

O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA NO CONTEXTO BRASILEIRO: POTENCIALIDADES E LIMITES

Felipe Mattos Monteiro¹
Monica Hass²
Gabriela Ribeiro Cardoso³

Os estudos sobre governança contribuíram para dar uma nova visão sobre as políticas públicas, especialmente nos estudos sobre a cidade. Diferente de governo que corresponde a um conjunto específico de ações, a governança está relacionada com a coordenação de atores, grupos sociais, instituições, redes, diretrizes, regulamentos, normas, costumes políticos e sociais, atores públicos. Contudo, o conceito de governança não pode ser concebido de maneira unívoca, pois é empregado de modos distintos. Marques (2013) após uma análise crítica da literatura produzida sobre a ideia de governança na América Latina verificou dois usos principais do termo. O primeiro evidenciava a eficiência do Estado, alcançada por meio de reformas, e o segundo, descrevia os processos de participação social nas políticas públicas, entendidos como democracia local e deliberativa. De acordo com o autor, estas definições de governança rompem com o seu caráter analítico comumente utilizado na Europa. No Brasil, o conceito de governança foi redefinido por diversos cientistas sociais, enfatizando a questão da participação popular no processo de gestão pública. A razão para a ênfase participativa, de acordo com Reis e Freire (2002, p. 8,9), é o fato de a Constituição de 1988 ter instituído a participação popular no processo de decisão e controle como um direito legítimo, tendo contribuído para o surgimento de experiências de cogestão democrática e de novos instrumentos participativos institucionalizados. Entre as pesquisas que se dedicaram as experiências de gestões públicas participativas utilizando o conceito de governança, ressalta-se o trabalho de Boschi (1999, p. 656), que realizou um estudo comparativo entre as administrações municipais de Belo Horizonte e Salvador, no período de 1993-1996. Para o autor, o conceito de governança, enquanto instrumento democrático-participativo, refere-se “a formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas”. Marques (2013), por sua vez, aponta as limitações na compreensão de governança no Brasil: a governança seria apresentada como uma alternativa ao governo; a governança seria necessariamente positiva; a governança produziria horizontalidade, fazendo com as hierarquias desaparecessem; a governança significaria mais democracia. Assim sendo, o presente artigo possui como objetivo principal analisar o desenvolvimento do conceito de governança no contexto brasileiro, considerando os diferentes empregos principais do termo, seja a governança enquanto eficiência do Estado, seja a governança enquanto participação social. Convém ressaltar que analisamos também as versões atuais do debate sobre governança, como a proposta por Marques e Le Galès, segundo a qual a governança implica sobretudo em conhecer como se dão as relações de poder na cidade. Nesta perspectiva, as políticas públicas são produzidas por meio de conexões entre diversos atores, dentro de um ambiente institucional que atravessa as fronteiras organizacionais. Assim, o artigo propõe-se a identificar os contextos de desenvolvimento do conceito de governança, bem como suas potencialidades e limites.

Palavras-chave: Governança; Políticas Públicas; Participação Social

¹ Doutorando em Sociologia (USP), felipemattos@uffs.edu.br, Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul.

² Doutora em Sociologia Política (UFSC), monica@uffs.edu.br, Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul.

³ Doutoranda em Sociologia Política (UFSC), grcgabi@gmail.com, Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas (NIPP).