

**GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO DE CONVERGÊNCIA DA RELAÇÃO  
ESTADO-SOCIEDADE**  
*GOVERNANCE AS AN INSTRUMENT FOR THE CONVERGENCE OF THE STATE-  
SOCIETY RELATIONSHIP*

**José Ricardo da Silva Baron**

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Pós-Graduado em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Advogado. Paraná (Brasil).  
E-mail: [joserickardo.baron@uel.br](mailto:joserickardo.baron@uel.br).  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1371083513510015>.

**Vladimir Brega Filho**

Possui Pós-Doutorado pela Universidade de Lisboa, doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestrado em Mestrado em Direito - Instituição Toledo de Ensino e graduação em Direito - Instituição Toledo de Ensino. Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná e promotor de justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Paraná (Brasil).  
E-mail: [bregafilho@uol.br](mailto:bregafilho@uol.br).  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9000467259519005>.

Submissão: 18.08.2021.

Aprovação: 22.06.2023.

**RESUMO**

---

O objetivo deste estudo é demonstrar a governança pública como instrumento de aproximação da relação Estado e sociedade. Dentre as mudanças no âmbito da administração pública, o aumento da participação pública foi um deles e será objeto de estudo nesse trabalho. Nesse cenário surge a governança como instrumento que implica, a partir do Estado Democrático de Direito, na promoção da participação popular no desenvolvimento das atividades estatais. Para tanto, o estudo foi baseado no método dedutivo pelas definições dos conceitos e elementos que formam a governança e de sua repercussão na relação Estado-sociedade. No decorrer do escrito busca-se o conceito de governança, sua diferenciação de governo e a relação Estado-sociedade. Conclui-se que a governança, no contexto do Estado Democrático de Direito, tem dentre suas funções a de aumento da participação popular por meio da transparência, *accountability* e participação social que repercute no aumento da participação popular e na aproximação da relação Estado e sociedade, sendo que o Estado deixa de ser um agente isolado que impõe decisões e a sociedade apenas receptora de decisões para partícipe na formulação de políticas públicas conforme suas necessidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança. Estado. Sociedade. Políticas-públicas.

**ABSTRACT**

---

*The objective of the study is to demonstrate the public governance of this instrument to bring the relationship between State and society together. Among the changes in the scope of public*

*administration, the increase in public participation was an object of study in this work. In this scenario, governance emerges as an instrument that implies, from the Democratic State of Law, in the promotion of popular participation in the development of state activities. Therefore, the study was based on the deductive method by the definitions of concepts and elements that form governance and its impact on the State-society relationship. During the writing, the concept of governance, its differentiation from government and in relation to the State-society is sought. It is concluded that governance, in the context of the Democratic Rule of Law, among its functions to increase popular participation through transparency, responsibility and social participation that reflects no increase in popular participation and in the approximation of the relationship between State and society. the State is no longer an isolated agent that imposes decisions and society is only a receiver of decisions to participate in the offer of public policies according to its needs.*

**KEYWORDS:** *Governance. State. Society. Public policy.*

---

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, diversas foram as transformações no modo de administração e gerenciamento da atividade estatal. Tais mudanças têm por foco melhorar a administração estatal, garantir maior eficiência e eficácia para a prestação de políticas públicas ao mesmo tempo que reduz gastos. Nesse cenário, surge a governança como uma forma de gerenciamento e definições de políticas públicas.

O fenômeno da governança como elemento modificador da atuação estatal é potencializado a partir do contexto da crise do Estado identificada na segunda metade do século XX que demandou transformação na forma da atuação estatal.

A partir de tais transformações, a governança se insere no cenário de mudança na forma de tomada de decisões e, no Estado Democrático de Direito, no aumento da participação popular nas atividades estatais, influenciando no ciclo de políticas públicas e fiscalização por meio do controle popular das utilizações dos recursos públicos.

Assim, pretende este estudo tratar o modo de influência da governança na promoção da participação popular na atuação estatal, adquirindo protagonismo no ciclo de políticas públicas e fiscalização da atuação dos órgãos e agentes públicos, sendo, portanto, a governança como um elemento de aproximação da relação Estado-sociedade.

Para tanto, através do método dedutivo, o estudo irá inicialmente buscar delimitar o conceito de governança, ressaltando que não há por parte da doutrina um conceito uniforme. A seguir, pretende-se traçar os elementos essenciais da governança quando em um Estado Democrático e na sequência será conceituada a diferença entre governança e governo para, por

fim, adentrar no estudo da participação popular promovida pela governança e a relação Estado-sociedade.

## **2 GOVERNANÇA: ORIGEM, CONCEITUAÇÃO E ELEMENTOS ESSENCIAIS**

A origem do termo governança está associada aos debates acerca de uma governança corporativa em um cenário que os proprietários deixam de administrar seus empreendimentos em favor de terceiros distintos, fazendo surgir a necessidade de criação de procedimentos e regramento na tomada de decisões (NOHARA, 2018).

Nesse cenário, a ocorrência de abusos por parte de dirigentes de empresas provocou a eclosão, a partir da década de 80 nos Estados Unidos, de estudos e pesquisas que culminaram na mudança de legislação, criação de procedimentos e estabelecimento de sistema de relacionamento entre administradores, acionistas e outros interessados, sendo esse conjunto de regras e condutas definido como governança corporativa (SERAFIM; QUELHAS; ALLEDI, 2010).

Com relação ao âmbito público, a governança surge no contexto de mudança de perspectiva de gestão do Estado nas últimas décadas, sendo que inicialmente buscou-se a adoção de princípios da gestão privada e sua aplicação na gestão pública, porém, foi-se adiante e adotou-se a concepção de governança pública. (MEZA, MORATTA, GROSCHUPF, 2016)

Cumprе ressaltar que traçar o conceito de governança não é atividade serena uma vez que não se trata de conceito uniforme, havendo diversos conceitos por diferentes estudiosos, porém, governança pode ser entendida essencialmente pela forma como se processa a relação entre a esfera pública, a esfera privada e a sociedade civil na organização e gerência da coisa pública. (AUGUSTINHO, 2013, p. 50). Assim, governança pública remete a um enfoque pluralista, constituindo um novo modelo político, por consenso e cooperação (MEZA, MORATTA, GROSCHUPF, 2016, P. 142).

A governança na esfera pública implica na abordagem com foco na administração pública e participação dos diferentes atores na deliberação dentro da esfera pública. Tavares e Romão observam a governança pública de forma colaborativa:

Do ponto de vista estratégico, pode-se associar a governança pública com a visão estratégica na administração pública, ancorada na melhoria da avaliação e do desempenho do programa intraorganizacional, onde os atores, de forma colaborativa e com uma participação mais ativa nos processos, podem fazer diferenças agregadoras para reforçar a dimensão gerencial e superar os diversos constrangimentos sociais, econômicos e institucionais (2021, p. 23.601)

Ao se tratar da governança pública, leva-se em compreensão o aspecto de participação democrática com possibilidade de definição e mudanças de orientações na definição de políticas por parte de atores da sociedade, porém, além do aumento do protagonismo, a governança tem a face de maior controle e fiscalização do desempenho das funções por parte do governo, se tratando da estruturação e arranjo voltado a efetivação e eficácia das decisões e execuções de políticas públicas

Nessa perspectiva, a governança pública tem foco na capacidade de ação do Estado para alcançar resultados de desenvolvimento pela capacidade de as organizações estatais realizarem tarefas de forma eficaz, eficiente e sustentável. Assim, a efetivação da realização das atividades de forma técnica, economicamente saudável e de forma gerenciada compõem os elementos da governança pública, sendo capazes de garantir limites e determinar formas de atuação dos partícipes políticos e do Estado. Nesse sentido:

A governança deve compreender o conjunto de instituições, normas e regras que determinam a atuação dos atores políticos e a gestão do aparelho do Estado, de forma a institucionalizar esses elementos estruturais e estabelecer mecanismos formais de incentivo ao comportamento dos atores (MEZA, MORATTA, GROSCHUPF, 2016, p. 144)

Ademais, por meio da governança se reúne elementos de maior participação democrática e a adoção de instrumentos e políticas que visam garantir a participação e a capacidade de aferir a efetividade e responsabilidade na adoção de políticas públicas.

Portanto, ficou delineado o caráter institucional da governança para reforçar o compromisso das instituições, dos governos e das empresas no cumprimento das suas funções. Deste modo, pode-se afirmar que a governança pública, por um lado, é uma estratégia que esboça aspectos multidimensionais e percebidos como uma configuração onde a sociedade, as organizações e os governos são dirigidos e liderados; e, por outro, a governança pública se preocupa com a estruturação e a organização dos assuntos públicos, envolvendo o exercício do poder, os processos de decisão e a política pública (TAVARES E ROMÃO, 2021, p. 23.602-23.603)

Desta forma, a participação na atuação estatal promovida pela governança, faz surgir o termo governança em rede que é tratado por Tripodi e Sousa da seguinte forma:

O sentido de governança estaria relacionado, assim, a um conjunto de esforços governamentais realizados de modos variados e também por diferentes atores políticos ou sociais, públicos ou privados, ocorrendo entre vários níveis da administração pública. É esse um dos sentidos, portanto, que levou essa tendência administrativa a ser denominada “Governança em Rede”, afinal, há uma dispersão da regulação de políticas em direção a atores situados fora do aparelho do Estado, formando, pois, metaforicamente, o sentido de uma rede (2018, p. 238).

Nessa esteira, entender governança perpassa o entendimento da posição que o governo tem nesse cenário caracterizado pela mudança de um contexto pautado pela atuação isolada para um contexto com envolvimento de atores e outros partícipes.

Complementarmente, na esfera legal o Decreto nº 9203/17 dispõe sobre a política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no artigo 2º, I conceitua a governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

No sentido de contribuir a discussão a respeito do conceito de governança e seu significado, Teixeira e Gomes (2019, p. 522 *apud* OLIVEIRA; PISA, 2015) definem:

Nesse ínterim, o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial. A partir dos anos 1990, é possível observar uma reestruturação do Estado, com o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais e fiscais, visando consolidar uma “nova” relação Estado-Sociedade.

A governança pública surge em um contexto de mutação da forma de atuação do Estado, adotando características gerenciais e, por consequência, deixa de ter aspectos burocráticos e estritamente formais. Além disso, na adesão de novas características, o Estado, por meio da atuação governamental conforme os preceitos da governança se orienta para observação dos aspectos sociais e fiscais, o que significa a aproximação entre Estado e cidadãos. Na consolidação da nova relação entre sociedade e Estado, de acordo com Torres, a governança tem por função:

Nossa tese aqui é a seguinte: se existe algum consenso semântico em relação à noção de governança, este reside na tentativa de vislumbrar a superação do clientelismo e da captura do estado por parte de interesses particularistas, ou seja, na tentativa de *analisar as condições de normatização das relações de poder informais que se estabelecem entre o estado o setor organizado do público de cidadãos*, aí incluídos deste os sindicatos até as organizações e os *lobbies*. (2016, p. 163)

Dessa forma, embora o conceito de governança não seja uníssono, é possível extrair preceitos que a governança aborda. Dentre esses preceitos está o tratamento de questões que envolvem as relações de poder informais na sociedade. Tais relações contrapõem as relações formais que podem ser consideradas como aquele que os cidadãos transferem os poderes para representantes e que é normatizado e regularizado por meio de procedimentos jurídicos que garantam a expressão destes poderes (TORRES, 2016).

Portanto, ao se tratar de governança pode-se tratar pelo âmbito de ampliação da democracia por meio da participação dos atores políticos no processo de tomada de decisões, definições de objetivos e formação de agenda pública, além da adoção de mecanismos capazes de garantir maior transparência à atuação estatal e garantir a eficiência, eficácia e sustentabilidade de políticas públicas. Mas para além disso, deve-se verificar os elementos que compõem a governança.

## 2.1 ELEMENTOS ESSENCIAIS DA GOVERNANÇA

O conceito de governança pode ser entendido como fluído e há diferentes entendimentos e formas de tratamento da governança. Sobre isso, Zadomeneco (2018, *apud* Mezzaroba, Bernieri e Bier, 2014) trata das transformações do termo pela relação entre a governança e o modelo de Estado daquele momento histórico. Nesse sentido, as características da governança são moldadas pelos traços estatais, no caso, um Estado de característica neoliberal/gerencial a governança enfatiza a figura do Estado agenciador, por sua vez, em um Estado democrático, a governança realça a pluralidade de participantes e tomada de decisões sobre políticas públicas baseada na realidade social.

Posto isso, considerando a concepção de governança democrática, como a que se busca alcançar no Estado brasileiro, conforme se depreende da agenda de participação social em políticas públicas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, é possível observar elementos essenciais a partir de uma governança pautada na democracia.

### 2.1.1 Transparência

A transparência ocorre na medida em que promove aos cidadãos e a órgãos da sociedade capacidade de acesso a informações e conhecimento a respeito de atividades do Estado, sendo atrelado a governança e uma boa gestão pois é através da transparência que é possível o acesso à informação pelos cidadãos. Nesse sentido:

A transparência, em termos práticos, significa permitir informações abertas sobre atividades governamentais e suas decisões. E , mais do que isso, informações abrangentes, tempestivas e livremente disponíveis ao público. Os governos devem mobilizar os cidadãos para que se engajem no debate público, opinem e contribuam para uma governança mais responsiva, inovadora e efetiva. (BLIACHERIENE, RIBEIRO, FUNARI, 2013, p. 9)

Com foco na governança, Zadomeneco trata da transparência da seguinte forma:

A transparência decorre do princípio constitucional da publicidade, e exige a disponibilidade dos atos administrativos em linguagem clara e por meios acessíveis. Pode-se dizer que quanto mais efetiva e ampla a transparência dos atos e gastos do governo, maior é a eficiência da máquina pública e menores se tornam os riscos de corrupção (2018, p. 65)

Nesse interim, a governança com enfoque democrático contém a transparência como um de seus elementos, uma vez que tal artifício é essencial para a participação popular nas atividades estatais pois tem o condão de demonstrar as atividades praticadas pelos gestores públicos, bem como possibilitar o controle popular dos recursos públicos.

### 2.1.2 Accountability

A accountability é um dos elementos de maior conexão com o termo governança, trata da prestação de contas sobre o emprego e tratamento do erário e bens públicos. Essencialmente, pode-se definir a accountability como a prestação de contas e a respeito disso assevera Gaetani:

A accountability é um princípio fundamental, por meio do qual governantes prestam contas de suas ações aos cidadãos. E podem ter o seu comportamento autorizado ou simplesmente sofrerem sanções em caso de mau desempenho, ineficiência, corrupção ou arbitrariedade no uso do poder. Mas accountability é um processo mais abrangente. Envolve não apenas instituições representativas, mas também organizações da burocracia e instituições com atores não eleitos. (2018, p. 9)

Sendo um elo entre a administração e os administrados, a accountability, decorre da devolutiva estatal em prestar contas acerca da utilização de recursos. Ademais, com relação aos processos de accountability, a partir da ênfase democrática, Johan Olsen trata do modo de influência em decorrência da ordem política em que se insere da seguinte forma:

[...] os processos de accountability democrática são influenciados pela ordem política em que ocorrem e como eles, por sua vez, influenciam essa ordem requer um conjunto de pressupostos e ideias sobre o que realmente acontece nos processos de accountability. A longa lista de suposições concorrentes indica um grande número de possíveis combinações e padrões. Há muitas perguntas e poucas respostas, e os teóricos da accountability têm um longo caminho a percorrer, principalmente quando se trata de entender a accountability democrática em regimes dinâmicos com complexas combinações de associação política, organização e agência. Do ponto de vista institucional, dois padrões (estilizados) podem ser delineados: accountability como rotinas de manutenção da ordem e accountability como política transformadora da ordem (2018, p. 55)

A accountability não é um instrumento estático, tem a aptidão de ser alterada e adaptar-se ao contexto que se insere, mormente nos casos em que a participação de diferentes atores

ocorre. Nesse interim, além de ser influenciada pelo contexto, tem a capacidade de influenciar aqueles que com o processo de governança se relacionam.

Portanto, a *accountability* compõe os elementos da governança, com ênfase democrática, pois se trata de forma de exercício de controle da atividade estatal por parte da sociedade, além de ser o instrumento capaz de avaliar políticas públicas, demonstrando a eficiência, eficácia e sustentabilidade de mecanismos adotados pelo ente público.

### 2.1.3 Participação social

A partir da concepção de uma governança que tem por foco gerenciamento e a promoção democrática, a participação da sociedade é um dos elementos centrais. Assim, o envolvimento da sociedade no ciclo de políticas públicas e em outras formas de participação, significa o exercício de direitos políticos e do direito de o cidadão participar do governo na sociedade.

Dessa forma, a governança por meio da promoção da participação social, da formação de iniciativas e intervenção da sociedade na efetividade de políticas públicas, tem a capacidade de alterar rumos políticos e definir políticas baseadas em concepções da sociedade. Nesse sentido:

O reconhecimento e valorização das instâncias locais de poder advêm da construção de identidades e de formação de vínculos territoriais para tratar das complexidades das relações sociais. A governança, neste caso, representa, portanto, o grau de organização para mediar interesses coletivos comuns, por meio de uma autonomia política dos atores, capaz de abarcar um desenvolvimento equânime para os diversos segmentos. No bojo desse entendimento, a participação da sociedade civil, seja por meio das universidades, ONG's, comunidades religiosas ou lideranças comunitárias, fundamentada na cooperação e na confiança, faz-se imprescindível para aumentar o poder de influência da população nos processos decisórios locais, bem como a sua representatividade junto ao poder público. (LACERDA; SILVA, 2019, p. 16.289)

O desenvolvimento de uma governança pautada na participação democrática, tem relação direta com a definição de rumos e com ciclos de políticas públicas que tenham aderência ao contexto da sociedade que faz surtir efeitos. Posto isso, pode-se conceber que a participação popular permite a governança ser um instrumento capaz de alterar não apenas rumos do Estado e garantir maior eficácia e efetividade de políticas públicas, mas também de potencializar o relacionamento entre população e Estado.

Nesse caso, os elementos apresentados acima são parte da governança pública inserida no contexto de um Estado democrático, entretanto, a governança não se esgota em tais

elementos, podendo adotar outros, desde que todos estejam em alinhamento com a finalidade da política de governança vigente.

### 3 GOVERNANÇA E GOVERNO – UMA RELAÇÃO QUE NÃO SE CONFUNDE

As mudanças a respeito da forma que decisões governamentais sobre a formação e implementação de políticas públicas e a necessidade de adoção de um novo modo de tomada de decisão em decorrência da reconfiguração do Estado com foco na maximização da eficiência e diminuição dos gastos fez emergir a governança como um modo de ação. Entretanto, a governança não se confunde com governo, ambos têm formas e atuações distintas.

Governo pode ser conceituado como às estruturas, instituições e entidades públicas formalmente incumbidas da definição de políticas, da tomada de decisões públicas e da prestação de serviços públicos (COSTA, 2012, p. 158). Ademais, no mesmo sentido, Rosenau estabelece a respeito da relação entre governo e governança:

[...] governança não é o mesmo que governo. Os dois conceitos refere-se a um comportamento visando um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instruídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (2000, p. 15-16)

O fenômeno da governança não guarda relação conceitual com governo, sendo institutos distintos. Governo é um dos atores que se inserem na governança, ator este que estabelece regras legais e políticas e exerce papel de alocação de recursos e controle da interação entre os atores e subsistemas, de modo a efetivar os princípios da democracia e por sua vez, a governança tem enfoque na ordenação de rumos conforme a adesão dos diversos atores que a circundam.

Uma das marcas que diferenciam governo e governança reside na questão do poder. Governo é uma forma estabelecida de exercício de poder, que pode ocorrer em diversas formas e ter por característica que suas definições e políticas continuem em prática mesmo que haja oposição. Por seu turno, a governança tem relação direta com a adesão daqueles que com ela estão envolvidos.

Portanto, os conceitos de governo e governança não se confundem, entretanto, partindo do enfoque do aspecto público e de reorganização da forma do Estado com ênfase na produtividade, gerenciamento e participação de múltiplos protagonistas, a governança se relaciona com o governo como um mecanismo que garante maior transparência, eficácia e efetividade a atividade governamental.

#### **4 A GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO DE APROXIMAÇÃO ENTRE SOCIEDADE E ESTADO**

A Constituição Federal de 1988 insere a promoção da democracia, da participação popular como um dos guias do Estado brasileiro após período marcado pelo esvaziamento da participação popular e da inexistência de um processo democrático. A partir disso, o constituinte originário, ciente da necessidade de envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão e de expressão, entendeu a necessidade de ampla participação democrática para além da eleição de seus representantes.

Nesse cenário, a governança, pautada na transparência e interação entre atores políticos e o poder público, busca promover a participação democrática como um dos seus elementos para efetivação de políticas públicas baseada nos interesses sociais e comunitários.

A importância da atuação democrática para a governança ocorre pelo direcionamento estatal para os rumos definidos pelos próprios cidadãos (formulação), participação no implemento de políticas públicas (execução) e fiscalização (controle e transparência). Nesse sentido Zadomeneco:

A participação dos cidadãos na formulação, execução e controle da gestão pública, considerados como os principais shareholders do Estado, é condição necessária para a efetivação da governança pública na atualidade. A isso pode-se somar a candente discussão sobre a qualidade das instituições e a efetividade da democracia na América Latina, na qual a atual situação social e política do Brasil ganha destaque. (2018, p. 12)

A abertura da atuação estatal com participação e fiscalização popular tem o escopo de estimular a regência responsável por parte do agente público, seja na atuação mais eficiente como também na atuação com maior respeito ao patrimônio público.

A partir do controle da gestão pública, a governança tem como instrumentos o controle do orçamento e transparência das contas públicas, o que garante o acesso aos cidadãos a atuação do poder público. Nesse sentido, com relação ao exercício do controle social:

O exercício do controle social implica na mobilização de diversos segmentos da sociedade, promovendo a articulação desta com o Estado, de modo a

## GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO DE CONVERGÊNCIA DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas. Refletir a respeito dessas observações pode contribuir para o avanço teórico e prático da governança pública como movimento emergente e fundamental para a execução do papel do Estado demandado no século XXI (ZADOMENECO, 2018, p.15)

A participação da sociedade no controle da gestão pública requer articulações de diferentes níveis e tem como resultado o fortalecimento das instituições democráticas, uma vez que o envolvimento dos cidadãos nos processos significa a efetivação da democracia e controle popular.

A participação popular, além de atuar no ciclo de políticas públicas e controle de tais políticas, é forma de maior integralização do indivíduo na sociedade e no Estado, uma vez que a partir de um modelo de governança democrática pautada na participação dos cidadãos, o Estado assume a característica de ser permeabilizado pela sociedade. Novelli pautava a relação entre governança e democracia da seguinte forma:

Os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas tornam-se mais eficientes na medida em que estas políticas alcançam maior sustentabilidade política e legitimidade  
As estratégias governamentais para uma governança eficiente tornam o Estado mais permeável à influência da sociedade, seja pela participação direta, seja pela representação (2006, p. 82).

Assim, a governança tem como um de seus elementos a promoção da democracia por meio da participação dos cidadãos, e por consequência, tal participação tem o reflexo de garantir legitimidade e sustentabilidade as políticas adotadas por governos. Assim, a partir disso Novelli condensa três aspectos que devem ser observados para prática da boa governança, que são:

[...] a responsabilização dos agentes públicos por suas ações; transparência das ações e informações disponibilizadas aos seus cidadãos; e a abertura dos governos para escutar a opinião dos cidadãos e das empresas e considerá-la na formação de políticas públicas (2006, p.84)

Tais aspectos são essenciais para estabelecer a boa governança, bem como práticas que devem ser pautadas no desenvolvimento de atividades estatais tendo por base o escopo de promoção e ação conforme os preceitos da governança.

A participação popular promovida pela governança, aproxima a atuação estatal da sociedade por meio de diversas formas de participação, seja ela direta (votações e escolhas) ou por meio de representação (conselhos). Tratando da relação Estado-sociedade a partir da ótica da governança, Kisser e Heidemann pontuam:

O Estado deixa de ser uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional. Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem

## GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO DE CONVERGÊNCIA DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos. Por isso, a governança prescreve uma lógica de gestão tanto para uma organização quanto para um setor e é usada como conceito-chave para vários tipos de atividades coordenadas. Na verdade, determinadas formas de governança ainda são típicas para certos campos de atuação, como, por exemplo, a hierarquia para o Estado e o mercado para a iniciativa privada. Mas estudos empíricos demonstram que, no ínterim, surgiram arranjos institucionais nos quais transparece um *mix* de governança. Esse *mix* caracteriza-se por estruturas mistas, ou híbridas, em que atuam diferentes mecanismos de gestão (controle hierárquico, concorrência, confiança e solidariedade). Seguindo essa tese, as formas coletivas de atuação na sociedade podem ser melhor compreendidas dessa forma do que pelo conceito tradicional de Estado ou pelo conceito de sistema de governo. Para essa perspectiva, é decisiva a transição do Estado gestor (hierárquico), com ingerência na sociedade, para o Estado cooperativo, que atua em conjunto com a sociedade e as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas. (2006, p. 485-486).

A governança é meio para a mudança de concepção de um Estado alheio a sociedade, que atua como figura distinta e sem conexão com seus cidadãos, definindo políticas e atuações que não guardam necessariamente espelhamento com as necessidades de grupos ou da sociedade. Ou seja, trata-se da ressignificação de um Estado que se encontra em um nível diverso daqueles que influencia para um Estado que se insere no mesmo âmbito de seus administrados.

Dentre suas capacidades, a governança, traz a observação do Estado para aspectos sociais e fiscais de forma que a ação governamental passa a ocorrer não de forma isolada, conforme um ciclo de política pública definida unilateralmente por agentes políticos, mas sim conforme a participação de outros atores que não tem necessariamente relação direta com o governo, nesse sentido:

Por meio da participação popular na vida cívica, os planos de desenvolvimento local não se centralizam exclusivamente nas mãos do Estado, já que os atores sociais existentes no espaço coordenam livres iniciativas, fruto da expressão política inerente ao ser humano, para buscar a satisfação de suas necessidades. (LACERDA; SILVA, 2019, p. 16.292)

O escopo de atuação da governança deve ser de modo a garantir a participação de diferentes atores que por meio desse elo entre o Estado e sociedade. Assim, novas políticas, que não estavam sob a observação do Estado, podem ser ressaltadas de forma a ocorrer a inserção no ciclo de políticas públicas:

Assim, a participação popular preconiza um meio de suscitar as necessidades coletivas a partir do povo, para que por meio dela, o Estado possa promover intervenções equânimes, ampliando o acesso das pessoas aos seus direitos. Contudo, ela depende diretamente do grau de conscientização democrática, engajamento e organização da comunidade em posicionar-se como agente indutor de transformações sociais. (LACERDA; SILVA, 2019, p. 16.293)

A promoção da participação popular provoca a identificação entre a população e o Estado, uma vez que a atividade estatal passa a ser pautada em problemáticas que envolvem o cotidiano da população e o envolvimento com a atividade estatal faz surtir efeitos para além da participação como é o caso da ideia de comunidade, uma vez que há o alinhamento entre administradores e administrados.

Embora a participação popular e sua influência na tomada de decisões pelo Estado seja de suma importância, não se deve descartar as assimetrias que podem ocorrer nessa relação entre Estado, sociedade por meio da participação popular.

A participação popular pode ocorrer por meio de instrumentos organizados e institucionalizados como orçamento participativo, audiências públicas, participação de pesquisas, entre outras. Mas, para além dessa forma, a participação popular pode ocorrer também por meio de reuniões de comunidade e manifestações.

Nesse cenário, ao se tratar das diversas formas de participação popular, identifica-se possíveis assimetrias existentes na participação dos diferentes atores da sociedade. Sobre as assimetrias, Roberto Dutra Torres assevera:

As relações de poder informais visadas pelo conceito de governança referem-se especialmente aos vínculos seletivos e particularistas que se criam entre a administração e setores do público de cidadãos, sobretudo setores bem organizados. Como as organizações de interesse (as quais nem sempre se apresentem enquanto tal) são o meio mais importante de exercício do poder informal sobre a administração, o público, no espaço do poder informal, acaba se segmentando entre um setor organizado e outro setor não organizado. Isto, por sua vez, como a literatura sobre corporativismo e cidadania tem demonstrado para o caso brasileiro, resulta em enormes e estáveis assimetrias de poder, as quais, ao serem replicadas e reforçadas nas chances de influenciar a produção de decisões coletivamente vinculantes, podem até mesmo levar a uma exclusão política estável do segmento pouco ou nada organizado do público de cidadãos. (2016, p. 164)

Embora a governança busque envolver atores na sociedade e na tomada de decisões e mesmo que existam instrumentos que visam manter tais manifestações simétricas, há um cenário de assimetria, cenário este, que organizações de interesse assumem o protagonismo da participação popular na relação entre sociedade-Estado.

Na governança a partir do enfoque democrático, a participação popular ocupa função central, uma vez que é por meio dessa atuação que será possível haver a efetivação da democracia no Estado e influência na administração pública na formação dos ciclos de políticas públicas. Da mesma forma que tal participação é capaz de influenciar no Estado, também é capaz de aproximar sociedade e Estado por meio da identificação de mesmos preceitos e conhecimento acerca da realidade social, possibilitando assim maior adesão e legitimidade de

decisões estatais que envolvem a sociedade. Porém, a governança deve buscar, dentro da participação popular, formas de garantir que as manifestações populares tenham as mesmas oportunidades e adesão perante o Estado, evitando assimetrias nas relações do poder informal.

## 5 CONCLUSÃO

Ao se tratar de governança primeiramente depara-se com a situação de um termo de complexa conceituação e não há um conceito único, mas sim uma multiplicidade de conceitos que podem influenciar diretamente nos efeitos daquilo que se trata a governança e seus efeitos.

Embora não haja a conceituação uniforme de governança, o termo não se confunde com governo, uma vez que governo é um dos atores da governança e está em uma dimensão relacional nas ligações que estabelece entre o governo e o ambiente que está inserido.

É possível considerar que a governança, no contexto de um Estado democrático, busca, além do estabelecimento de procedimentos e verificação de resultados por meio da transparência e accountability, a participação popular.

A partir do foco do estudo que é a relação entre governança, participação popular e a permeabilidade do estado na sociedade, conclui-se que a governança figura como um dos instrumentos essenciais no aumento da relação entre Estado-sociedade, uma vez que no Estado democrático, a governança deve pautar-se na promoção do aumento da pluralidade, nesse caso, da participação popular.

O aumento da participação popular, promovida por meio da governança, tem a condição de criar um elo entre Estado e sociedade, uma vez que o Estado deixa de ser um ator isolado, alheio a pautas da sociedade e torna-se parte dos fatos que envolvem os atores sociais, além de se submeter ao controle social.

De um lado a participação popular influencia na construção dos ciclos de políticas públicas, implementação e execução de tais políticas e, de outro lado, provoca uma relação de identidade entre Estado e população.

A partir dessa influência da sociedade em suas decisões, o Estado passa a ter a possibilidade de infiltrar-se na sociedade, uma vez que passa a ser parte do ambiente que administra pela formação de uma agenda política que tenha relação com anseios e buscas sociais, permitindo que decisões do poder público ganhem maior legitimidade e adesão no contexto social.

O estudo demonstra que a governança tem por foco a manifestação popular do poder informal, que difere do poder formal que é aquele exercido por meio do voto e da escolha de

representantes em um contexto normatizado. Tal poder informal pode ser afetado pela assimetria nas manifestações populares, onde determinadas organizações ganham o protagonismo por serem aparelhadas, cabendo aos instrumentos de governança minimizar tais efeitos.

Portanto, a governança é um dos elementos de grande relevância na organização estatal, uma vez se molda a realidade daquele Estado e quando se insere no Estado Democrático de Direito tem entre suas funções garantir a transparência, a prestação de contas e participação popular. É a partir de uma política de governança consolidada que é possível ampliar a democratização por meio da influência nas decisões do Estado e por meio de seus instrumentos fiscalizar a atuação estatal e exercer controle social.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTINHO, S. M. *A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a “governança” do Estado: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013*. 2013. 179 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, Disponível em: <https://bit.ly/3k1IbQ8>. Acesso em: 08 jul. 2021.

COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em portugal*. 2012. 601 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3jonMWO>. Acesso em: 22 maio 2021.

GAETANI, Francisco. Prefácio do Presidente da Enap. In: OLSEN, Johan. *Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. Brasília: Enap, 2018. p. 7-10. Disponível em: <https://bit.ly/3hmpl6I>. Acesso em: 01 maio 2021.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, June 2006. Available from <https://bit.ly/2SOMIvz>. Acesso em 08 maio 2021 <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>.

LACERDA, Laís Bezerra Nascimento; SILVA, Cleomacio Miguel. Participação popular no contexto da governança local. *Brazilian Journal of Development*, [S.L.], v. 5, n. 9, p. 16284-16296, 2019. Brazilian Journal of Development. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv5n9-181>.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria. *Governança Pública: aspectos essenciais*.

Curitiba: Editora UTFPR, 2016. p. 135-194. Disponível em: <https://bit.ly/3uDUO8g>. Acesso em: 04 maio 2021.

NOHARA, Irene. *Governança Pública*. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3uRMsdn>. Acesso em: 28 abr. 2021.

OLSEN, Johan. *Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. Brasília: Enap, 2018. 327 p. Disponível em: <https://bit.ly/3hmpl6I>. Acesso em: 01 maio 2021.

ROSENAU, James N.. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In:

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança Sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UNB, 2000. p. 11-46. Disponível em: <https://bit.ly/3uEonGx>. Acesso em: 05 maio 2021.

SERAFIM, Elisio; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; ALLEDI, Cid. HISTÓRICO E FUNDAMENTOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA: contribuições para a sustentabilidade das organizações. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 6., 2010, Niterói, RJ. *Anais Congresso Nacional de Excelência em Gestão*. 2010. p. 1-21. Disponível em: <https://bit.ly/3nUrtnf>. Acesso em: 02 maio 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, out/dez 2019.

TORRES, Roberto Dutra. Governabilidade, governança e poder informal: Um problema central de sociologia política. *Civitas, Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, mar. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2Q8azFg>. Acesso em 11 May 2021. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.1.19581>.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 48, n. 167, p. 228-253, mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/33yyOQ7> Acesso em 11 maio 2021. <https://doi.org/10.1590/198053144800>.

ZANDOMENECO, Hebert Etges. *Democracia e Governança Pública: instrumentos legais para o controle popular da gestão pública no Brasil*. 2018. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3uzqfQZ>. Acesso em: 01 maio 2021.