

## **REFLEXÕES SOBRE ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA LOCAL**

### **REFLECTIONS ON LOCAL GOVERNANCE STRATEGIES**

**Ivan Beck Ckagnazaroff**

Universidade Federal de Minas Gerais

ivanbeck@face.ufmg.br

#### **RESUMO**

Este artigo teórico tem como tema a governança local. A pesquisa sobre governança local, no Brasil, trabalha principalmente com aspectos voltados para inclusão social e democratização, onde se reconhece, também, a importância da coordenação. Esta abordagem, denominada por alguns autores de governança democrática, está preocupada com a relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processo de promoção e coordenação de ações de inclusão social e consolidação e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados à políticas públicas e sociedade. Trabalhos, como o de Diniz (1999), embora voltados para outros níveis de poder, preocupam-se com a capacidade do Estado de governar, onde as dimensões de comando, coordenação e implementação de políticas públicas são consideradas aspectos relevantes para funcionamento de arranjos de governança sem no entanto desconsiderar a idéia da democratização da máquina pública. Nesse sentido o objetivo deste artigo é de discutir a estratégias de governança local (como descentralização, parcerias público-privado, conselhos setoriais e orçamento participativo) a partir da abordagem de Diniz (1999) considerada aqui complementar a abordagem da governança democrática. Com este esforço de ligar um perspectiva política com uma outra que também é política mas que considera dimensões administrativas, busca-se apresentar questões que podem auxiliar a pesquisa sobre este tema no Brasil.

**Palavras-Chave:** Governança Local; Governança Municipal; Estratégias de governança municipal.

## **ABSTRACT**

The theme of this theoretical article is the local governance. In Brazil, the research on local governance deals mainly with issues of social inclusion and democratization of the public administration. This approach, named democratic governance, focus on the relationships among government, market actors and social actors in the processes of promoting and coordinating actions towards social inclusion and strengthening and broadening of citizen participation in the decision-making processes of policies. Authors like Diniz (1999), although focusing on other levels of govern, consider governance as the state capacity of governing within which the dimensions of command, coordination and implementation are crucial for the working of governance arrangements. Democratization is not disregarded in this approach. So the objective of this article is to discuss some strategies of governance, like decentralization, public-private partnership, policies councils and participatory budget from Diniz's perspective taking into account the democratic governance approach and produce some questions for further research on local governance.

**Key Words:** Local Governance; Municipal Governance; Strategies of Local Governance.

## **1. Introdução e Justificativa**

Este artigo pretende contribuir para os estudos sobre o tema Governança Local. Basicamente, governança pode ser entendida como processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na consecução de objetivos públicos. Este tema vem ganhando cada vez mais atenção da academia nos últimos anos. Diferentes países têm passado por reformulações nos seus respectivos aparelhos públicos, seja em parte da Europa, na América do Norte, seja na América Latina, por exemplo. No caso dos países industrializados, a preocupação é basicamente melhorar a eficiência e eficácia dos seus sistemas públicos; seja através de privatizações, contratações junto ao setor privado ou setor voluntário.

Na Europa alguns estudos adotam uma perspectiva mais econômica, como Lane (2001), fazendo uso também de teoria organizacional e ciência política; outros como Kooirman e van Vliet (1993), preocupados mais com a capacidade do Estado de se articular com outros atores, e Bogason (2000), que relaciona governança com redes onde se assume que as instituições estariam passando

por uma crescente fragmentação (inclusive o Estado) e que por meio de ações coletivas o setor público estaria, através de políticas públicas, fazendo redes com outros atores, respondendo a necessidades de recursos financeiros, profissionais e legais na resolução de políticas públicas.

No caso brasileiro o tema da governança vem ganhando proeminência principalmente com a proposta de reforma do aparelho de Estado e as políticas de estabilização econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994. Segundo Bresser Pereira (1997, apud RUA, 1997, p.137), se nos anos de 1980 o esforço de resolver a crise do Estado privilegiava ações de ajuste fiscal, nos anos de 1990 deveria se combinar aqueles esforços com a melhoria da capacidade gerencial do Estado. No entanto a essa visão mais gerencialista de governança, foram contrapostas outras abordagens preocupadas com a articulação entre o estado e a sociedade civil, visando não só a melhoria da eficiência, como também da eficácia e o aprofundamento da democratização da administração pública.

Trabalhos, como o de Diniz (1999), embora voltados para outros níveis de poder, preocupam-se com a capacidade do Estado de governar, onde as dimensões de comando, coordenação e implementação de políticas públicas são consideradas aspectos relevantes para funcionamento de arranjos de governança sem no entanto desconsiderar a idéia da democratização da máquina pública.

De fato, principalmente a partir dos anos de 1980, a América Latina vem sendo palco de diferentes experiências nas relações entre o Estado e a sociedade civil. No caso específico brasileiro, já era possível detectar, nesse período, experiências em governos municipais de descentralização e de participação. Com a Constituição Federal de 1988 os municípios são considerados como entes da federação e as noções de descentralização e participação cidadã em políticas públicas ganham espaço formal em todos os níveis de governo. Nos anos de 1990, diversas políticas nacionais se tornam regularizadas, incluindo no processo a idéia de "participação da sociedade na sua gestão e controle" por meio de conselhos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.22). Além dos processos de descentralização e da criação de conselhos setoriais nos três níveis de governo, paralelamente, a partir do final dos anos de 1980, experiências de elaboração de orçamentos municipais com a participação dos cidadãos começaram a ser implementados. Uma outra estratégia que merece menção é o da parceria público-privado, que vem ganhando mais importância diante das políticas de ajuste fiscal que o Estado vem praticando. Casos mais recentes, em algumas capitais, procuram conciliar descentralização municipal com orçamento participativo e os conselhos setoriais. Belo Horizonte é um desses municípios. Os municípios se tornaram o *locus* principal de

processos de governança na gestão pública. Desse modo, o Brasil se apresenta como um campo importante de experiências de governança local.

A pesquisa sobre governança local, no Brasil, trabalha principalmente com aspectos voltados para inclusão social e democratização, onde se reconhece, também, a importância da coordenação. Esta abordagem, denominada por alguns autores de governança democrática, está preocupada com a interrelação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processo de promoção e coordenação de ações de inclusão social e consolidação e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados à políticas públicas e sociedade. Como exemplo, pode-se citar os trabalhos de Santos Junior (2001) e Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004).

Nesse sentido o objetivo deste artigo é de discutir as estratégias de governança local a partir da abordagem de Diniz (1999) que parece complementar a abordagem da governança democrática. Para tal, além desta introdução, na segunda parte será explicitado e discutido o conceito de governança utilizado neste trabalho. A intenção será relacionar a proposta de Diniz (1999) com a ideia de governança democrática. Isto se justifica, principalmente, pela complexidade existente em tais processos que está relacionada com os diferentes atores envolvidos, com os problemas que são tratados, com os recursos necessários e o modo como estão distribuídos, com aspectos políticos e sociais dos contextos nos quais aqueles processos se dão. Na terceira parte serão discutidas as estratégias de governança local e apresentadas sugestões de questões que poderiam enriquecer a pesquisa sobre o tema. Na quarta será apresentada a conclusão.

## **2. A conceituação de governança local e uma referência de análise**

Esta parte pretende inicialmente discutir o conceito de governança e discutir as diferentes abordagens sobre o tema. Na segunda parte são apresentadas estratégias de governança, onde se procura mostrar como elas se relacionam e identificar alguns pontos que refletem direta ou indiretamente as dimensões comando, coordenação e implementação.

### **2.1 O conceito de governança**

O desenvolvimento das sociedades de bem-estar europeias tem sido caracterizado pela crescente complexidade, dinâmica e diversidade. Segundo Kooiman e van Vliet (1993, p.58), esse processo tem apresentado sérios problemas às instituições sociais e políticas de governo. Seus

modos de intervenção, métodos e instrumentos de políticas públicas não são adequados para esta nova realidade. Em consequência, a efetividade e legitimidade desses governos sofrem grandes questionamentos. Essas mudanças, por um lado, diminuem a crença na capacidade de governar dos governos, mas do outro, não atenuam a necessidade de resolução dos problemas coletivos. As necessidades básicas tem sido satisfeitas para grande parte da população desses países (qualidade de vida, educação, saúde e habitação), mas novos problemas coletivos surgem decorrentes da complexidade, dinâmica e diversidade existente nessas sociedades, como, por exemplo, poluição ambiental e desemprego massivo e de longo prazo.

Segundo Kooiman e van Vliet (1993, p.58), tendências tais como desequilíbrio ecológico, desenvolvimento em tecnologia e individualização cultural são reflexos da crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades européias de bem-estar social. Poderia-se acrescentar a questão dos imigrantes de outros continentes que também coloca o desafio de assimilá-los à economia e ao sistema de bem-estar social.

Este processo significa que as relações entre o Estado e seu ambiente; entre cidadãos, governos e empresas, estão mudando consideravelmente. É uma realidade que não comporta nem a idéia de um Estado que se retira unilateralmente e nega essas demandas e nem a crença na capacidade de auto-governo de outros atores sociais. Daí o esforço, segundo Kooiman e van Vliet (1993, p.58) de buscar modos alternativos de governo e governança, nos quais interações entre governo e sociedade e entre atores públicos e privados são aspectos centrais, nos quais intervenções político-administrativas e formas sociais de governança se relacionam.

Desse modo, **governança**, de acordo com estes autores, **é um padrão ou estrutura que emerge em um determinado sistema político-social como o resultado comum de intervenções de todos os atores envolvidos/interessados**. O conceito expressa a criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação de uma multiplicidade de atores governamentais, sociais e políticos capazes de se influenciarem (KOOIMAN; VAN VLIET, 1993, p.64). O propósito de governança nas sociedades européias de bem-estar social pode ser descrito como lidar com problemas e oportunidades presentes nas sociedades modernas.

Governar, no contexto dessas sociedades européias, deve ser visto como, principalmente, esforços de ativar e coordenar atores sociais de tal maneira que intervenções públicas, da sociedade civil (como ong's e organizações filantrópicas) e das organizações privadas, respondam às necessidades decorrentes do esforço de tratar adequadamente os problemas e fazer uso das

oportunidades presentes nas sociedades contemporâneas. Esta tarefa específica do governo moderno se concretiza em arranjos sociais e administrativos baseados na noção de rede. Os governos, nesta perspectiva, são responsáveis pela ação política-administrativa direta como também pela qualidade da ordem política-administrativa (KOOIMAN; VAN VLIET, 1993, p.64).

Nessa perspectiva interativa, governar se tornou um processo predominantemente de coordenação e de influência em interações social, política e administrativa. Ele está direcionado para gerenciar interesses sociais e criar possibilidades e limites para os atores e sistemas sociais se auto-organizarem. O ponto-chave é a questão de como a cooperação na prática pode levar ao fortalecimento de metas comuns, e como criar arranjos de tal modo que o esforço de governar, por parte do Estado, e a auto-organização, por parte da sociedade, possam ser complementar.

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

Esse processo, segundo Santos Júnior (2003, p.36) possui três características. A primeira se refere a crescente responsabilização dos governos municipais. A segunda se refere ao peso dos direitos sociais no arcabouço legal. Mesmo levando em conta que o reconhecimento dos direitos sociais tenha partido do nível nacional pela Constituição Federal, as Constituições Estaduais, as leis Orgânicas Municipais e os Planos Diretores ampliaram o conteúdo dos direitos sociais estabelecidos na Carta de 1988. A terceira característica se refere à criação dos canais de participação da sociedade, seja através de Conselhos Setoriais Municipais, ou em experiências de orçamento participativo.

Diniz (1999, p.196), preocupada com a melhoria da eficácia do Estado, salienta na sua argumentação a atuação do governo ao definir governança como “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas”. Ela trata do “conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”, o que demanda uma ampliação e aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração dos interesses presentes no processo. Isso requer que o Estado se torne mais flexível, descentralize suas funções, transfira responsabilidades e amplie o leque de atores participantes, sem descuidar dos meios de controle e supervisão. A preocupação da autora é relacionar o processo de reforma do Estado com o processo de democratização da

administração pública. Segundo a autora, os componentes principais da governança são: o comando, a coordenação e a implementação (DINIZ, 1997, p.39).

O componente relacionado à capacidade de comando do governo se refere a “assumir a direção efetiva do processo de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades”, de tal modo que elas tenham continuidade ao longo do tempo. Além disso, ela significa que o governo seja capaz de estabelecer as estratégias gerais de ação, as diretrizes que servirão de norte para as decisões governamentais (DINIZ, 1997, p.40).

Na teoria clássica da administração, segundo Fayol (1990), comando foi considerado um dos princípios básicos da organização, aparecendo através da idéia de *unidade de comando*. Para este autor cada agente deve receber ordens de apenas um chefe para a execução de uma atividade. Se este princípio é violado, a autoridade se ressentida, a disciplina se compromete, a ordem se desestabiliza, a estabilidade se torna frágil. O agente responsável pelo comando deve ter conhecimento profundo de seu pessoal; excluir os incapazes; conhecer bem os convênios que regem as relações entre a organização e seus agentes; dar bom exemplo; fazer inspeções periódicas dos funcionários; reunir seus principais colaboradores em reuniões, onde se preparam a unidade de direção e a convergência de esforços; não se deixar absorver pelos detalhes; e incentivar no pessoal a atividade, a iniciativa e o comprometimento.

Ainda de acordo com Fayol (1990), a missão do comando é fazer o corpo social funcionar, e esta missão se divide entre os diversos chefes da organização, cada um com os encargos e as responsabilidades de sua unidade. Nesse sentido, relaciona-se comando e autoridade, já que a pessoa que está no comando de alguma unidade da organização, o denominado chefe por Fayol, possui certo grau de autoridade sobre as outras pessoas que recebem suas ordens. Levando em conta que no caso aqui a ser estudado a questão de governança se dá em organizações de caráter burocrático considera-se que autoridade possui caráter racional-legal sendo exercida por meio de uma estrutura vertical de hierarquia.

Autoridade pode ser definida então, de acordo com Weber como um subconjunto do poder, é o poder formal que uma pessoa possui por sua posição na organização. Gibson, Ivancevich, Donnelly, (1996) consideram como característica importante da autoridade o fato dela ser utilizada verticalmente e fluir de cima para baixo. Para os autores, a autoridade é o direito que uma pessoa possui de tomar decisões sem a aprovação de um superior, assim como o direito de exigir ser obedecido por outras pessoas.

No entanto, levando em conta que em processos de governança no setor público, se estabelecem redes de arranjos mais descentralizados, a autoridade pode ser descentralizada quando são criadas subunidades para a melhor execução das tarefas. Nas organizações que descentralizam a autoridade, os gestores possuem poder e recursos para implementar decisões consideradas importantes por eles, e adequadas para a organização. (GIBSON, IVANCEVICH, DONNELLY, 1996).

Nesse sentido, de acordo com Schneider (2005), o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social. Assim, há vários atores sociais subdivididos para realizar as tarefas do Estado, criando relações verticais e horizontais. Dessa forma, vários atores possuem o comando, cada um em sua área, (mas com a finalidade em comum, formulação e implementação de políticas públicas.) Nesse sentido, comando pode ser compartilhado por atores do governo e sociedade civil. Assim, considerando a visão de Diniz (1997) de comando, o enfoque nessa dimensão, pode se dar no modo pelo qual o governo municipal exerce o comando nos processos de governança existentes e como se dá o envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nesse aspecto.

Uma outra dimensão da governança se refere à capacidade de coordenação do Estado. Ela está relacionada à integração entre diferentes áreas de governo. A preocupação aqui é obter coerência e consistência das políticas de governo. Referem-se, de um lado, a capacidade de ajustes entre programas focalizados e setoriais e, do outro, o ajuste entre programas de maior alcance e programas de grande abrangência. Além desses aspectos, coordenação implica, também, administrar conflitos de interesses de tal modo que os compatibilize com a racionalidade governativa, baseada em função de um projeto coletivo. Esse projeto coletivo corporifica o que a autora denomina de interesse público, decorrente do esforço de compatibilizar as diversas e contraditórias demandas sociais. Isto significa que o sistema político e as elites governantes sejam capazes de lidar com o dissenso e o conflito, através da negociação e o compromisso (DINIZ, 1997, p.40-41).

De acordo com a visão clássica de Administração, no caso aqui Fayol (1990), coordenar é estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma organização para facilitar seu funcionamento e seu sucesso. Mintzberg (1995) afirma que a estrutura de uma organização



envolve duas exigências fundamentais: a divisão do trabalho em diferentes tarefas e a consecução da coordenação entre tais tarefas.

Para Mintzberg (1995) existem cinco meios de coordenação. O primeiro deles é o ajustamento mútuo, um mecanismo simples de coordenação onde esta é obtida pela comunicação informal, aqui o controle do trabalho permanece nas mãos dos trabalhadores, por isso é geralmente utilizado em organizações menores. O segundo meio é a supervisão direta, onde uma pessoa é responsável por instruir e monitorar o trabalho de outras, é como dizer que uma mente coordena várias mãos. O terceiro é a padronização dos processos de trabalho, e ocorre quando as execuções são especificadas ou programadas, ou seja, o processo de trabalho é previamente definido e concretizado. O quarto meio é as saídas padronizadas quando os resultados do trabalho são especificados, esses resultados podem ser especificados como dimensões ou desempenho. Nesse método de coordenação as saídas são padronizadas e a coordenação entre as tarefas fica predeterminada. Finalmente, o quinto é a padronização das habilidades dos trabalhadores, dessa forma, a padronização de habilidades consegue indiretamente o que a padronização dos processos do trabalho ou dos seus resultados faz diretamente, controla e coordena as atividades (MINTZBERG, 1995).

Em casos de descentralização da estrutura organizacional, o ajustamento mútuo é a melhor opção para coordenar os processos, isso porque tais organizações concedem um pouco de poder à alguns atores para delinear os padrões, e esse poder significa centralização vertical acoplada com a descentralização horizontal, que é entendida como a transferência do poder dos gerentes para os agentes não gerentes, e a descentralização vertical compreende a delegação do poder do topo da organização para os seus níveis inferiores. O que se tem é a formação de rede entre as organizações envolvidas no processo (MINTZBERG, 1995).

O conceito de redes de políticas, aqui utilizado, considera-as como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que se formam ao redor de problemas e/ou programas de políticas públicas (Klijn, 1997: 30). Processos de políticas públicas em redes estão relacionados à cooperação ou não-cooperação entre atores interdependentes com diferentes e muitas vezes conflitantes racionalidades, interesses e estratégias. Esses processos não são vistos como a implementação de metas estabelecidas *ex-ante*, mas como processos de interação no qual os atores trocam informações sobre problemas, preferências e meios e negociam metas e recursos. A concretização da ação coletiva para estabelecer um propósito comum ou superar ameaças

comuns é considerada como critério de sucesso da rede (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999).

Já que rede implica em interação entre diferentes atores tanto a idéia de ator quanto a de ação coletiva são relevantes. Aqui atores ou agentes (sejam atores humanos ou atores organizacionais) são definidos como entidades capazes de formular propósitos, de tomar decisões e de se engajar em ações (SIBEON; 1997). Cabe salientar que Estado não é um ator. Segundo Smith (1993) não é o Estado que age, mas atores do Estado dentro de partes específicas do Estado. Esses atores segundo Sibeon (1997) podem ser tanto indivíduos quanto organizações (atores sociais). Essa posição é diferente da de Smith (1993) que apenas considera os indivíduos dentro dessas agências, atuando a partir de seus papéis institucionais que decidem e atuam. Neste trabalho, seguindo a perspectiva de Sibeon (1997) tanto indivíduos, como diferentes organismos da prefeitura, do setor privado e da sociedade civil serão considerados como atores.

Por sua vez ação coletiva é entendida como um processo onde atores se organizam para processos decisórios conjuntos em relação a um ou mais propósitos e, nesse processo, cedem um pouco de sua autonomia e liberdade de ação a favor das decisões conjuntas relacionadas àquele propósito (BOGASON, 2001). Cabe considerar aqui que os atores atuam em um determinado contexto, em outras palavras, o que Sibeon (1997) chama de condições sociais. Elas não são estruturalmente predeterminadas e nem necessariamente efeitos de uma totalidade social ou de uma “necessidade sistêmica”.

As condições sociais são, em algum sentido, o resultado de mudança social e de conseqüências intencionais e não-intencionais da ação social. Elas podem ser fatores limitadores ou facilitadores e sempre têm implicações para os atores nas situações nas quais eles estão envolvidos (BARBALET, 1985, *apud* SIBEON, 1997). Políticas públicas são formadas, embora não totalmente determinadas, pelas condições sociais. O que os atores desejarem fazer, o que decidirão fazer e o que eles serão capazes de fazer, são de várias maneiras influenciadas pelas condições sociais que, por sua vez, podem ser modificadas pelas ações desses atores.

No que se refere às causas de falhas na aplicação do modelo de rede em políticas públicas elas se referem inicialmente à falta de incentivo para cooperar e a inexistência de bloqueios contra ação coletiva. Além disso, as metas propostas podem ser vagas e não desafiadoras. Atores relevantes podem estar ausentes da rede enquanto outros atores podem

desencorajar a participação de agentes considerados necessários ao sucesso da rede. Informações sobre metas, meios e atores podem faltar. Finalmente, a inexistência de poder decisório e falta de comprometimento dos atores em relação ao objetivo comum são, também, fatores de insucesso das redes (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999).

Considerando a perspectiva adotada por Diniz (1997), no que se refere a coordenação, a atenção tem que ser dada no modo como o governo municipal exerce o ajuste entre demandas diferenciadas, como, por exemplo, articular propostas inter-setoriais com propostas setoriais, integrar demandas regionalizadas em uma perspectiva que levar em conta a cidade com todo, e como, nesse processo, o governo mobiliza ou não os diferentes atores em torno de um projeto de interesse público.

Finalmente, a capacidade de implementação se refere às condições do Estado de mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos que são exigidos para a execução de suas decisões. Para tal é necessário que os recursos estejam disponíveis. Se não, deve-se criá-los e, também, levar em conta os recursos decorrentes da competência técnica e excelência do quadro administrativo. Além desses aspectos, é importante garantir as condições de sustentação política das decisões. Considera-se que a implementação possua um caráter eminentemente político e que, desse modo, ela exige uma estratégia de manutenção de canais abertos tanto com a sociedade quanto com o sistema representativo como, por exemplo, os partidos políticos e o poder legislativo (DINIZ, 1997, p.42).

A implementação pode ser considerada a partir de duas perspectivas: top-down e bottom up. Na perspectiva top down existe uma separação entre a elaboração e a implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, a implementação pode ser entendida como “aquelas ações de indivíduos (ou grupos) públicos ou privados direcionadas para a realização de objetivos estabelecidos em decisões anteriores da política” (VAN METER; VAN HORN, 1975 apud HAM E HILL, 1983).

Política pública na perspectiva top-down não é percebida como um processo, e sim como “um jogo de uma só rodada” (SILVA; MELO, 2000) em que ações governamentais são realizadas de cima para baixo.

Uma visão alternativa, ainda dentro da abordagem top-down, considera a formulação e a implementação de políticas como um processo linear. A implementação é vista como estágio relevante e os problemas que nela ocorrem devem ser assimilados pela análise da política e considerados como sendo de diferentes tipos. Eles podem estar ligados à capacidade

institucional destes atores responsáveis pela implementação. Os problemas podem ser também decorrentes de questões políticas. Em terceiro lugar, eles podem decorrer de resistências e boicotes por grupos afetados de modo negativo pelas políticas (SILVA; MELO, 2000). É sugerido o monitoramento e avaliação para que se façam correções de rota, caso seja necessário.

Essa visão também apresenta certos limites. A elaboração é considerada como algo não problemático na medida em que o formulador de políticas possui as informações necessárias e corretas, além de se ter um modelo de hipóteses e pressupostos adequados para a questão ser trabalhada pelos responsáveis pela política pública (SILVA; MELO, 2000).

O que se percebe é que a abordagem top-down de implementação parte de uma referência de análise considerada irrealista, que é a idéia da “administração perfeita” sugerida por Hood (1976) apud Ham; Hill (1993). A idéia de administração perfeita se refere “à condição na qual elementos externos de disponibilidade de recursos e aceitação política estão conjugados com a administração para produzir uma implementação perfeita de políticas públicas” (HOOD, 1976 apud HAM; HILL, 1993). Em resumo, a administração pública seria um “mecanismo operativo perfeito”, pelo qual se conseguiria uma implementação de acordo com o estipulado na elaboração da política. Desse modo, os problemas de implementação aparecem como “desvios de rota” (SILVA e MELO, 2000)

A abordagem bottom-up de policy cycle procura ser mais realista e aplicável (LANE, 1993). Parte-se da concepção de que a administração não é perfeita. Nem sempre os recursos externos estão disponíveis no tempo e na qualidade requisitados. O apoio político a projetos e programas demanda negociação que nem sempre é frutífera, podendo gerar conflitos de difícil solução. Um outro aspecto é que a informação não é necessariamente de boa qualidade e, por outro lado, o administrador é limitado na sua capacidade de trabalhar esta informação.

Segundo Sabatier (1986) apud Silva e Melo (2000) esta perspectiva procura salientar os incentivos que levam os implementadores a seguir os objetivos da política, seja em termos normativos, seja em termos operacionais. Enquanto os modelos top-down estão preocupados com o controle e responsabilidades a serem respeitadas pelo implementador, os modelos bottom-up salientam a confiança depositada no implementador. Desse modo, os modelos bottom-up procuram garantir um grau de liberdade para o implementador que lhe permita lidar com as incertezas em relação ao ambiente através da flexibilidade e do aprendizado. Caso se dê muita atenção à responsabilidade poderá segundo esta ótica, estabelecer muitas

restrições ao implementador que impeçam de selecionar a alternativa mais conveniente para a realização dos objetivos (LANE, 1993).

Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985) apud Viana (1996) consideram que as fases de formulação e implementação (fase exatamente posterior) constituem os dois momentos mais importantes na formulação de políticas. Sendo assim, os autores afirmam que o sucesso de uma política é determinado pelo grau de interação entre formuladores, implementadores e público-alvo das políticas.

Meter e Horn (1975) apud Viana (1996) considerou que deve haver participação dos implementadores na fase de formulação, a fim de se aumentar a clareza da política e reduzir resistências.

A decisão do modo pelo qual a implementação será realizada é tarefa do implementador, em relação a qual ele deve prestar contas, mas, ao mesmo tempo, sobre o qual ele deve ter autonomia de ação. Essa autonomia deve lhe permitir utilizar sua capacidade para julgar sobre os meios necessários para a realização dos objetivos e adaptar o programa/projeto às demandas ambientais, garantindo assim flexibilidade (LANE, 1993).

Por outro lado, se muito espaço é dado à confiança depositada nos implementadores, eles atuam com pouquíssimas restrições e podem até substituir os objetivos originais por outros. Nesse sentido, emerge a necessidade de se entender o processo de implementação como uma combinação de responsabilidade e confiança tanto na relação entre atores e o setor público como na relação entre políticos e funcionários públicos.

A implementação passa a ser considerada um processo em que decisões relevantes para o sucesso da política serão tomadas, e não apenas “implementadas”, em um contexto de conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, ambigüidades legais, brechas e omissões de normas operacionais. Assim, a implementação é considerada como criadora de políticas, constituindo fonte de informação para a formulação de políticas. A idéia de avaliação como instrumento de correção de rota é substituída, então, pela noção de aprendizado na implementação de uma política pública, que leve à constante reformulação.

Nesse sentido o processo de políticas públicas deve representar um campo estratégico, em que não há distinção entre os implementadores, os formuladores e até mesmo a população alvo de um determinado programa. Este campo estratégico pode ser interpretado, então, por conceitos tais como o de redes de implementação, que supõe que as políticas públicas sejam

implementadas por meio de redes de agentes públicos e não-governamentais, sob o âmbito de um campo interorganizacional.

Nesta perspectiva, o ciclo de políticas públicas “é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação a política; e por ‘nós’ críticos” (SILVA e MELO, 2000). Estes nós críticos se referem à conjugação de questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais, e a partir de tal conjugação surge uma espécie de “crise”, um momento de aprendizado na dinâmica do programa. Desse modo e levando em conta a noção de implementação como apresentada no conceito de governança proposto por Diniz (1997:42) será entendida. Atenção será dada aqui ao modo como que o governo municipal articula, garante e utiliza os recursos necessários para a realização das políticas/projetos; como se dá o processo de obtenção de apoio político às políticas/projetos a serem implementados e como dimensões de comando e coordenação afetam a implementação.

Visto que uma questão importante para o sucesso das políticas públicas é a interação entre formuladores e implementadores, a coordenação de todo o processo merece atenção. Rua (1997) coloca que políticas que envolvem diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) e mesmo aquelas políticas que envolvem apenas o nível local, mas que dependem de vínculos de diferentes organizações e agências públicas, são de difícil controle e exigem grande cooperação, demandando conseqüentemente, eficaz coordenação. Nestes casos, deve haver uma perfeita comunicação entre os atores e estes devem seguir plenamente os comandos da coordenação para que a política seja implementada com sucesso (RUA, 1997).

Rua (1997) ressalta que os coordenadores de uma política devem estar atentos ao tipo de política que está sendo implementada e na arena política que está configurada naquele momento, o contexto inter e intra-organizacional dentro do qual ocorre a implementação também é importante, bem como o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer seu impacto. Todos estes fatores influenciam o andamento das políticas e, portanto, devem ser tratados com cuidado pela coordenação. Em resumo, percebe-se pelo apresentado que ao se estudar governança, a partir das dimensões sugeridas por Diniz, é que elas devem ser tratadas como dimensões que se interrelacionam ao longo processo.

No entanto, a abordagem de Diniz (1997 e 1999), segundo Santos Júnior (2001, p.59-60), mereceria alguns reparos. De acordo com este autor, a visão de Diniz faria parte de um grupo de

análises em que a governança é considerada como a capacidade governativa de gestão. Nesse sentido, as análises de Diniz e de outros autores, nesse grupo, estão preocupadas com as responsabilidades e os mecanismos de transparência e controle do Estado, deixando de dar a devida atenção a relação entre governo e sociedade, não permitindo diferenciar os estudos de governança de outras pesquisas sobre o Estado e o governo, fragilizando, assim, sua capacidade analítica (MacCARNEY, 1996, *apud* SANTOS JÚNIOR, 2001, p.60)

Um outro sentido de governança, de acordo com Santos Júnior (2001:60), seria aquele em que ela constituiria a inter-relação entre governo e sociedade. Nesta abordagem, os estudos focam no problema “dos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais dentro de um sistema político” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.60). O que ocorre aqui é uma mudança do foco de análise. Se no primeiro sentido de governança o foco se dá na capacidade governativa de gestão, baseada no modo de operar das políticas públicas e na relação entre *input* e *output* da ação governamental, no segundo sentido a análise se volta para cooperação e conflito entre os diversos tipos de atores envolvidos na gestão local (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.60).

Resumindo, Hamel (1999 *apud* SANTOS JÚNIOR, 2001, p.60) considera que a noção de governança implica a idéia de que a capacidade de governar não depende apenas do aparato institucional formal, mas também do estabelecimento de coalizões entre atores sociais, a partir de diferentes fatores, como a relação entre as diferentes categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis.

Assim, desse modo, a noção de governança é vista como relevante para o estudo de processos de formação de arranjos institucionais de relacionamento entre governo e sociedade voltados para lidar com as mudanças sociais e econômicas, cuja característica primeira “é a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade”, mas que simultaneamente garantam a efetivação da democratização dos processos decisórios de governo (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.19). Desse modo, governança democrática é entendida como

os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, simultaneamente, promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a (...) participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.19).

O resultado de processos de governança, nessa perspectiva, depende do modo pelo qual os arranjos institucionais estabelecidos dão conta de: a) abafar ou mitigar ações clientelistas e tentativas de captura de esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; b) criar práticas e estruturas horizontais de participação capazes de fomentar capital social. Segue aqui a definição Capital Social apresentada por Putman (1996, p.177 apud SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.20) que o relaciona a aspectos da organização social, facilitando ações coordenadas; c) dotar de poder grupos sociais em contextos de vulnerabilidade e exclusão para atenuar o efeito decorrente das relações assimétricas de poder; d) fortalecer os laços associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas para fomentar as relações de interação entre os diferentes atores presentes na esfera pública (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 19-20).

Considerando os comentários de Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) e Santos Júnior (2001) cabe aqui acrescentar os comentários de Stoker (1998, p.21 *apud* LEVY, 2002, p.180-181) sobre governança. Para esse autor, a governança teria os seguintes aspectos: a) envolve a participação de instituições e atores de diferentes esferas de governo; b) as fronteiras e as responsabilidades estabelecidas entre os atores são menos nítidas na área de ação social e econômica; c) reflete uma interdependência entre os poderes das instituições envolvidas na ação coletiva; d) supõe a participação de redes de atores autônomos; e) parte do princípio de que é possível agir sem se fazer uso do poder ou autoridade do Estado. O papel deste é de "orientar e guiar a ação coletiva".

Ao se falar de interdependência de poderes, o que se está querendo dizer é que as organizações responsáveis pela ação coletiva dependem umas das outras e que, para se conseguir a realização de seus objetivos, é necessário a troca de recursos e negociação de sua participação em empreendimentos comuns. Finalmente, as regras tanto das relações quanto do contexto maior, também podem influenciar o resultado dessas trocas, além dos recursos dos participantes ( STOKER, 1998; apud Levy, 2002, p.180).

No entanto, como pode ser depreendido das observações feitas por Stoker (1998) quanto aquelas feitas por Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p.19-20) sobre os fatores que podem afetar os arranjos de governança, deve-se considerar a possibilidade de insucesso desses arranjos. Segundo Stoker (1998; Levy, 2002, p.194) isto ocorre mesmo quando o governo elabora regras de funcionamento adequadas. Os conflitos existentes nas relações entre organizações da sociedade civil, como também as insuficiências das instituições que realizam a ligação entre setores público,



privado e voluntário; podem levar ao fracasso. Além disso, fatores como equívocos das instâncias dirigentes, diferentes calendários e horizontes, segundo os distintos parceiros e os conflitos sociais, podem tanto favorecer ou prejudicar a governança. O que se verifica é a concorrência de aspectos organizacionais e políticos que afetam de um modo ou de outro a governança.

Cabe agora recuperar as dimensões de governança apresentadas por Diniz (1999). Ou seja, embora a abordagem de Diniz (1999; 196), que considera governança como capacidade de gestão estatal na implementação e realização de políticas públicas, seja, segundo Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004), problemática por não levar em conta as relações entre Estado e sociedade, as dimensões que ela apresenta; quais sejam as capacidade de comando, coordenação e de implementação, podem servir como eixos de análise para o que foi denominado aqui de governança democrática e dos problemas que podem influenciá-la. Os arranjos de governança local podem se demonstrar complexos por diversos motivos. Dentre eles cabe citar a diferenciação política-organizacional, divisão confusa de responsabilidade, divergência de interesses, etc. Nesse sentido a abordagem de Diniz (1999) é relevante. Além disso, diferentemente dos comentários de Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004), Considera-se que a autora está ciente da questão da democratização no processo de reforma da máquina pública. Tanto é assim que ela associa a democratização com a busca de melhora da eficácia da gestão pública.

Tendo apresentado diferentes concepções sobre governança, a próxima parte tratará das diferentes estratégias ou esquemas que a governança pode assumir.

### **3. Governança Local**

Esta parte trata de estratégias de governança local. O intuito é apresentar os aspectos básicos dessas estratégias e apontar possíveis problemas que possam emergir delas. Desse modo, percebe-se que, pelas características das estratégias e os tipos de obstáculos enfrentados, o esquema de análise adotado que concilia uma abordagem voltada para as inter-relações entre governo e sociedade e mais preocupada com a participação e o capital social com uma abordagem voltada para capacidade de gestão do governo, pode ser útil para pesquisar sobre este tema.

#### **3.1 Estratégias de Governança Local**

Inicialmente, tem-se a descentralização municipal, que é definida aqui como distribuição de poder do centro de uma organização para a sua periferia. Isto significa dotar competências e

recursos os organismos intermediários para que eles possam desenvolver suas respectivas administrações com mais eficiência, mais próximas dos cidadãos e dos grupos sociais (JACOBI, 1983, p.67). Ou seja, a prefeitura dividiria a cidade em regiões e, através da criação de administrações regionais, procuraria se aproximar do cidadão e dos problemas por ele vivenciados. As administrações regionais podem ser utilizadas como canais de comunicação com a sociedade civil e desse modo favorecendo a participação dela na gestão da prefeitura. A descentralização municipal tem três dimensões que a compõe e que podem ser úteis para o seu estudo (HAMBLETON, 1988, p.130-132). As dimensões política, decisória e de serviço.

Na dimensão política, a preocupação aqui é com o envolvimento de atores da sociedade civil e de seus representantes do legislativo no processo de elaboração e de gestão de descentralização e se perguntar se a descentralização tem apenas um enfoque administrativo e não também político. A dimensão decisória se preocupa com o que pode ser decidido nas unidades descentralizadas, sobre o grau de autonomia decisória que pode ser exercido nelas. Já a dimensão de serviço se pergunta sobre que serviços podem ser prestados, como se dá a articulação entre diferentes setores dentro de um departamento e, se possível, entre diferentes departamentos. Ou seja, até que ponto a partir de uma estrutura descentralizada é possível adotar ações de caráter intersetorial.

Alguns autores chamam a atenção para problemas decorrentes da descentralização. Segundo Melo (1996), eles são os seguintes: a) transferência de rendimentos públicos sem responsabilidade de geração de recursos por parte de quem recebe, que os usa sem respeitar as diretrizes do poder central; b) burocracia local com baixa qualificação; c) fragmentação institucional; d) ambigüidade concernente à divisão das responsabilidades entre esferas diferentes do governo pela generalização das competências concorrentes; e) perda de poder regulatório e capacidade de elaboração de políticas por parte do poder central, pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição administrativa. Além disso, as unidades descentralizadas podem ser locais de práticas de influência política por parte do governo municipal.

A descentralização, por outro lado, pode ser utilizada como uma estratégia de democratização da máquina pública. Através das unidades descentralizadas pode-se estabelecer canais de comunicação com a sociedade, além de serem utilizadas como referência em processos de orçamentos participativos, além de ser um canal para implementar ações de caráter intersetorial, através da dimensão de serviços. Neste caso, então, ela aparece como uma outra estratégia de

governança que procura aproximar profissionais de diferentes setores e aproximar estes dos cidadãos.

De acordo com Junqueira (1998, p.14), a intersetorialidade pode ser entendida como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social. De um lado, a intersetorialidade demanda um arranjo de redes a partir da relação entre diferentes profissionais de um mesmo setor ou de profissionais de diferentes setores, mas é também aqui que pode residir o problema, já que conflitos sobre a melhor abordagem a ser utilizada pode aparecer entre os profissionais como, também, resistências relacionadas a concessão de espaço de atuação para outros profissionais e leigos (BOGASON, 2000, p.115-117).

Assim, a descentralização levanta questões importantes tais como sobre a integração de diferentes demandas em direção a uma política municipal sobre como se dá, para isso, priorização das ações nos diferentes setores de atuação e como se dá a articulação das ações das regiões com os objetivos do governo municipal para o setor.

Outra estratégia relevante é a parceria, que pode ser entendida, segundo Lewis (2001), como uma relação acordada baseada em um conjunto de ligações entre duas ou mais organizações em um projeto de desenvolvimento, em geral, envolvendo uma divisão de papéis e responsabilidades tendo em comum a busca dos mesmos objetivos. Do ponto de vista neoliberal, ela é definida como uma alternativa para prestação de serviços públicos. Por outro lado, ela também pode ser considerada como uma estratégia de terceirização por parte do Estado ou onde atores da sociedade civil estariam sendo usados para outras finalidades que não as de caráter público. Uma outra questão se refere a divisão dos custos e dos ganhos entre os parceiros e até que ponto o interesse público está sendo respeitado. Em resumo, a parceria implica em analisar as relações inter-organizacionais onde recursos, processos, cultura e estilos de gestão devem ser também considerados. Adiscussão sobre parceria leva a noção de rede, em relação a qual ela considerada um tipo.

A idéia de rede tem aparecido fortemente nas discussões sobre as políticas sociais como um instrumento de gestão, com vistas a ampliar os resultados e impactos dessas políticas (INOJOSA, 1999, p.116). Este termo sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal (BOURGUIGNON, 2001).

As redes ocorrem quando existe uma troca de recursos entre os atores envolvidos. Sobre estas pode-se dizer, também, que, em princípio, são parcerias onde se articulam pessoas físicas e/ou jurídicas e organizações públicas e/ou privadas ocorrendo a promoção de relações interpessoais, intra ou interorganizacionais, intra ou intergovernamentais e intra ou intersetoriais e se constituem em arranjo institucional que canaliza interesses e guia comportamentos em direção a soluções de interesse comum, ao invés de conflitos sobre recursos escassos (BOGASON, 2000, p.6). A emergência das redes como forma alternativa para ação social tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas mediante estruturas organizacionais, públicas ou privadas, que se articulam em sistemas onde as partes são interdependentes, mas cujo modo de operar, na prática, tem sido fragmentado (INOJOSA, 1999, p.117). No que se refere as redes parceiras é interessante observar não só as questões de comando e coordenação ao seu interior, como também de que maneira elas são trabalhadas pelo executivo municipal-, ou seja, de que modo se dá a integração delas no conjunto das políticas municipais.

Uma outra estratégia de governança são os canais de participação. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 legitimou a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas. Nos anos seguintes, ocorreu a regulamentação nacional das diversas políticas sociais, onde os conselhos, nos níveis federal, estadual e municipal seriam o formato institucional daquela participação (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p.22).

Segundo Avritzer (2000 apud SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p.24), os conselhos podem ser entendidos como "instituições híbridas", por serem constituídas, de um lado, por representantes do Estado, e do outro, por representantes da sociedade, com poderes consultivos e/ou deliberativos que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta. De acordo com o PNUD "os conselhos setoriais são mecanismos de deliberação pública, criados no interior do Poder Executivo para a participação da sociedade civil, com a presença de representantes também de provedores de serviços privados - no caso dos sistemas nacionais de assistência social e saúde." Os conselhos podem ser deliberativos ou consultivos, juntamente com o poder público, sobre política de saúde, exercer controle direto e regular as ações do governo. Os conselhos setoriais foram criados em diversas áreas, e tornaram-se parte da arquitetura institucional de importantes políticas setoriais brasileiras como educação, assistência, criança e adolescentes e saúde a partir da Constituição de 1988.

No entanto, existem alguns problemas, por exemplo, a interferência do poder público na seleção dos representantes da sociedade que compõem os conselhos. Uma outra questão se refere a

capacidade dos conselheiros representantes da sociedade civil de influenciar a elaboração das agendas de trabalho. Além disto, os segmentos sociais mais vulneráveis não têm suas demandas representadas nos conselhos, por não conseguirem se organizar e se fazer representar. Na maioria dos casos, os governos municipais criam os conselhos para garantir recurso do governo federal e não como parte de um projeto local de gestão. Uma possível consequência desses problemas é a transformação desses conselhos em uma burocracia formal, absorvida pelos secretários municipais em suas respectivas rotinas (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p.50-51). Diante desse cenário as pesquisas podem buscar analisar de que modo as decisões dos conselhos são produzidas e consideradas pelos secretários municipais, levando em conta o problema da representatividade apontada pelos autores. Esses comentários levam a perguntar se o executivo municipal teria a mesma abordagem para conselhos considerados críticos como conselhos considerados menos críticos. Além disso caberia questionar que papel tem-se reservado para os conselhos tanto na elaboração quanto na implementação das políticas públicas.

Para finalizar, tem-se o orçamento participativo, pelo qual se estabelece arenas nas quais os cidadãos possam participar da definição de prioridades e do uso de recursos públicos. No entanto, um dos problemas que ocorre aqui é que uma pequena percentagem do orçamento está sob discussão. A justificativa é que o resto já se encontra comprometido com a manutenção da máquina e o pagamento do pessoal (BAVA, 2002, p.76). Outro problema pode ser decorrente do acesso do cidadão as informações necessárias para se discutir os problemas e das competências necessárias para participar e discutir em pé de igualdade com os representantes do executivo municipal. Além disso, pode ser interessante considerar como que as decisões do orçamento participativo são assimiladas e integradas ao conjunto das ações planejadas ou a serem planejadas pelo executivo municipal.

#### **4. Conclusão**

Ao apresentar essas estratégias de arranjos de governança a intenção foi mostrar as diferentes possibilidades de articulação governo-sociedade, e os problemas de caráter político e organizacional que podem emergir nesses processos. Além disso, buscou-se salientar a necessidade de se dar atenção a aspectos organizacionais nos estudos de governança local e que esta atenção não está necessariamente dissociada de uma preocupação com a democratização da máquina pública. Espera-se que este artigo possa contribuir com o estudo de processos de governança local que cada dia mais estão mais presentes no cotidiano das cidades brasileiras.

## 6. Referências

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Cultura política, associativismo e democratização: uma análise do associativismo no Brasil**. DCP/FAFICH/UFMG. Mimeo. 1998.

BAVA, Silvio Caccia. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. In: Peter Spink, Silvio Caccia Bava e Veronika Paulics (orgs). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo. Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV - EAESP. 200, p.75-103.

BRESSER Pereira, Luis Carlos. **A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle**. Cadernos do MARE, n. 1, 1997.

BOGASON, Peter. **Public Policy and local governance institutions in Post modern Society**, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

CKAGNAZAROFF, I. B. **Descentralização em Belo Horizonte – resistências institucionais – um estudo de caso**. Revista de Administração Municipal – RAM. Rio de Janeiro, abr/jun 1995.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997, pp19-54.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle**. 10ª ed. – São Paulo: Atlas, 1990.

GIBSON, J. L.; IVANCEVICH, J. M.; DONNELLY. **Las Organizaciones: comportamiento, estructura, procesos**. 8ª ed. Mc Graw Hill.

KOOIMAN, Jan and van VLIET, Martijn. **Governance and public management**; In: ELIASSEN,, Kjølla and KOOIAMN, Jan (eds) **Managing Public Organizations - Lessons From Contemporary European Experience**, London, Sage, 1993,p. 58-72.

HAM, C., HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London, Harvester Wheatsheaf, 1993. 2 ed. 210 p.

- HAMEL, Pierre. **La governance: une perspective valabel afin de rpenser la coopération et conflits?** Université de Montreal, 199. Mimeo.
- HAMBLETON, R. **Consumerism, Decentralisation and Local Government.** Public administration, v.66, Summer 1988, p.125-147.
- HOOD, C. C. **The Limits of Administration.** Wiley, London, 1976 apud HAM, C., HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State.** London, Harvester Wheatsheaf, 1993. 2 ed. 210 p.
- HOPPE, R.; VAN DE GRAAF, H.; VAN DIJK, V. A. **Implementation as design problem: problem tractability, policy theory and feasibility testing.** Paris, trabalho apresentado na reunião da IPSA sobre Policy Implementation and Policy Evaluation, 1985 apud VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, 30 (2), 1996, p. 5-43.
- INOJOSA, R.M. **Redes de compromisso social** - Revista de Administração Pública, v.33, n.5, p. 115-141. Rio de Janeiro, set/out 1999.
- JACOBI, Pedro. **Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia?**, Espaço e Debates, no. 9, mai/ago p. 66-69.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. **Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal.** Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, Rio de Janeiro, 1998.
- KLIJN, E. H. Policy Networks and Network Management: a state of the art. In: KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. F. M. **Managing Complex Networks: strategies for the public sector.** London: Sage Publications, 1999.
- LANE, J. E. **The public sector: concepts, models and approaches.** Londres, SAGE publications, 1993. 248 p.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settinari. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LEVY, Evelyn **Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União;** In: Peter Spink, Silvio Caccia Bava e Veronika Paulics (orgs). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo. Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV - EAESP. 2002, p.175-195.

MACCARNEY, Patrícia L. **Considerations on the not can of governace – new directions for cities in the developing world.** In: MAC CARNEY, P.L. (Org.). **Cities and governance: new directions in Latin America, Asia and Africa.** Toronto: Center for Urban and Community Studies. 1996, pp3-20.

METER, D.; HORN, C. V. **The policy implementation process: a conceptual framework,** Administration and Society, 6 (4), 1975 apud VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública,** 30 (2), 1996, p. 5-43.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco** configurações. Tradução Cyro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Geral. Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. **PROGAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/ CPP2.esp.pdf> Acesso em: 02/08/2007.

PUTNAN, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública: governança, autonomia, neutralidade.** Revista do Serviço Público, Ano 48, n. 3 , set./dez. 1997.

\_\_\_\_\_. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID, 1997.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: REVAN-FASE, 2001.

SANTOS Junior, AZEVEDO, Sérgio de e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, **Democracia e gestão local; a experiência dos conselhos municipais no Brasil;** In: SANTOS Junior, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (orgs) Governança democrática e poder local, Rio de Janeiro, Revan, 2004,p. 11-56.

SABATIER, P. **Top down and bottom up approaches to implementation research.** Journal of public policy, n. 6, 1986 apud SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP.



SIBEON, Dr. Roger. **Contemporary sociology and policy analysis – the new sociology of public policy**. Eastham: Tudor Business Publishing Ltd., 1997.

SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP.

STOKER, G. **Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance**. In Revue Internationale des Sciences Sociales, La Gouvernance, UNESCO/ères, Mars, 1998,155, Ramonville Saint-Agne.

VAN METER, D., VAN HORN, C.E. **The policy implementation process, a conceptual framework**, Administration and Society, 6 (4), 1975 apud HAM, C., HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London, Harvester Wheatsheaf, 1993. 2 ed. 210 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004. 5ª edição.

VIANA, A. L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de Administração Pública, 30 (2), 1996, p. 5-43.