

Participação e Justiça: um Ensaio Teórico sobre Governança Democrática

Governança e legitimidade em sistemas de justiça.

Marcos Leôncio Sousa Ribeiro (Academia Nacional de Polícia – ANP – Polícia Federal)

RESUMO

Diante da necessidade de resposta para a pergunta: como caracterizar a qualidade democrática da governança em sistemas de justiça? O presente trabalho aborda a governança democrática na sua dimensão da participação pública na Administração da justiça. É feita uma revisão de literatura nacional e estrangeira sobre governança, democracia, participação pública e legitimidade organizacional. O objetivo é identificar por intermédio de fundamentos teórico-conceituais tipologias de participação pública em governança democrática para aplicação em pesquisas sobre a legitimidade de sistemas de justiça, conforme as tipologias propostas por Suchman (1995). Posteriormente, futuros trabalhos poderão agregar à participação pública ora estudada as demais dimensões da governança democrática – a transparência e a prestação de contas ou “*accountability*”.

Palavras-chave: Governança; Democracia; Participação; Justiça.

Introdução

Em tempos de expressões globais como *fake News* ou notícias fraudulentas (Abboud & Campos, 2019) refletindo mundialmente no paradigma informacional (Castells, 2019) sobre verdade factual e pós-verdade no campo político, jurídico, filosófico e social (Fogarolli Filho & de Albuquerque, 2021), no Brasil, grupos de pressão e defensores de uma pauta conservadora reivindicam a adoção de medidas que questionam os sistemas de justiça representados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Embora parcela dessas medidas flertem com ideias antidemocráticas e inconstitucionais, o pano de fundo dessa discussão traz à tona o questionamento sobre a legitimidade dos sistemas de justiça no país.

De fato, há uma percepção de parte da sociedade brasileira, reunindo desde segmentos extremistas aos moderados, que o Brasil se encontra diante de uma crise de representatividade dos poderes constituídos, inclusive o judiciário, junto a essa sociedade.

O objetivo deste trabalho, portanto, é contribuir para a necessidade de resposta à pergunta: como caracterizar a qualidade democrática da governança em sistemas de justiça segundo a dimensão da participação pública?

Nesse contexto, foi feita uma revisão da literatura com o emprego de forma combinada, conjunta e alternadamente das seguintes palavras-chave em português e inglês: “governança”, “democracia”, “participação”, “redes”, “legitimidade” e “justiça”, o que resultou em 5 seções de abordagem teórica.

A primeira seção é dedicada à genealogia, ao conceito e às dimensões da governança em sua relação com a democracia contemporânea.

Na segunda seção é feita uma delimitação das dimensões da governança democrática, a fim de tratar especificamente neste ensaio da dimensão participação pública no tocante a sua conceituação e as suas tipologias.

O estudo dessas tipologias é complementado na terceira seção com a abordagem sobre a governança democrática em redes.

A quarta seção é reservada para a problemática da legitimidade nas sociedades humanas contemporâneas, abordada a partir da teoria da legitimidade e as tipologias de legitimidade de Suchman (1995).

A quinta seção traz aspectos metodológicos quanto à aplicação de Quadro teórico-conceitual das tipologias estudadas elaborado pelo autor com base na revisão da literatura nacional e estrangeira para futuras pesquisas sobre a participação pública, a governança democrática e a legitimidade em sistemas de justiça.

Governança Democrática

A genealogia da governança e sua relação com a democracia participativa por meio de uma interpretação econômica e sociológica (Bevir, 2011) sobre formas mais plurais de cidadania e dialógicas na elaboração e implementação de políticas públicas (Cheema & Maguire, 2002) possibilitam o aprofundamento do estudo da legitimidade em sistemas de justiça.

A partir de uma perspectiva histórica de como evoluiu a estrutura internacional da governança global e a necessidade de democratização de suas instituições (Chase-Dunn & Lerro, 2013) é possível verificar uma tendência mundial em considerar a participação pública como princípio organizacional básico para a legitimidade da gestão de políticas públicas, o que contemplaria também a Administração da justiça.

Isso foi observado em estudo sobre 10 experiências de participação cidadã na Europa e na América Latina, inclusive no Brasil (Milani, 2008), todavia o conservadorismo e o patrimonialismo presentes na formação da sociedade brasileira ainda são obstáculos à evolução democrática do Estado (Gomes de Pinho & dos Santos, 2015), não sendo diferente com a administração de sistemas de justiça no país.

Essa reforma democrática do Estado brasileiro requer mudanças institucional e organizacional na gestão pública através de transformação social com desenvolvimento, participação democrática, descentralização, regionalização, universalidade, isonomia e equanimidade no funcionamento da administração pública (Costa, 2010; Coelho & Nobre, 2004).

Tal evolução democrática, não está isenta de tensões sociais, requer uma articulação entre participação, representação, deliberação e associação (Lüchmann, 2012). Não deve ser compreendida sob a ótica de “gestão-resposta”, conforme conceito meramente econômico e prática comum na gestão estratégica, mas sim como “gestão-problema”, ou seja, a capacidade da gestão pública de socialmente se autoproblematizar (Justen, Neto & Garrido, 2014).

A busca de soluções possíveis para a problemática de uma gestão social de conflitos e litígios passa pela necessidade de redefinição de termos como “representação política”, “*accountability*” e “participação” no campo da teoria democrática (Gurza Lavallo & Isunza Vera, 2011), permitindo o entendimento acerca de uma governança ampliada.

Nesse contexto, a governança ampliada ou democrática é um processo em que novos caminhos, teóricos e práticos, são propostos e adotados visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais e como gerir os diferentes interesses existentes (Campos & Fracalanza, 2010). Mitigando assim o insulamento burocrático, dada a presença de sua dimensão participativa (Lotta, Oliveira & Cavalcante, 2016).

Esse conceito de governança, a administração pública não se circunscreve apenas na dimensão gerencial, mas também política (Bevir & Rhodes, 2016). A governança democrática, portanto, é o modelo de administração pública que vai além do gerencial e no qual a cidadania importa para a qualidade dos serviços públicos (Filgueiras, 2018).

Em vista disso, a governança democrática pode variar em qualidade nas seguintes dimensões: (a) transparência; (b) prestação de contas; e (c) participação (Freyburg, Skripka & Wetzell, 2007).

A transparência como dimensão da governança democrática está relacionada ao fornecimento por atores governamentais e não-governamentais de informações (Freyburg et al, 2007) tais como dados, estatísticas, documentos oficiais e estudos sobre determinado problema ou política pública, bem como acerca do processo decisório, ou seja, sobre quem toma e como são tomadas as decisões, quais as suas responsabilidades e como são escolhidos e nomeados.

Já a prestação de contas ou “*accountability*” inclui desde a noção de responsabilidade política quanto à avaliação de políticas públicas e dos respectivos processos decisórios, passando também pela responsabilidade administrativa por meio da análise sobre a conveniência e a regularidade dos atos burocráticos até aspectos relacionados com a ética e os padrões de profissionalismo exigidos no serviço público (Freyburg et al, 2007).

Por fim, a dimensão da participação objeto do presente estudo, a qual é entendida como a promoção de maior abertura na tomada de decisões, na formulação de políticas públicas e no controle de atos governamentais por meio de redes de governança caracterizadas pela cooperação setorial e a interação de uma pluralidade de atores públicos e privados segundo valores democráticos (Freyburg et al, 2007).

Participação Pública

As literaturas nacionais e estrangeiras trazem uma discussão sobre o conceito de participação pública, suas tipologias e a sua relação com a governança.

A participação pública como princípio organizacional básico amplia seu significado para dar conta de formas de participação não eleitorais. Ela diz respeito à participação de atores não-estatais na tomada de decisões e formulação de políticas governamentais. As competências concedidas a atores não-estatais vão desde a participação seletiva sem direito a voto, até a admissão total e aberta à decisão governamental e à formulação de políticas.

Ao abordar a questão da acessibilidade da tomada de decisões e políticas governamentais para os atores não-estatais, a dimensão da participação também leva em consideração o cumprimento dos princípios de transparência e prestação de contas (Freyburg et al, 2007).

Por participação pública se entende as diferentes escalas e etapas como os variados atores envolvidos na tomada de decisões participam do planejamento, intervenção, gestão, manutenção e retroalimentação desse processo e de seus resultados (Siegmund-Schultze et al, 2019).

A participação pública pode ser caracterizada como “alta”, espaços ou ambientes de participação de atores não governamentais no processo de tomada de decisão; “média”, participação de atores não governamentais conforme a discricionariedade da administração pública ou “baixa”, sem participação de atores não governamentais (Freyburg et al, 2007).

Segundo a tipologia de Arnstein (1969), a participação pública compreende ainda a “não-participação”; a participação “simbólica” que se limita a informar, consultar e conciliar os grupos envolvidos no processo de tomada de decisão e, finalmente, a participação

propriamente “ativa” da cidadania nos seus diversos níveis tais como parceria, delegação e controle pelos grupos sociais quanto ao processo de tomada de decisão.

A participação pública compreende também a necessidade de redes de políticas públicas, que são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, atuando em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (Calmon & Costa, 2013).

Isto é, existem mecanismos ou canais efetivos para a participação da sociedade civil no arranjo de plano, programa ou projeto (Pires, & de Ávila Gomide, 2015) nos quais posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais, por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos e interação estratégica (Schneider, V., 2005).

As redes “formais” se caracterizam por institucionalização e controle rigoroso, ou seja, ocorre por meio de uma rede de políticas públicas bem estruturada, que deve ser institucionalizada (Calmon & Costa, 2013), o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores.

Para isto, algumas redes estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos. Outras redes constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação.

Por outro lado, nas redes “informais”, as interações não são institucionalizadas, o controle é flexível e a integração fluida (Calmon, & Costa, 2013).

Enquanto nas redes “ausentes”, a atuação governamental é isolada da sociedade, ou seja, se caracteriza pelo insulamento burocrático (Calmon & Costa, 2013).

Diante da necessidade de uma construção coletiva de objetivos e o compromisso de superar os problemas de maneira integrada, as redes podem ser “intersectoriais” e/ou “transversais” para se obter uma visão holística e compartilhada de finalidades, objetivos, ações, indicadores e práticas articuladas.

A intersectorialidade, enquanto estratégias de ação, pressupõe valores de cooperação e parceria e a construção de redes como meio para articular atores, produzir conhecimento e intervir na realidade. Esse modelo organizacional em rede significa estabelecer um espaço de poder compartilhado e de articulação de interesses, saberes e práticas de organizações, indivíduos e grupos, sendo a rede centrada na identidade de um projeto (Menicucci, 2006).

Por sua vez, a transversalidade é uma proposta por meio da qual se busca dar respostas organizativas à necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, públicos, problemas, objetivos, etc. às tarefas da organização que não se encaixam em apenas uma das estruturas organizativas verticais. É assim um instrumento interorganizativo que se orienta a gerir, no seio da organização, um tema não contemplado explicitamente na estrutura orgânica básica, mas que exige, para seu tratamento adequado, o envolvimento de todas, ou pelo menos de várias unidades e outros atores (Menicucci, 2006).

Governança Democrática em Rede

As instituições da democracia representativa foram suplementadas por sistemas de governança que são constituídos com ênfase nas relações laterais entre redes de atores públicos, privados e da sociedade civil (Kooiman, 2003; Pierre & Peters 2000).

As novas teorias da governança, incluindo a teoria das redes, ressaltaram preocupações que se sobrepuseram à questão do desempenho do setor público (Bevir, 2011), ou seja, como

acima explicitado, adotando uma abordagem orientada ao processo de avaliar a qualidade democrática da governança (Freyburg, Skripka & Wetzel, 2007).

O conceito de governança democrática em rede é concebido como a estruturação de atores sociais que, por meio de negociações dentro de um arcabouço regulatório, contribuem para um propósito público (Denhardt & Denhardt, 2015). Isto é, a análise de rede como técnica permite a compreensão da estrutura de governança democrática (Oliveira, de Oliveira & Tavares, 2018; Bazan, 2011).

Os modelos normativos de gestão pública colaborativa inspiraram o surgimento de formas de governança de rede (Agranoff & McGuire, 2004; Sullivan & Skelcher, 2017). Trata-se de novas formas para resolver problemas de ação coletiva através das jurisdições subnacionais e supranacionais (Innes & Booher, 2003), o interesse nas possibilidades de democracia deliberativa (Dryzek, 2002), e o desenvolvimento de papéis mais ativos para os administradores públicos na resolução de problemas da comunidade (Box, 2002).

A governança da rede implica em mudança para modos de política menos formais (Skelcher 2005; Sørensen 2002), reformulando o papel dos administradores públicos, posicionando-os como atores pró ativos ao invés de funcionários com competências neutras.

O reconhecimento de que as redes de governança consistem tanto em instituições formais quanto de interações informais entre atores (Dryzek, 1996) está no centro da discussão do presente estudo. A estrutura das redes de governança pode variar tanto daquelas que são altamente integradas quanto de outras mais simples e fluidas (Milward & Provan, 1998; John, 1998).

Isso pode ser observado na pesquisa sobre em que medidas o terceiro setor e as Organizações não governamentais [ONG's] contribuem para instauração de um regime de governança democrática (Dos Santos, Mendes & Férran, 2015).

Um mapeamento sobre estudos contemporâneos em alianças e redes estratégicas, no período de 1997 a 2007, com base nos 5 periódicos melhor classificados nas categorias *Business e Management* do *Journal of Citation Report* concluiu que a literatura integrada de ambos os temas se concentra na formação de alianças e estruturas de governança (Nóbrega de Lima; Campos Filho & Alberto, 2009).

Uma pesquisa descritiva de modelo de rede multi-stakeholders sobre governança sob a ótica da função de controle dos Tribunais de Contas no Brasil concluiu que, considerando os critérios como eficiência e efetividade, os resultados alcançados são melhores quando se faz planejamento organizacional em rede de cooperação do que mediante a prática da atuação institucional isolada (Silva, Martins & Ckagnazaroff, 2013).

Nesse sentido, merecem destaques as reflexões sobre a intersetorialidade na implementação de políticas públicas mediante articulação entre instituições governamentais, não governamentais, privadas, agências de cooperação internacional e sociedade civil (Nascimento, 2010).

Isto é, a descrição e análise de arranjos institucionais e setoriais entre burocracia, agentes políticos, segmento privado e sociedade civil, cuja legitimidade social visa o incremento da capacidade do Estado brasileiro para implementação democrática de políticas públicas (Pires & Ávila Gomide, 2015).

Teoria da Legitimidade

A teoria da legitimidade remonta às ideias de contrato e de desempenho sociais entre as organizações e a sociedade em que atuam (Dias Filho, 2007; Penedo et al., 2004; Lindblom, 1994), devendo tais organizações serem sensíveis às demandas públicas para recuperarem,

manterem ou ganharem legitimidade junto ao sistema social a que pertencem (Silva & Sancovschi, 2006).

Esse entendimento de que as organizações necessitam de aceitação e credibilidade sociais (Scott et al, 2000) para gozarem de legitimidade é atribuído majoritariamente à Weber (1947; 1991) e está relacionado ao institucionalismo organizacional (Scott, 1995).

A aderência ao padrão organizacional institucionalizado, porém não significa, por si só, estarem tais organizações legitimadas, posto que a percepção de legitimidade se situa em contexto de realidade social mais amplo, ou seja, enraizada nas demandas plurais da sociedade (Berger & Luckmann, 2008; Rossoni, 2016).

Para tanto, as ações ou estratégias dessas organizações precisam estar em conformidade com as normas, valores e crenças de determinado sistema socialmente pactuado e vigente, ou seja, elas devem ser válidas, desejáveis ou apropriadas dentro das peculiaridades de seu respectivo sistema social (Suchman, 1995; 2008).

Cada uma das 4 tipologias de legitimidade propostas por Suchman (1995): legitimidade “geral”, “pragmática”, “moral” e “cognitiva” ocorrem por meio de diferentes maneiras e comportamentos organizacionais, ou seja, a legitimidade “geral” se relaciona à percepção das mudanças ocorridas no ambiente social em que atua a organização; a legitimidade “pragmática” diz respeito à rápida resposta organizacional aos interesses imediatos de seu público; a legitimidade “moral” decorre do comportamento ético da organização que se traduz na crença de que a organização promove concretamente o bem-estar social e, por última, a legitimidade “cognitiva” que é a adequação aos modelos ou aos padrões estruturais socialmente aceito como parte da realidade, por serem culturalmente necessários ou inevitáveis (Beuren, Gubiani & Soares, 2013).

A problemática da legitimidade ainda está presente nas sociedades humanas contemporâneas, ou seja, o desafio de como proceder diante da relação entre solução de conflitos, formação de consensos e o conseqüente reconhecimento da legitimidade dessas ações ora em relação às ambigüidades do liame entre a juridicidade (as limitações da normatividade e da legalidade), a política (a crise da democracia representativa e seus reflexos em sistemas de justiça) e a legitimidade organizacional (Luhmann, 1980; Faria & Warat, 1978; Bonavides, 1995).

Nesse contexto, tal desafio exige uma democracia revitalizada onde a legitimidade vai além do voto e do exclusivismo reducionista de estruturas institucionalizadas de poder (Rocha, 2006), encontrando espaços e redes para participação pública ampliada ainda que informais, envolvendo como participantes – cidadão, coletivos, instituições privadas e públicas, entes federativos, organizações não governamentais e a sociedade em geral.

Aspectos metodológicos

O objetivo da revisão de literatura realizada no presente trabalho é identificar por intermédio de fundamentos teórico-conceituais as tipologias de participação pública enquanto dimensão da governança democrática.

A partir de então, elaborar Quadro teórico-conceitual para aplicação organizacional em sistemas de justiça, visando caracterizar assim a qualidade da governança democrática nos sistemas pesquisados.

As tipologias sobre a dimensão da participação pública na governança democrática estudadas na segunda seção da revisão de literatura deste ensaio baseadas nos trabalhos sobre participação pública ou social, redes e estratégias de governança de autores nacionais e estrangeiros (Arnstein, 1969; Menicucci, 2006; Freyburg et al, 2007; Calmon & Costa, 2013;

Pires, & de Ávila Gomide, 2015; Siegmund-Schultze et al, 2019) foram reunidas no Quadro abaixo:

Quadro Teórico-conceitual da dimensão da governança democrática

DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA		
PARTICIPAÇÃO PÚBLICA Siegmund-Schultze et al (2019) Freyburg et al (2007)	ATIVA AUSENTE SIMBÓLICA	Arnstein (1969)
	ALTA MÉDIA BAIXA	Freyburg et al (2007)
	REDES FORMAIS REDES INFORMAIS REDES AUSENTES REDES INTERSETORIAIS REDES TRANSVERSAIS	Pires, & de Ávila Gomide (2015) Calmon & Costa (2013) Menicucci (2006)

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro acima poderá ser utilizado como parte de método para futuras pesquisas baseadas em critérios objetivos e boas práticas dos sistemas de justiça em relação à governança democrática em redes juntamente com uma abordagem interpretativa que possibilita *insights* sobre o comportamento cotidiano de administradores públicos, agentes políticos e cidadãos usando uma variedade de estratégias tais como entrevistas, *survey*, observações de cenários selecionados e análise documental para desenvolver um resultado em profundidade do contexto da governança estudada (Mathur & Skelcher, 2007).

São formas de abordagens interpretativas: a) análise narrativa profunda (Wagenaar, 2004; Feldman et al, 2004) que pode ser aplicada na análise de entrevistas com atores em relação a dimensão democrática da governança da rede; b) métodos de avaliação baseados em critérios para expor contradições entre o ideal e a prática; e c) metodologia Q para acessar e codificar a experiência subjetiva vivida pelos indivíduos, que tem sido aplicada na administração pública e no campos da ciência política (Durning, 1999; Steelman & Maguire, 1999). Ela requer a imersão do pesquisador nos significados, valores e crenças de atores em relação a um dado campo de interesse. Como resultado, dá maior profundidade para a análise do desempenho democrático.

Isso pode incluir estudos de caso de uma única organização ou estudo de casos de uma única área política ou sistemas (Yanow, 1996), mas não se limita aos estudos de caso. A análise interpretativa não reivindica exclusividade como método, de acordo com Yanow (2000). A característica distintiva deste método é que o processo de interpretação é explicitado e enfoca os aspectos qualitativos de dados empíricos.

Por último, os resultados obtidos com o processo de abordagem interpretativa e a aplicação das tipologias sobre participação pública em determinado sistema de justiça escolhido poderão ainda ser objeto de aprofundamento mediante combinação e complemento com as tipologias de legitimidade propostas por Suchman (1995), as quais foram abordadas na quarta seção deste ensaio. Aliás como foi o caso da estratégia de pesquisa desenvolvida por Beuren, Gubiani E Soares (2013).

Considerações Finais

Em suma, espera-se que o presente ensaio contribua para uma discussão em bases científicas sobre a percepção de parte da sociedade brasileira de que existe uma autocracia judicial em detrimento da legitimidade democrática dos sistemas de justiça nacionais, o que poderia ser sintetizada na expressão “menos cortes, mais tribunas”.

As organizações brasileiras constitucionalmente responsáveis pela Administração da justiça ainda se caracterizam majoritariamente por um insulamento que vai muito além do insulamento burocrático. É uma administração “dos membros, pelos membros e para os membros” de carreiras jurídicas, que estão organizadas de maneira excessivamente formal e distantes da representação eletiva e popular, bem como de mecanismos de controle social externo.

As instâncias deliberativas ou consultivas nos sistemas de justiça são pautadas pela agenda política dos membros de carreira de suas respectivas instituições, carecem de maior participação dos servidores do corpo burocrático-administrativo e de atores de fora da Administração da Justiça tais como o cidadão, os coletivos, as instituições privadas e públicas, os entes federativos subnacionais, as organizações não governamentais, ou seja, a sociedade em geral.

No campo do controle externo, os espaços coletivos se circunscrevem a uma reduzida participação de representantes indicados por outros poderes constituídos.

As redes e estratégias institucionalizadas para ações de cooperação técnica e jurídica basicamente se limitam à interlocução entre as instituições que compõe as chamadas funções essenciais à justiça.

E mesmo entre as organizações dos sistemas de justiça há um distanciamento. Por exemplo, as polícias judiciária e penal são solenemente ignoradas como atores capazes de contribuir com as demais instituições do sistema de justiça criminal.

Este ensaio, portanto, busca fomentar o estudo sobre a legitimidade de sistemas de justiça no Brasil, tendo como referencial a qualidade da governança democrática, inicialmente, com fundamento na dimensão da participação pública. Em seguida, associando-a e combinando-a às tipologias de legitimidade de Suchman (1995), utilizando-se de estratégias de pesquisas qualitativas de dados empíricos em organizações da administração de justiça, nos moldes abordados na seção anterior do presente trabalho.

Posteriormente, futuros trabalhos a respeito da legitimidade de sistemas de justiça também poderão agregar à participação pública ora estudada as demais dimensões da governança democrática – a transparência e a prestação de contas ou “*accountability*”, conforme Freyburg, Skripka e Wetzl (2007).

Referências

Abboud, G., & Campos R. (2019). A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado: regulação de redes sociais e proceduralização. *Fake News e Regulação*.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 495-512.

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bazan, L. B. (2011). A dinâmica de cooperação nas redes interorganizacionais e sua relação com o Estado na construção social e emergente. *SIMPÓSIO NACIONAL DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE*, 4.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2007). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: vozes.
- Beuren, I. M., Gubiani, C. A., & Soares, M. (2013). Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. *Revista de Administração Pública*, 47, 849-876.
- Bevir, M. (2011). Democratic governance: a genealogy. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 103-114.
- _____, & Rhodes, R. A. W. (2016). *Rethinking Governance. Ruling, rationality, resistance*.
- Bonavides, P. (1995). *Teoria do Estado*. Malheiros, 3.
- Calmon, P., & Costa, A.T.M. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1, 1-29.
- Campos, V. N. D. O., & Fracalanza, A. P. (2010). Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. *Ambiente & sociedade*, 13(2), 365-382.
- Castells, M. (2019). *A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. Paz e Terra, 1.
- Chase-Dunn, C., & Lerro, B. (2013). Democratizing global governance: world historical perspectives. *Sociologias*, 15(32), 52-93.
- Cheema, S. G., & Maguire, L. (2002, December). Democracy, governance and development: A conceptual framework. In *4th Global Forum on Re-Inventing Government* (pp. 27-33).
- Coelho, V. S. P., & Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34.
- Costa, F. L. D. (2010). Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. *Revista de Administração Pública-RAP*, 44(2).
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering*. Routledge.

- Dias Filho, J. M. (2007). Políticas de evidência contábil: um estudo do poder preditivo e explicativo da teoria da legitimidade. *Anais XXXI EnANPAD, Rio de Janeiro-RJ*.
- Dos Santos, F. S., Mendes, L., & Férran, J. E. M. (2015). Governança democrática e terceiro setor: possibilidades e dificuldades em duas ONGs na cidade de Porto Alegre. *Revista de Políticas Públicas, 19(2)*, 467-477.
- Dryzek, J. S. (1996). The informal logic of institutional design. *The theory of institutional design*, 103-125.
- _____ (2002). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press on Demand.
- Durning, D. (1999). The transition from traditional to postpositivist policy analysis: A role for Q-methodology. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management, 18(3)*, 389-410.
- Faria, J. E., & Warat, L. A. (1988). A Crise Do Direito Numa Sociedade Em Mudança.
- Feldman, M. S., Sköldberg, K., Brown, R. N., & Horner, D. (2004). Making sense of stories: A rhetorical approach to narrative analysis. *Journal of public administration research and theory, 14(2)*, 147-170.
- Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública, 52(1)*, 71-88.
- Fogarolli Filho, P. R., & de Albuquerque, C. T. (2021). FAKE NEWS E DEMOCRACIA À LUZ DO PENSAMENTO DE HANNAH ARENDT. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, 7(1)*, 130-146.
- Freyburg, T., Skripka, T., & Wetzel, A. (2007). Democracy between the lines? EU Promotion of Democratic Governance via Sector-specific Co-operation. *National Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century Working Paper, 5*.
- Gomes de Pinho, J. A. G., & dos Santos, M. E. P. (2015). Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras.
- Gurza Laval, A., & Isunza Vera, E. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua nova, (84)*.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, 33-59.
- John, P. (1998). Urban economic policy networks in Britain and France; a sociometric approach. *Environment and Planning C: Government and Policy, 16(3)*, 307-322.

Justen, C. E., Neto, L. M., & Garrido, P. O. (2014). Para além da dupla consciência: Gestão Social e as antessalas epistemológicas/*Beyond double consciousness: Social Management and the epistemological anterooms*. *Cadernos EBAPE. BR*, 12(2), 237.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

Lindblom, C. K. (1994). The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure. In *Critical Perspectives on Accounting Conference, New York, 1994*.

Lotta, G., Oliveira, V., & Cavalcante, P. (2016). Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*.

Lüchmann, L. H. H. (2012). Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, 20(43), 59.

Luhmann, N. (1980). *Legitimação pelo procedimento*. Universidade de Brasília.

Mathur, N., & Skelcher, C. (2007). Evaluating democratic performance: Methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens. *Public administration review*, 67(2), 228-237.

Menicucci, T. M. G. (2006, September). Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda. In *IX Congreso Nacional de Recreación Coldeportes/FUNLIBRE. Bogotá*.

Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (1998). Measuring network structure. *Public administration*, 76(2), 387-407.

Nascimento, S. (2010). Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serv. Soc. Soc., São Paulo*, (101), 95-120.

Nóbrega de Lima, F. G. S., Campos Filho, N., & Alberto, L. (2009). Mapeamento do estudo contemporâneo em alianças e redes estratégicas. *Revista brasileira de gestão de negócios*, 11(31).

Oliveira, P. M. M., de Oliveira, P. T., & Tavares, B. (2018). Governança democrática em rede: o posicionamento das ONGs de Viçosa-MG. *Holos*, 1, 103-117.

Pimentel, L., Penedo, J., Magro, N., & Trabucho, P. (2004). Contabilidade ambiental: divulgação de informação.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Red Globe Press.

- Pires, R. R. C., & de Ávila Gomide, A. (2015). Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 195.
- Rocha, M. E. G. T. (2006). Democracia, Direito e Legitimidade. A crise do sistema representativo contemporâneo e os novos desafios do contrato social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 7(1), 315-346.
- Rossoni, L. (2016). O que é legitimidade organizacional? *Organizações & Sociedade*, 23, 110-129.
- Sancovschi, M., & Silva, A. H. C. (2010). Evidenciação social corporativa: estudo de caso da empresa Petróleo Brasileiro SA. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 1(1).
- Santos Nóbrega de Lima, F. G., Campos Filho, N., & Alberto, L. (2009). Mapeamento do estudo contemporâneo em alianças e redes estratégicas. *Revista brasileira de gestão de negócios*, 11(31).
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations* (Vol. 2). Thousand Oaks, CA: Sage.
- _____; Ruef, M., Mendel, P. J., & Caronna, C. A. (2000). *Institutional change and healthcare organizations: From professional dominance to managed care*. University of Chicago Press.
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 5 (1), 29-58.
- Siegmund-Schultze, M., Aguiar Gomes, E. T., Gottwald, S., & Rodorff, V. (2019). O que é uma boa participação pública? Conceitos, desafios e guias para reflexão. *Ribagua*, 6(1), 111-122.
- Silva, F. D. A., Martins, T. C. P. M., & Ckagnazaroff, I. B. (2013). Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional.
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*, 18(1), 89-110.
- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720.
- Steelman, T. A., & Maguire, L. A. (1999). Understanding participant perspectives: Q-methodology in national forest management. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 18(3), 361-388.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20 (3), 571-610.

Sullivan, H., & Skelcher, C. (2017). *Working across boundaries: collaboration in public services*. Macmillan International Higher Education.

Wagenaar, H. (2004). “Knowing” the rules: administrative work as practice. *Public administration review*, 64(6), 643-656.

Weber, M. (1925). (1947). *The theory of social and economic organization* (AM Henderson & T. Parsons, Trans.). New York: Free Press.

_____. (1991). *Economia e sociedade*. Ed. Brasília. UNB, 1.

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.

_____. (2000). *Conducting interpretive policy analysis* (Vol. 47). Sage.