

POR UMA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DE GOVERNANÇA PARA A ESFERA PÚBLICA

Luiz Felipe Freire Cozzolino

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Marta de Azevedo Irving

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

POR UMA CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DE GOVERNANÇA PARA A ESFERA PÚBLICA

Resumo: O artigo busca discutir a concepção de governança em sua aplicação à gestão pública, tendo os conselhos como foco central de reflexão. Nesse intuito, parte da análise bibliográfica e documental para a contextualização teórica do tema, em sua aplicação ao caso brasileiro. No caso dos conselhos brasileiros, foco da presente análise, a concepção democrático-participativa de governança pareceu ser aquela que melhor contempla o compromisso com as dimensões de controle social e accountability, envolvidas nos processos de gestão pública.

Palavras-chave: Governança na esfera pública, gestão participativa, participação social.

FOR A DEMOCRATIC CONCEPTION OF GOVERNANCE TO THE PUBLIC SPHERE

Abstract: This article is meant to discuss the concept of governance, in its application to public management, taking the case of the Brazilian Councils as the central focus of reflection. With this aim, it starts with a bibliographic and documentary analysis, for theoretical contextualization of the theme, on its application to the Brazilian case. The analysis points out that, in the case of the Brazilian Councils, focus of this analysis, the democratic-participatory conception of governance seems to be the one that better covers the commitment to social control and accountability dimensions, involved in public management processes.

Key words: Governance on public sphere, participatory management, social participation.

Recebido em: 09.03.2015. Aprovado em: 25.09.2015.

1 INTRODUÇÃO

Governing issues generally are not just public or private, they are frequently shared, and governing activity at all levels (from local to supra-national) is becoming disused over various societal actors whose relationships with each other are constantly changing. (KOOIMAN, Jan. *Government as Governance*. 2013, p. 3).

Ao longo das últimas décadas, o termo *governança* tem sido frequentemente empregado em textos acadêmicos de inúmeras áreas de conhecimento, bem como figurado, com destaque, em documentos e orientações das agências de fomento ao desenvolvimento e em relatórios e projetos do terceiro setor. Segundo Weiss (2000), esse pode se referir a todas as diferentes formas nas quais as sociedades se organizam para que sejam conhecidas as demandas de seus membros para definir o que será feito em relação às mesmas e como isso deve ocorrer. Esse autor, porém, considera que a associação do termo *governança* (*governance*) aos processos de gestão pública e às políticas de desenvolvimento pode ser situada no contexto dos anos 1980 e 1990, estando relacionada às tendências de democratização da esfera pública que compreendem o compromisso de ampliação da base dos atores sociais envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Desde então, a progressiva adoção dessa perspectiva nos processos de gestão governamental vem permeando o debate em políticas públicas e se configurando em reflexão central no plano da relação entre Estado e sociedade. Porém a banalização do termo, em suas inúmeras aplicações, e a polissemia que tem acompanhado esse debate tem sido de tal ordem que, quando se enuncia a noção de *governança*, passa a ser fundamental também que se detalhe a que se está referindo, a partir de que ponto de vista essa é interpretada e qual o referencial teórico adotado para tal. Assim, este artigo se concentra na reflexão sobre as maneiras pelas quais esse conceito tem se expressado, enquanto direcionador de experiências de gestão pública associadas a dois pressupostos: (a) a ampliação do universo de atores que participam dos processos de tomadas de decisão e (b) a instituição de espaços formais de participação social.

Com base nesse contexto, o presente artigo tem o objetivo de discutir, criticamente, a concepção de *governança* em seu reatamento à esfera pública e ilustrar o debate por via da interpretação dos conselhos, enquanto instâncias de *governança* democrática, previstas constitucionalmente no Brasil. Para tal, neste artigo se desenvolve um debate teórico, que parte de uma sistematização preliminar proposta por Cozzolino (2014) e por Cozzolino e Irving (2015).

Com esta perspectiva, se objetiva delinear um histórico sobre a concepção de *governança*, sendo também traçado um panorama sobre as propostas defendidas pelas principais linhas de pensamento em relação ao tema. Com base nessa contextualização preliminar, se buscou interpretar a sua aplicabilidade à esfera pública e ao atual contexto brasileiro, tendo como foco, como anteriormente mencionado, a experiência dos conselhos em políticas públicas.

Sendo assim, a segunda sessão deste artigo apresenta a concepção de *governança*, a partir de sua gênese na administração e de sua adoção à esfera pública. A terceira seção aborda sua disseminação vinculada ao contexto das reformas neoliberais e às agências de cooperação internacional. Na quarta seção se discute sua aplicabilidade aos processos de gestão na esfera pública, enquanto que a quinta seção é dedicada a apresentar e discutir criticamente a experiência dos conselhos no Brasil. Por fim, na última seção são tecidas considerações e apontados possíveis desdobramentos dessa pesquisa.

2 CONCEITUANDO E REFERENCIANDO UM TERMO POLISSÊMICO

O termo *governança*, assim como *governo*, vem do antigo verbo grego *κυβερνάω*, que significa, literalmente, dirigir ou guiar uma embarcação. Esse teria sido usado, pela primeira vez, com o sentido de direcionar politicamente o Estado, por Platão, em *A República*. Sendo assim, *Governance* é uma terminologia antiga, que, ao longo de séculos, vem sendo empregada com sentidos diversos, relacionados aos sistemas estabelecidos para exercer governo ou ao poder de governar (MASERUMULE, 2011).

Mas, a partir do último quarto do século XX, o termo passou a estar associado às ações vinculadas ao processo de exercer governo que compreendem a inclusão de atores externos à estrita esfera governamental, em especial quando o termo é empregado no qualificativo *boa governança* (*good governance*). A origem do sentido atualmente atribuído ao termo *governança* pode ser vinculada ao artigo do economista britânico, radicado nos Estados Unidos, Ronald Coase (1937), intitulado *The Nature of the Firm*. Nesse artigo, o autor expressa a proposta de substituição de processos verticais e hierarquizados de gestão corporativa por organizações em rede, mais adequadas às demandas geradas por práticas administrativas que incluem parceiros externos, como no caso de terceirização de serviços e da aquisição de *commodities* de forma continuada. Por essa via, as compras de mercadorias e a contratação de serviços, internamente às próprias corporações, não estariam de todo sujeitas à lógica do mercado na fixação de seus preços. Além disso, os casos omissos e conflituosos no processo poderiam ser resolvidos por arbitragem interna, sem a necessidade de se recorrer à justiça, o que pouparia tempo e recursos. A partir

das concepções defendidas nesse artigo seminal, a perspectiva de governança se disseminou, sendo essa, desde então, abordada por diversos autores do campo da administração e da economia, o que influenciou decisivamente os processos de gestão corporativa e, mais tarde, se difundiu a outros campos da administração empresarial e também ao setor público.

Um autor importante para a compreensão do conceito de governança, da forma como esse tem sido aplicado aos ambientes corporativos de negócios, e a instituições de outras esferas, é Michael Porter. Tal autor discute temas relacionados à gestão de empresas e à articulação de setores empresariais, sendo responsável por forjar conceitos como os de *vantagem competitiva* e *pensamento estratégico*, amplamente adotados, em décadas recentes, na área da administração. Alguns de seus trabalhos estão entre os mais citados e influentes das últimas décadas no debate sobre o tema, como é o caso de *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, de 1980, e também de *The Competitive Advantage of Nations* (1990). Suas propostas, de caráter marcadamente mercadológico, têm como foco central a maximização da competitividade e têm sido aplicadas tanto à gestão de empresas privadas, como aos contextos das economias nacionais. Embora não empregue, usualmente, o termo governança, Porter (1990) propõe o estabelecimento de uma articulação horizontal entre os atores envolvidos em processos econômico-produtivos. Tais arranjos de interlocução, que podem envolver empresas, representantes de trabalhadores e agências de governo, permitiriam articular esforços e direcionar recursos para ações que contribuiriam, em tese, para a competitividade dos setores produtivos, como a formação de mão de obra, o desenvolvimento de tecnologia e o investimento conjunto para a conquista de mercados (PORTER, 1990).

Embora encontre acolhida em experiências de gestão pública, particularmente em contextos marcados pelas políticas econômicas neoliberais, o *porterismo* tem sido também objeto de ferrenhas críticas. Aktouf (2002) aponta diversas inconsistências teóricas nas ideias desse autor, inclusive algumas que comprometeriam a sua aplicabilidade à gestão pública e, particularmente, ao contexto das economias nacionais. Uma das questões centrais de sua crítica é que Porter estrutura a sua proposta a partir da lógica da competição, típica dos setores produtivos. Além disso, esse autor ressalta que as proposições *porterianas* teriam como um de seus pressupostos a redução dos custos, o que geralmente implica em redução massiva do emprego de mão de obra, o que sugere uma certa negligência com relação aos evidentes riscos sociais envolvidos no processo. Outro ponto central da crítica de Aktouf a Porter incide sobre o fato de o último adotar o pressuposto de um contexto econômico global pautado pela livre iniciativa, no

qual agentes econômicos atuam em um ambiente de mercados livres. Por essa lógica, o *porterismo*, na prática, interpretaria o mundo como um campo de batalhas para a competição desenfreada pelo lucro e a acumulação de capitais.

Além disso, Porter não consideraria os limites ambientais à expansão da economia em escala mundial, construindo os seus argumentos a partir de uma premissa de crescimento ilimitado da economia e da produção em grande escala, tendo como mecanismos de regulação o próprio mercado e o princípio *darwiniano* da sobrevivência do mais apto (ou do mais forte). Para Aktouf (2002), tal lógica de pensamento não se adequaria, em absoluto, ao contexto das sociedades contemporâneas, pois operaria a partir de uma visão de curto prazo, que resultaria catastrófica, no caso de ser aplicada ao contexto global. Nos desdobramentos de sua crítica a Porter, Aktouf (2002, p. 51) chama a atenção para a maneira como, na atualidade, o pensamento econômico-gerencial dominante está particularmente marcado

[...] pela moda da governança e da estratégia corporativa. Elas próprias dominadas pelos trabalhos de Michael Porter e seus incontáveis seguidores.

De toda forma, ao longo das três últimas décadas do século XX, a produção acadêmica nas áreas de administração e economia vem contribuindo para a difusão do termo *governance*, o qual figura associado a uma extensa literatura sobre a denominada *Governança Corporativa*, concepção que passou a ser aplicada aos processos de controle interno das corporações. Essas passaram a estabelecer conselhos ou outras instâncias de deliberação coletiva, para o controle e acompanhamento dos processos executivos na gestão empresarial.

Desde então, e por motivos que serão discutidos a seguir, o conceito de governança vem se disseminando e sendo aplicado, também, a contextos que incluem a gestão governamental, bem como de organizações não governamentais e de associações de cunho local, o que compreende o pressuposto de ampliação da base de atores sociais que passariam, a partir de então, a ser considerados nos processos de tomada de decisão. Tal concepção vem se disseminando em diversas esferas, de forma que, na atualidade, podem ser identificados pelo menos quatro eixos de análise nos quais essa perspectiva tem aplicação e difusão significativa: (1) Governança no sentido global, que compreende as relações estabelecidas entre estados nacionais e outros atores de relevância internacional; (2) Governança no espaço nacional, que considera as interações estabelecidas entre as múltiplas esferas envolvidas nos diferentes níveis da gestão governamental (nacional, regional, estadual, municipal, distrital,

etc.); (3) Governança institucional, que compreende os sistemas de gestão adotados por associações civis e por instituições privadas, governamentais e públicas, as quais constituem órgãos colegiados para controle da gestão; e (4) Governança local e comunitária, que compreende os processos locais de discussão e organização do espaço comunitário, não sendo necessariamente instituídos de maneira formal (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

Quanto ao sentido de governança na esfera pública, que constitui o foco central deste artigo, cabe aqui um parêntese para distinguir dois termos muito semelhantes, mas que se referem a pressupostos conceituais distintos, muito embora complementares, que são muitas vezes empregados, na literatura, como sinônimos: *governabilidade* e *governança*. Muitos autores (BRESSER PEREIRA, 1998; FERREIRA, 1996; AZEVEDO; ANASTASIA, 2002) concordam que o termo *governabilidade* se refere a um atributo da sociedade e diz respeito às condições políticas que permitem ao Estado governar, o que implica em condições de legitimidade do Governo frente à sociedade e no seu relacionamento com as esferas legislativas e instâncias administrativas do Estado. Para Bresser Pereira (1998, p. 33), *governabilidade* representa

[...] uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

Assim, enquanto o sentido de *governabilidade* teria uma dimensão essencialmente governamental, *governança* seria um atributo do Estado como um todo, resultante da relação do Governo com a sociedade, na implementação de políticas públicas.

Pela concepção apresentada por esses autores é possível afirmar que poderia haver governabilidade sem necessariamente haver governança. No entanto um *bom estado* de governança dependeria de governabilidade. Em um aspecto, contudo, os autores citados parecem concordar. No que diz respeito à esfera pública, governabilidade e governança só podem existir em razão do funcionamento do Estado. Por essa perspectiva, processos de articulação entre parceiros da sociedade civil, do *terceiro setor* e de setores produtivos que não contemplem o protagonismo da dimensão governamental não podem ser entendidos como da esfera da Governança Pública.

De toda forma, a adoção da perspectiva de governança no direcionamento dos processos de gestão pública tem se ampliado de forma notável, em especial a partir do contexto dos anos 1980, paralelamente ao afloramento da ideologia neoliberal como concepção direcionadora hegemônica nos campos da economia e da política.

3 AS REFORMAS NEOLIBERAIS E A CONCEPÇÃO DE “BOA GOVERNANÇA”

A partir dos anos 1980, as principais agências de fomento ao desenvolvimento, em especial o Banco Mundial, passaram a preconizar e apoiar um conjunto de reformas estruturais dos estados nacionais, adequando as suas estruturas administrativas à abertura generalizada dos mercados, o que compreendia implantar um novo modelo de gestão pública para a aplicação dos recursos disponibilizados no âmbito dos projetos de cooperação internacional. Essas mudanças, conhecidas como *reformas neoliberais*, impuseram modelos para a gestão pública que tinham como característica central a redução do poder de intervenção dos estados nacionais. Com o seu poder de investimento reduzido, eles deveriam atuar como reguladores, fiscalizadores e indutores do desenvolvimento, deixando o papel de empreendedor exclusivamente para a iniciativa privada, detentora do capital para realizar os investimentos necessários ao processo.

Nesse contexto, a partir da última década do século XX, o termo governança passou a figurar nos textos oficiais do Banco Mundial, com a expressão *má governança* vinculada ao fracasso dos projetos por ele financiados, os quais buscavam, usualmente, prover os países em desenvolvimento da infraestrutura necessária à sua inserção na economia global. No entendimento de tal instituição, tais fracassos seriam resultantes da má gestão dos recursos pelos estados nacionais, responsáveis pela execução dos projetos. Como antídoto para os problemas gerados, inclusive para os recorrentes casos de corrupção, foram exigidas pelo Banco Mundial reformas estruturais que compreendiam a inclusão de outros atores sociais na gestão dos recursos públicos. Com isso se pretendia agregar saberes e se criar um ambiente propício ao estabelecimento de parcerias e ao exercício de controle social. As políticas de *boa governança* passaram então a representar a tônica principal dos programas de reforma do Estado, impostas pelas agências de cooperação do sistema de Bretton Woods, em especial o FMI e o Banco Mundial (MILANI; SOLINIS, 2002).

Como desdobramento desse processo, desde a década de 1990, o Banco Mundial passou a desenvolver uma metodologia para avaliar a qualidade de governança nos diversos países com os quais mantém relações. Para tal foi desenvolvido, pelo *World Bank Institute*, o projeto *Indicadores de Governança Mundial* (WGI), sendo que, na composição desses indicadores, foram consideradas seis dimensões relativas à Governança: *Voz e responsabilidade*, que indica até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a existência de liberdade de expressão, de associação

e de meios de comunicação livres; *Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo*, que avalia os riscos de instabilidade política; *Eficácia do governo*, que considera a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e sua independência das pressões políticas; *Qualidade normativa*, que incide sobre a avaliação da capacidade do governo em fornecer políticas que promovam o desenvolvimento do setor privado; a vigência do *Regime de Direito*, na qual se avalia até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, e o *Controle da corrupção* (WORLD BANK, 2008). Tais indicadores têm como foco os mecanismos de funcionamento de sociedades democráticas, sendo que os relatórios de avaliação de WGI do *World Bank Institute* apontam para aqueles aspectos que, na interpretação do Banco Mundial, precisariam ser aperfeiçoados para uma melhor avaliação do processo, o que resultaria em aumento da confiabilidade internacional e em uma maior atração de investimentos.

Com relação ao próprio conceito de *boa governança*, Fukuyama (2013), autor associado ao pensamento neoliberal, o considera como não estando bem estabelecido, de maneira que não existiria consenso ou clareza quanto a seu significado. Em sua crítica, considera que os critérios para a definição de uma *boa governança* seriam arbitrários, uma vez que definidos a partir de visões de mundo e parâmetros que não são compartilhados por todos os povos. Partindo de uma definição inicial de governança como a habilidade de um governo de estabelecer e impor regras, incidindo sobre o desempenho dos agentes públicos, o autor observa uma tendência geral em considerar como dessa esfera a responsabilidade de os agentes públicos em garantir o provimento de serviços que estão usualmente associados à esfera estatal, como educação de qualidade, serviços de saúde e segurança pública. Argumenta que uma combinação equilibrada entre estruturas burocráticas bem estabelecidas, autonomia dos agentes públicos e condições que permitam aos cidadãos serem ouvidos e considerados como elementos fundamentais a um estado de boa governança.

De toda forma, a partir de sua gênese no campo da administração de empresas, a concepção de governança passou a ser adotada também pelas agências de fomento e cooperação internacional, o que colaborou para que tal concepção se difundisse para outros campos, sendo ela, na atualidade, amplamente aplicada também aos processos de gestão na esfera pública.

4 A CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA NA ESFERA PÚBLICA

Com base no balizamento teórico até aqui apresentado, é importante ressaltar que, na atualidade, os processos de gestão pública têm sido

marcados por experiências que compreendem a inclusão de distintos segmentos e atores sociais e do mercado nos processos de tomada de decisão e no acompanhamento das ações pactuadas. Essa mudança pode ser relacionada à adoção da concepção de governança no direcionamento da gestão pública, como estratégia para compensar a progressiva redução do poder de intervenção dos estados nacionais em um processo que tem exigido uma reinterpretação da noção de espaço público e do próprio papel do Estado. No livro *Government as Governance*, o cientista político holandês Jan Kooiman (2003) desenvolve uma análise sobre as diversas formas pelas quais tem sido expressa a ação de governar, na atualidade, em especial com relação aos aspectos observados nas relações entre a esfera governamental e os demais segmentos da sociedade. Em sua visão,

[...] governance of and in modern societies is a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors, public as well as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders. (KOOIMAN, 2003, p. 3).

Esse autor entende que tem havido uma transformação de perfil na função dos governos, que têm investido na cooperação com os demais segmentos da sociedade na definição e realização de ações relacionadas à esfera pública. Por essa razão, o autor considera que, mais do que um simples *encolhimento* do Estado, o que se observa, nessa conjuntura, é uma reestruturação de seu papel na sociedade. Isso não significa que o seu papel seja menos importante, mas, sim, que as antigas estruturas de governança estatal não parecem adequadas às demandas do momento atual. Assim, caberia ao Estado o papel de coordenar a atuação do conjunto de atores envolvidos, o que implica que o segmento governamental deve participar dos processos deliberativos, mas também assumir o protagonismo no acompanhamento e fiscalização na implementação das ações deliberadas.

Nesse contexto, desde o início dos anos 1990, o termo governança (*governance*) vem sendo empregado, com frequência crescente, na literatura sobre a gestão pública, sendo relacionado às tendências articuladas às necessidades e vantagens de se mobilizar conhecimentos e potencialidades da sociedade para a melhoria do desempenho da administração pública e para a democratização dos processos decisórios. Em tais experiências, que Frey (2007) qualifica como *ampliadas e participativas*, ou ainda *interativas*, o sentido de espaço público inclui não apenas os atores governamentais, mas compreende, também, o protagonismo de representações da sociedade civil e dos setores produtivos. Dessa forma, a construção das políticas públicas deixa de ser exclusivamente pautada

pelas políticas de Estado e passa a agregar uma crescente influência de atores externos à esfera governamental (ALVES; BURSZTYN, 2009). Nessa concepção, o espaço público se institucionaliza, sendo reconhecido como campo de ação de agentes governamentais, mas também de representantes dos segmentos sociais e dos setores produtivos. Essa configuração compreende uma ampliação da base dos que participam nos processos de tomada de decisões, o que tende, em tese, a resultar na democratização e legitimação dos processos decisórios.

Milani e Solanís (2002) consideram, porém, que, apesar de a emergência desse conceito estar relacionada às ideias e práticas das reformas neoliberais, os questionamentos levantados pelo debate sobre governança na esfera pública tiveram o mérito de reabrir a discussão sobre o espaço público e de reforçar o papel dos atores não governamentais. Nesse sentido, Fonseca e BursztyN (2009, p. 3) reafirmam que tal reflexão:

[...] ganhou vida própria e adquiriu características que vão muito além da mera transferência da responsabilidade regulatória do governo para o mercado. Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço de possibilidade para uma regulação que leve em conta fatores extra econômicos.

Para os autores referidos, a constituição de instâncias efetivas de governança representaria uma possibilidade de estabelecer “[...] um processo político mais abrangente, eficiente e justo, que promova o pluralismo político.” (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 2). Nessa concepção, governança consistiria

[...] na distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como as decisões sobre o exercício da autoridade são tomadas. (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 2-3).

Mas também envolveria as relações de responsabilização estabelecidas entre os cidadãos, seus representantes e as agências do Estado.

Por essa interpretação, a dimensão pública de governança consideraria uma série de mecanismos que têm se desenvolvido e consolidado no direcionamento e no controle da gestão governamental. Autores como O’Donnell (1998) mencionam que em países de tradição democrática são usuais os mecanismos bem estabelecidos para o acompanhamento das instâncias executivas e legislativas de governo, o que significa a existência

de uma cultura de controle social¹ e *accountability*² em relação ao setor público. Esse autor considera, porém, que em países nos quais os processos democráticos constituem experiências recentes, o estabelecimento desses mecanismos representa ainda um desafio central para a consolidação dos regimes democráticos. Nesse caso, Perruzzotti (2009) aponta como fundamental a adoção de mecanismos de pressão por parte da sociedade, cujos segmentos organizados devem agir para garantir o funcionamento das instâncias de controle social, indicando déficits institucionais e ativando mecanismos de prestação de contas.

Assim, duas correntes distintas podem ser delineadas em relação à interpretação dos processos de governança na esfera pública, resultantes de diferentes visões de mundo e orientações ideológicas. A primeira enfatiza as vantagens da inclusão dos atores não governamentais na gestão pública, o que permitiria agregar diferentes visões, saberes e potencialidades, tendo como objetivo principal uma maior eficiência e efetividade dos processos de gestão. Por essa vertente, a ampliação da base dos envolvidos nos processos de tomada de decisões é entendida como necessária e desejável no contexto de modernização e enxugamento do Estado, inspirado nos modelos de gestão das empresas privadas. Muitos dos textos que se apoiam nessa visão apresentam como critérios da *boa governança* a diminuição das funções do Estado e a redução do déficit público. Essa leitura de governança tem como pressuposto a nítida separação entre a esfera política, na qual são tomadas as posições e traçadas as diretrizes para a gestão pública, e a esfera executivo-administrativa, que deveria dispor de ampla liberdade gerencial. Os defensores de tal linha de interpretação, que poderia ser denominada de *governança de cunho tecnocrático* ou *gerencial*, consideram a autonomia da esfera executivo-administrativa como essencial para garantir a cobrança de resultados e estabelecer condições para a transparência e *accountability*, aspectos particularmente importantes em países como o Brasil, que carecem de uma cultura política de controle social dos agentes governamentais (FREY, 2007).

A demanda por autonomia dos agentes administrativos pode ser entendida como a tentativa de se implementar uma pretensão liberal clássica, a de promover a separação entre a esfera administrativa e o campo de atuação da política. Como explica AcseRad (2006, p. 235-236),

De la misma forma en que se pretende hacer creer que las reformas de mercado generarán crecimiento y prosperidad, se intenta difundir también la idea de que existen recetas administrativas autónomas, distanciadas del mundo turbulento de la política, de la estructura y de la competencia del Estado, e

indispensables para la eficiencia de los propósitos del ajuste. Se recurre al viejo e irrealizado truco liberal de la separación entre los mercados y los espacios de la política. Para concretizarlo, los flujos oficiales de financiamiento internacional al desarrollo son crecientemente vinculados a reformas institucionales nucleadas por la temática de la buena gobernanza. La gestión de la gobernabilidad es identificada con la capacidad de reducir las incertidumbres para los capitales mundializados, eliminando los márgenes de posibilidad de que las reglas e instituciones económicas puedan ser alteradas.

Dessa maneira, as propostas para a reestruturação do perfil de funcionamento dos estados nacionais, preconizadas pelos que advogam a adoção de processos tecnocráticos de governança, teriam como meta a redução das incertezas associadas às esferas políticas de decisão. Sendo assim, teriam como objetivo o estabelecimento de um ambiente menos propenso às mudanças de regras e, portanto, mais seguro para o investimento de capitais.

A segunda linha de abordagem sobre governança está associada à noção de *governança democrática* ou *democrático-participativa* e tem como foco central a emancipação social e política. Por essa visão, os processos de governança teriam o mérito de estimular a organização da sociedade civil e de promover uma reorganização dos mecanismos de tomada de decisão, com a constituição de espaços públicos efetivos de interlocução com a sociedade, nos quais seria possível a explicitação de conflitos e a negociação (FREY, 2007; SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Essa concepção está associada ao pressuposto do fortalecimento dos movimentos sociais e ONGs, que têm entendido que tais construções institucionais tendem a viabilizar a sua participação nos processos decisórios (ALVES; BURSZTYN, 2009).

Esses *experimentos* de práticas democráticas buscariam estabelecer novas relações entre Estado e sociedade, a última representada mediante as suas interlocuções formalizadas. Em tal perspectiva, Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 21) delineiam uma concepção para o que seria governança democrática, essa entendida como compreendendo:

[...] padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre

governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais.

Essa abordagem não preconiza o afastamento do Estado de seus papéis de mediação entre os atores sociais e de coordenação das ações planejadas, mas entende como fundamental a postura ativa dos setores sociais nas instâncias decisórias e ressalta o caráter emancipatório inerente aos processos de participação social. É importante considerar que *participação social*, em tal contexto, não deve ser interpretada como sinônimo de *participação popular*, a qual corresponderia às formas independentes e autônomas de organização da sociedade na luta por direitos. Segundo Gadotti (2014, p. 2), *participação social*:

[...] se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil.

Sendo assim, o sentido de *participação social* estaria associado a um caráter formal, sendo caracterizado pela institucionalização de espaços públicos de interação entre a sociedade e a esfera governamental. Tal concepção pode ser considerada como um desdobramento do debate sobre democracia deliberativa, na medida em que considera central o fortalecimento da ação comunicativa, na qual o poder provém da composição de uma vontade comum, a partir do diálogo (HABERMAS, 1980). Por tal concepção, o funcionamento das instituições democráticas compreende a ampliação das práticas e espaços institucionais de deliberação como instâncias fundamentais em seu direcionamento e legitimação (FREY, 2007). Além disso, para a efetividade dos processos de participação social, autores que compartilham da abordagem democrático-participativa enfatizam a necessidade de capacitação e formação política dos atores sociais envolvidos (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004), de forma que o processo não represente apenas um simulacro democrático para referendar decisões tomadas em outras esferas.

Porém, apesar da inspiração nitidamente antagônica em suas origens, as diretrizes propostas pelas duas correntes ideológicas sobre governança

não devem ser consideradas de todo excludentes. Em um estudo comparativo envolvendo experiências de governança, desenvolvidas a partir dos anos 1990, em três grandes cidades brasileiras³, Klaus Frey (2007) constatou que tanto em processos de inspiração democrática, como naqueles de cunho gerencial se observa uma tendência ao estabelecimento de instâncias de participação social. Em experiências de inspiração democrática, o autor constatou a tendência pela adoção de um maior pragmatismo gerencial, em busca de resultados palpáveis nas ações pactuadas. Assim, por exemplo, as estratégias centradas na mobilização popular e na confrontação ao “[...] *establishment* econômico, político e social da cidade.” (FREY, 2007, p. 142, grifo do autor) foram gradualmente substituídas por estratégias baseadas na ampliação da participação popular em espaços de negociação política.

Por outro lado, experiências pautadas por uma abordagem tecnocrática podem incluir a representação das populações locais no planejamento e na avaliação das ações públicas, buscando o compartilhamento da responsabilidade pelos projetos entre a sociedade e o governo. Para Frey (2007), essa interpretação teria o mérito de neutralizar mecanismos que tendem a reforçar os vínculos clientelistas da política representativa tradicional. Nesse caso, porém, o autor entende haver uma tendência à despolitização do processo, uma vez que na perspectiva gerencial não se considera a dimensão de conflito envolvida nas dinâmicas de luta por direitos e tampouco se contribui para a constituição de estruturas efetivas de controle social.

De toda forma, qualquer que seja a opção ideológica que possa motivar o seu estabelecimento, a institucionalização de espaços de participação social tende a ser central para a efetivação dos processos dirigidos à construção de governança na gestão pública. Nesses espaços institucionais, as representações das diversas instituições governamentais e das organizações da sociedade civil se reúnem para discutir e deliberar sobre questões de interesse comum, produzindo resoluções que vinculam a atuação dos agentes públicos e da sociedade. Porém, para que tais espaços formais sejam estabelecidos e mantidos, é fundamental que haja vontade política das instâncias governamentais (FOX, 1996), as quais devem prover os meios para o seu funcionamento autônomo e reconhecer as decisões ali tomadas como expressões legítimas da vontade da sociedade. A ideia central em tal proposta é que os espaços de construção de governança se configurem, efetivamente, em fóruns de discussão e de construção de políticas públicas. Além disso, na medida em que incorporam as representações de diversos segmentos implicados, o seu funcionamento tende a contribuir para a dimensão de responsividade e para o exercício de controle social nos processos de gestão pública.

5 CONSELHOS COMO FÓRUMS FORMAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE GOVERNANÇA NO BRASIL

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988, as experiências de governança democrática vêm sendo, progressivamente, incorporadas aos processos de gestão pública. O próprio texto constitucional prevê o engajamento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, consagrando o compromisso com a participação social na gestão pública, como forma de se promover a democratização do Estado. Segundo Gadotti (2014, p. 1, grifo do autor):

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia.

Nesse sentido, os sistemas de governança estabelecidos a partir da promulgação da Constituição de 1988 têm buscado fortalecer os processos de democracia representativa pela agregação de componentes de participação social, identificados com os pressupostos da democracia participativa (CORNWALL; ROMANO; SHANKLAND, 2007). Tal sistema de governança compreende a participação da sociedade em diversos espaços formais para a formulação e avaliação de políticas públicas. Dentre eles, cabe citar as conferências temáticas e/ou setoriais, audiências públicas e os diversos conselhos setoriais⁴.

Nesse plano de debate, é importante destacar os conselhos, enquanto instâncias participativas previstas pela legislação brasileira, os quais se materializam como arenas, por excelência, para o exercício da democracia deliberativa. Nesse sentido, um exemplo paradigmático é o dos conselhos gestores de políticas públicas. Criados a partir dos anos 1990, com o papel de mediar a relação entre Estado e sociedade (GOHN, 2000), esses têm caráter interinstitucional e atuação circunscrita a diferentes aspectos da administração pública. Previstos como exigência constitucional, tais órgãos colegiados passaram a ser objeto de legislação específica nas esferas federal, estadual e municipal, sendo a sua composição, usualmente, paritária entre representantes de órgãos governamentais e de instituições da sociedade civil. Nesses espaços

formais da gestão pública, a participação social é exercida por intermédio de representantes dos distintos segmentos sociais, indicados por suas organizações. Esses representantes devem ter o compromisso de traduzir os interesses dos segmentos implicados nas temáticas em discussão, as quais devem ser concernentes e circunscritas à área de atuação do conselho. Assim, dependendo do perfil de um conselho, as instituições envolvidas podem compreender representações de classes, segmentos produtivos e setores sociais, bem como de grupos étnicos ou que compartilham afinidades culturais que os qualificam como portadores de demandas específicas, como é o caso de populações tradicionais (indígenas, quilombolas, etc.) ou de interlocuções de grupos religiosos, dentre outros segmentos da sociedade.

Com relação aos conselhos, Gomes (2003) menciona ainda, que, para que eles possam se constituir, efetivamente, em instâncias democráticas, três objetivos devem ser assegurados: (1) construção da cidadania e educação política; (2) identificação e captação permanente das demandas da sociedade e (3) exercício de controle social sobre o governo (p. 5). Para alcançar os objetivos pretendidos, um conselho deve se constituir em efetivo “[...] espaço democrático de relação entre a sociedade e o Estado.” (GOMES, 2003, p. 7). Em relação às suas funções de controle social, Gomes (2003) as considera como intrínsecas à função primordial dos conselhos, a de gestão de políticas públicas. Em sua concepção o conceito de gestão de políticas públicas, na forma como deve ser exercida pelos conselhos, compreende:

[...] a formulação e o planejamento da política pública, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação dos seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes. Isto implica para a sociedade as prerrogativas de, ininterruptamente e não apenas nas eleições, influenciar ou decidir sobre a escolha das políticas públicas, exigir a prestação de contas no uso dos recursos, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar os governantes. (GOMES, 2003, p. 11).

Esse entendimento do que seriam as funções de um conselho no acompanhamento dos processos de gestão pública envolve objetivos a serem atingidos, coletivamente, que poderiam contribuir para a efetividade do processo e para a construção de governança democrática, em consonância com o caráter deliberativo e/ou consultivo dos conselhos. Dependendo de seus objetivos, do contexto e da estrutura da esfera governamental

em que estão inseridos, muitos conselhos são de natureza consultiva. Ou seja, suas prerrogativas se atêm à análise, aconselhamento e proposição de políticas públicas. Dessa forma, funcionariam como instâncias de aconselhamento do executivo, sem o poder decisório que o caráter deliberativo pressupõe. Os conselhos consultivos representariam, assim, espaços para a articulação entre diversos órgãos governamentais e interlocuções da sociedade civil. Além disso, segundo o contexto em que se inserem, podem funcionar como instâncias para a mobilização e articulação da sociedade na cobrança aos governantes e na pactuação de compromisso políticos. Sendo assim, o significado de um conselho consultivo depende da conjuntura dos campos político e social em que esse se insere e sua força deriva do capital simbólico e moral de seus membros e das redes de solidariedade e das instâncias de *accountability* que são capazes de mobilizar. Quanto aos conselhos deliberativos, para além das prerrogativas anteriormente discutidas no caso dos consultivos, esses são caracterizados pelo poder no processo de tomada de decisões no plano da gestão pública. Cornwall, Romano e Shankland (2007) consideram, porém, que o que configuraria um conselho como efetivamente deliberativo seria a garantia legal de que suas decisões serão cumpridas. Assim, um conselho deliberativo constitui um espaço institucional de participação social que se caracteriza pela prerrogativa legal de, a partir da discussão dos temas concernentes à sua esfera de atuação, produzir normas que vinculam a ação dos cidadãos e dos agentes públicos.

Autores que se dedicam ao estudo de processos participativos, como Fox (1996) e Dagnino (2002), consideram ainda que, nas experiências de construção de governança em âmbito local e regional, o papel dos representantes do Poder Público se afigura como central para o estabelecimento e democratização dos espaços de participação social. As experiências participativas estudadas por diferentes autores (CORNWALL; ROMANO; SHANKLAND, 2007; DAGNINO, 2002; FOX, 1996) parecem também demonstrar o papel estratégico dos agentes estatais em efetivar os espaços de participação social. Por outro lado, Fox (1996) observa que a atuação de agentes estatais hostis aos processos participativos tende a contribuir, decisivamente, para esvaziar ou mesmo inviabilizar os espaços públicos potenciais para a construção de governança democrática. O autor considera, porém, que a atuação dos agentes públicos comprometidos com os processos participativos pode representar uma via de resistência eficaz à atuação de outros agentes governamentais que venham a se mobilizar contra o desenvolvimento desses processos democratizantes (FOX, 1996).

O mesmo raciocínio pode ser aplicado aos conselhos de políticas públicas no Brasil. Isso porque esses fóruns funcionam integrados

à estrutura governamental, dependendo material e operacionalmente de suas estruturas. Sendo assim, tendem a permanecer na dependência da vontade política dos gestores públicos para o seu funcionamento e legitimação. Por outro lado, ao pactuar com as demandas da sociedade, o agente governamental tende a contribuir para a legitimação do governo do qual participa e para a sua própria legitimidade, enquanto gestor público, o que pode reforçar a sua posição política e lhe conferir maior poder para agir.

6 CONCLUSÃO

A dimensão de governança democrática na gestão pública e as experiências brasileiras dos conselhos são, por sua própria natureza, temas vastos e controversos, de forma que neste artigo não se propõe esgotá-los, nem tampouco apresentar conclusões definitivas. As argumentações desenvolvidas têm como objetivo fazer uma reflexão crítica acerca destes temas, centrais às pesquisas desenvolvidas no âmbito do *Grupo de Pesquisa em Governança, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social* (GAPIS), bem como fornecer elementos que possam embasar outros estudos acerca das experiências brasileiras dos conselhos, enquanto espaço de construção de governança democrática.

De toda forma, em razão do que foi argumentado, é possível afirmar que o processo de construção de governança pública deve, idealmente, contemplar o compromisso com a eficiência da gestão e sua eficácia no alcance de resultados efetivos com relação às ações pactuadas, assim como com a efetividade dos mecanismos de controle social e de *accountability*. A afirmação parte da compreensão de que um estado efetivo de governança compreende a articulação entre demandas, saberes e potencialidades dos diversos segmentos sociais, mas depende também das relações de responsabilização estabelecidas entre a sociedade e as agências do Estado.

Assim, no que se refere à interpretação do papel dos conselhos no caso brasileiro, enquanto instâncias formais de construção de governança democrática, é importante que a perspectiva adotada com relação à dimensão de participação social privilegie também os compromissos de controle social e *accountability*.

Nesse sentido, a perspectiva democrático-participativa de governança ganha relevância na reflexão proposta, na medida em que permite trazer ao debate a dimensão do conflito e sua inserção nos processos de negociação e pactuação política. A adoção dessa perspectiva no direcionamento dos processos participativos tende a reforçar o sentido de organização e a mobilização da sociedade, dimensões que devem ser entendidas como fundamentais para assegurar uma participação

social qualificada e efetiva. Além disso, a adoção de um direcionamento democrático-participativo não impede o recurso a práticas inspiradas pela perspectiva gerencial, como pode ser o caso da gestão pública orientada para resultados, ao menos em alguns contextos.

Pelas razões discutidas, uma perspectiva de governança que privilegie os aspectos democráticos parece ser aquela que melhor permite expressar, no caso brasileiro, os compromissos com as dimensões centrais de participação social na gestão pública. Sendo assim, direcionar tais processos por essa via de interpretação poderia contribuir para integrar a dimensão de controle social com a efetividade dos processos de gestão, o que tenderia, em última instância, a colaborar para o fortalecimento e consolidação da experiência democrática brasileira.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. In: ALIMONDA, H. (Org.). **Los tormentos de la materia**: aportes para una ecología política latinoamericana. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 195-212.
- AKTOUF, O. Governança e pensamento estratégico: uma crítica a Michael Porter. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, p. 43-53, jul./set. 2002.
- ALVES, M.O.; BURSZTYN M. **Panacéias da boa governança**: o caso do Programa Brasileiro de Combate à Desertificação. Cuiabá: Eco-Eco. 2009.
- AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, accountability e responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, jan./mar. 2002.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional da Assistência Social - PNAS 2004**: Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília, DF, 2005.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
- COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, Londres, new series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.
- CORNWALL, A.; ROMANO, J. O.; SHANKLAND, A. **Culturas da política, espaços de poder**: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. São Paulo: Expresso Popular, 2007.

- COZZOLINO, L. F. F. **Governança na gestão de Unidades de Conservação: democratização na esfera pública ou legitimação de poder?** 2014. 272 f. Tese (Doutorado) - Pós-Graduação em Psicosociologia de Comunidade e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- _____; IRVING, M. de A. Gestão de áreas protegidas: análise dos marcos legais à luz dos princípios de governança democrática. **Sociedade e Território**, Natal, v. 27, n. 1, p. 138-156, jan./jun. 2015.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FERREIRA, C. M. M. **Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1996.
- FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A Banalização da Sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.
- FOX, J. How does civil society thicken?: the political construction of social capital in rural México. **World Development**, [S. l.], v. 24, n. 6, p.1089-1103, jun. 1996.
- FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007.
- FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 347-368, jul. 2013.
- GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Brasília, DF: CONAE, 2014.
- GOHN, M. G. M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T. (Ed.). **Repensando a experiência urbana na América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.
- GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.
- GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Governance principles for protected areas in the 21st century**. Durban: UICN, 2003.
- HABERMAS, J. O conceito de poder de Hannah Arendt (1976). In: FREITAG, B.; ROUANET, S. P. (Orgs.). **Habermas**. São Paulo: Ática, 1980.
- KOOIMAN, J. **Governing as Governance**. Londres: Sage, 2003.
- MASERUMULE, M. H. **Good governance in the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)**. 2011. Tese (Doutorado) - University of South Africa, Pretoria, 2011.
- MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán. (Orgs.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o Século XXI?** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 27-214, 1998.
- PERRUZOTTI, E. A política de Accountability Social na América Latina. In: PERRUZOTTI, Enrique; SIMEONE, Marcio; ARROIO, Miguel. (Orgs.). **Sociedade civil e participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- PORTER, M. E. The competitive advantage of nations. **Harvard Business Review**, Boston, mar./apr. 1990.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In: _____. (Orgs.). **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11-56.
- WEISS, T. G. Governance, good governance, and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, p. 795-814, 2000.
- WORLD BANK. **Indicadores de Governança 1996-2007**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2008.

NOTAS

- 1 No caso de processos de governança democrática, o controle social deve ser entendido enquanto “[...] instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado.”, devendo o controle do Estado ser “[...] exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.” (BRASIL, 2005, p. 51).
- 2 Para O'Donnell (1998) o termo *accountability*, quando relacionado aos agentes governamentais, adquire o

claro significado de responsabilização pelas ações que empreendem, o que compreende a obrigação de informar e justificar mas também a possibilidade de sofrer sanções. Assim, pode-se considerar a existência de duas dimensões de *accountability*; uma *vertical*, ligada à legitimidade de representantes eleitos por voto, e cuja sanção principal seria a não reeleição, e outra *horizontal* ou *legal*, representada tanto por sanções legais e administrativas quanto por mecanismos de perda de prestígio e de legitimidade moral.

- 3 O artigo de Frey (2007) aborda três experiências de governança em metrópoles brasileiras, a de Curitiba, pautada por um direcionamento tecnocrático, e as de inspiração democrática desenvolvidas em Porto Alegre e Santos.
- 4 Antes de 1988 conselhos de políticas públicas funcionavam em diferentes áreas da atuação governamental, tanto em âmbito federal, como estadual. Tinham, porém, perfil diverso do que se observa hoje. De caráter consultivo e deliberativo, eram compostos, principalmente, por agentes governamentais e, em alguns casos, por entidades empresariais, sendo os eventuais representantes da sociedade civil indicados pelo executivo (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). Pelo perfil das representações e pela ausência de critérios democráticos na indicação dos membros, esses órgãos colegiados podem ser entendidos como pertencentes à categoria de *conselho de notáveis* (GOHN, 2000), exercendo o papel de assessoria especializada à esfera governamental.

Luiz Felipe Freire Cozzolino

Dentista

Doutor em Psicossociologia das Sociedades e Ecologia Social pelo Programa EICOS da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Membro do Grupo de Pesquisa em Governança, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social (GAPIS) do Departamento de Psicologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

E-mail: lfcozzolino@gmail.com

Marta de Azevedo Irving

Bióloga e Psicóloga

Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP)

Professora Titular do Programa EICOS do Instituto de Psicologia e Professora Associada do **Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento** do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

E-mail: marta.irving@mls.com.br

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Pavilhão Nilton Campos - Campus Praia Vermelha Av. Pasteur, 250 Fundos, Rio de Janeiro, RJ

CEP: 22290-240