. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/kpK8fJKF69sTXy49mrZqQdr/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi: 10.1590/0101-31572003-0642

BALLESTEROS, P. K. R. **Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil**. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENEDICTO, S. C. et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, p. 286-300, 2013.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2021. Doi: 10.1590/S0104-44782011000200008

BIGONHA, A. C. A.; GOMES JUNIOR, L. M. Legalidade e legitimidade na ordem constitucional de 1988: o papel do cidadão. *In:* ANTERO, Samuel A.; SALGADO, Valéria A. B. (Org.). **Democracia, direito e gestão pública: textos para a discussão.** Brasília: IFCI: AECID: MPOG: Editora IABS, 2012. p. 47-76.

BOVAIRD, T. **Public governance: balancing stakeholder power in a network society**. International Review of Administrative Sciences, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852305053881. Acesso em: 22 nov. 2022. doi: 10.1177/0020852305053881

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF.:Casa Civil, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e Estado-nação**. Texto para discussão 160. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo/FGV, 2007

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração** Pública, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/yGxNGHd7GvFptzTPbD4fzDD/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0034-76122008000200009

BRESSER-PEREIRA, L. C. Assalto ao Estado e ao mercado: neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/F8tmPL4Z7PBjDtnhzHV7hVm/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0103-40142009000200002

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. *In:* TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social versus gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 15-99.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Espacios,** v. 38, n. 17, 2017.

CKAGNAZAROFF, I. B.; PEREIRA, L. Z.; ANDRADE, C. R de; ABREU, B. V de. Governança em planejamento e desenvolvimento local: uma análise teórica. **Revista de Ciências Humanas**, v.8, n.2, p. 171-191, jul./dez. 2008.

DENHARDT, R. B. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service:** serving, not steering. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.

DIAS, T. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DIAS, T.; Cario, S. A. F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da governança pública. **Ensaios FEE,** v.35, n.2, p.337-362, 2014a.

DIAS, T.; Cario, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, p. 89 - 108, 2014b.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. A gestão descentralizada adotada em Santa Catarina, o engajamento social e suas unidades regionais: de governo para governança no despontar do século 21. **Revista Catarinense de Economia**, v. 1, n. 1, p. 183-210, 2017. Disponível em: https://www.apec.pro.br/rce/index.php/rce/article/view/12. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.54805/RCE.2527-1180.v1.n1.12

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, [S.l.], n. 45, p. 29-48, 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/xLMP8w6bfTDgGCBR98SjtRP/?lang=pt Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0102-64451998000300003

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política,** v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HhqFmFFGQ4pPnjBq4kfPNbH/?lang=pt Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0104-44782013000300002

DE SANT'ANNA, A.; NETO, E. Q.; MARCHI, J. J. Um ensaio sobre o desenvolvimento local desde a ativação social e a governança pública. **Interações** (Campo Grande), v.21, n.3, p.597–613, 2020. Disponível em: https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/2379. Acesso em: 22 nov. 2022.doi:10.20435/inter.v21i3.2379

EVANS, p. El Estado como problema y como solucion. **Desarrollo Economico,** Buenos Aires, v. 35, n. 140, p. 529-562, jan./mar. 1996. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3467372?origin=crossref Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.2307/3467372

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1.163-2.288, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/fqgyTLFD8BHvpLRZSGdqyRy/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0034-76122008000600007

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial no contexto da descentralização da gestão de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1.201-1.223, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/R3LTg6TKqMMpX6PWdkB77Rp/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0034-76122012000500002

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 119-138, out. 2004.

GARCIA, M. C.; ALVES, A. F.; JUNIOR, P. dos S. P. Participação social, governança pública e desenvolvimento local: uma análise do estado de Minas Gerais. Social participation, public governance and local development: an analysis of the state of Minas Gerais. **Brazilian Journal of Development,** v. 7, n. 9, p. 91898-91916, 2021. Disponível em: https://brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/36335?__cf_chl_tk=sArAx5FdHwsOpchI0ja4Cmg2VL3CDKk.keKwDwT6HdQ-1669143318-0-gaNycGzNCD0. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.34117/bjdv7n9-381

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. F. **Why deliberative democracy?.** Nova Jersey: Princeton University Press, 2004. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/https://doi.org/10.1515/9781400826339 Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1515/9781400826339

IANNI, O. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasileira, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). [2014]. Acesso em: http://www.ibgc.org.br/index.php. Acesso em: 15 jun. 2022.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 3. ed. rev. Atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

JESSOP, B. The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. *In:* BURROWS, R.; LOADER, B. (orgs). **Towards a Post-Fordist Welfare State**. Londres: Routledge, 2004. p. 13-37. Disponível em: https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203359846/towards-post-fordist-welfare-state-roger-burrows-brian-loader. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.4324/9780203359846_chapter_2

KETTL, D. F. **The transformation of governance: public administration for twenty-first century**. Baltimore: The Johns Jopkins Univerty Press, 2002.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479- 499, maio/jun. 2006. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0034-76122006000300008

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Londres: Sage Publications, 2003. Disponível em: https://sk.sagepub.com/books/governing-as-governance. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.4135/9781446215012

LIMA, T. C. S. de.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento cientifico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál.** Florianópolis, v. 10, n. esp., p.37-45, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvhc8RR/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S1414-49802007000300004

MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International,** v. 51, p. 114- 123, fev. 2016. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0197397515002234?via%3Dihub. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1016/j.habitatint.2015.10.020

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

PARDINI, D. J.; GONÇALVES, C. A.; CAMARGOS, L. M. M. A Água – Governança Pública de Recursos Hídricos: manifestações dos stakeholders em Minas Gerais. **Reuna,** [S.l.], v. 18, n. 4, p. 37-56, 2013.

PECI, A.; RODRIGUES, S.; PIERANTI, O. P. **Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro**. Organizações & Sociedade, [S.l.], v. 15, p. 39-55, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S1984-92302008000300002

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, Politics and the State**. Houndmills: MacMillan Press, 2000.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/FzHhccSx5L5vBV9brVyZ3dn/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/001152582017113

POLANYI, K. **A Grande transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 33, 2000, p.133-158.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. *In:* ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**. Buckingham: Open University Press, 1997.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. 7. ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. **Dados,** v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/Tg5ZpD4bVvfjFL

g87yZB5gg/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0011-52581997000300003

SANTOS, B. de S. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 2, n. 2, 46-71, maio/ago. 1988. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/YgSSRgJjZgtbpBLWxr6xPHr/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0103-40141988000200007

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, M. J. A.; PINHEIRO, L. B.; QUEIROZ, I. S. Q. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards *et al*. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. *In:* ENCONTRO DA
ANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SCOLFORO, R. F. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2013.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública**. RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022. doi:10.1590/S0034-76122009000200004

SILVA, E. E.; LASMAR, F. C.; PEREIRA, J. R. Redes sociais e governança democrática: o caso de uma instituição federal de ensino superior de Minas Gerais – Brasil. **Redes,** v. 18, p. 104-123, 2013.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, F. C.; SIQUEIRA, J. F. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. *In:* CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 7., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2007.

VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 83-108, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/9vGtCByvzGCjkTPB9xk75Tv/?lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.1590/S0034-76122008000100005

WEBER, M. **The protestant ethic and the spirit of capitalism**. Londres: G. Allen & Unwin, 1930.

WEBER, M. **Economy and society: an outline of interpretive sociology**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WILSON, W. **The study of administration**. Political Science Quarterly, New York, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2139277?origin=crossref. Acesso em: 22 nov. 2022. doi:10.2307/2139277