

A GOVERNANÇA INTERATIVA E UMA PROPOSTA DE FERRAMENTA DE ANÁLISE.

INTERACTIVE GOVERNANCE AND AN ANALYSIS TOOL PROPOSAL

Moara Ferreira Lacerda¹

Resumo

Estudos sobre governança visam analisar as inovações nas formas de interatividade entre atores da sociedade civil, da sociedade política e do setor privado, que afetam a tradicional maneira centralizada de governar. Tendo isso em vista, a presente produção propõe uma ferramenta de análise que busca analisar a governança enquanto modelo de rede interativo, diretamente influenciada pelo ambiente democrático no qual se insere. Logo, a primeira parte do artigo fará uma discussão teórica sobre governança. A segunda parte analisará as características do ambiente democrático no qual a governança se coloca no Brasil, tomando como principais contribuições teóricas os modelos dos projetos políticos da confluência perversa de Dagnino e as propostas de democracia agonística e do adversário legítimo de Mouffe. Por fim, o trabalho apresenta uma ferramenta que poderá ser aplicada para identificar o tipo de governança interativa que se desenvolve no país e suas principais características e implicações sociopolíticas.

Palavras-chave: Governança. Redes. Estado e Sociedade. Democracia.

Abstract

Governance studies aim to analyze innovative forms of interaction between actors of the civil society, political society and private sector, that affect the traditional centralized aspect of governing. Considering this, this article proposes an analysis tool with the intention of analyzing governance as an interactive network experience, influenced directly by the democratic environment in which it exists. Therefore, the first part of this production will present a theoretical discussion about governance. The second part will analyze the characteristics of the democratic ambience in which the governance in Brazil is inserted. The main theoretical contributions of this sector will be taken from the political project models of Dagnino's perverse confluence and the agonistic proposals of democracy, as well as the legitimate adversary of Mouffe. Ultimately, this production will present a tool that can be applied to identify the type of interactive governance that is developing in Brazil, including its main aspects and sociopolitical implications.

Keywords: Governance. Networks. State and Society. Democracy.

Considerações iniciais

¹ Mestre em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha; moara.lacerda@gmail.com

Nos últimos anos, estudos sobre a governança têm sido desenvolvidos cada vez mais. No âmbito internacional, pode-se recorrer aos trabalhos realizados por Rosenau (2000) para compreender a estrutura, as limitações e as contribuições da chamada governança global. Na esfera doméstica, temos os trabalhos teóricos de Pierre (2000), Stoker (1998; 2000), Kooiman (2000; 2003), Rhodes (1996; 2000), Gamble (2000), Matos e Dias (2013), apenas para citar alguns.

Embora cada teórico acima apresente contribuições importantes em áreas distintas nas análises da governança, podemos sumarizar a governança trabalhada por cada como um conjunto de novas experiências e formas de gestão e criação de políticas públicas, por meio da descentralização, formação de redes e participação social. Ou seja, a governança seria uma nova forma de governar que gera a criação de estruturas e ações coordenadas (RHODES, 2000), por um ambiente interativo de atores (KOOIMAN, 2003) – podendo envolver o tripé Estado, mercado e sociedade – como vemos em algumas análises de Kooiman (2000) e Hirst (2000); ou ocorrer entre Estado e sociedade, como ocorre em certas análises de Peters (2000), por exemplo.

O que temos determinado acima, não obstante, é uma definição geral de uma governança ideal. Há outras variáveis envolvidas em um processo interativo de atores de diferentes naturezas, as quais afetam diretamente na eficiência e na coordenação das ações que surgem entre eles. Algumas dessas variáveis seriam a capacidade de articulação política, o interesse pela cooperação ou não, e a influência política, econômica e/ou social dos atores.

Devido a essas características flexíveis, são vários os diferentes tipos de governança. Apesar disso, consideramos que tão importante quanto analisar suas características e seus resultados, para determinar os tipos de governança existentes, é a análise do ambiente no qual a governança se insere e que, destarte, irá influenciar em sua estrutura, características e produções. Afinal, a governança, também, será construída com base nas especificidades de cada esfera pública ou área temática de sua atuação.

Sendo assim, propomos para a próxima seção, uma análise teórica sobre governança, suas características e suas implicações. Posteriormente, analisaremos o ambiente específico no qual a governança ganha escopo aqui no Brasil, na tentativa de inserir a análise em uma realidade mais tangível a de um país em desenvolvimento. Por fim, elaboramos uma ferramenta para analisar os modelos de governança inseridos na esfera pública brasileira.

A governança e suas características

Como vimos anteriormente, a governança é um fenômeno que caracteriza uma nova forma de governar descentralizada, ou que ao menos promove um deslocamento da centralização do governo no direcionamento de uma questão social. São vários os tipos de governança que vem sendo debatidos na academia na tentativa de compreender as novas formas de relacionamento entre Estado, sociedade civil e mercado.

Matos e Dias (2013), por exemplo, analisam consórcios e arranjos produtivos e, portanto, recorrem à concepção de governança pública enquanto nova gestão em redes. Kooiman (2000; et. al 2008) prefere trabalhar com o conceito de governança societal e interativa entre atores da sociedade civil e atores governamentais. Stoker (2000) utiliza o termo governança urbana ao estudar novas formas de *steering* das questões ligadas às políticas públicas e às ações coletivas para direcionar problemas do meio urbano. Já Rhodes (1996) recorre ao seu conceito de governança enquanto redes que se auto organizam e que são interorganizacionais ao estudar a governança na administração pública – inclinando-se mais a uma visão de Estado mínimo.

Sendo assim, por ser um conceito popularizado na academia (HIRST, 2000; RHODES, 2000), mas ao mesmo tempo variável de acordo com os parâmetros utilizados, qualquer iniciativa de análise de uma governança específica precisa esclarecer a visão de governança que servirá como base para o estudo. Afinal, não existe uma teoria única e coerente sobre governança na literatura (KJAER, 2004). Nesse sentido, cada tipo de governança – seja ela uma governança corporativa ou governança pública, por exemplo – será construída alicerçada nos fatores determinantes de suas naturezas específicas, de seus objetivos específicos, mas, igualmente, do ambiente no qual a governança ocorre.

Dessa forma, não podemos afirmar que uma governança pública em um país considerado desenvolvido apresentará as mesmas variáveis, objetivos e ambiente de governabilidade do que uma governança pública em um país em desenvolvimento. Afinal, as gramáticas sociais e políticas dessas sociedades são historicamente e socialmente diferentes (SANTOS; AVRITZER, 2002). Logo, as inovações sociopolíticas decorrentes do inter-relacionamento dessas gramáticas, também, irão se diferir.

Vale ressaltar aqui que não queremos elencar uma relação de superioridade de uma governança em um país desenvolvido com uma governança em um país em desenvolvimento. Pelo contrário, argumentamos que cada experiência de governança apresentará aspectos positivos e negativos que servem como estudos de aprendizagem e

aprimoramento. Por isso, embora os estudos e as teorias na área continuam a ser espelhados em experiências europeias – e, desta forma, existe a centralização ocidental na construção teórica e estudos empíricos sobre a governança – é importante ampliar nosso campo de visão. Ou seja, o diálogo entre experiências de governança, de inovação social e de participação democrática, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é essencial para criar novos quadros conceituais (SANTOS, 2008).

Dessa forma, além de olhar para os elementos teóricos encontrados na literatura sobre governança, é necessário, inclusive, analisar os elementos do ambiente e da governança específica que buscamos compreender. Essa segunda parte faremos na próxima seção, na qual analisamos o espaço público brasileiro e os dois projetos políticos existentes. Por ora, focamos nosso estudo sobre as características de uma governança.

Vimos, anteriormente, que existem diferentes contextos de aplicação do termo governança. Na época do surgimento do termo governança, a palavra era sinônimo de governo (*government*) (RHODES, 1996; STOKER 1998; KJAER, 2004), ou melhor, o ato de governar via poder tradicional concentrado nas instituições governamentais. Hoje, contudo, a situação é diferente. Segundo Rhodes, o termo é referência a “uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar; [...] ou um novo método por meio do qual a sociedade é governada” (RHODES, 1996, p. 652-653).

Stoker complementa ao argumentar que “governança se refere ao desenvolvimento de formas de governar nas quais as fronteiras entre a esfera pública e privada se tornam nebulosas” (1998, p.01, *tradução nossa*). Já Kjaer (2004) explica que todas as utilizações do termo, de uma forma ou outra, destacam o papel das redes na busca pela realização de objetivos compartilhados pelos atores participantes – sejam essas redes intergovernamentais, interorganizacionais ou formados entre sociedade civil e sociedade política. Logo, seja aplicada no contexto de governança corporativa, boa governança, governança pública, governança global ou arranjos participativos, ao falar de governança, fala-se de alterações na tradicional forma de governar através da utilização de redes.

Com relação à falta de consenso na definição de governança, Kooiman (et al., 2008) esclarece que as diferentes concepções surgem devido à existência de diferentes posicionamentos sobre qual seria o papel do Estado (tanto normativo quanto analítico) na execução das políticas públicas. Por exemplo, alguns teóricos seguem a linha de pensamento mais liberal, no qual argumentam que o ideal seria a existência de “*more governance, less government*” (mais governança, menos governo), como é o caso de Osborne e Gaebler (Kooiman et al., 2008). Por outro lado, outros teóricos se inclinam

para o raciocínio inverso. Dessa forma, argumentam que a governança seria uma forma de desresponsabilizar o Estado de suas funções sociais e de que nenhum outro ator conseguiria responder às demandas sociais com a mesma eficiência que o Estado, como explica Pereira (2012).

Além desses posicionamentos, outra corrente de pensamento se consolidou no estudo sobre a governança. Temos de um lado, a concepção velha ou tradicional da governança – *old governance*. Por outro, temos a concepção nova ou moderna – *new governance* (PETERS, 2000). A perspectiva de *old governance* baseia-se na ideia de *steering* (orientação, condução e organização de políticas) e *rowing* (execução e controle das políticas) concentrados no Estado. Além disso, ela analisa a “capacidade do governo central em exercer controle sobre o resto do governo, da economia e da sociedade” (PETERS, 2000, p.36, *tradução nossa*). Já a perspectiva de *new governance* determina como questão de análise:

[...] a forma como o governo central interage com a sociedade para alcançar decisões mutuamente aceitáveis, ou se a sociedade realmente realiza mais *self-steering* em vez de depender da orientação do governo, principalmente do governo central (PETERS, 2000, p.36, *tradução nossa*).

Além disso, Peters (2000) determina que podemos classificar a espécie de *new governance* em duas subespécies: a nova governança negativa e a nova governança positiva. A primeira enaltece a capacidade das forças sociais em resistirem às intervenções e às regulações do Estado, não sendo necessária, então, a cooperação dos dois para o *steering* ou *rowing* da sociedade. Por sua vez, a segunda exalta as virtudes da governança advinda da capacidade da sociedade para formular políticas e para auxiliar o governo na execução destas – logo, o papel do Estado não é minimizado como na visão negativa.

Em outras palavras, é possível identificar três diferentes cenários de governança: um de Estado centralizador (*velha governança*), outro de Estado mínimo (*nova governança negativa*) e, por último, o cenário de interativa de sociedade e Estado (*nova governança positiva*). Entretanto, é importante lembrar que ao buscar a delimitação conceitual de um fenômeno, é comum surgir a impressão de uma realidade fixa e determinada. Como no caso das três percepções isoladas de governança expostas acima. Sendo assim, ao determinar o que é velha governança, nova governança negativa e nova governança positiva, a cautela é necessária para não analisar essas práticas políticas como categorias separadas e impermeáveis. Na prática e a análise da realidade pode precisar esquivar de um conceito para outro ou complementar um conceito com outro.

Sendo assim, iremos considerar a governança aqui analisada como uma nova forma de governar em rede que se organiza visando à resolução de um problema ou implementação de políticas públicas específicas. Essa é uma visão de nova governança, porém que não se delimita entre negativa ou positiva. Tendo em vista nossa análise direcionada para o Brasil, onde há dois projetos políticos em disputa na esfera social, a exequibilidade da governança não escapa dessa realidade dual. Portanto, a atuação social na governança em rede irá se pendular ora para o projeto neoliberal, ora para o projeto participativo – ora para uma nova governança mais negativa, ora para uma nova governança positiva. Nossa visão, destarte, aproxima-se daquela de Kooiman (et. al. 2008; 2000) na qual a governança seria uma forma de interação sociopolítica entre atores governamentais e atores não governamentais, que visa alcançar um fim social.

Após a definição da análise conceitual que será utilizada nesse trabalho ainda precisamos esclarecer outros critérios teóricos importantes para a nossa avaliação da governança. Aspectos sobre os relacionamentos que se estabelecem na interação entre os atores sociais e políticos envolvidos no processo são essenciais para essa compreensão. Sobre isso, Pierre e Peters (1998) argumentam que a governança seria uma forma de relacionamento entre iguais. Ou seja, com a governança, o Estado não se torna impotente, todavia, substitui sua capacidade de controle por capacidade de influência em novo ambiente de relacionamentos com atores não governamentais.

Já para Adil Najam (2000) a interação entre Estado e sociedade apresenta quatro modalidades distintas – não se podendo afirmar que seria, logo, um ambiente de relacionamento entre iguais, como fizeram Pierre e Peters (1998). Essas modalidades se dividem em: a cooperação, a confrontação, a complementação e a cooptação. Embora sua análise de sociedade civil se restrinja ao terceiro setor, seu raciocínio pode ser aplicado na nossa compreensão mais ampla de sociedade civil.

Najam (2000) argumenta que as quatro modalidades supracitadas ilustram a natureza dos relacionamentos que se firmam entre a sociedade civil e o governo. Sua visão vai de encontro com o que ele chama de análise simplista do Estado e da sociedade, na qual a natureza desse relacionamento se resume em ser confrontante ou não confrontante. Logo, para o autor, o relacionamento entre atores governamentais e não governamentais é mais complexo, pois é determinado pela combinação entre o compartilhamento ou não dos meios e fins de cada ator envolvido na interação. Nesse sentido, a cooperação seria resultado da existência de meios e fins comuns entre governo e sociedade. A confrontação existe em situações onde os meios e os fins utilizados por ambos são diferentes. Por sua

vez, a complementação ocorre quando os fins são iguais, porém os meios distintos. Por fim, a ocorrência de uma situação de cooptação acontece quando sociedade civil e governo compartilham de meios similares, mas fins dissimilares (NAJAM, 2000).

Além disso, Najam (2000) explica que essas modalidades naturais à interatividade surgem devido à existência de interesses institucionais estratégicos tanto do governo quanto da sociedade civil e não apenas por fatores isolados como, forma de governo, nível de desenvolvimento do país e política econômica. Essa visão de Najam que destaca os interesses institucionais estratégicos para o direcionamento da interação entre sociedade civil e sociedade política é importante. Porém, o contexto social, político e econômico de inserção dessa interatividade são elementos que não podem ser descartados para a explicação da natureza do relacionamento entre os atores analisados. Não podemos deixar de considerar aqui, também, o papel das paixões e forças afetivas, como faz Mouffe (2005a; 2005b), nas decisões e no engajamento de um ator na interação com os demais, assim como na definição de seus interesses.

Além disso, os interesses formados não estão situados apenas na esfera institucional da sociedade civil e da sociedade política. Como expusemos anteriormente, os interesses e/ou as prioridades das lideranças do ator social ou político influenciam na atuação de cada. Como nem a sociedade civil, nem a sociedade política formam um bloco homogêneo, a natureza do relacionamento entre elas será marcada por disputas de interesses e prioridades existentes entre seus próprios atores.

Portanto, embora seja necessário complementar o argumento de Najam, sua análise é fundamental para a compreensão de que a governança não estabelece um ambiente de atuação entre atores iguais. Ou seja, se existe a possibilidade de cooperação, confrontação, complementação e cooptação entre os atores participantes da governança é porque existem diferentes interesses, capacidades de influência e articulação política nos relacionamentos que são formados. Destarte, ao contrário do argumento de Pierre e Peters (1998), inclinamo-nos para a consideração e que a governança não promove a igualação entre todos os atores de uma rede de política pública.

O ambiente da governança no Brasil: dialogando Mouffe com Dagnino.

Como já mencionamos, brevemente, Dagnino (2004) argumenta que esse relacionamento participativo entre Estado e sociedade, no caso brasileiro, tem resultado em uma confluência perversa constituída por dois projetos políticos coexistentes e, ao

mesmo tempo, antagônicos. A autora explica que a partir dos anos 1990, o processo democrático brasileiro foi marcado por dois percursos opostos.

Por um lado, tivemos a ampliação do processo democrático por meio da expansão da participação social na política, em busca da construção de um espaço compartilhado de atuação entre sociedade civil e governo – o projeto de democracia participativa (DAGNINO, 2002; 2004). Por outro, a ampliação dessa participação visava o fortalecimento do Estado mínimo da lógica neoliberal, de forma a não apenas diminuir sua responsabilidade social, mas transferi-la para os atores sociais – o projeto democrático neoliberal (DAGNINO, 2002; 2004).

Esses projetos políticos, embora antagônicos, coexistem em um mesmo espaço social, pois, como veremos, suas lógicas distintas se relacionam de forma dialética e não excludentes. Inclusive, a dialética se movimenta tanto com relação a seus aspectos contrários quanto no que se refere a sua característica comum, a saber: o fato de buscarem a participação social, mesmo que com fins divergentes.

Ao falar de projetos políticos democráticos na esfera pública, precisamos esclarecer que, por projetos políticos designamos “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” (DAGNINO, 2004, p.98). Já a esfera pública seria um ambiente não institucionalizado no âmbito da vida social diária, que inclui e, ao mesmo tempo, ultrapassa a “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento” de Habermas (1997, p.92). Ela é a estrutura de relações sociais que se formam não apenas pelo entendimento através das relações comunicacionais, mas, também, pelo conflito, pelo interesse e por valores orientados tanto pela comunicação quanto pela ação ou falta de ação dos atores sociais.

Além disso, nossa referência de democracia segue a percepção mais substantiva de autores como Borón (1994), Dagnino (2002), Santos e Avritzer (2002). Essa percepção argumenta que a democracia engloba muito mais do que instrumentos políticos que possibilitam eleições livres, a competição pelo poder e a possibilidade de rotação daqueles que exercem o poder. A democracia é forma de organização e convivência social, onde se busca garantir direitos a uma “sociedade com uma esfera pública vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há uma possibilidade de escolha entre projetos políticos alternativos legítimos” (MOUFFE, 2003, p.11).

Não obstante, achamos importante ressaltar a necessidade de convivência entre os dois modelos de democracia – o substantivo e o procedimentalista. Ou seja, embora

inclinamo-nos para a importância da compreensão de que a democracia seja um “conjunto de práticas sociais e culturais [...] que transcende o nível institucional formal e se debruça sobre o conjunto de relações sociais” (DAGNINO, 1994, p.105), é, também, essencial retratar a interligação entre esse conjunto de práticas sociais e culturais com os instrumentos institucionais democráticos.

Nesse sentido, aproximamo-nos do argumento de Mouffe (2005b) de que a política democrática é composta por dois elementos fundamentais: a política (*politics*) e o político (*the political*). Ao falar em o político, Mouffe (2005b) se refere às relações humanas e à variável constante do antagonismo (em suas mais diversas formas) presente nessas relações. Já a política consiste em métodos, instituições, discursos e práticas que buscam organizar essas relações humanas, de forma a estabelecer uma ordem e manter o potencial do antagonismo coerente com os valores democráticos (MOUFFE, 2005a; 2005b). Logo, para Mouffe, um ambiente democrático será constantemente marcado por projetos políticos alternativos. No caso do Brasil, Dagnino identifica dois projetos políticos: neoliberal e participativo.

Dessa forma, o projeto neoliberal é marcado pela lógica de não intervenção estatal que favorece o mercado livre e o poder do capital sobrepõe o econômico ao social, o mercado à sociedade, a competitividade à solidariedade e o individualismo ao coletivismo. Por conseguinte, nesse projeto político, ocorre menos interação entre atores governamentais e não governamentais, já que se busca muito mais a individualidade e a autonomia dos atores do que o senso de coletividade.

Já na democracia participativa ocorre uma situação inversa: existe maior interação entre Estado e sociedade civil, uma vez que a valorização se concentra na coletividade e não na individualidade. Os valores de responsabilidade pública superam o privatismo e o cidadão se posiciona como politicamente ativo (DAGNINO, 2004). Além disso, a sociedade civil atua em busca da criação de espaços públicos e maior atuação na tomada de decisão e execução de políticas públicas com o objetivo de estabelecer uma maior igualdade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Logo, de acordo com Dagnino (2004), se a participação social no modelo neoliberal é despolitizada e reduzida à implementação e execução das políticas públicas, no modelo democratizante participativo, a participação se politiza ao ponto de promover (ou ao menos buscar) uma partilha efetiva do poder por meio de processos deliberativos.

Nota-se que a participação por meio de uma sociedade civil ativa é elemento presente em ambos os modelos democráticos (embora no projeto neoliberal a participação

ocorra de forma isolada e no projeto participativo ela é mais interativa). A recorrência a um mesmo elemento discursivo – a participação – por ambos os projetos políticos se repete com outras variáveis como sociedade civil e cidadania. Por conseguinte, os discursos de ambos os modelos democráticos se assemelham, mas, como vimos na esfera da participação social, a substância, isto é, os significados de cada um desses discursos se divergem.

Segundo Dagnino (2004), essas coincidências nos discursos promovem a camuflagem das diferenças dos dois projetos políticos, resultantes dos efeitos antagônicos advindos dos deslocamentos de significados das variáveis presentes na esfera democrática de cada. Logo, a esfera pública, ou espaço público, é marcado pelo confronto desse dualismo discursivo do projeto neoliberal e do projeto participativo, assim como pelo dualismo de seus efeitos. Afinal, o espaço de convivência mútua na esfera pública não se pauta apenas no agir comunicativo dos discursos no sentido habermasiano, mas na ação interessada de cada projeto, seja ela virtuosa ou não.

Além da esfera de participação (como foi exposto acima), podemos perceber essa confluência perversa nos discursos desses dois projetos políticos com relação à sociedade civil e à cidadania. No âmbito da cidadania, o projeto democratizante participativo, a partir de 1980 no Brasil, introduziu uma nova concepção de cidadania – a cidadania ampla. Nessa visão, o princípio básico se encontra na defesa do “direito a ter direitos”, a qual engloba a noção de subjetividades, novos atores sociais na esfera pública e novos direitos para “implementar um projeto de construção democrática, de transformação social” (DAGNINO, 2004, p.103). Além disso, essa nova cidadania critica a visão liberal homogeneizadora dos direitos e complementa a defesa do direito à igualdade pela existência do direito à diferença (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Já na visão liberal, a cidadania é, assim como a participação, reduzida ao individualismo. Sua redefinição de cidadania passa a ser vinculada diretamente ao mercado, onde o cidadão é aquele que consegue se integrar nesse espaço em específico. O cidadão é o consumidor ou o produtor que promove o bom funcionamento do mercado por meio da defesa de seus próprios interesses e sucesso (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Por conseguinte, o Estado se ausenta como garantidor de direitos e o mercado passa a ser a instância da cidadania (DAGNINO, 2004).

Por fim, diferenciamos os significados atribuídos à noção de sociedade civil pelos dois projetos políticos. No âmbito do neoliberalismo, seus princípios, lógica de relacionamento entre Estado e sociedade e defesa do Estado mínimo, fez com que a

associação entre sociedade civil e ONG (e terceiro setor) fosse naturalizada e predominante. Alvarez (1999 apud DAGNINO, 2004) nos atenta para essa ocorrência da restrita associação feita entre sociedade civil e ONGs, por meio de um processo que ela chama de “onguização”. Ou seja, a ocorrência da “onguização” acaba reduzindo a sociedade civil apenas ao terceiro setor, visto como isolado do Estado e do mercado. Isto é, como na visão de Cohen (2003, p.423), sociedade civil é uma “esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado”. Tal associação veio acompanhada por um sentido de despolitização da sociedade civil, embora ela passe a ocupar o espaço de provedor de bem-estar social antes atribuído ao Estado.

Situação inversa ocorre na visão do projeto democratizante participativo de Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Nesse caso, a sociedade civil é vista de forma mais ampla do que o processo de “onguização” e, logo, não se despolitiza. Há aqui uma interligação entre a noção de cidadania, participação e sociedade civil desse projeto político. Afinal, a sociedade civil ativa e politizada buscaria uma maior partilha efetiva do poder, um processo deliberativo de criação e execução de políticas públicas, a defesa e atuação favorável ao “direito a ter direitos” e um posicionamento mais enfático e responsivo dos atores governamentais na exercício de políticas públicas.

Para completar, nessa visão democratizante da sociedade civil, a percepção de “unidade” antes atribuída a esse ator social (e de certa forma reproduzida pela visão neoliberal) é desmoronada pela compreensão de que dentro da própria sociedade civil há interesses divergentes que orientam a ação de cada entidade (DAGNINO, 2004). Dessa forma, é importante ressaltar aqui, que os interesses dos atores sociais estão presentes tanto nas ações da sociedade civil no projeto neoliberal quanto no projeto participativo. Ora, se os discursos de ambos os projetos políticos se coincidem, mas os princípios e os efeitos da significação dos discursos, ao serem transformados em ações, se diferem, então o interesse de cada ator terá grande influência no andamento dessas ações.

Por exemplo, se a sociedade civil possui interesse em se politizar ou não, em se envolver em processos deliberativos ou não, assim como em cobrar uma atuação mais socialmente direcionada por parte do Estado ou não, todos esses interesses serão peças importantes na sua inclinação para um projeto mais neoliberal ou participativo. Claro que aqui entra outras variáveis na soma, como a força hegemônica do discurso liberal, limitações de recursos humanos e financeiros e toda a bagagem político-cultural do ator social em questão. Contudo, isso não elimina o fator “interesse” como fator influente.

Outra diferença entre os projetos políticos existentes no Brasil seria que no projeto político neoliberal existe a lógica de aumentar a participação social, porém “não ‘sobrecarregar’ demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição” (SANTOS; AVRTIZER, 2002, p. 59). Por outro lado, no projeto político de democracia participativa há o compartilhamento da responsabilidade social entre governo e sociedade civil. A atuação da sociedade civil, nesse caso, implica na colocação de uma nova gramática social e política na sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os resultados dessas situações de promoção de projetos de democracia liberal ou democracia participativa influenciam nas características que formam os diferentes tipos de inovações democráticas que, segundo Tatagiba (2006) marcam o espaço político brasileiro desde a década de 1980 – como a criação de conselhos e os orçamentos participativos. Dentro desse espaço democrático inovador surge a governança como forma descentralizada de governar e de implementar políticas públicas.

Inserindo, então, a governança em um ambiente onde a lógica do projeto político neoliberal seja predominante, sua estruturação será pautada na lógica de execução das políticas públicas pela sociedade civil de forma concentrada, com interatividade mínima, ou compartilhamento mínima de funções, com os atores governamentais. Em contrapartida, se os atores que formam a governança buscam uma atuação mais participativa, o processo decisório, o planejamento, a implementação e avaliação da política pública será compartilhada pela sociedade civil e pelo Estado. Ou, ao menos, teremos um espaço de pressão política exercida sobre o Estado, exigindo a criação ou o aprimoramento de políticas mais eficientes. A interatividade entre sociedade civil e Estado possibilita um ambiente de debate e inovação decorrente dos diversos interesses e competências envolvidos na dinâmica de participação – podendo levar à cooperação, ao conflito, à cooptação ou à complementação, como vimos com Najam (2000).

Nesse ambiente de participação, a existência de diferentes interesses e qualificações de todos reunidos condiciona o favorecimento de maiores opções de cooperação (sociedade civil – sociedade política, sociedade civil – sociedade civil, sociedade política – sociedade política). Isso considerando que o aumento de atores envolvidos em um processo de participação democrática dificulta a obtenção de consenso e, logo, a aproximação/cooperação de alguns dos atores em busca de união/parcerias políticas é comum para conquistar expressividade política. É evidente que o conflito também se torna mais propenso a surgir, mas, o conflito não necessariamente é algo

negativo, podendo ocasionar no aprimoramento das políticas públicas propostas e na criatividade inovadora, caso o debate continue a ser fomentada.

Dagnino, então, consegue nos ilustrar o cenário sociopolítico da esfera público no qual a governança no país se desenvolve. Logo, tomaremos sua visão de confluência perversa para estrutura a ferramenta de análise de governança na próxima seção. Não obstante, achamos necessário inserir alguns elementos do pensamento de Mouffe (2005a; 2005b) na leitura dessa paisagem.

Mouffe (2005b) desenvolve um modelo agonístico de democracia que seria um modelo estruturado em fatores contrários ao modelo liberal e ao modelo deliberativo. Nesse modelo, o conflito possui um papel destacado que é fundamental reconhecermos e adicionarmos ao cenário descrito por Dagnino, uma vez que trabalhamos com a interatividade entre atores distintos, como sociedade civil e sociedade política.

É partindo-se da existência ontológica do conflito nas relações sociais humanas que Mouffe desenvolve sua crítica à democracia liberal e deliberativa. Aqui vale um esclarecimento importante. Ao dizer que a “democracia liberal parece ser a reconhecida como a única forma legítima de governo” (2005b, p.11) e que desde a segunda metade do século XX o modelo agregativo é “a compreensão da democracia que se tornou dominante” (2005b, p.12), Mouffe utiliza a palavra “agregativo” para se referir à democracia minimalista (no debate sobre democracia minimalista *versus* democracia substantiva) e seu ajuntamento à democracia liberal (no debate entre a democracia liberal *versus* democracia participativa). A utilização do termo “agregativo” lhe permitiu demonstrar que há vários modelos democráticos decorrentes do paradigma liberal, incluindo aqui o modelo deliberativo.

Ou seja, o modelo agregativo e o modelo liberal para Mouffe (2005a) seriam dois paradigmas liberais. Já no pensamento de Dagnino (2004) vemos que ela separa a democracia liberal da democracia participativa (com processos deliberativos) como modelos concorrentes. Para Mouffe, o modelo agregativo reduziu a democracia a um sistema de procedimentos, a métodos instrumentalistas. Como reação a essa ocorrência, Mouffe (2005a; 2005b) argumenta que muitos teóricos passaram a desenvolver teorias sobre a democracia deliberativa (como Rawls e Habermas) para tentar resgatar a dimensão moral da democracia liberal ofuscada pelo modelo agregativo. Dessa forma, o objetivo da democracia deliberativa “não é abrir mão do liberalismo, mas recuperar sua dimensão moral e estabelecer uma conexão forte entre valores liberais e democracia” (MOUFFE, 2005b, p.12). O modelo deliberativo busca a inserção de uma racionalidade

normativa no meio democrático, em contraposição à racionalidade individualizada do paradigma agregativo. Sendo assim, os democratas deliberativos acreditam que “é possível alcançar um consenso mais profundo que o ‘mero acordo sobre procedimentos’ – um consenso qualificado como ‘moral’” (MOUFFE, 2005b, p.12).

A crítica de Mouffe (2005a; 2005b), entretanto, é que a democracia deliberativa busca instaurar um consenso racional, sem exclusões, entre cidadãos iguais e livres sem considerar as diferenças e os conflitos naturais às relações humanas. Além disso, tanto a democracia deliberativa quanto a agregativa enfatizam a racionalidade nos processos democráticos e separam a esfera procedimental da esfera substancial da democracia e isso tem nos levado a uma deficiência democrática. Afinal, como já expomos, é fundamental que enxergamos o procedimento e a substância da democracia como uma unidade de contrários. Por meio disso, será possível reinserir o lado político, ontológico, da democracia nos procedimentos da política democrática. De acordo com Mouffe (2005b) somente assim poderemos reconhecer o antagonismo inerente às relações humanas, marcadas por relações de poder, e inerente ao pluralismo existente em espaço de coletividade. Esse reconhecimento é fundamental para o alcance da democracia agonística de Mouffe. Isto é, uma democracia que resgata o político, o antagonismo e o conflito natural nas relações sociais e que não busca o consenso racional sem exclusão, uma vez que isso leva à ausência do político (MOUFFE, 2005b). O reconhecimento e o incentivo ao antagonismo e ao conflito possibilitam o ressurgimento do pluralismo em contexto de contestação e reconhecimento de reais alternativas ao projeto político hegemônico (MOUFFE, 2005a).

O que Mouffe procura demonstrar é que a democracia deliberativa não constitui real alternativa para a democracia agregativa, pois ambas são variações do liberalismo. Se a democracia agregativa acentua o cálculo racional de interesses e a democracia deliberativa a deliberação moral de um consenso “sem exclusões”, ambas estão desconsiderando importantes aspectos constitutivos do político e das relações sociais entre os indivíduos. Entre eles está o papel das forças afetivas e das paixões, que orientam formas coletivas de identificações (MOUFFE, 2005a). Logo, a racionalidade não é neutra como argumentada pela visão liberal e agregativa.

Essas diferentes formas de identificação colocada por Mouffe (2005a) cria a oposição política entre o “nós-eles”. O que o processo agonístico faz não é tentar eliminar essa oposição “nós-eles” para chegar a um consenso, uma vez que qualquer consenso alcançado será um consenso excludente. O reconhecimento desse agonismo de oposição

“nós-eles”, pelo contrário, visa tornar essa oposição natural do político nas relações humanas compatível com valores democráticos. Portanto, o agonismo reconhece no político a existência de diferentes formas de identificação e oposição, porém transforma o outro, isto é, a relação de identificação entre “nós-eles”, em uma relação de adversários legítimos e democráticos e não inimigos que ameaçam a prática política. Dessa forma, o desafio da democracia é transformar o antagonismo em agonismo para impulsionar a contestação e a formação de uma esfera pública composta por diferentes alternativas de projetos políticos hegemônicos (MOUFFE, 2005a) – algo que não pode ser feito por meio dos modelos agregativo e deliberativo, que descartam o antagonismo e a dimensão do político da democracia na visão de Mouffe.

Temos aqui, então, algumas semelhanças e diferenças entre os modelos democráticos argumentados por Dagnino e Mouffe. Ambas criticam os princípios neoliberais hegemônicos na esfera pública, os quais acabam descartando alternativas políticas e sobrevalorizando a racionalidade individual dos atores. Todavia, seguindo diferentes linhas de raciocínio, a Dagnino (2004), identifica um modelo alternativo de projeto político se formando em algumas sociedades, como a brasileira – o projeto político democratizante participativo – e o contrapõe ao modelo neoliberal.

Por outro lado, Mouffe (2005a; 2005b) não identifica um projeto político alternativo já existente, mas faz uma proposta de um projeto político alternativo aos princípios liberais, que, para ela, só é possível por meio do resgate ontológico do conflito e do político na democracia: a democracia agonística. Dessa forma, seu pensamento é importante para o posicionamento do conflito como fenômeno saudável e inegável nas relações humanas; da necessidade de termos alternativas, oposição e a visão de pluralismo agonístico – quando o outro é visto como adversário legítimo. Além disso, pelo agonismo nos damos conta que o consenso é expressão da visão política hegemônica de determinado contexto. O consenso é temporário e, logo, haverá constantemente elementos desafiadores a esse consenso e à realidade social no qual ela se formou. É a dialética da realidade social.

Não obstante, a proposta de Mouffe ainda é um ideal que não ilustra a esfera pública no Brasil. Afinal, se toda realidade social possui os elementos necessários para a sua superação, ainda estamos na formação desses elementos, em uma confluência perversa onde podemos encontrar elementos liberais e participativos estruturando a esfera pública do país. Os elementos agonísticos estão mais distantes. Contudo, podemos aproveitar alguns elementos do modelo de Mouffe (2005a; 2005b) na construção da nossa ferramenta de análise: maior destaque para as paixões e para as forças afetivas na

participação social, indo além das considerações exclusivas de interesses racionais; e a identificação do “outro” como adversário legítimo para enriquecer o debate público.

Estruturando uma ferramenta de análise da governança.

A seção anterior serviu para contextualizar e identificar alguns elementos indispensáveis na nossa análise da governança no Brasil. Visamos, por meio da estruturação dessa ferramenta, compreender como se relaciona a sociedade civil e a sociedade política nessa governança e se ela vem se caracterizando por meio de influências de um ambiente mais neoliberal ou participativo de acordo com os projetos políticos de Dagnino (2004).

Dessa forma, recorreremos à visão de Kooiman (et al. 2008) sobre o fato da governança implicar uma interação social formada por um ambiente constituído entre diferentes atores. Da mesma forma, buscamos aplicar a visão de interação por meio das redes de Kjaer (2004) e Matos e Dias (2013). Logo, coloca-se aqui a possibilidade de elaborar um instrumento de medida de governança para futura avaliação da eficiência e qualidade de sua interatividade.

Sendo assim, elaboramos um modelo inicial para medida de governança, considerando a quantidade de elementos interativos presentes no relacionamento entre os atores tanto da sociedade civil quanto da sociedade política. Logo, o nível de pré-governança pode ser determinado pela ausência de atuação da sociedade civil na implementação de uma política pública, ou seja, as políticas são hegemônicas pelo governo. Logo, não existe interação ou ambiente de nova governança (como vimos na primeira seção), pois seria uma situação de velha governança. A governança surge, então, com a presença da sociedade civil, seja na elaboração, etapa deliberativa ou na etapa de execução de uma política pública.

Todavia, é necessário ressaltar que a forma de atuação da sociedade civil e a divisão de suas atribuições isoladas e/ou compartilhadas com o Estado serão esculpidas com base nos projetos políticos que sustentam a esfera pública e o contexto sociopolítico onde a governança se insere. Isso, tendo em vista, que “a governança pode ser vista como o padrão ou estrutura que emerge de um ‘sistema sociopolítico’” (MATOS; DIAS, 2013, p.73). Logo, o grau do espaço de atuação dessa sociedade civil e de sua interatividade com os atores sociais e com a sociedade política irá influenciar na determinação da expressividade da governança estabelecida.

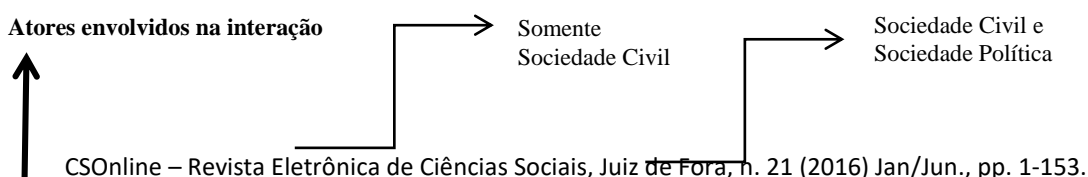
Dessa forma, podemos criar uma escala interativa entre os atores envolvidos na governança para identificar o nível da governança (de 1 a 3 por exemplo), sendo que quanto maior o número da escala, maior a expressividade da governança na política pública analisada. Tomemos, então, que o nível de governança 1 caracteriza-se apenas pela interação formal/jurídica entre os atores. Isto é, existe a institucionalização e abertura por parte do Estado, da atuação da sociedade civil em determinada área, porém não há interação prática entre os atores.

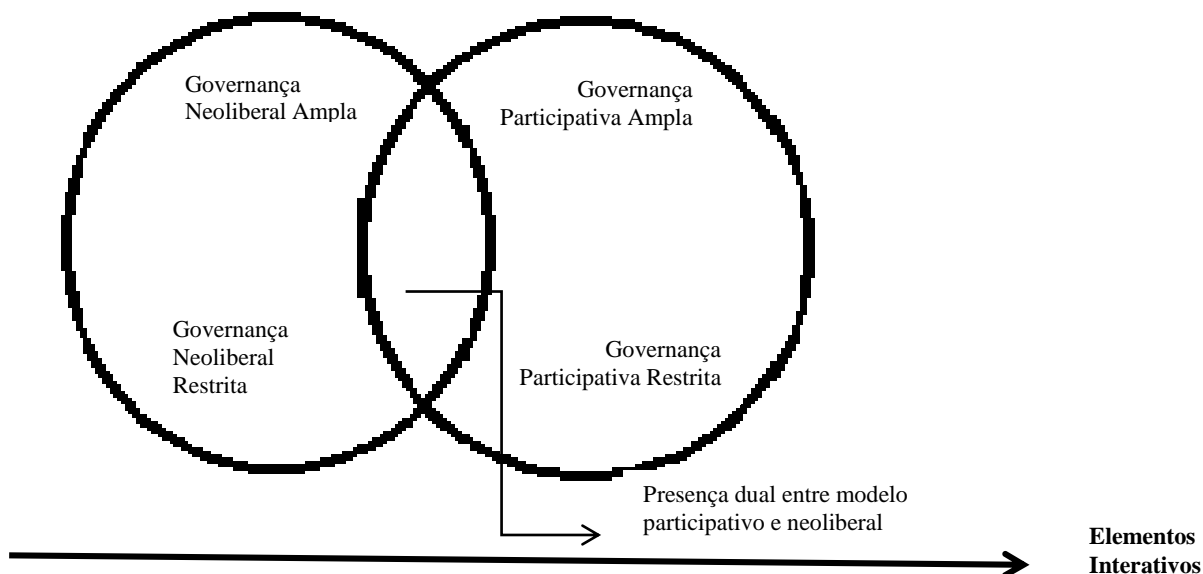
O nível de governança 2 passa a ser determinado pela existência de outro elemento interativo entre os atores governamentais e os atores não governamentais. Pode ser que esse elemento interativo seja marcado por um repasse financeiro entre o governo e a sociedade civil, para que esta sozinha possa executar a política pública sem maior responsabilidade funcional do governo. Já o nível 3 será determinado, novamente, pela ampliação dos elementos interativos (como repasse financeiro, compartilhamento de dados e complementariedade de funções) e assim seguiria o eixo de governança interativa entre os membros envolvidos.

Além da quantidade de elementos interativos existentes na governança analisada, argumenta-se que seja necessário avaliar quantos atores estão envolvidos nas formas interativas entre o total de atores presentes na governança em questão. Ou seja, pode ser que uma governança tenha a presença de 10 atores (entre eles governamentais e não governamentais; nacionais e internacionais) envolvidos em alguma de suas funções ou etapas de execução de políticas públicas, porém apenas metade desses efetivamente realizam ações interativas entre si.

Nesse sentido, quanto maior o número de atores sociais participando da interação (dentro do total de atores envolvidos na promoção da mesma política pública) e com atores governamentais, maior a concepção de nova governança como instrumento de direcionamento de questões sociais de forma ampla – com representação expressiva de atores da sociedade civil. Já no raciocínio contrário, quanto menor o número de atores envolvidos na rede, maior a colocação dessa nova governança na perspectiva restrita de constituição. Esses argumentos são ilustrados na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Relação de interação entre os atores na governança.





Fonte: elaboração própria.

Nota-se que a parte de interseção entre os dois círculos demonstra a presença dual tanto de uma governança participativa quanto de uma governança neoliberal na esfera pública. Nesse caso, a governança participativa passará a ser predominante quando houver a legitimação e o consenso de responsabilidade compartilhada entre sociedade civil e sociedade política no que diz respeito ao direcionamento de uma questão social por meio de políticas públicas efetivas. Não obstante, além da noção de responsabilidade compartilhada, é necessário outro elemento para que ocorra o deslocamento na Figura 1, do lado esquerdo (governança neoliberal) para o lado direito (governança participativa). Esse elemento é encontrado no pensamento de Mouffe (2005a; 2005b) e é justamente o seu conceito de adversário legítimo.

Afinal, para ter uma estrutura de governança pautada em uma ampliação de interação entre os atores, precisamos ter na relação que se estabelece na identificação “nós-eles” a concepção de que o outro é um adversário legítimo. Ou seja, todos os atores dentro de suas diferenças, interesses diversos e conflitantes, capacidades distintas e contribuições específicas, precisam ser vistos como importantes peças, ou ao menos peças legítimas, no funcionamento da governança e na elaboração de suas políticas.

Contudo, para o deslocamento de uma governança neoliberal para uma governança participativa é necessário acrescentar outra dimensão ao conceito de adversário legítimo de Mouffe. Essa outra dimensão é decorrente do fato de que a legitimação do outro e do pluralismo de interesses e ideias não é o suficiente para promover a interação entre os atores sociais e políticos. A interação ocorre quando a

identificação e a legitimação do outro levam ao envolvimento. Portanto, é necessário distinguir dois tipos de adversários legítimos: o adversário neutro e o adversário positivo (que também podemos chamar de ator neutro ou ator positivo).

Quando falamos em um adversário neutro (ou ator neutro) nos referimos a uma situação em que o outro é respeitado legitimamente dentro de suas diferenças, mas não há nenhuma forma de cobrança de atuação maior; de reformulação de ideias; de criação de projetos ou promoção de interatividade entre o adversário que é reconhecido e aquele que o reconhece. Por outro lado, quando a identificação do outro supera o reconhecimento e leva ao estímulo do envolvimento, temos uma relação de cobrança por ambos os lados que possibilita a interação produtiva, a inovação, a revisão de posicionamentos, a avaliação do outro, assim como a autoavaliação. Nessa situação, temos a existência do adversário/ator positivo, uma vez que a esfera pública é movimentada seja pelo conflito que cria, aprimora ou revisa, seja por um consenso temporário que leva à cooperação.

Levando esses pontos em consideração, temos, destarte, um modelo aqui proposto que permitirá que dados do eixo x (Elementos Interativos) sejam cruzados com dados do eixo y (Atores Envolvidos na Interação) na tentativa de analisar se a governança apresenta aspectos mais democráticos participativos ou neoliberais e, com isso, identificar como esses aspectos têm influenciado sua qualidade e eficiência - considera-se eficiente uma governança capaz de atingir os objetivos que ela se propõe a realizar.

Dessa forma, o aspecto da eficiência é importante para considerar se a governança estabelecida tem alcançado os seus objetivos. Já a análise da qualidade da governança, ou melhor, da qualidade dos relacionamentos e das interações provenientes dessa governança influenciarão os caminhos traçados para realizar tais objetivos. Em outras palavras, tanto interações marcadas por qualidades mais neoliberais quanto aquelas mais participativas poderão produzir uma governança efetiva, caso essa governança estiver produzindo os resultados que ela busca alcançar. Analisando as possibilidades de associação dos dados do eixo x e do eixo y, delimitamos a ocorrência de quatro situações de governança possíveis. Resumidamente, elas seriam caracterizadas da seguinte forma:

Governança Neoliberal Restrita: é uma governança mínima composta pela existência de poucos atores na nova estrutura de redes para governar uma questão social/política pública não contemplada pelo Estado. Há pouca interação entre os atores pertencentes à rede, predominando a ação isolada de cada um.

Governança Neoliberal Ampla: temos um ambiente formado por uma representatividade maior de atores envolvidos no direcionamento de uma questão

social/política pública, porém continua a haver pouca interatividade e variedade entre eles. Nessa situação, o Estado está predominantemente ausente e a responsabilidade social recai sobre a sociedade civil. Se existe a ocorrência da identificação do outro como adversário legítimo, a qualidade desse adversário é de adversário neutro, já que não estimula o envolvimento interativo entre os atores.

Governança Participativa Restrita: aqui temos poucos atores participando na governança (dentro do total de atores envolvidos na área temática analisada) e com apenas algumas formas de interação entre eles. Além da interatividade, agora com a presença de atores da sociedade política e não apenas da sociedade civil, a governança participativa é marcada pelo senso de responsabilidade compartilhado entre os atores e a presença da relação de adversário positivo

Governança Participativa Ampla: temos um ambiente formado por uma representatividade maior de atores envolvidos no direcionamento de uma questão social/política pública e com considerável interatividade entre atores da sociedade civil e atores da sociedade política. Dessa forma, também, aumenta a variedade dos atores envolvidos em comparação com as outras formas de governança. Existe a responsabilidade compartilhada entre esses atores e a relação do adversário positivo impulsionando a interação, a busca por melhores resultados e eficiência da governança. Logo, a capacidade decisória tende a ser maior nesse ambiente de governança.

É importante destacar que as classificações de governança acima não são elencadas com sentido de ordem crescente ou direcionamento de uma evolução natural. Pelo contrário, as classificações representam estágios abertos a qualquer direcionamento posterior na Figura 1. Isso tendo em vista que a adversidade e o conflito estão presentes em todos os ambientes de governança. Os elementos de conflitos resultantes da estrutura dinâmica e plural da governança podem trabalhar como forças centrípeta ou centrífuga, no sentido de estimular ou desestimular os elementos interativos e o número de atores na rede da governança.

Nesse sentido, o próprio elemento do adversário legítimo, que é essencial para diferenciar uma governança neoliberal de uma governança participativa pode existir como uma força dual. Por exemplo, o adversário legítimo sendo ele positivo, pode estimular e o envolvimento entre os atores, a interatividade e a inovação. Por conseguinte, ele pode servir enquanto força centrípeta que impulsiona a formação de uma governança participativa assim como pode direcionar uma governança participativa restrita para uma governança participativa ampla. Por outro lado, como consequência desse envolvimento

e do maior contato entre atores diferentes, os conflitos são prováveis de ocorrerem. Embora o conflito seja passível de legitimidade e seja capaz de levar ao reconhecimento da necessidade do diálogo e do aprimoramento de projetos e ações, nem sempre isso ocorre, podendo levar também ao desentendimento e ao afastamento da interação e da governança.

Essa dinâmica é natural às realidades sociais onde os conflitos se posicionam como forças capazes de mudar uma formação social ou mantê-la. Logo, não seria diferente em um ambiente de governança onde existem forças centrípetas e centrífugas de interatividade. Afinal, os elementos de mudança, nem sempre são fortes o suficiente para transformar uma formação social existente. Eles podem servir, também, para fazer pequenas alterações para manter a lógica da governança vigente.

Enfim, a ferramenta de análise desenvolvida poderá ser aplicada em casos específicos (como, por exemplo, na governança no âmbito da promoção de resiliência pós-catástrofes naturais). Essa aplicação específica não é necessariamente um elemento limitante, podendo se constituir, pelo contrário, em elemento enriquecedor de análises comparativas entre diferentes temáticas de governança. Inclusive, as comparações podem ocorrer em relação a um mesmo eixo temático, mas existentes em diferentes regiões do país ou, até mesmo, entre diferentes países e regiões do mundo.

REREFÊNCIAS

BORÓN, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 46, no. 3: p.419-459, 2003.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p.95-110.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Campinas, UNICAMP; São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-301.

_____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.), **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.103-115.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina;

OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. (orgs). **A disputa pela construção democrática na américa latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006. p.13-91

GAMBLE, Andrew. Economic governance. In: PIERRE, Jon. (ed.). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000.

HIRST, Paulo. Democracy and governance. In: **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000.

KJAER, Anne Mette. **Governance – Key Concepts**. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2004.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.

KOOIMAN, Jan et al. Interactive governance and governability: an introduction. **The journal of transdisciplinary environmental studies**, v. 7, n.1, p.01-11, 2008.

KOOIMAN, Jan. Societal governance: levels, models, and orders of social-political interaction. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.138-164.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Alínea, 2013.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, n.3, p.11-26, 2003.

_____. **On the political: thinking in action**. New York: Routledge, 2005a.

_____. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol.Polít.**, Curitiba, n.25, p.11-23, 2005b.

NAJAM, Adil. The Four Cs of Government-Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, Co-optation. **SDPI Research Report Series**, n.25, p.1-16, 2000.

PEREIRA, P. A.P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A.P; BRAVO, M. I. **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2012. p.27-45.

PETERS, B. Guy. Governance and comparative politics. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.36-53.

PIERRE, Jon. Introduction: understanding governance. In: PIERRE, Jon (ed.). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.1-10.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. Governance without government: rethinking public administration. **Journal of public administration, research and theory**, v.8, n.2, p.223-243, 1998.

RHODES, R.A.W. Governance and public administration. In: Pierre, Jon (org). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.54-90.

CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 21 (2016) Jan/Jun., pp. 1-153.

_____. The new governance: governing without government. **Political Studies**, XLIV, p.652-667, 1996.

ROSENAU, James. Change, complexity, and governance in a globalizing space. In: Pierre, Jon (org). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.167-2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-78.

STOKER, Gerry. **Governance as theory: five propositions**. Unesco; Blackwell Publishers, p.17-28, 1998.

_____. Urban political science and the challenge of urban governance. In: Pierre, Jon (org). **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford University Press, 2000. p.91-109.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade e política sob o marco da democracia gerencial. O caso do projeto rede criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006. p.137-178.