

GESTÃO DE GOVERNO, POLÍTICA E DEMOCRACIA NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS

ABSTRACT

A descentralização de responsabilidades aos municípios exige rever o modelo da gestão dos governos locais. A “boa governança” deve ser organizada com a participação da sociedade na formulação, implantação e controle das políticas públicas. A “boa governança” deve possuir compromisso público, agregar valor público, ter democracia participativa e estimular cultura cívica democrática no cidadão. Tais inovações sobre “produtos” (políticas públicas definidas via **governança participativa**) e “processos” (a maneira como são formuladas, implantadas e controladas pela **gestão governamental**) com o envolvimento da sociedade e sustentadas por uma cultura organizacional favorável a democratizar e modernizar a gestão pública. Integrar esses dois movimentos em um mesmo desenho institucional reforça a legitimidade dos governos como promotor e organizador da vida coletiva nos municípios.

Palavras chave: gestão – governança – participação – legitimidade - democracia

ABSTRACT

The decentralization of responsibilities to the cities requires a review the modal of local government management. The “good governance” must be organized with the participation of society in the formulating, implementation and control of public policies. The “good governance” must have public commitment, add public value, have participatory democracy and stimulate democratic culture civil in the citizen. Such innovations about the “products” (policies defined by **participatory governance**) and “process” (the mode how they made, implemented and controlled by **government management**) with the involvement of the society and supported by a friendly organizational culture to democratize and to modernize the public management. Composing these couple movements in the same institutional design reinforces the legitimacy of governments as promoter and organizer of collective life in the cities.

Key words: management – governance – participation – legitimation - democracy

Resenha biográfica

Eduardo José Grin, Consultor e pesquisador na área de gestão pública com experiência na docência na área de teoria política e sociologia da modernização na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (RS) e Faculdade de Ciências e Letras (RS). Bacharel em Ciências Sociais (UNISINOS-RS) e Mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Desde 1992 atua

como consultor em projetos de modernização administrativa e gestão organizacional para instituições públicas. Coordenou o projeto de Gestão Pública junto a FINATEC-Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos, vinculada a Universidade de Brasília. Desenvolve, junto às organizações públicas brasileiras, projetos de modernização administrativa e gerencial, estudos e pesquisas em metodologias de planejamento governamental e gestão organizacional. Autor do livro *Descentralização e Poder Local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*, (Editora Hucitec:2004). Endereço profissional é: Rua Santa Justina, Vila Olímpia, São Paulo – Brasil - CEP: 04545-041 Fone (55) 11 30458592. Endereço eletrônico:eduardogrin@uol.com.br.

INTRODUÇÃO

Os desafios de ser governo são complexos diante de um contexto, como o atual, em que a sociedade e a economia alteram continuamente sua dinâmica de funcionamento. Particularmente no Brasil, essa realidade se apresenta de forma mais contundente nos governos locais devido, pelo menos, a três fatores: a) descentralização e democratização em oposição à associação entre centralização e autoritarismo vigente até a metade da década de 80; b) crise fiscal que limitou a ação do governo central e a ênfase na descentralização como solução para reduzir o tamanho do Estado; c) globalização que motivou a revisão de papéis dos Estados nacionais ao “transferir parcialmente” para os governos locais temas como políticas sociais (Farah, 2006). Diante desse cenário, como se inserem os governos locais e o que pode se alterar na sua forma de atuação? Problematizar essa questão é o objetivo desse artigo, considerando a literatura sobre o tema e a participação do autor em projetos de modernização gerencial em municípios brasileiros como Recife, Vitória, Porto Alegre e São Paulo e como colaborador da ABM (Associação Brasileira de Municípios). Não se trata, portanto, de uma proposição normatizadora, mas uma reflexão que busca apresentar alguns aspectos que podem ser comuns à realidade de outros governos locais na realidade brasileira e latinoamericana.

Nesse debate, uma questão importante a ser considerada no relacionamento entre Estado e Sociedade, particularmente em relação às administrações municipais, se refere ao comportamento dos cidadãos. Ora motivados pelo avanço na melhoria no atendimento aos clientes em geral, os cidadãos enfatizam sua face de usuário e consumidor de serviços requerendo níveis de qualidade similares ao oferecido pelas organizações privadas. Ora mobilizados pela implantação de mecanismos participativos e de controle social acentuam sua ação como cidadãos buscando definir e fiscalizar políticas públicas (Gaventa, 2004). Ambos os aspectos são faces de um mesmo processo que amplia as formas de interação da sociedade com a administração pública, sobretudo em nível local. Tal situação é mais comum nos municípios, seja pela maior proximidade física com a administração pública, seja porque nessa esfera governamental têm sido implantadas as maiores inovações institucionais em termos de

democratização da gestão pública. Nessa direção, os governos locais podem buscar mais eficiência na prestação do serviço público e implantar processos de democracia participativa. Este é outro tópico a ser abordado pelo artigo argumentando que eficiência e democracia podem ser aspectos complementares do modelo de gestão local e apoiar-se mutuamente. Em resumo, a melhoria da técnica gerencial e a introdução de mecanismos de governança democrática podem se combinar no desenvolvimento institucional dos governos locais.

A possibilidade da modernização da gestão local se orientar pela ampliação da eficiência administrativa e por processos de democracia participativa se depara com uma realidade de crescente descentralização de atribuições pelas esferas federais para os municípios. O crescimento de encargos dos governos municipais na entrega de serviços públicos reforça uma visão *neolocalista* que faz das cidades um palco privilegiado de experiências em arranjos institucionais, tanto buscando mais eficiência como novos modelos de governança participativa. Assim, para Carneiro e Brasil (2007, p.7),

A dimensão local vem sendo revalorizada sob vários aspectos. Sob o mote da globalização – intensificada pelo ciclo de acumulação capitalista – o espaço local tem sido enfatizado. Sob o mote dos processos de descentralização e de reforma do Estado, tem-se conferido visibilidade e primazia aos governos locais no âmbito institucional, destacando-se os novos papéis que devem necessariamente assumir. Além disso, especialmente no ambiente de redemocratização brasileira, o poder local tem sido privilegiado como espaço potencial de inovação no campo das políticas públicas, de democratização das relações Estado-sociedade e de projetos de atores sociais endereçados às premissas de inclusão e equidade.

Portanto, do ponto de vista da sociedade, os novos formatos organizacionais dos governos locais permitem aos indivíduos exercerem os papéis de usuário, consumidor de serviços e de cidadão participante da política através de processos de democracia direta como, por exemplo, Orçamento Participativo. Já, do ponto de vista das opções dos governos, a ênfase organizacional e política pode ocorrer de duas formas geralmente excludentes. De um lado, os governos podem optar pela valorização e “venda” do município através do “marketing das cidades” como ocorreu, por exemplo, em Porto Alegre e Recife (Soares & Gondim, 2002). Tal escolha pode se pautar pelo que Leal (2003) chama a visão do empresariamento urbano buscando ampliar a competitividade local para atrair investimentos privados. Com a descentralização de

atribuições para a esfera local, alguns municípios brasileiros têm buscado atrair investimentos privados visando gerar receita e para se adequar às novas atribuições assumidas com a descentralização patrocinada pelo Estado nacional. Desse modo, quanto maior a eficiência na utilização dos recursos públicos mais a cidade poderia se tornar um espaço atrativo para a atividade empresarial privada. Nesse contexto, segundo Leal (2003), as administrações locais deveriam atuar como reguladores e estimuladores de um ambiente econômico favorecendo o empreendedorismo privado como aliado para complementar os limites financeiros municipais. A população seria beneficiada pelo desenvolvimento econômico gerando de empregos e com a ampliação da arrecadação de tributos investidos em serviços públicos (Neto & Araújo, 2002). Cumprindo adequadamente essa missão, o governo local ampliaria sua legitimidade política, pois estaria dando respostas a problemas centrais da população como emprego e renda, além de garantir receitas capazes de manter a oferta de políticas públicas.

Por outro lado, os governos locais como, por exemplo, Recife (desde 2001), Vitória (desde 2005), Porto Alegre (desde 1989) têm buscado democratizar a participação da sociedade na definição das políticas públicas e sobre a direção dos investimentos a serem realizados. Os governos locais, em face dos problemas de financiamento decorrentes da descentralização que aumentou suas atribuições, se apoiariam na participação da sociedade para decidir, de forma democrática, onde investir os recursos financeiros limitados. Este processo geraria decisões, senão consensuais, ao menos apoiada na maioria das preferências diretamente escolhidas pelos cidadãos. Com isso, os governos locais poderiam repartir com a população as responsabilidades pelas ações que realizariam. Assim, mais democracia gera mais cidadania política e a oportunidade da participação cria uma nova esfera pública não estatal (Villasante, 2000) que incorpora a sociedade na definição dos “negócios do governo”. A população seria beneficiada seja inclusão democrática contribuindo para gerar maior legitimidade política dos governos locais.

Desse modo, seja pela ótica da sociedade ou pela ação dos governos, o contexto em que se insere a administração pública local demanda uma nova forma de organização política e gerencial. Nesse sentido, o artigo busca argumentar que o Estado em nível

local deve se modernizar administrativamente para qualificar os serviços públicos, favorecer o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, implantar processos democráticos e de participação da sociedade para definir políticas públicas e desenvolver cidadania política. A sociedade está cada vez mais consciente de seus papéis de consumidor e usuário de serviços e de cidadãos demandantes de políticas. Logo, a qualificação técnica (modernização administrativa) e política (governança participativa) podem contribuir para redefinir os papéis dos governos locais e seus modelos de gestão e governança.

Desse modo, compreendo que seja possível modernizar e desenvolver os governos locais através de processos combinados de governança participativa e eficácia gerencial. Assim, o artigo buscará, sem pretensões normativas, propor uma reflexão teórica sobre o modelo de gestão dos governos locais que integre política e técnica no seu desenvolvimento.

GOVERNANÇA, EFICIÊNCIA GERENCIAL E LEGITIMIDADE POLÍTICA

No Brasil, desde o final dos anos 80 e com o término do regime militar, se ampliaram as franquias democráticas à sociedade oportunizando a participação da população na arena pública. Se na esfera das cidades e municípios passa a residir, em decorrência da descentralização, boa parte da oferta de serviços, e se a sociedade ampliou sua participação democrática, para os governos se coloca a tarefa de rever o modelo de gestão em nível local (Nogueira, 1997; Abrucio, 2005; Souza, 2005; Kugelmas & Sola, 1999). Este contexto de ampliação de demandas da sociedade, e aumento de atribuições, afeta as capacidades fiscais e gerenciais dos governos locais e pode influir em sua legitimidade política junto à população. Colocado de outra forma, se a sociedade participa mais e se os governos ampliam suas atribuições sem modernizar suas práticas políticas e gerenciais sua imagem perante a população pode ser prejudicada (Farah, 2001).

Uma alternativa para responder a essa situação pode ser a revisão dos padrões organizativos do Estado implementando um processo de governança democrática e modernização de sua estrutura administrativa. Segundo penso, nos municípios, com a assimetria entre o montante de recursos disponíveis e a ampliação de atribuições para

oferecer serviços públicos é difícil de ser respondida conforme o modelo vigente de gestão pública em nível local. Geralmente, tal modelo de gestão é pouco afeto a mudanças tanto técnicas como políticas que busquem modernizar suas práticas. Esta situação pode estimular ações governamentais descoordenadas ora buscando ampliar a eficiência (“fazer mais gastando menos”), ora cedendo às pressões sociais em favor de mais democracia. Nesse caso, pode-se facultar a participação da sociedade sem que o modelo de gestão tenha renovado suas capacidades de resposta adequada às exigências de ordem técnica (motivada pela descentralização) e política (incorporando democracia participativa).

Compreendo que, diante desse cenário se impõe uma revisão do formato organizacional do Estado em nível local e da maneira como este se relaciona com a sociedade. Ou, como argumenta Cravacuore (2003, p.5),

Innovar en la gestión municipal es enfrentar las situaciones de manera original mejorando la eficacia y la eficiencia del gobierno local, permitiendo el logro de resultados más efectivos en términos de los requerimientos de la sociedad. Esto supone que las tecnologías y procedimientos no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, dado que muchas veces una innovación es el resultado de la combinación de elementos existentes o de soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos.

Ou seja, a descentralização de atribuições para os governos locais e o crescente protagonismo da sociedade como ator político requerem que o poder público seja mais eficiente e democrático. Contudo, o modelo de gestão dos governos locais está pouco adaptado a gerar as respostas que esta nova realidade requer (Spink, P. K, Ward, P.M & Wilson, R.H., 2008; Souza, 2002). Assim, responder ao desafio da modernização gerencial e atender as pressões democratizantes da sociedade pode, segundo penso, suportar a legitimidade política do governo local. Governança democrática e organização gerencial podem ser bases importantes de mediação política e metodológica para os governos locais. Sobretudo, a cultura institucional dos governos pode incorporar responsabilidades de *rendição de cuentas* em suas iniciativas, contribuir para novos processos de governança e, dessa forma, ampliar sua legitimidade política junto à sociedade (Garnier, 2004). É nesse sentido que a experiência desenvolvida nos municípios brasileiros citados na introdução do artigo buscou combinar governança participativa e eficiência gerencial.

Assim, o “bom governo” pode obter confiança da sociedade, segundo compreendo, através de três vetores estratégicos:

- a) A instituição de um processo de governança envolvendo atores sociais;
- b) O modelo de gestão governamental com capacidade gerencial e organizativa; e
- c) A legitimidade política junto à sociedade com seus impactos sobre a governabilidade.

Antes de avançar para essas questões apresento a concepção de governança, modelo de gestão e legitimidade política com a qual desenvolverei a reflexão teórica sobre governo local e suas práticas de gerenciamento.

LEGITIMIDADE POLÍTICA E GOVERNABILIDADE

Legitimidade política se relaciona com governabilidade e demanda reconhecimento da ação dos governos buscando garantir integração e identidade societária. Este é o principal indicador da estabilidade da ordem política junto à sociedade. As práticas legitimantes dependem de sua capacidade em gerar aceitação da ordem coletiva pela sociedade e da possibilidade de construir agendas consensuais com a participação dos atores sociais. A motivação dos indivíduos em participarem opera como legitimador da ordem política (Habermas, 1986). Legítimo será o ordenamento político-governamental que possui crenças validadas, reconhecidas pelo seu valor ético e pela prática social que, pela experiência concreta da sociedade, confirma seu *modus operandi*. Daí que a legitimidade política para os governos e práticas legitimantes emanadas da sociedade possuem “afinidades eletivas” buscando manter o padrão de ação governamental com níveis mínimos de reconhecimento social (Habermas, 1980).

Mas, a *aceitação* da ordem político-governamental pela sociedade demanda *accountability* política, pois ampara como a avaliação e o reconhecimento público sobre o desempenho dos governos. Por isso, é importante “um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática” (Behn, 1998, p. 39).

Assim, *rendición de cuentas* e desempenho da gestão são aspectos que influenciam a capacidade dos governos em manter sua legitimidade política junto à sociedade. Nessa

medida, segundo Behn (1998), o novo paradigma de *accountability* democrática deve se orientar em quatro perguntas: a) quem decidirá quais resultados devem ser produzidos? b) quem deve responder pela produção desses resultados? c) quem é responsável pela implementação do processo de *accountability*? d) como irá funcionar esse processo de *accountability*?. Logo, “um novo paradigma de gestão deve ser não só mais eficaz e mais eficiente, mas politicamente mais responsável em termos de *accountability* democrática” (Behn, 1998, p.5). Daí que a legitimidade política como requisito da governabilidade se relaciona com a capacidade do governo para: a) garantir níveis de desempenho gerencial relacionados às demandas da população; e b) garantir *rendición de cuentas* de suas ações valorizando a interlocução participativa e democrática com a sociedade.

O PROCESSO DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

A governança participativa e democrática é um modo de governar onde há interação do poder público com os atores sociais no planejamento e execução de políticas públicas (Peters, 2007). O envolvimento da sociedade amplia a legitimidade desse modelo, pois não se limita às estratégias de gestão e demanda mais do que mudanças organizacionais. Tal política altera a estrutura do Estado com o ingresso de atores externos à esfera estatal no processo de governo (Bresser Pereira, 2006).

Para Aguillar (2007), pode-se atribuir o aparecimento desse novo modo de governar à pujança da democratização da sociedade que modificou atitudes dos cidadãos e dos governos a respeito da vida pública visando constituir novas capacidades diretivas. A nova gestão pública deve criar condições adequadas de governabilidade para os governos serem capazes de conduzir a sociedade. Por conseguinte, qualificar as capacidades políticas e gerenciais dos governos democráticos é a condição necessária para a ação de governar. Em outras palavras, governança significa mudança de padrão onde o governo era um centro para um sistema que demanda recursos do poder público, dos mercados e das redes sociais. Significa mudar um estilo hierárquico e centralizado de governar para outro associado e interdependente entre organismos governamentais, organizações privadas e sociais.

A governança assim concebida tem sido a prática de governos locais que buscam coordenar e mobilizar atores governamentais e não-governamentais para estabelecer uma “concertação” de interesses comuns. No caso dos governos locais brasileiros, a ampliação de responsabilidades com a descentralização patrocinada pelo Estado nacional, também propiciou condições para organizar novos arranjos políticos e institucionais. Assim, as localidades não só passaram a “fazer mais”, mas também a “fazer diferente” com a introdução de novas formas de governança democrática. É nesse sentido que, segundo Farah (2006), o mais significativo é a alteração no conteúdo das políticas buscando universalizar direitos e o processo que preside sua formulação, implantação e controle com a participação da sociedade.

Este modelo de governança não significa ausência de governo, pois quanto mais ampliado o processo de participação da sociedade, maior é a expectativa de resultados pela população e mais intensos os impactos sobre a legitimidade política do poder público em caso de fracasso. Dai a importância da gestão governamental para qualificar capacidades organizacionais que permitam obter resultados e desempenhos que sejam reconhecidos e aceitos pela sociedade. A performance governamental amparada nas capacidades gerenciais pode ampliar a confiança pública nos governos e, sobretudo, apoiar sua legitimação frente à sociedade. Desempenho governamental amparado nos resultados das políticas públicas e manutenção de legitimidade política podem, portanto, ser faces complementares do processo de governança democrática e participativa.

O MODELO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL

Segundo o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2007), modelos de gestão orientados para resultados se constituem em um marco de referência para novos formatos organizacionais cujas principais características são: a) um novo marco de cultura organizativa, diretiva e de gestão onde o fator resultado é aplicado a todo processo de gestão; b) uma nova cultura de responsabilização gerencial vinculando os dirigentes aos resultados obtidos e; c) um marco de referência que integra todos os componentes do processo de gestão para aperfeiçoar seu funcionamento. A gestão para resultados se opõe ao modelo tradicional que foca o erro,

estimula a suspeita entre as pessoas, inibe iniciativas das pessoas, alimenta desconfiança interna no convívio entre os órgãos e os profissionais e afeta a eficiência organizacional prejudicando o desempenho das políticas públicas (Behn, 1998).

Para os governos, os benefícios da gestão para resultados podem ser, segundo Albavera (2003): a) introdução de um marco analítico que revisa o desempenho dos objetivos estratégicos com indicadores de execução; b) incentivo a uma cultura organizacional enfatizando capacidade de iniciativa; c) estímulo à organização de estruturas mais flexíveis e com mais eficácia operacional; d) busca de um maior rendimento institucional como estímulo para melhorar a interação no trabalho (“círculos de inovação”) e a comunicação interna; e) qualifica a sistematização de informações para apoiar as decisões de governo; f) implanta o controle de desempenho para verificar os progressos organizacionais e seus resultados; g) contribui para o desenvolvimento profissional considerando as "capacidades humanas disponíveis" e as "capacidades humanas necessárias" e; h) qualifica a *rendición de cuentas* em suas dimensões legal, administrativa, política e social. De acordo com Schwartzman (2001, p.8) outro ponto a ser considerado é “a combinação de dois ingredientes que nem sempre andam juntos: a legitimidade e a competência técnica e profissional dos responsáveis pelos mecanismos de avaliação e acompanhamento”. Quem mede e é responsável por resultados requer respaldo técnico (ter capacidade gerencial e profissional) e suporte político (ter algum nível de aceitação para estimular um ambiente favorável à mudança de cultura organizacional).

De qualquer forma, o modelo de gestão pode ser compreendido como suporte organizacional que contribui para a legitimidade política do governo junto à sociedade. No ambiente interno da gestão de governo um aspecto importante é a democratização de sua estrutura organizacional e de seus processos decisórios. Por isso, segundo Reschenthaler e Thompson (1996), para essa visão gerencial é importante estimular a complementaridade, harmonização de esforços e objetivos compartilhados entre os órgãos criando uma cultura baseada em “times de aprendizado” coletivo. Para esses autores, os desafios para implementar uma gestão baseada no trabalho coletivo são: a) reconhecimento de que muitos problemas e interesses organizacionais requerem uma abordagem de times; b) interconexão dos times para modificar a realidade e romper

barreiras organizacionais à educação; c) condições para enfrentar diferenças internas criando motivação para ações cooperadas; d) convencer as pessoas que times de aprendizado possuem um potencial transformador dos paradigmas gerenciais vigentes. A introdução da gestão democrática na organização dos governos assume um papel político (descentraliza poder, gera debate e busca construir consensos em torno de definições) e técnico (afasta o isolamento dos órgãos, a falta de comunicação interna e qualifica o debate técnico integrando de diversos pontos de vista sobre um tema). Os fóruns coletivos podem se incorporar ao sistema decisório de governo e se legitimarem como suporte para responder aos padrões de desempenho demandados aos governos e ao processo de governança participativa. Assim, os governos tanto ampliam sua eficácia gerencial como qualificam as condições de responder às demandas políticas de legitimação e *accountability* junto à sociedade. Torna-se possível, portanto, combinar desenvolvimento e aprendizagem institucional com os processos de mudança social e participação cidadã (Varella, 2000). Nessa direção, a principal inovação é a construção de relações humanas não burocráticas, pois a introdução de um novo modelo gerencial participativo não pode ser dirigido por ordens. Para tanto, os sistemas organizativos requerem estruturas mais flexíveis, ágeis e que não sejam verticais para que as pessoas possam se comunicar com mais rapidez e sobre uma base de reciprocidade (Crozier, 1997).

O crescente protagonismo da sociedade e dos cidadãos valoriza o conhecimento e a aprendizagem como ferramentas estratégicas para que a gerência pública seja capaz de se adaptar a esse novo contexto (Crozier, 1997). Uma perspectiva de gerência que seja estratégica, democrática, participativa e solidária e orientada para a cidadania (Fleury, 2000). Em resumo, a governança democrática demanda um modelo de gestão que pode contribuir para a legitimidade política dos governos locais frente a sociedade.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A “BOA GOVERNANÇA” LOCAL E OS PROCESSOS DE GOVERNO

Para a gestão de governos locais, a “boa governança” pode ser aquela em que:

1. O governo cria um ambiente de cooperação com os atores sociais e econômicos (Tomassini, 1994) visando melhorar a qualidade de vida do cidadão e da cidade. O

planejamento e a gestão participativa podem constituir mecanismos de democracia direta e instâncias como Conselhos Setoriais com representação do governo e da sociedade como exemplos de formas novas de parceria que ampliem a “propriedade social” (Gaventa, 2004) de decisões e projetos;

2. O governo se orienta para a sociedade estimulando sua capacidade de ação autônoma com base em normas de convivência democrática que não inibem práticas participativas, nem tampouco valoriza artificialmente a cidadania com seu “ritualismo democrático-formal” (Genro, 2000);

3. O governo imprime um caráter empreendedor buscando equacionar suas possibilidades administrativas e legais com aquilo que é necessário do ponto de vista da sociedade;

4. O governo pensa a cidade para o futuro implantando políticas públicas de caráter estratégico e preventivo;

5. O governo busca desenvolver maior autonomia administrativa na sua gestão organizacional e maior responsabilidade do ponto de vista político diante da sociedade (Bresser Pereira, 2004);

5. O governo se apóia em um modelo gerencial participativo e coletivo em detrimento das formas departamentalizadas que dificultam a modernização administrativa e a prestação de serviços públicos. O governo implanta um modelo organizacional voltado às demandas da cidadania ao invés de ser autocentrado em normas e procedimentos (Crozier, 1997);

6. O governo busca qualificar o modelo de gestão, pois, segundo Garnier (2004, p.109),

La búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance, dinámico e difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables: el costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio, la calidad con que se produce esse bien o servicio público y la cobertura con que este llegue a la población. Este balance, a su vez, solo puede definirse en el contexto de las prioridades estratégicas que la sociedad haya definido.

Estes seis aspectos não são uma agenda normativa da “boa governança” local, mas tão somente elementos que podem servir de referência para analisar se o modelo de gestão governamental é coerente com os processos de participação da sociedade. Em outras palavras, o governo estimula mecanismos internos de gestão das políticas públicas afinados com a governança participativa. E, por fim, tal opção de política

democrática junto à sociedade pode amparar tecnicamente um modelo de gestão de governo e contribuir para sua legitimidade política. Nesse sentido, é importante considerar a forma como se busca construir a “boa governança” em nível local. Discutiremos esse tema na seção seguinte.

ESBOÇO DE UM ROTEIRO METODOLÓGICO PARA A GOVERNANÇA LOCAL

A “boa governança” local requer uma *virtú* política e gerencial que compreende a importância do Estado como organizador da vida coletiva local. Trata-se de um projeto político e técnico de governo apoiado em práticas democráticas que contribuam para a legitimidade da ação governamental.

A participação da sociedade amplia a confiança no governo e a transparência de suas ações faz da *rendición de cuentas* uma premissa importante da gestão, pois todas as suas iniciativas são de caráter público e produzem impacto sobre a vida das pessoas. Assim, conforme a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã (2003), canais de participação popular podem ser um apoio ao planejamento governamental que traduza em política pública as demandas da sociedade. Este processo democrático pode ser um importante recurso para responder à difícil equação entre demanda coletiva (necessidades da sociedade) confrontada com as possibilidades da oferta governamental (limites de ordem política, técnica e financeira).

Para minimizar esse “desencanto” com uma democracia que não resolve todos os problemas da população, os cidadãos são instados a participar e criar mecanismos de controle social sobre as ações do governo. Portanto, a “boa governança” na gestão local pode legitimar mecanismos democráticos (o processo) que gerem os consensos mínimos em torno de uma agenda de políticas públicas (o resultado). A criação desta “nova institucionalidade pública” envolvendo Estado e Sociedade pode também fortalecer o senso cívico da população. A política pública pode ser encarada como responsabilidade compartilhada entre governo e os cidadãos, desde que orientada e pactuada em torno de regras democraticamente estabelecidas no processo de participação popular. O respeito dos governos a esses pactos democráticos, combinado com a participação responsável e democrática da sociedade, fortalece a legitimidade política desse modelo de governança (Soares & Gondim, 2002).

Esta “boa governança” constitui uma nova esfera pública estatal¹ que legitima e institucionaliza uma nova política deliberativa na qual a sociedade civil seja a base social de espaços públicos autônomos (Fischer & Moll, 2000). Ou seja, para a governança democrática, os resultados (obras e serviços realizados) são tão importantes quanto o processo de participação para produzir confiança na população e contribuir para legitimar o papel de regulador do governo.

Ao incentivar e patrocinar esse ambiente democrático, o poder público amplia sobremaneira sua responsabilidade social, política e ética para transformar a relação do Estado com a sociedade. Neste “contrato social” a execução do programa de governo demanda pactos com diversos atores sociais e políticos. Assim, o poder público necessita ser inteligente para implantar políticas públicas eqüitativas, combinadas com a participação da população, mesmo com o risco de se gerar uma “discriminação positiva” na priorização das demandas sociais quando decididas nas instâncias da governança democrática². Assim, para obter a maior equidade possível, os governos locais dependem de suas capacidades gerenciais e técnicas para identificar vulnerabilidades sociais e gerar políticas amparadas na solidariedade coletiva (Ivo, 2001).

Responder de forma socialmente legitimada o binômio participação política e equidade nas políticas públicas está associado com os níveis de consciência social desenvolvida através dos mecanismos de participação popular. Dessa forma, a população passa a compreender que, por exemplo, a repartição quantitativa de valores financeiros entre os bairros não significa necessariamente a melhor forma de utilização dos recursos públicos diante da carência que alguma região ou segmento mais vulnerabilizado apresenta. Esse aprendizado social, estimulado e mediado pelo poder público, se constitui em uma escola de cidadania e democracia. Ao mesmo tempo, requer um modelo de gestão governamental distinto daquele amparado apenas na técnica e que desenvolva uma sensibilidade que perceba essas nuances visando obter equidade nas

¹ Para Habermas, a política deixa de ser uma prerrogativa privada com o crescente alargamento das possibilidades de novos espaços públicos e sociais. Mudanças nas relações sociais se refletem no papel da política moderna uma vez que as pessoas aprendem a *importância da ação e da palavra* para a construção de um novo padrão democrático de convivência e de uma nova esfera pública que universaliza abertamente a política permitindo novos consensos complementares à representação democrático-formal.

² A autora se refere ao dilema de priorizar políticas entre os mais necessitados sabendo que alguns serão “positivamente discriminados” em face do limite de recursos financeiros para atender todas as demandas.

políticas públicas. As resultantes desse modelo de governança pública podem ser, portanto, a construção de valores democráticos na sociedade e no governo, a ampliação da legitimidade política do poder público e a modernização do seu modelo de gestão. Eficácia gerencial e democracia participativa contribuindo para qualificar a legitimidade política dos governos locais.

Por outro lado, na relação do governo com a sociedade, um desafio central para a governança democrática, considerando a realidade da gestão local brasileira, é enfrentar o clientelismo. Mas, não se resolve esse problema tratando-o apenas como um efeito negativo da ocupação de funções por “pessoas erradas”. Logo, não basta indicar as “pessoas corretas”, mais capacitadas, mais honestas, menos politizadas etc. O problema é sistêmico e se combina com esquemas de incentivos, estruturas de poder e culturas institucionais inadequadas. Por isso, em se tratando de assuntos públicos, não se enfrenta esse problema isolando as autoridades e funcionários públicos das pressões normais e necessárias da supervisão democrática pelo sistema político e da sociedade em geral (Garnier, 2004).

Nesse sentido, a governança local participativa altera a relação do poder público com a cidade e os cidadãos ao vincular os resultados da ação governamental com o processo de construção democrática. Contudo, entendo que a participação é uma condição necessária, mas insuficiente para avaliar o desempenho político e técnico dos governos locais. Compreendo que a ação governamental também deve ser avaliada por sua capacidade gerencial em obter resultados nas ações que implanta. Ou seja, o êxito da gestão é igualmente útil para avaliar a eficácia do governo e da governança democrática, bem como os impactos na sua legitimidade política. Nessa medida, é importante avaliar os resultados da gestão local, tal como abordaremos na próxima seção.

ANALISANDO A EFICÁCIA DA “BOA GOVERNANÇA” LOCAL

Compreendo que, conforme os argumentos até aqui desenvolvidos, a “boa governança” local pode, dentre outros aspectos que sejam específicos de cada realidade e experiência, ser analisada com base em cinco parâmetros gerais:

1. Democracia pactuada com a sociedade civil: as metas do governo são negociadas com a sociedade com prazos e compromissos públicos passíveis de fiscalização e “supervisão” através dos mecanismos de controle social. Esta “auditoria cidadã” é um processo de auto-organização em que democracia participativa não é nem tutelada pelo governo e tampouco é o autogoverno da sociedade (Pont, 2000) e sim a pactuação de objetivos comuns;
2. Compromisso público: as metas do governo têm coerência com o programa referendado pela população nas eleições contribuindo para organizar uma agenda de temas a serem definidos de forma participativa e democrática com a sociedade;
3. Agregação de valor público³: a atuação do governo em todas as frentes de intervenção se pauta por satisfazer as necessidades humanas presentes e futuras, em garantir direitos dos cidadãos e em defender qualidade de vida com base em pressupostos democráticos (Hintze, 2005);
4. Conscientização dos cidadãos e cidadãs: a instituição de normas de convivência democrática incentivando os sujeitos a serem autônomos nas suas escolhas e onde a reprodução de seus direitos não seja compreendida de forma autoritária ou assistencialista (Cohn, 2002). O tripé desenvolvimento social, conscientização dos cidadãos e agregação de valor público é uma marca central de governo visando ampliar a legitimidade política da governança democrática e seu reconhecimento pela sociedade; e
5. Criação de uma cultura cívica democrática: valores e crenças que sustentam uma relação transparente e de confiança entre sociedade e governo. A governança democrática busca compensar a insuficiência de recursos financeiros com a qualidade da participação cidadã e a construção de pactos coletivos sobre as prioridades de investimentos dos governos locais (Genro & Souza; Vitale, 2004).

³ Para Hintze (2005), valor público que se materializa na transferência de bens e serviços públicos compreendidos como direitos da cidadania e propriedade coletiva da sociedade como um todo.

Estes cinco itens não são um roteiro normativo de questões para avaliar a “boa governança” local. O objetivo de elencá-los é indicar alguns parâmetros, dentre outros, que podem ser utilizados para verificar o quanto a “boa governança” local instituindo formas democráticas e participativas junto à sociedade. Por outro lado, é importante relacionar esses cinco parâmetros com o modelo de gestão local, pois as capacidades organizacionais dos governos ajudam a suportar o desafio político da governança democrática. Este será o conteúdo abordado na próxima seção.

EFICÁCIA GERENCIAL E LEGITIMIDADE POLÍTICA

A democratização do poder público através de práticas de governança participativa distribui capacidade de influência e pressão para vários atores políticos de forma similar à abordagem pluralista sobre a distribuição de recursos políticos na sociedade (Dahl, 1989; Polsby, 1960). Segundo Aguillar (2007), este processo democrático gera demandas para um novo tipo de capacidades diretivas inexistentes ou incipientes no modelo tradicional de gestão e que nas experiências mais recentes de governança participativa ainda não puderam ser construídos nos graus requeridos.

Nessa medida, a gestão governamental adquire, além de importância técnica, *status* político. A eficácia da gestão pública local e o uso adequado das habilidades técnicas, administrativas e financeiras qualificam as ações do governo junto à sociedade e melhoram as condições para a obtenção dos resultados pactuados no âmbito da “boa governança” democrática. Daí a importância política dos modelos de gestão local para organizar e retroalimentar os processos de governos constituídos com a participação da sociedade. Por isso, para Farah (2006, p. 70) “a redefinição do papel dos governos locais tem sido acompanhada também por inovações na gestão administrativa *stricto sensu*”. Sem que a gestão pública incremente seus níveis de organização, as novas formas de parcerias com a sociedade tendem a enfrentar problemas que podem comprometer o desempenho políticas públicas e, por extensão, do governo local.

Ao destacar a importância do modelo de gestão como base para o sucesso da política governamental não se pode defender a visão do insulamento burocrático difundida pelos teóricos da *new public management* (Ariznabarreta, 2000). A crença disseminada por essa concepção é que a burocracia deve se restringir a prover continuidade para a

administração pública e evitar seu “contágio” pela política. A “política burocrática” (Lindblom, 1980) deveria ser neutralizada e se afastar de temas de natureza política visando reduzir suas atividades para conteúdos tecnicamente objetivos e imparciais. No entanto, o necessário é que as elites burocráticas tenham mais controle político e mais *accountability* frente aos cidadãos (Lynn, 1996).

Assim, o modelo se apresenta como uma variável importante em benefício das políticas de governo. Ou seja, gestão e política, apesar de distintos estatutos teóricos e objetos de análises, não podem ser separados quando se trata de implantar modelos de governança participativa e democrática (Cunill Grau, 2004; Peters, 2005). É por esse motivo que os nexos entre a racionalidade política e a racionalidade administrativa conduzem os governos locais a modernizar seus padrões organizativos e gerenciais com base em dois vetores combinados: a) na relação com a sociedade, o desempenho deve garantir participação democrática na escolha das metas governamentais, de seu acompanhamento e de avaliação para ampliar a *accountability* (Behn, 1998); b) na relação com a burocracia, segundo a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos [FINATEC], (2004) o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional baseada na eficácia gerencial e na busca de resultados orientados pelas definições adotadas no processo de governança participativa. Diante dessa dupla configuração, o modelo de gestão pública deve considerar uma face gerencial e uma face de responsabilização. Por um lado, há o problema de organizar os serviços públicos introduzindo novos procedimentos internamente à administração pública. Por outro, o problema de como organizar um modelo de gerenciamento flexível e capaz de adaptação a contextos societários dinâmicos (Bresser Pereira, 2006).

No modelo tradicional, os governos agem para a sociedade quando a principal mudança devem ser novas atitudes e comportamentos de um agir compartilhado. Portanto, dentre as qualificações requeridas, assumem relevância capacidades de negociação, comunicação e resolução de conflitos que, para serem eficazes nas organizações públicas, demandam alterar a cultura burocrática avessa ao diálogo e a participação (Gaventa, 2004; Brugé, 2004; Grin, 2007). Tal situação, considerando a descentralização de atribuições para os governos locais e o crescente protagonismo, ao menos no Brasil, cobra respostas em níveis mais elevados de eficácia.

Ajustar-se a essa realidade demanda o suporte de modelos de gestão em que os resultados não sejam produto do “poder burocrático” ou da liderança política, mas o consenso gerado com a participação da sociedade. Esse desafio político demanda mudanças gerenciais, organizativas e comportamentais, pois o tecnológico-administrativo afeta o processo produtivo de bens e serviços (Cherques, 1997). As opções realizadas para estruturar e operacionalizar o modelo de gestão para resultados são, portanto, de natureza político-técnica e possuem interface com a eficácia e efetividade organizacional. A obtenção de níveis superiores de eficiência e eficácia não são produtos exclusivos de decisões sobre alocação de recursos vs. metas e resultados, mas também da estrutura da governança. A forma como o modelo de governança participativa se organiza influi e condiciona o modelo de gestão, suas políticas e a oferta de serviços públicos que atendem as demandas da sociedade. Nesse sentido, para Matus (1997), o gerenciamento de governo deve incorporar nas suas decisões um processamento tecnopolítico que sintetize racionalidade formal (técnica) e racionalidade material (política) para evitar o que chama de barbarismo gerencial. Em outras palavras, a racionalidade política e a racionalidade técnica aproximam a dinâmica da gestão dos governos e a governança participativa..

No âmbito interno dos governos, o modelo de gestão pode organizar a relação entre política e técnica juntamente com a definição das metas e objetivos almejados. Por exemplo, para Crozier (1983), deve-se alterar o padrão organizacional em que as lideranças definem políticas e a tecnocracia condena processos participativos, isola a dimensão política e esteriliza a mudança das práticas gerenciais. Como “a administração é uma máquina de tomada de decisões” governamentais, pede-se um modelo gerencial de decisões distinto do tipo comando e controle. A opção mais adequada seria construir um ambiente interno de aprendizagem com um relacionamento mais horizontal entre as unidades organizacionais e menos hierarquizado entre a política (quem decide) e a administração (quem executa).

Segundo Crozier (1989), o sistema de comando deve reduzir a imposição de regras e controles e fortalecer o desenvolvimento intelectual na solução de problemas. Manter inalterados modelos gerenciais mais hierarquizados pode criar dificuldades na relação entre a alta direção política e a gerência pública e incidir negativamente sobre os

resultados das ações de governo, além de gerar impactos negativos junto à sociedade em face de problemas de desempenho organizacional. Desse modo, o debate sobre eficácia gerencial e controle visando criar um sistema organizacional não se opõe a formas de participação coletiva e responsabilização por resultados (Aguillar, 2007; Mello, 1996). Sobretudo porque a busca da eficácia não é um valor *per se* e sim um recurso para atinir as finalidades políticas da ação governamental e que contribui para sua legitimidade perante a sociedade.

Esta face interna da gestão pública local deve ser coerente com os mecanismos da governança participativa para que o relacionamento estabelecido entre os atores governamentais e a sociedade seja realizado com base em uma mesma “visão de mundo”. Estes nexos entre a gestão de governo e suas dimensões ético-políticas podem ser evidenciados pela forma como os governos dialogam com a sociedade ao alargar as fronteiras da administração pública em direção à governança participativa (Nogueira, 1997). O envolvimento da cidadania nos negócios do Estado contribui para superar os limites da gestão tradicional com seu viés técnico e centralizado e para construir uma ordem social mais aberta, transparente e participativa. Este tema será abordado na seção seguinte.

GOVERNOS LOCAIS, GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E A CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE

Os governos locais orientados por processos de governança participativa objetivam: a) qualificar a ação do Estado com o incentivo a novos formatos de governança e; b) fortalecer a organização da sociedade e da cidadania como protagonista do processo de governo. A publicização do Estado, e a participação da cidadania nas novas formas de governança, para serem efetivas, requerem dos governos locais vontade política (Nebot, 2002). Esta demanda é maior para os municípios, visto que passaram a ser a esfera de governo privilegiada para introduzir práticas políticas democráticas e participativas. Assim, como já foi frisado, dentre os objetivos dos processos de governança participativa podem estar, segundo autores como Genro e Souza (2001), Tatagiba e Teixeira (2004), Vitale (2004) e Nebot (2002), os seguintes:

- a) Construir uma nova esfera pública democrática que amplie a possibilidade de controle social sobre o governo e com níveis maiores de *accountability*;
- b) Incentivar formas de fazer política com ética, transparência e com apoio popular organizado;
- c) Contribuir para ampliar a consciência política dos cidadãos, sobretudo os setores mais excluídos;
- d) Construir uma cidade com mais qualidade de vida e amparada na organização popular;
- e) Desenvolver a prática da solidariedade e da responsabilidade social com base no interesse coletivo;
- f) Promover a diminuição da desigualdade social e aumentar a justiça social como resultado das políticas públicas;
- g) Ampliar gradativamente o controle social sobre o Estado através de participação cidadã; e
- h) Respeitar e promover as diferenças de opinião como forma de emular a construção de uma visão de cidade democrática e socialmente justa.

O que as novas formas de governança participativa buscam é, nesse sentido, construir uma esfera pública não estatal e uma prática política cuja legitimidade se desloca gradativamente para os canais institucionalizados de participação popular. É esse processo que faz a sociedade cancelar a ação do Estado e seu papel regulador no âmbito da governança participativa.

A participação da sociedade no processo de governo visa romper com a idéia dominante de que existem especialistas em política. Para essa visão, o poder dos políticos seria justificado por suas habilidades inatas e a sociedade seria periodicamente chamada apenas para julgar esses peritos, por exemplo, em eventos como as eleições. Para Castoriadis (1986), não existem nem podem existir especialistas em assuntos políticos, pois a perícia, a *tekiné*, em sentido estrito, está sempre relacionada a uma ocupação específica sendo sempre reconhecida em seu próprio campo. Ou seja, todo cidadão possuidor de alguma habilidade técnica tem condições de participar politicamente através dos mecanismos criados com a governança participativa. Tal “reinvenção democrática do Estado” abre o caminho para

a população participar da construção da cidade, pois a política passa a fazer parte de seu estatuto de cidadão e de sua relação com a *res publica*. Um processo em que ser Estado seja igual a ser público e onde uma nova esfera pública engendra a interlocução entre o governo e a sociedade a partir da pedagogia da vida na cidade estimulada pela participação popular (Fischer & Moll, 2000).

Nesse processo de educação política dos cidadãos, um aspecto importante é a democratização dos recursos públicos, pois dessa forma a população pode intervir no direcionamento do orçamento em benefício de suas necessidades. Contudo, implantar mecanismos de governança participativa e de controle social não pode delegar à cidadania a tarefa de planejar pelo Estado sem compreender a necessidade de modernizar o modelo de gestão. É necessário aproximar processos de gestão coerentes com os processos de participação popular. A participação popular, portanto, não pode prescindir de um novo padrão gerencial que desenvolva as capacidades organizacionais dos governos locais. Porém, contrariamente a esse objetivo, a história das políticas de recursos humanos no setor público tem se caracterizado pela baixa qualificação técnica. Os efeitos danosos para a administração pública, sobretudo para os governos locais com os encargos assumidos com a descentralização e da ampliação da participação da sociedade, gera o que (Braverman, 1974) chamou de crescente empobrecimento intelectual dos profissionais. Diante dessa realidade, a gestão pública local enfrenta um duplo desafio: a) político: ampliar os espaços de democratização demandados pela sociedade; b) gerencial: capacitar o corpo técnico com conhecimentos e métodos adequados aos novos processos de governança participativa. Por esse motivo, o modelo de gestão e a participação popular devem guardar coerência em suas premissas (devem ser construídos de forma coletiva e democrática), em sua metodologia (valorizar a experiência acumulada por seus protagonistas) e nas suas inter-relações (incentivar a participação popular de forma coerente o modelo democrático da gestão governamental). Dessa forma, segundo Crozier (1989), a coordenação das políticas e atores no processo decisório deveria substituir cadeias de comando centralizadas onde os dirigentes tudo prevêem e regulamentam. O ideal seria estabelecer um sistema decisório onde a participação coletiva substitua um modelo impessoal, estável, previsível e normatizado por outro mais personalizado, instável,

imprevisível e aberto às possibilidades das interações político-administrativas e que apóie o aprendizado institucional. É nesse sentido também, que as formas de governança democrática precisam qualificar as capacidades de governo. Por isso, Peters (2003) argumenta que o envolvimento da sociedade deve vir acompanhado da capacidade para fazer com que o sistema funcione em relação à implementação das decisões para que não se torne em uma forma aberta de alienação e não se torne um problema emergente das democracias contemporâneas.

CONCLUSÃO

Como enfatizado no início do artigo, argumentou-se que eficiência e democracia, ou técnica e política podem ser processos integrados e complementares no modelo de gestão local. O percurso teórico realizado ao longo do texto buscou justificar porque governança participativa e gestão de governo devem se apoiar mutuamente. Sobretudo, enfatizou-se que, diante do novo contexto de descentralização de atribuições do Estado nacional para a esfera local e da ampliação dos espaços democráticos junto à sociedade, os governos locais estão diante de um duplo desafio. Em primeiro lugar, serem mais eficientes na gestão dos recursos e na oferta de serviços públicos; em segundo lugar, incorporar a sociedade nos “negócios” do governo.

Nessa medida, os “produtos” (políticas públicas definidas nas instâncias de governança participativa) e “processos” (formulação, implementação e controle pelo modelo de gestão governamental) podem ser sustentados por uma cultura organizacional simpática à democratização e à modernização da gestão pública (Farah, 2006). Assim, os governos locais podem promover tais mudanças em torno de dois eixos:

- a) sobre o conteúdo das políticas públicas (que políticas e para quem, baseadas na extensão da cidadania política para a população); e
- b) sobre os processos político-administrativos de como fazer (quem são os atores envolvidos na formulação e implementação das políticas e como se relacionam para construir a gestão eficiente dos recursos públicos).

O novo processo de gestão democrática deve implantar e reforçar seu caráter coletivo e seus mecanismos cooperativos e horizontais de controle interno. Sobretudo, a gestão de governo demanda tais características em face das mediações que realiza com a

governança participativa e para que não se despolitize em favor de critérios técnicos e supostamente neutros (Ivo, 2002).

Portanto, é importante estabelecer novos processos de gestão que sejam orientados pela democratização e participação de atores políticos, bem como para melhorar a eficiência da administração pública local (Farah, 2006). Desse ponto de vista, o processo de gestão governamental e o processo de governança participativa podem se configurar como faces distintas de um só caminho de democratização e modernização do Estado. Conforme Longo (2005, p. 62), “a calidad de la responsabilización siguiendo la lógica de los resultados exige compatibilizar el mejoramiento gerencial com la mayor fiscalización y compromiso de la población, lo que fuerza a um aprendizaje mutua entre la administración pública y la sociedad”.

Por isso, democracia participativa e modernização gerencial são meios dedicados a fazer dos cidadãos e dos gestores públicos protagonistas na construção de uma institucionalidade pública. Integrar esses dois movimentos em um mesmo desenho institucional gera coerência, qualifica a aprendizagem coletiva e pode instalar uma pedagogia de mudança na política e na gestão pública. O objetivo estratégico desse processo é reforçar a legitimidade política dos governos locais como organizador da vida coletiva nos municípios. Esta é uma das finalidades estratégicas para inovar os processos de governo e para que a “boa governança” participativa se combine com a eficácia gerencial no âmbito da gestão pública local.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, 24, 41-67.

Aguillar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*, 39, 7-21.

Albavera, F. S. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago: ILPES: CEPAL.

Araújo, T. B de & Neto, L. G. (2002). Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In J. Arlindo Soares e S. Caccia-Bava (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática* (p.p.9-60). São Paulo: Cortez.

- Ariznabarreta, K. E. (2005) Responsabilización e responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos. In *Responsabilización y evaluación de la gestión pública* (p.p. 13-46). Caracas: CLAD: AECI: MAP: FIIAP.
- Behn, R. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, 49 (4), 5-45.
- Braverman, H. (1974). *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- Bresser Pereira, L. C. (2004). La restricción económica y democrática. In Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Política y Gestión Pública* (p.p.13-42). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, L. C. (2006). El modelo estructural de la governança pública. *Reforma y Democracia*, 36, 7-30.
- Brugé, Q. (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Reforma y Democracia*, 29, 1-16. Recuperado 22 de agosto de 2008, de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/029-junio-2004/0048900>.
- Carneiro, R. & Brasil, F. de P. D. (2007). *Descentralização e desenvolvimento Institucional dos municípios mineiros: avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa SOMMA* (p.p. 1-98, texto para discussão, 33). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- Castoriadis, C. (1986). A polis grega e a criação da democracia. *Filosofia Política*, 3, 70-74.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Caracas: CLAD.
- Cohn, A. (2002). Os governos municipais e as políticas sociais. In J. Arlindo Soares e S. Caccia-Brava (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática* (p.p. 143-192). São Paulo: Cortez.
- Cravacuore, D. (2001). El estímulo a la innovación en el gobierno local: reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 Noviembre, (paper).
- Cunill Grau, N. (2004) La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. In Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Política y Gestión Pública* (p.p.43-90). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, M.(1983). *A Sociedade bloqueada*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Brasília.
- Crozier, M.(1989) *Estado modesto, Estado moderno*. Brasília: FUNCEP.

Crozier, M.(1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Reforma y Democracia*, 7, 7-13.

Dahl, R. A. (1989). *Who Governs?* New Haven and London: Yale University Press.

Farah, M. F. dos S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35 (1), 119-144.

Farah, M. F. dos S (2006). Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In Jacobi, Pedro & Pinho, José Antônio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares* (p.p. 41-75). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (2004). *Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*. São Paulo: Hucitec: Finatec.

Fleury, S. (2000). *Reforma del Estado* (Notas de classe, 6). Washington: Indes.

Garnier, L. (2004). El espacio de la política en la gestión pública. In Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Política y Gestión Pública* (p.p. 91-138). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gaventa, J. (2004). Strengthening participatory approaches to local governance: learning lessons from abroad [Versão eletrônica]. *Nacional Civic Review: making citizen democracy work*, 93 (4), 16-27.

Genro, T. (2000). Co-gestão: reforma democrática do Estado. In N. Bueno Fischer e J. Moll (orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo* (p.p. 15-25). Petrópolis: Vozes.

Genro, T. e Souza, U. (2001). *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre* (4a ed.). São Paulo: Editora Perseu Abramo.

Grin, E. J. (2007). Intersetorialidade e transversalidade no modelo de gestão e planejamento governamental no município de Vitória. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 Octubre-02 Noviembre, (paper).

Habermas, J. (1980). *A Crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Habermas, J. (1986). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus.

Hintze, J. (2005). Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18-21 Octubre, (paper).

Ivo, A. B. L. (2001). Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza, Coleção Becas CLACSO-ASDI, 1-25. Recuperado em 20 de maio de 2008, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/prologo.pdf>.

Ivo, A. B. L. (2002). Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Octubre, (paper).

Kugelmas, E. & Sola, L. (1999). Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11 (2), 63-83.

Leal, S. (2003). *Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*. Recife: Ed. do Autor.

Lynn, L. E., Jr. (1996). The New Public Management as an international phenomenon: a skeptical view. *Conference on The New Public Management in International Perspective*, St. Gallen, 11-13 July, (paper).

Lindblom, C. E. (1981). *O Processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Longo, F. (2005). La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. In *Responsabilización y evaluación de la gestión pública* (p.p.59-86). Caracas: CLAD: AECI: MAP: FIIAPP.

Matus, C. (1997). *Los tres cinturones del gobierno*. Caracas: Fondo Editorial Altadir.

Mello, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3) 11-20.

Nogueira, M. A. (1997). A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, 11 (3), 9-19.

Moll, J. e Fischer, N. B. (2000). Pedagogias nos tempos de orçamento participativo em Porto Alegre. In N. Bueno Fischer e J. Moll (orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo* (p.p.143-168). Petrópolis: Vozes.

Nebot, C. P. (2002). Mejora de la gobernabilidad em el nivel de gobierno local: participación de más actores em el proceso presupuestario. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 Octubre, (paper).

Peters, B. G. (2003). La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia al centro? *Reforma y Democracia*, 27, 7-21.

Peters, B. G. (2005). Concepts and theories of horizontal policy management. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 Octubre, (paper).

Peters, B. G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Reforma y Democracia*, 39, 24-32.

Polsby, N. W. (1960). How to study community power: the pluralist alternative. *The Journal of Politics*, 22 (3), 474-484. Recuperado 28 de novembro de 2009, de <http://www.jstor.org/stable/2126892>.

Pont, R.. (2000). Democracia representativa e democracia participativa. In N. Bueno Fischer e J. Moll (orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo* (p.p.27-36). Petrópolis: Vozes.

- Prefeitura Municipal do Recife (2003). *Caderno do Orçamento Participativo*. Recife: Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã.
- Reschenthaler, G.B & Thompson, F. (1996). The learning organization framework and the new public management. *Conference on The New Public Management in International Perspective*, St. Gallen, 11-13 July, (paper).
- Schwartzman, S. (2001). Desempenho e controle na reforma administrativa (texto para discussão, 8, p.p. 1-15). Brasília: MARE: ENAP.
- Soares, J. A. & Gondim, L. (2002). Desafios com que se defrontam as grandes cidades. In J. Arlindo Soares e S. Caccia-Bava (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática* (p.p.97-142). São Paulo: Cortez.
- Souza, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, 7 (3), 431-442.
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105-121.
- Spink, P. K, Ward, P.M and Wilson, R.H (2008). The past, the present, and the future of subnational governments and federalism. In Farah, Marta. F. S.; Graham, L. S., Jacobi, P. R. and Rowland, A. (orgs.), *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational government in Brazil, Mexico, and the USA* (p.p. 248-280). Indiana: University of Notre Dame Press.
- Tatagiba, L.& Teixeira, A. C. C. (2005). *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Tomassini, L. (1994). Relaciones entre el Estado y la sociedad civil. In Tomassini, L. (Ed.) *Qué espera la sociedad del gobierno?* (p.p.279-301). Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas: Asociación Chilena de Ciencia Política.
- Thiry-Cherques, H. R. (1996). La guerra sin fin sobre la productividad administrativa [Versão eletrônica]. *Reforma y Democracia*, 5, 1-14.
- Varella, A. L. (2000). *Aprendizagem organizacional em las instituciones públicas* (Notas de classe, 17). Washington: Indes.
- Villasante, T. (2000). Porto Alegre en comparación con sus retos. In N. Bueno Fischer e J. Moll (orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo* (p.p.124-142). Petrópolis: Vozes.
- Vitale, D. (2004). *Orçamento Participativo em São Paulo: avaliação da política municipal (2001-2002)*. São Paulo: Instituto Pólis.

EDUARDO JOSE GRIN -