



REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO PODER LOCAL: A ARTE DE GOVERNAR COMPARTILHADA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Daniela Arguilar Camargo¹

RESUMO: A governança democrática é uma nova arte de governar no espaço local, tendo como objetivo a organização e ação da sociedade resultando na promoção do desenvolvimento humano. Emerge das interações entre governo, agentes de mercado e atores sociais, que coordenam e promovem ações de inclusão social, e ampliam a participação da sociedade nos processos decisórios que possuem como matéria políticas públicas. Implica em um envolvimento dos cidadãos na solução dos enfrentamentos sociais, em revalorizar a política democrática juntamente com o papel representativo do governo e a fundamental transparência e prestação de contas. Levando em consideração o contexto das cidades brasileiras que são marcadas por desigualdades, novas necessidades sociais e escassez de recursos, a governança democrática vem como um modo de organização dos novos desafios. Partindo desse pressuposto, a governança democrática é vinculada a democracia e não importa somente em representar os cidadãos, mas sim na participação ativa dos mesmos, para uma possível construção da cidade que é voltada ao desenvolvimento humano. Diante disso, trata-se de uma reflexão a cerca da governança democrática no poder local, como fundamental para o desenvolvimento humano, concretização de direitos e nos processos decisórios de implementação de políticas públicas voltadas e para a sociedade, sendo que a mesma venha a participar na busca pela solução de conflitos entre determinadas matérias que envolvam os direitos sociais. Ao final, fazendo-se de forma fundamental a participação cidadã nos processos decisórios, realizando-se assim uma arte de governar compartilhada entre o Estado e a sociedade, uma governança democrática.

PALAVRAS – CHAVE: Governança democrática. Poder local. Políticas públicas.

¹ Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - Conceito Capes 5, na linha de pesquisa Políticas Públicas de inclusão social; e Pós Graduanda em Direito Tributário e em Planejamento Tributário pela Escola Superior da Magistratura Federal e Universidade do Norte do Paraná. Integrante Sub-Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas (CNPQ). Email: danielacamargo68@gmail.com

ABSTRACT: Democratic governance is a new art of governing in the local space, with the objective of organization and action of society resulting in the promotion of human development. Emerges from the interactions between government, market agents and social actors, who coordinate and promote social inclusion actions, and expand the participation of society in decision-making processes that have as public policy matter. It implies a citizen involvement in solving social confrontations in revalue democratic politics along with the representative role of government and the fundamental transparency and accountability. Taking into account the context of the Brazilian cities that are marked by inequalities, new social needs and scarce resources, democratic governance comes as a mode of organization of the new challenges. Based on this assumption, democratic governance is linked to democracy and not only matters to represent the citizens, but the active participation of the same, for a possible construction of the city that is geared to human development. Therefore, it is a reflection about democratic governance in local government as a key to human development, realization of rights and decision-making processes of implementing public policies and society, and that it will participate in the search for the solution of conflicts between certain matters involving social rights. At the end, becoming fundamentally citizen participation in decision-making, thus realizing it is an art of governing shared between the state and society, a democratic governance.

KEY WORDS: Democratic governance. Local power. Public policy.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A governança democrática é tratada como forma de participação da sociedade em processos decisórios onde a matéria a eles relacionada são direitos sociais que se efetivam por meio de políticas públicas. A matéria é colocada em pauta e a sociedade pode vir a ajudar na escolha do melhor direcionamento de determinada política pública a ser implantada nos municípios. Governar democraticamente é uma arte que vem sendo pouco estudada, e seu objetivo central é a organização da sociedade e a sua participação como forma de desenvolvimento humano.

Da mesma forma, surgindo na atualidade, esta governança está atrelada a crise do governo que é provedor e gestor de recursos, e o que vem a caracterizar é a gestão de interdependências e gestão relacional, baseando-se em técnicas, instrumentos e processos que visam alcançar o compartilhamento do desenvolvimento humano no espaço local. Governar democraticamente no espaço local emerge das relações do governo com os agentes de mercado e atores sociais, que promovem e coordenam ações de inclusão social, ampliando a participação da sociedade.

A participação da sociedade nos processos decisórios, ou a colaboração dos cidadãos na gestão dos municípios, é realizada por meio de votações com cunho não obrigatório, e elas acontecem com pouca frequência em determinados municípios do Brasil, e é dessa forma de governança em que os enfrentamentos sociais são debatidos pela sociedade, elencando dentre muitos, o mais urgente ou necessário de acordo com ela.

Diferente do modelo burocrático em que o papel do político é ser o representante do eleitorado, no modelo democrático ele possui um desempenho de líder da construção social. Em contrapartida, quanto ao papel do cidadão, no primeiro modelo ele é tido como peticionário frente ao administrativo, já quando ao segundo, torna-se um demandante ativo, que é cooperador e cooresponsável com o representante eleitoral.

A forma de governar democraticamente está ligada ao modo de governo relacional ou também chamado de governo em rede, pois a sua finalidade é a construção do desenvolvimento humano junto com os cidadãos. Assim, a cooperação entre os atores, agentes e participação cidadã é considerada como uma função estrutural de governo na chamada sociedade-rede.

Em decorrência disso, e em virtude da constatação do aumento das necessidades sociais, que podem vir a ficar sem solução ou até mesmo deixadas de lado, tendo em vista a escassez de recursos e o aumento da demanda, o governo enfrenta a uma necessidade de busca por uma melhor organização, e é dessa forma que a governança democrática surge como uma nova arte de governar, enfrentando os desafios e necessidades condicionando o desenvolvimento e progresso da sociedade.

Pelo exposto, torna-se essa questão de governança democrática, uma forma de governar que merece ser estudada, tendo em vista o atual cenário econômico e

político, que passa por uma crise, pois o valor de uma governança está em ofertar um modelo de sistema de organização, permitindo compreender os processos da mudança na arte de governar, e na elaboração de um referencial sob o sociedade e Estado.

2 CONCEITUAÇÃO E DESDOBRAMENTOS DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

A governança se traduz em fenômeno abrangente entre as instituições governamentais, implicando nos mecanismos informais, que possuem um caráter não governamental, fazendo com que o representante, dentro de sua área de atuação, realize uma determinada conduta, satisfazendo as necessidades e respondendo as demandas, entende Rosenau (2000).

Surgindo, de acordo com Bevir (2010 p. 106), a governança emerge da crise do Estado modernista, desafiando a burocracia, Estado de Bem Estar Social, percebidas nos termos da conceituação da economia de racionalidade.

A governança surgiu em grande parte devido a uma crise no Estado modernista. As super-simplificações abundarão em qualquer tentativa de diferenciar a pleora de ideias que alimentam as narrativas a respeito da crise do Estado no final do século XX; no entanto, uma forma de aproximação dessas narrativas é percebê-las como incorporando diferentes análises modernistas. Algumas narrativas da crise do Estado desafiaram a burocracia, o corporativismo e o Estado de Bem Estar Social em termos do conceito econômico de racionalidade.

Nesse sentido é que Bevir (2010) dispõe que é de acordo com essa racionalidade, que os cidadãos começam a manifestar interesse nas políticas de bem estar que os beneficiam; da mesma forma os políticos, como atores racionais, aumentam os interesses eleitorais, promovendo formas de obter votos dos cidadãos racionais.

Sendo assim, a governança não é um ato isolado da sociedade, que busca espaços na participação, compreendendo uma ação conjunta do Estado com a sociedade, buscando soluções para os problemas comuns. No ramo do Direito, a governança está atrelada a participação dos cidadãos nas questões políticas e sociais, procurando estabelecer normas para a efetivação da participação. A governança é relativa aos meios que veem a ser utilizados com a finalidade de produção de resultados com eficácia.

Da mesma forma, complementa Soares e Godin (2002 p. 68), um novo entendimento sobre democracia, enfatizando a participação popular, juntamente com o auxílio dos governantes, se faz necessário.

Uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais (cuja composição varia de acordo com a orientação político-ideológica dos governantes e com a cultura política de cada localidade). As duas primeiras características são estreitamente correlacionadas, uma vez que só é possível adotar uma visão estratégica na administração pública quando se consegue superar as pressões – oriundas não só da classe política tradicional como da própria população [...].

Vinculando-se a conceituação de governança com a democracia, verifica-se, de acordo com Arns (2010 p.5), que nos anos 1970 e 1980 emergiram e se fortaleceram os movimentos sociais, ocasionou-se disputas políticas, impondo um maior diálogo entre governo e sociedade na resolução dos conflitos, consolidando-se novos atores no cenário político, onde constata-se que a vontade de interação entre Estado e Sociedade.

Para entendermos o que é e como surge o conceito de governança democrática é necessário retroagirmos no tempo, pois as décadas de 70 e 80 do século passado foram o palco em que surgiram e se fortaleceram novos movimentos sociais, se consolidando como novos atores no cenário político do país (ONGs, Movimentos Sociais, Movimento sindical, Comunidades Eclesiais de Base etc.). Foi um período de intensas disputas políticas que cristalizou comportamentos e práticas políticas dentro dos órgãos de governo e dentro das organizações da sociedade civil, principalmente nos movimentos populares.

Com esse cenário é que surge a governança democrática, como meio de aproximação dos cidadãos com o Estado, como uma forma de compartilhar o poder, de apoio da sociedade perante as questões sociais. E nesse mesmo sentido, a busca pela efetivação de seus direitos, a procura pela participação nas decisões, fica a partir de agora evidenciada. Sendo peça fundamental a participação da sociedade, buscando a melhoria de vida e concretização de direitos, marcada por uma dimensão conservadora, que impede a crítica do poder com a transformação social. Junior (2001 p. 62) sustenta que,

Por fim, a noção de governança está marcada por uma dimensão normativa conservadora que impede uma compreensão crítica das relações de poder na perspectiva da transformação das relações sociais. Ao nosso ver, essa dimensão se expressa fortemente na formulação de bom governo ou *good governance* relacionada a capacidade governativa e as condições de eficiência do Estado, no contexto de implementação das reformas neoliberais.

O surgimento da governança democrática está nas teorias e reformas em que a sociedade concebeu a crise do Estado, e dessa forma responderam a ela, de forma que essas teorias e também reformas rejeitaram o conhecimento técnico do Pós II Guerra Mundial, Bevir (2010).

No Brasil a governança ganha destaque com a reforma do Estado, proposto por Fernando Henrique Cardoso. Na compreensão de Ckagnazaroff (2009 p. 28) requer-se que o Estado torne-se mais flexível, descentralizando funções e ampliando o numero de atores participantes, não descuidando dos meios de controle, fortalecendo assim o governo local.

No Brasil, como salientado anteriormente, o conceito de governança vem ganhando atenção a partir da proposta de reforma do aparelho de Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso, como também do processo de reforma municipal (SANTOS JÚNIOR, 2003: 35). Um dos aspectos desta reforma se refere à municipalização e ao fortalecimento do governo local. A partir desse processo, tem se estabelecido novos formatos de relação entre governo local e sociedade.

Por conseguinte, se compreende por governança democrática o cumprimento e aceitação, por parte da sociedade e seus atores, dos regulamentos e processos de resolução de conflitos. Para Esteve (2009, p. 07),

A governança gere as relações entre os atores para tomar decisões sobre a cidade e desenvolver projetos complexos com a colaboração interinstitucional, público-privada ou envolvimento dos cidadãos. É, portanto, um termo não qualificativo no sentido de que se refere a um mecanismo de gestão governamental.

Ainda, se deve ter o cuidado ao relacionar a forma de governo racional-legal e relacional; o primeiro tem o objetivo de garantir o funcionamento do mercado, e sua função é normativa e legal, sendo que as demais funções estão em segundo plano; já quanto o governo relacional, é aquele tratado como sociedade do conhecimento e seu objetivo é o melhoramento da capacidade de organizar uma sociedade e o desenvolvimento humano, sendo que a função é somente relacional.

Dito isso, verifica-se que a governança deve ser tratada como o modo de governar do dito governo relacional, em virtude desta assumir papel principal a outra, adequando-se a nova sociedade do conhecimento, este é o entendimento de Esteve (2009, p. 37).

A governança, portanto, vai implicar, de uma forma concreta, a reestruturação global da maneira de governar de um governo local. Na governança existem as dimensões da gestão de recursos e da normativo-

legal, mas estas se reestruturam a partir da priorização da função relacional do governo, isto é, da participação cidadã, da cooperação com a sociedade civil e da colaboração intergovernamental.

Assim, torna-se uma maneira de governar que, diga-se novamente, emerge na atualidade com a crise do governo provedor e gestor de recursos, caracterizando a gestão relacional, baseando-se em técnicas de construção de compartilhamento do desenvolvimento humano no espaço local. E de acordo com Inneraty (2006), a finalidade desse modelo é “a colaboração entre o governo e a sociedade civil para a regulação dos assuntos coletivos com critérios de interesse público”.

Quanto aos modos de governar, Esteve (2009) explica que, nos três modelos, burocrático, gerencial e governança, a função ou dimensão estruturante da atividade do governo é diferente em cada um, no primeiro é normativo e legal sendo que a gestão é realizada por procedimentos e o papel é peticionário administrativo; e político, representante do eleitorado.

Ainda conforme o autor, no modo gerencial, a função estruturante é realizada por meio da prestação e gestão Infraestruturas e serviços, e essa estáo é realizada por meio de produtividade ou resultados; o papel do cidadão é de demandante passivo e o político é de eleito.

No terceiro modo, temos o da governança, cuja função estruturante é relacional, a gestão é feita por redes sociais ou relacional, construindo coletivamente o desenvolvimento humano; ao papel do cidadão é de demandante ativo, participante dos processos decisórios; e o político organizador coletivo, líder da organização social.

De acordo com Ballesteros (2012 p. 7) num viés político, a governança vem atrelada na reformulação das relações entre os cidadãos e o Estado, e administrativo, quando questiona-se a forma em que o Estado conduz essa relação.

O que o conceito de governança propõem é, pelo aspecto político, a reformulação do entendimento das relações entre Estado e sociedade, não mais vistos como antagônicos ou excludentes, mas, ao contrário, com interdependentes e mutuamente vinculados; e pelo aspecto administrativo, o questionamento da forma pela qual o Estado vem conduzindo esta relação com a sociedade com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas e à gestão de um sistema capaz de atender as demandas sociais.

O modo de governar em debate é o de governança, e dessa forma, Arns (2010) entende que ao se provocar a Governança, para que aconteça, criam-se condições para que sejam questionados valores, práticas e comportamentos que

operam no espaço local e condicionam a vida política, abrindo espaço para o novo. Busca-se uma aprendizagem entre os atores sociais e lideranças, na escala municipal, para que se aplique o modo de governança democrático com maior eficácia.

No governo local, ou seja, nos municípios ou regiões menores a governança democrática é melhor estabelecida, sendo que seria uma forma de incrementar o papel dos governos locais, esse é o entendimento de Esteve (2009, p. 55).

O governo local, por sua proximidade com as relações que se estabelecem entre os atores no território, pode gerir melhor a complexidade social. Mas isso tampouco significa que venha a ocorrer, mas simplesmente que, de um ponto de vista racional, existem condições para que haja um incremento do papel dos governos locais. Se vão conseguir ou não, vai depender, fundamentalmente, de sua ação prévia, de que sejam capazes de abrir espaços como organizadores da coletividade, e dos êxitos que alcancem no desenvolvimento humano nos territórios em que abram os espaços mencionados.

A participação da sociedade é fundamental, sem ela não é possível aplicar esse modo de governança democrática, porque estes se tornam representantes legitimados para compartilhar a governança local. Nesse contexto, é que mostra-se o compartilhamento do poder com o povo, a permissão de que os mesmos decidam por um melhor resultado na concretização dos seus direitos. Nessa senda, conforme o entendimento de Arns (2010 p.7).

A participação social possibilita aos atores sociais e agentes econômicos incorporarem a sabedoria e o conhecimento popular e empresarial na formulação das respostas e nos mecanismos (meios e modos) de implementação de ações que buscam a resolução de problemas e a melhoria da qualidade de vida do território, bem como valoriza os governos locais como representantes legítimos para liderarem, de forma compartilhada, a governança nos territórios.

Diante disso, reflete-se nas questões sobre a governança democrática no poder local, tendo em vista que na atualidade, com o aumento das necessidades sociais e a escassez de recursos, o governo passa a enfrentar uma necessidade urgente de busca por uma melhor organização, o que se daria por meio da governança democrática.

3 REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO PODER LOCAL

A governança democrática é a interação entre instituições governamentais, agentes de mercado e atores sociais que venham a promover ações de inclusão

social e ampliem a participação da sociedade nos processos decisórios que tratem de políticas públicas (Junior 2001). Da mesma forma, Westendorff (2002 p. 187) nos traz que a busca pela democracia por parte dos cidadãos, para que se efetivem seus direitos, deve ser o papel da sociedade, sendo isso além de democrático, um ato político.

Um papel crucial para a sociedade civil, e especialmente para as organizações populares, é, portanto, lembrar constantemente aos que tem menos voz na sociedade de que conquistar seus direitos a uma vida decente é exequível, e manter neles vivas a capacidade e a vontade de exigir esses direitos de seus governantes. Isso é um ato político. É a busca pela democracia.

Para a construção e ampliação do poder local, é necessária a participação dos cidadãos, de forma compartilhada e cooperativa com o ente federado, tanto nas questões sociais como políticas urbanas, assim como já reafirmado anteriormente, o compartilhamento do poder dá ao cidadão a capacidade de influir sobre determinado destino de recurso, por exemplo, visando sempre uma maior qualidade de vida e de desenvolvimento humano. De acordo com Neto e Araújo (2002 p. 56).

Reconstruir o sentido de cidade (e de cidadania), ampliar o sentimento de pertencimento a um “local” (com uma história, um conjunto de valores etc.) – numa época de globalização ativa, de perda de consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências homogeneizadoras e massificantes – pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social.

No mesmo sentido, os objetivos de um bom governo democrático, estão relacionados com a participação e deliberação dos cidadãos, com a colaboração intermunicipal e regional, adentrando assim na conceituação de desenvolvimento humano, uma das finalidades da governança democrática, sendo que este envolve o capital ético e social, atendendo os fins para o bem comum.

A participação cidadã, segundo Esteve (2009 p. 75), é uma técnica de apoio da sociedade para com as políticas públicas, baseando-se em procedimentos que venham a gerar colaboração e responsabilidade cidadã, legitimando os objetivos da cidade. No mesmo sentido, por meio dela que podem atuar nos processos decisórios em que tenham como matéria, políticas públicas, que envolvam os direitos sociais.

Técnicas de participação cidadã e apoio social às políticas públicas. Das estratégias de participação deve-se passar à participação como estratégia para fortalecer a capacidade de organização e ação. Das inúmeras técnicas de participação, na área da gestão relacional, são especialmente úteis as

que: (1) se baseiam em procedimentos claros e simples, com finalidades precisas que facilitam a expressão de ideias e desafios sobre um tema ou assunto e, naturalmente, impedem que se prolonguem eternamente os debates. Participação é método e organização. Do contrário, a participação se reduz a poucos participantes, pouco reflexivos, dado que seu interesse é menos convencer do que se impor pelo cansaço; (2) ajudem a gerar confiança, colaboração e responsabilidade cidadã nos acordos realizados; (3) permitam legitimar objetivos e projetos da cidade e obter um importante apoio da cidadania aos mesmos.

Tais técnicas descritas pelo autor dizem respeito à participação social na gestão relacional, instrumento de governança, que possui não apenas um enfoque social, mas sim no modo de governar. As técnicas fazem dela uma forma de dar eficácia ao desenvolvimento humano, transformando métodos, renovando a gestão nas relações sociais.

Nas palavras de Soares e Godin (2002), a participação cidadã tornou-se hemogênia na política brasileira, deixando de ser uma herança dos partidos de esquerda e movimento sociais e vem a ser incluída nas propostas de planejamento das cidades por parte dos governos locais.

Salienta-se que nos municípios brasileiros, o executivo é representado pelos prefeitos, vice-prefeitos, já quando ao legislativo é exercido pelas câmaras municipais, compostas pelos vereadores, ambos são eleitos pelo voto direto e secreto, previstos constitucionalmente três institutos: plebiscito, referendo e iniciativa popular, sendo que além desses é previsto também a participação dos cidadãos na gestão de políticas sociais, assim contempla Junior (2001).

Na governança, é necessária à compreensão dos atores sociais em determinados contextos, na análise de conflitos partindo das diferentes perspectivas, pois se tornam uma condição necessária, porém insuficiente para o desenvolvimento da governança.

Da mesma forma, a perspectiva de melhoria de vida por parte dos cidadãos, não cabe somente ao Estado, e sim ao conjunto. Sendo que o Estado assume o papel de regulador, na produção de determinados serviços sociais, seja nos níveis estaduais como municipais. Cohn (2012 p. 145-146) entende que é aqui que surge a descentralização e a função do poder local na construção da sociedade.

É nesse contexto que emerge o tema da descentralização e o papel do poder local no processo de construção de uma sociedade mais justa e democrática. A literatura sobre o tema registra que ele tende a emergir em conjunturas de transição e consolidação democráticas e a submergir nos períodos autoritários e ditatoriais. E no geral liderada por setores progressistas da sociedade, essa emergência do tema em acompanhada

da priorização da criação de novos espaços institucionais de participação social com poder deliberativo, entendida como estratégia política que, além de possibilitar maior eficiência da gestão pública, amplia as oportunidades de acesso ao poder de novos sujeitos sociais.

A descentralização nos municípios é utilizada para designar processos de municipalização política e descentralização administrativa, tendo uma maior atribuição nas competências e recursos dos municípios. Por meio dela temos o papel ativo dos municípios nos processos de desenvolvimento local, de acordo com Junior (2001). Com a descentralização, a institucionalidade democrática, que se refere ao sistema legal no plano nacional, quando se tem o exercício efetivo da cidadania, atrelou a ele a dinâmica democrática municipal.

A partir do entendimento de governança democrática, sustenta Junior (2001 p. 95), que os municípios têm inovado na intermediação do governo com a sociedade civil, estabelecendo canais de representação de interesses dos cidadãos.

E aqui também percebemos que os municípios brasileiros tem inovado e se diferenciado ente si quando a instituição de arenas de intermediação entre governo e sociedade civil, traduzida em canais de participação dos cidadãos na vida política e social possibilitando o alargamento da esfera pública local.

Afirma ainda o autor, Junior (2001) que um dos principais problemas da democracia pode estar relacionada ao entrelaçamento do sistema legal para com os municípios, tendo em vista a fragilidade dos mecanismos locais de garantia de direitos e devido as desigualdades sociais, o que vem a impedir a instauração do modelo de governança democrática.

Também é o entendimento de Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) que a realidade dos municípios, pela fragilidade dos mecanismos locais e levando em conta também a desigualdade que bloqueia, de certa forma, a conformação de esferas públicas e participação da sociedade, incidindo na interação entre governo e sociedade.

Quando se trata de questões da governança local, dispomos de uma qualidade na relação do Estado para com a sociedade, contudo ainda vem a gerar muitas polêmicas, como explica Junior, Azevedo e Ribeiro (2004 p. 64).

Nos debates sobre governança local destaca-se uma ideia central: a de que existe uma nova qualidade nas relações polo/governo dada pelas virtualidades atribuídas a esfera pública, porque esta esfera insere representantes da sociedade civil organizada nos locais onde se discutem e produzem políticas públicas. Mas a relação dessas novas esferas com o sistema político propriamente dito ainda é cercada de muitas polêmicas.

Isso reflete, na prática, nas diferentes concepções e atribuições nomeadas aos conselhos gestores e aos conselhos de representantes, por exemplo.

Na compreensão de Esteve (2009), voltando ao modelo gerencial de governar, diga-se pela gestão de interdependências que são da governança, tendo em vista a atualidade, surgem novas formas de desigualdade e pobreza, a prestação pública quando a isso se torna ineficiente, sendo que o gasto público cresce e as necessidades e desafios sociais disparam. A multiplicação de agentes implica em reposicionar o papel do governo para assegurar a qualidade e coordenação das ofertas. Assim, aduz que o novo papel do governo é de construir coletivamente a cidade.

Ainda conforme Esteve (2009 p. 114) “a democracia é básica para o desenvolvimento econômico na sociedade-rede” sendo que ela propicia a atenção das pessoas e permite o intercambio entre ideias e valores, por onde podem ser criadas prioridades de forma compartilhada, para o alcance da efetivação de maiores direitos sociais.

Para Junior (2001 p. 118) esse modelo de governança democrática, no mesmo entendimento de Esteve, incluem os cidadãos na dinâmica política, permitindo a sua participação nos processos decisórios que tratem de políticas públicas.

Em síntese, observamos que o modelo de governança democrática nos municípios requer, de um lado, cidadãos autônomos (*agency*) com oportunidades e direitos iguais. As desigualdades sociais que originam situações de “nautomia” e impossibilitam a inclusão dos cidadãos a dinâmica política são incompatíveis com nossa concepção de democracia. De outro lado é necessário um contexto social de esferas públicas mobilizadas (universos sociais caracterizados pela cultura cívica com capital social).

Contudo, Junior (2001 p. 171) ainda destaca que, mesmo possibilitando a população, a participação na decisão de uma melhor destinação de recursos a determinada área em que compreendem uma política pública, não se dá de forma total por meio dos cidadãos.

Inicialmente, somos forçados a constatar que as possibilidades de participação abertas pelo regime democrático brasileiro não são efetivamente utilizadas pela maioria da população, refratária à participação política e social, aos partidos e aos governantes. (...) Ao verificarmos que esse coletivo participa mais das atividades políticas e sociais, tem maior grau de filiação a partidos políticos, tem maior conhecimento sobre acontecimentos políticos e faz mais contato com políticos e governantes (...).

Por conseguinte, conforme já salientado e tendo em vista a participação cidadã, Santos (2004 p. 138), identifica novas exigências tanto na gestão de políticas públicas quanto na participação social, e dessa forma resultaria em uma melhor organização e formulação de alternativas que influenciariam na política e forma de gestão, essas exigências cobram dos cidadãos um posicionamento frente a diversas demandas sociais.

Portanto, a participação permanente na gestão de políticas públicas coloca novas exigências a participação, na medida em que cobra dos participantes um posicionamento que vai além da apresentação de demandas. Nesse sentido, colocam-se novas organizações sociais são co-responsáveis pela apresentação de propostas e pela formulação de alternativas que influenciam no desenho da política e no formato da gestão.

De acordo com Esteve (2009), o governo passa a assumir um novo papel, e com ele possui uma importante política na qualidade de representante eleito: assume a forma de articulador do interesse da sociedade, conferindo os interesses legítimos dos diversos atores e setores da cidadania.

Nesta mesma senda, entende Junior (2001) que qualquer que seja o tipo de governança, ela se efetiva através de arenas, institucionalizadas ou não, na intermediação entre sociedade e governo. E quanto as diferenças dessas arenas, podem ser explicadas a partir da proporção de pessoas habilitadas a participar da controle de políticas públicas, e também nas diferenças entre culturas cívicas e esferas públicas, que criam novas possibilidades de constituição de governos locais com participação dinâmica da política municipal.

Ainda, quanto às ações do governo, Esteve (2009 p. 118), as sustenta nas finalidades de se obter um maior desenvolvimento humano, além disso, deveria ser aplicado entre os governos locais, estaduais e regionais, dando um significado mais amplo a participação da sociedade.

As ações de governo sustentadas na definição de objetivos de desenvolvimento humano, e não na prestação de serviços no território, permitem uma maior e melhor colaboração em vários níveis de multilateralismo entre governos. Isto é, entre governos locais, regionais ou estaduais ou, ainda, entre governos do mesmo nível. Dá um significado mais amplo e profundo à participação cidadã, entendida como corresponsabilização da cidadania, e não simplesmente como reivindicativa ou auxiliar das políticas públicas.

Salienta-se de acordo com isso que as desigualdades sociais trazem condições não favoráveis a participação social, desabilitando e gerando assimetrias no poder, assim como a participação social e política produz um capital social e

habilita os cidadãos na disputa em volta do exercício dos direitos de cidadania, em torno de sua própria inclusão social.

A governança democrática passa a exigir um fortalecimento na organização e representação da sociedade. A tarefa de ser construído um interesse geral a partir de um interesse distinto dos atores sociais seria a mais efetiva, sendo que os interlocutores representariam os coletivos. A maior representatividade gera uma melhor governança, o papel da governança é determinante, baseando-se na gestão de interdependência, produzindo efetivos organizados e de melhor representação da sociedade, Esteve (2009).

Ao final, a governança democrática instituída no Brasil torna-se incompleta por meio das desigualdades sociais que veem a produzir graves restrições à inclusão e o baixo grau de participação da sociedade, que podem ser transformadas por novas e velhas práticas, em que as mudanças ocorrem no governo, a longo ou curto prazo, alterando a cultura cívica, para que haja uma busca pela participação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse estudo, procuramos entender o conceito de governança democrática e os seus desdobramentos, onde o surgimento se dá pela aproximação do Estado com a sociedade, permitindo uma forma compartilhada de poder, em que a sociedade realize um apoio em frente as questões sociais, buscando uma melhoria de vida e a concretização de seus direitos.

Nesse mesmo contexto, a participação da sociedade nos processos decisórios, em que possuem como matéria direitos sociais que se efetivam por meio de políticas públicas, é a forma de realizar a governança democrática, requerendo-se do Estado uma maior flexibilidade, descentralizando funções e ampliando o número de participantes, fortalecendo assim o governo local.

O modo de governar democraticamente é aquele que cria condições para que sejam questionados valores, práticas e comportamentos, que venham a operar no campo político, buscando-se uma aprendizagem entre os atores sociais e os governantes, na escala municipal, para que seja aplicado o modo democrático com maior eficácia. Passando-se a se refletir nas questões de governança no poder local, tendo em vista o cenário atual, com um aumento das necessidades sociais e

escassez de recursos, o governo vem a enfrentar a necessidade de uma melhor organização.

Um dos principais enfrentamentos da democracia está relacionada com o entrelaçamento do sistema legal com os municípios, pois o que vem a impedir a plena instauração desse modelo é a fragilidade dos mecanismos locais de garantia de direitos em virtude de diversos fatores, tais como a desigualdade social e baixo grau de participação social.

Os objetivos de um bom governo democrático está justamente ligado a participação cidadã, com a colaboração dos municípios e regiões, para o desenvolvimento humano e concretização de direitos, finalidade desse modelo de governo.

Então, passa-se a exigir o fortalecimento da organização das cidades, na sua gestão e na representação por parte da sociedade, participado democraticamente e ativamente nas decisões, tanto por meio da participação cidadã, como por outros mecanismos, pois a representatividade gera uma melhor governança e o seu papel é determinante, produzindo assim, efetivos organizados uma melhor representação da sociedade.

Diante do apresentado, torna-se fundamental o desenvolvimento de programas e ações voltadas para uma boa governança democrática, e com o estudo verifica-se que algumas ações seriam o enfrentamento das desigualdades sociais e na ampliação de uma maior qualidade de vida nos municípios; além do aumento da participação dos cidadãos, para que ao final se tenha uma sociedade e governos locais mais fortes, requerendo um projeto de cidades democráticas, justas.

REFERÊNCIAS

ARNS, Paulo Cesar. **Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras**. Disponível em:
<http://www.iadh.org.br/wpcontent/uploads/2012/04/Paulo_Cesar_Arns_Revisado.pdf> Acesso em: 16 de abr. 2016

BALLESTEROS, Paula K. Rodriguez. **Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no brasil**. Disponível em:
<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/695/1/C5_TP_GOVERNAN%C3%87A%20DEMOCR%C3%81TICA%20POR%20UMA%20NOVA%20PERSPECTIVA.pdf> Acesso em: 10 de abr. 2016

BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. In: Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 19, p. 103-114. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a08v19n39.pdf>> Acesso em: 02 de abr. 2016

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Reflexões sobre estratégias de governança local**. Disponível em: <<http://www.gestoesociedade.org/gestoesociedade/article/viewFile/687/705>> Acesso em 11 de abr. 2016

COHN, Amélia. **Os governos municipais e as políticas sociais**. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 2002

ESTEVE, Josep M^a Pascual. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades**. Tradução de João Carlos Vitor Garcia. Belo Horizonte: UFJF, 2009

INNERATY, Daniel. **El nuevo espacio público**. Madri: Espasa – Calpe, 2006.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan. 2001

JUNIOR, O. A. S.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In: JUNIOR, O. A. S.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004

NETO, L. G.; ARAÚJO T. B. **Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil**. In: SOARES, J. A; CACCIA-BAVA, S. Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 2002

ROSENAU, James N. **“Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”**. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Unb, 2000

SANTOS. Mauro Rego Monteiro dos. **A representação social no contexto da participação institucionalizada**. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: JUNIOR, O. A. S.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004

SOARES, J. A.; GONDIM, L. **Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local**. In: SOARES, J. A; CACCIA-BAVA, S. Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 2002

WESTENDORFF, David. **Gestão local: parcerias para a organização política urbana**. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?. Porto Alegre: UFRGS/UNESCO, 2002