

e estudios/Working Papers

(WP-2014-35)

Título

Eficiência, democracia, empreendedorismo e participação: notas sobre o modelo de gestão em governos locais

Autor(es):

Grin, Eduardo José

Cargo/Adscripción:

Professor-tutor da Escola de Economia de São Paulo (EESP). Fundação Getulio Vargas (Brasil)



Recibido: 02/10/2014

Aceptado: 28/10/2014

Publicado: 15/12/2014



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Eficiência, democracia, empreendedorismo e participação: tas sobre o modelo de gestão em governos locais

Grin, Eduardo José

Abstract:

The article discusses the local management stressing its revaluation as space of reproduction of capital and as mean to increase the social participation. The answer for this situation occurs through of two opposed models. One is aligned with the New Public Management and tains governments more efficient and entrepreneurs wielding their resources, addressing to endow the cities of more competitive edge. This conception stresses the relevance of the technical neutrality and the departure of politics. Another conception identified with the building of a new public sphere proposes models of participatory governance and social trol, and involvement of citizens to build public policies and democratic management ed to create a new organizational culture basen in organizational learning. A vision that tains in the importance of political rationality as a way to orient the organizational ment which should approach political leadership and public management in a collective process of changes in the public sector. The article follows to seek an approach between both conceptions highlighting the relevance of capacity of government to hinge the political, social and managerial actors to envisage the challenges to build a new institutional culture. Thus discusses the relation between the inside and outside faces of government as features of modernization of public management network. Concludes comparing both approaches to sugest a methodological guide seeking to approximate it premises to understand the agement in local government. The proposed itinerary suggests an integrated managerial model by four dimensions: efficiency, democracy, participation, and entrepreneurship to velop studies about the combined relation between strategics roles by cities and their tems of institutional fortification.

Palabras clave/Keywords:

Eficiencia, democracia, gobernanza, emprendedurismo, gestión

Extracto curricular/Author Information:

Eudardo José Grin: Cientista político, professor-tutor da Escola de Economia de São Paulo (EESP-FGV), doutorando em Administração Pública e Governo (FGV-SP) e investigador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV).

E-mail: eduardo.grin@fgv.br

Eficiência, democracia, empreendedorismo e participação: tas sobre o modelo de gestão em governos locais

Grin, Eduardo José

1. Introdução

A gestão de governos locais é hoje a principal esfera da administração pública para a implementação de modelos de desenvolvimento institucional. As cidades passaram a ser o espaço privilegiado de inovação qualitativa no âmbito da gestão e das práticas de relacionamento entre o governo e a sociedade civil (Carneiro e Brasil, 2007). O destaque das cidades e do localismo vem enfatizando a necessidade de novos padrões de governança local. Esse termo

originado do inglês local governance é uma noção genérica utilizada na década de 90 pelas agências internacionais para o “desenvolvimento” e inspiradas na idéia de eficiência do processo de descentralização e eficácia dos governos locais na Inglaterra. Sugerem mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado como alternativos à crise do Estado, com vistas a criar um Estado eficiente que contemple a construção do desenvolvimento autosustentável, através de estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas (Ivo, 2002:8).

Políticas descentralizantes para as cidades adquirem relevância em um contexto de crise do modelo estatista de desenvolvimento e sua condução centralizada pelo Estado nacional e geralmente é considerada em seus efeitos sobre as municipalidades sob dois enfoques distintos. Segundo a lógica neoliberal e inspirada pela Nova Gestão Pública, o Estado deve ser reformado em seus fundamentos para responder à crise econômica, fiscal, gerencial e política face à perda crescente de legitimidade junto à sociedade. Para as abordagens que defendem a construção de uma nova esfera pública o controle estatal sobre a economia deve ser substituído pelo ativismo da sociedade civil e pela democratização do Estado (Bakan, 2008). As duas visões dão o tom do debate atual sobre a modernização da gestão local, seja enfatizando a necessidade de governos eficientes e empreendedores, seja destacando a necessidade de aprofundar a governança participativa e a gestão democrática.

Essas concepções se apresentam como agendas de desenvolvimento institucional opostas para a modernização dos governos locais. O objetivo desse artigo é discutir as bases teóricas e conceituais dessas abordagens visando responder a duas perguntas: Como cada uma dessas duas concepções percebe a cidade e os governos locais como espaços de desenvolvimento institucional? Qual a síntese possível entre essas duas abordagens para constituir um modelo integrado de gestão local?

Os governos locais, especialmente no Brasil, vêm ampliando suas incumbências administrativas materializada na assunção de serviços públicos descentralizados. Diante desse contexto, portanto, a questão central consiste em verificar a capacidade da gestão municipal em responder à sociedade temas como qualidade de vida, prestação de serviços públicos com eficiência, organização do espaço urbano, criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico e implementação de formas de relacionamento e “escuta” da população. As duas abordagens acima mencionadas partem de premissas distintas para responder ao desafio de orientar a ação dos governos locais para atuar como regulador dos interesses públicos e coletivos.

O argumento teórico desse artigo é tem sido pouco explorado a aproximação dessas duas abordagens visando propor um modelo de gestão local orientado pela eficiência, democracia, empreendedorismo e participação. Um modelo que escape das polarizações do tipo mais mercado ou mais democracia como referências excludentes para o desenvolvimento e fortalecimento institucional. O que se demanda é criar uma agenda de modernização das cidades em que o ritmo desenvolvimento econômico e social se coadune com a qualificação da gestão dos governos locais. E, nesse caso, o antagonismo presente nas duas abordagens acima não tem contribuído para a construção de uma concepção gerencial integrada entre economia, mercado, democracia e controle social.

O artigo, para discutir essa questão, está dividido em três partes. A primeira realiza uma discussão inicial sobre os temas da eficiência e democracia no debate sobre a reforma do Estado e suas interfaces com as cidades e municípios. A segunda destaca o papel dos municípios em um contexto de revalorização dos governos locais e as leituras conflitantes sobre a forma de organizar a sua gestão. A terceira parte apresenta a abordagem da eficiência e do empreendedorismo como modelo organizativo para a gestão das cidades. A quarta apresenta concepção da gestão democrática e da governança corporativa como modelo de desenvolvimento institucional para os municípios. A última parte apresenta um esboço visando constituir uma aproximação

mação entre as duas visões para constituir uma metodologia de gestão pública local integrada pelas variáveis: eficiência, democracia, empreendedorismo e participação.

2. Eficiência e democracia na Reforma do Estado

A gestão pública local é atualmente a principal esfera governamental a demandar modernização de seu modelo de organização administrativa e gerencial nos países latino-americanos. Essa realidade se impôs como conseqüência da agenda de reforma do Estado levada a cabo nos países da região desde meados dos anos 1980 e 1990 do século passado, bem como dos processos de redemocratização decorrentes do ocaso de governos autoritários e militares. Desde então, as iniciativas voltadas à modernização do setor público têm convivido com essas duas pautas que se apresentam de forma oposta em relação aos temas da eficiência e democracia, empreendedorismo e controle social.

O núcleo dessas duas visões sobre as mudanças estratégicas tem sido apresentado com poucas possibilidades de mediação em suas soluções, embora sua crítica se origine de uma visão comum acerca dos limites do modelo tradicional de gestão. A forma como esse debate ocorreu apenas serviu para reforçar a tese clássica de afastamento entre racionalidade política e racionalidade administrativa e ampliar as dificuldades de construir um modelo de gestão integrado entre a política e a técnica; desenvolvimento e participação. Essa discussão polarizada tem se orientado por duas considerações centrais: a) em um contexto de escassez de recursos a busca da eficiência deve ser reforçada com a externalização de atividades para o setor privado visando compensar as lacunas do poder público na oferta de serviços; b) em um contexto de crescente protagonismo da sociedade a busca de mais democracia deve ser acompanhada através de instrumentos externos de controle social. Nos dois itens a seguir se apresentam as bases conceituais e teóricas dessas duas abordagens.

a) A visão da eficiência e do poder público empreendedor

A busca de maior eficiência caminha, *pari passu*, com o objetivo de reduzir o poder da burocracia. Essa visão se ampara na teoria da *public choice* e compreende que esse estrato funcional possui interesses corporativos e autocentrados que se opõe às necessidades da sociedade. A fim de reduzir a influência dos burocratas e afastá-la da política, o remédio seria o seu insulamento visando concentrá-la apenas em atividades de cunho administrativo baseados na boa neutralidade da técnica. O aparato administrativo poderia, assim, se concentrar na prestação de serviços sem extrapolar competências e invadir o “mundo da política”. Eficiência organiza-

cional e racionalidade política são sistemas, que por suas lógicas distintas, deveriam operar separadamente.

A busca de maior eficiência coincide também com mudanças no padrão gerencial tradicional caracterizado pela burocracia formada por funcionários especialistas, hierarquia supervisora, centralização decisória e orientação para manter os procedimentos que garantem a legalidade e normalidade administrativa. Esse modelo organizacional se encontra em descompasso com a dinâmica social que requer mais competência, eficiência, qualidade, serviço e preços adequados, tal como as empresas já o fizeram em relação a seus clientes. Mas, no setor público, a rigidez do modelo tradicional é incapaz de reduzir custos sem uma reforma de sua estrutura administrativa. Para tanto, medidas como privatização de empresas, terceirização de atividades, reorganização da forma de prestação de serviços, contratos de gestão compõem uma agenda dedicada a garantir incremento nos níveis de eficiência.

Contra o monopólio do poder da “política burocrática Lindblom (1981), e sua forma centralizada de operar e decidir, as soluções gerenciais passam por: a) descentralização e delegação de competências às agências e órgãos; b) ênfase na eficiência alocativa de recursos para combater o desperdício típico do modelo tradicional; c) redução do poder decisório da burocracia e de sua competência técnica, pois seus interesses corporativos operam em detrimento da racionalidade administrativa e da busca em “fazer mais com menos”. Em síntese: uma concepção de cunho economicista passa ser a referência organizativa para o setor público e seus processos de reforma administrativa. A principal conclusão é que o modelo de gestão precisa ser ter mais eficiência econômica, o que requer inibir o predomínio técnico da burocracia.

A externalidade para o setor privado reforça a estrutura de um Estado que deve “ensinar a navegar ao invés de remar”. Antes de ser o executor direto de atividades o governo deve propiciar o ambiente à sociedade (sobretudo as empresas) complementar o papel de atender a demanda por serviços públicos. O governo deve estabelecer os marcos regulatórios e institucionais que viabilizem a ação das empresas na implementação de políticas públicas, visando a criar competitividade local para atrair investimentos conforme mecanismos de mercado. Na outra ponta, o poder público deve ser qualificar as formas de melhor atender seus clientes. Nesse sentido, é bem-vinda uma divisão de atribuições de responsabilidades entre governos, empresas e organizações sociais para cumprirem a tarefa de atender as demandas da sociedade. Com essa nova configuração, o setor público deveria modernizar seu modelo interno de gestão e incorporar métodos e técnicas de administração que alterem sua cultura para torná-lo mais empreendedor e eficiente.

b) A visão da democracia e do controle social sobre o poder público

Essa concepção parte da premissa que o modelo burocrático possui limites para conviver com a ampliação da democratização e controle social, pois decisões técnicas e o caráter autojustificável da burocracia ocorrem em detrimento das necessidades da cidadania. Não se trata de tornar mais eficiente um modelo organizativo cuja concepção está em descompasso com a dinâmica de desenvolvimento e democratização da sociedade. Notadamente, a construção de uma nova esfera pública Habermas (1984) exige a compreensão das pressões da sociedade por maiores espaços de participação democrática. Os governos devem criar mecanismos que contemplem a ampliação do controle social para incidir na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Mas, esse movimento requer uma vontade política para se opor ao poder da técnica que se apresenta como resposta universal para os problemas de gestão. Como o destinatário das políticas públicas é a sociedade, os governos devem alterar seu modelo de planejamento considerando como a principal protagonista.

Essa nova realidade sustenta a criação de uma esfera pública que não seja mais exclusivamente estatal ao incluir a participação da sociedade. O principal indicador a ser considerado é a eficácia das ações de governo em gerar resultados que ampliem os espaços democráticos e a qualidade de vida da população. Segundo essa concepção, iniciativas de redução do papel do Estado mascaram, sob o enfoque técnico, ações politicamente orientadas, pois não há neutralidade científica e administrativa na modernização gerencial. A técnica deve estar a serviço da política e, dessa forma, criar bases organizacionais que qualifiquem o controle social e democrático da burocracia. O foco da política pública é “fazer o necessário” e gerar resultados ao invés de priorizar o corte de despesas e economia de recursos. Em síntese: uma concepção participativa e democrática passa a ser o eixo norteador para a gestão pública. A conclusão central: o modelo de gestão precisa ser reorganizado com mais democracia, o que requer acabar com o monopólio técnico da burocracia e ampliar o controle social.

A governança participativa contribui para vincular democracia e maior igualdade social para responder com mais eficácia à “tensão dialética entre regulação e emancipação social” (Genro 2000:17). A ampliação do controle social desenvolveria novas formas de “compartilhamento” das decisões que aproximaria representantes eleitos de instituições diretas de participação. Representação política tradicional e participação direta e voluntária dos cidadãos, decisão individual (de querer participar) e participação coletiva (que gera decisões coletivas) atuando de forma combinada (Genro e Souza, 2001). Cabe ao poder público estabelecer os marcos político-institucionais do modelo de “co-gestão” com a sociedade através dos mecanismos de

democracia participativa. Tais administrações progressistas ensinariam a cidadania a “navegar” para consolidar a democracia participativa e fortalecer o controle da social sobre o poder público.

Esse antagonismo entre economia (eficiência e empreendedorismo) e política (democracia e controle social) tem caracterizado as abordagens acerca da modernização da gestão pública nos últimos anos. Mesmo as reformas de “segunda geração” que defendem um estado mais efetivo e fortalecido não escapam desse debate. O enfoque da “reinvenção do governo”, principal corrente teórica desse movimento, por exemplo, defende que o poder público deve se afastar da política, pois a oferta de bens e serviços precisa estar voltada para as necessidades dos consumidores cabendo, portanto, identificar as capacidades técnicas necessárias para cumprir essa missão (Osborne, 1998).

O debate sobre a modernização do Estado tem se pautado por uma dessas duas óticas, mas, sob a ótica dos governos locais, deve ser mais bem analisada. Se correntes *neolocalistas* valorizam o município e o território para implementar políticas públicas, a agenda de modernização da administração pública local precisa superar a dicotomia acima descrita em favor de um sistema integrado de gestão. Conforme Carneiro e Brasil (2007:7),

A dimensão local vem sendo revalorizada sob vários aspectos no contexto contemporâneo. 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.

Na seção se discute esse tópico da revalorização dos municípios no contexto das reformas mais amplas do Estado e as visões conflitantes sobre sua modernização institucional.

3. A valorização dos municípios e os governos locais

a) Governos locais, delegação de responsabilidades e modernização gerencial

As transformações econômicas relacionadas com a globalização da economia influem no papel das cidades e no desempenho dos governos locais. A manutenção de um modelo econômico em que o “melhor estado é o menor” fortaleceu a defesa da tese da ampliação da competitividade local. Segundo esse raciocínio, a capacidade dos governos em ofertar serviços públicos é limitada e deve ser complementada pela iniciativa privada. Mas, para atrair capital privado, as cidades devem induzir o investimento privado, criando condições atrativas para as empresas se instalarem nos municípios para gerar empregos e atuar em parceria com o poder público na produção de bens e serviços.

Por outro lado, processos de descentralização de políticas públicas aumenta a necessidade de qualificar a gestão local (Santos Júnior, 2001). Essa situação deve ser considerada num ambiente onde “a esfera local, evidentemente, foi fortalecida pela redemocratização do país na medida da reconquista de sua autonomia política, mas em contrapartida passou a ter encargos maiores no atendimento das demandas sociais, enfrentando o pesado ônus da crise fiscal do Estado brasileiro” (Leal, 2003:58). Nesse contexto, os municípios passam a enfrentar um paradoxo: necessidade de produção de bens e serviços como resposta ao crescimento das demandas sociais e pela ampliação das pressões democratizantes, mas confrontada com capacidades organizativa e orçamentária limitadas.

O crescimento das cidades, as contradições do processo de urbanização e a organização dos movimentos sociais expõem uma situação conflitiva cujo centro de disputa é a demanda por serviços públicos que remetam à qualidade de vida da população. Assim para enfrentar desafios fiscais e gerenciais, uma das respostas é expandir as possibilidades democráticas e de participação social. Uma das saídas identificadas para responder a essa situação diz respeito à revisão dos padrões organizativos do Estado, visando a constituir um padrão de governança participativa, mas amparado na modernização administrativa e institucional.

É nessa medida que as tentativas descentralizadas de reforma institucional fazem parte das iniciativas mais gerais de reforma do Estado visando recuperar suas capacidades no contexto da crise do modelo de desenvolvimento estatista (Boschi, 1998). Na América Latina a gradativa redução do papel do Estado central vem ampliando o repasse de incumbências para as locali-

dades, embora esse incremento de responsabilidades não tenha apresentado correspondência no aumento do repasse de recursos. Esse processo ampliou a demanda por serviços públicos em áreas como saúde e educação, problema da violência e da segurança urbana, pois passaram a ser administrados pelos municípios.

Desde meados da década de 80 do século passado vem se intensificando um processo centrífugo que faz os governos centrais descarregarem para as localidades custos e problema relacionados à prestação de serviços públicos. Essas situações são distintas das anteriores e inefetivas políticas de desconcentração de repasse de atribuições sem competência decisória para os municípios. As novas medidas descentralizadoras refletiram problemas econômicos e fiscais dos Estados nacionais Barenstein (1994). Por isso, a descentralização de serviços públicos para os municípios gera uma equação assimétrica, pois o montante de recursos/ampliação de competências locais e demanda social por mais serviços/limite de produção e oferta gera uma situação difícil para a gestão municipal.

Essa situação tem gerado pressões opostas por mais eficiência (“fazer mais gastando menos”) e mais eficácia (“gerar mais resultados”) e mais democracia (ampliar a possibilidade da sociedade incidir nas políticas públicas) sem que a estrutura da gestão local tenha se alterado para responder a essa realidade. Esse cenário incide sobre revisão dos modelos organizacionais do Estado e seu relacionamento com a sociedade. Nesse sentido,

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 (Cravacuore, 2003:5).

A modernização administrativa e gerencial se apresenta como uma das respostas à ampliação das demandas sociais por serviços, ao mesmo tempo em que a escassez de recursos incide sobre a legitimidade da ação governamental. O poder público local, pressionado para ampliar simultaneamente seus níveis de eficiência e de democracia, se defronta com um modelo tradicional de gestão incapaz de gerar as respostas necessárias. Essa crise de legitimidade, geralmente oriunda da inelasticidade da equação que conecta recursos monetários, demanda de serviços públicos e pressões democratizantes, influi na gestão municipal e pode estimular ino-

vações gerenciais. Se administrações municipais passam a assumir responsabilidades de execução e gerenciamento de serviços públicos delegados pelo Estado Nacional ou a ocupar o vácuo institucional como resposta à sociedade, abre-se uma ampla agenda de revisão e reflexão sobre os paradigmas de gestão das cidades, seus desafios e limites transformadores.

Diante dessa realidade que se impõe à gestão local, a busca de mais eficiência e democracia se apresenta como alternativas de respostas aos desafios colocados às políticas públicas. Mas, o que se observa são ênfases distintas que destacam de forma antitética a racionalidade política e a racionalidade administrativa, bem como suas interfaces com as externalidades decorrentes da ação dos governos, seja como regulador social e democrático, seja como regulador do ambiente econômico e competitivo. Esse será o assunto da seção seguinte inicialmente sob o enfoque da eficiência e do empreendedorismo segundo a lógica da Nova Gestão Pública. Em seguida, com base na visão *neopública*, a concepção da governança participativa e gestão democrática.

4. As leituras conflitantes sobre o papel do poder local

Dois concepções se apresentam como alternativas à crise do modelo de gestão tradicional e de legitimidade do poder público local buscando combinar modernização administrativa e qualificação no seu relacionamento com a sociedade: a) orientação econômica para a eficiência organizacional e mercadológica no papel empreendedor do governo e; b) orientação política para processos de governança participativa e gestão democrática. A primeira concepção enfatiza a necessidade de ampliar a eficiência econômica e fortalecer o papel do poder público como estimulador de um ambiente propício à competitividade e planejamento urbano, concebendo a cidade como um espaço atrativo para os empreendedores privados. Pela segunda abordagem, o poder público deveria propiciar a participação popular para ampliar o controle social do Estado, ademais de se organizar internamente segundo um padrão de gestão democrática.

Embora concordando que os governos municipais se constituem em espaço privilegiado para enfrentar a crise do Estado Nacional e os limites colocados pelos governos centrais no financiamento das políticas públicas as duas abordagens partem de concepções distintas. Tanto a visão do empreendedorismo urbano e da eficiência organizacional como a concepção da gestão participativa e da gestão democrática se propõem a responder, desde a visão do território e da gestão das cidades, a construção de alternativas para reforçar o papel da localidade. A seguir se discutem essas duas visões.

4.1 Eficiência e empreendedorismo nos governos locais

O empreendedorismo como a face externa

Para essa visão, a cidade deve potencializar sua natureza empreendedora e se organizar para responder aos limites econômicos impostos pela crise do Estado Nacional. As cidades devem ampliar as condições de competitividade para atrair investimentos que gerem empregos e recursos. Essa política deve ser um estímulo para facilitar a escolha dos grupos econômicos na instalação de seu negócio sob o *slogan* de geração de empregos e satisfação das necessidades da população.

Num contexto onde essa a empregabilidade é uma das mais candentes necessidades sociais, esse é um forte apelo junto às camadas mais desfavorecidas da sociedade. A cidade deve, portanto, estruturar uma matriz de desenvolvimento capaz de responder aos desafios da economia nacional e seus efeitos globalizados. O governo local seria, assim, avaliado pela sua capacidade de integração aos mercados globais e de competição com eficácia econômica nessa nova arena. Para tanto, a prioridade deve ser a ampliação da produtividade urbana. Haveria um deslocamento da agenda que vê o Estado como provedor de serviços urbanos, historicamente construída sobre uma “concepção universalista em relação aos direitos sociais, redistributiva em relação à renda e à riqueza produzidas na cidade e democrática em relação à gestão pública” (Santos Júnior, 2001:34).

As políticas urbanas conectam-se então a dois princípios que alteram as prioridades de planejamento municipal e fortalecem um estilo mais empresarial de gestão urbana: a) reavaliação das cidades como um motor da economia; b) recolocação no campo político do protagonismo dos governos locais. Reformas com essas características em nível municipal têm contado com o apoio do Banco Mundial por difundirem conceitos, modelos e práticas de gestão urbana para tornar as cidades mais “*market-friendly*” (Carneiro e Brasil, 2007). Assim,

o eixo de análise se desloca para a produtividade urbana, e a identificação dos obstáculos, para a inserção competitiva das cidades nos circuitos globais. As funções do poder público também se deslocam: as da gestão e do planejamento da cidade, para a garantia de um meio ambiente favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico; as da provisão universal de bens e serviços urbanos, para o desenvolvimento de políticas focalizadas que visem reduzir os níveis crescentes de pobreza, percebida como

um dos principais obstáculos a serem enfrentados pelas cidades (Santos Júnior , 2001:35).

Para o empreendedorismo urbano, os governos locais devem assegurar condições que ampliem suas vantagens competitivas. O espaço da cidade passa ser visto como local para a realização de negócios e empreendimentos, cabendo ao governo articular e mediar interesses entre a sociedade, o poder público e a iniciativa privada em um modelo que compartilhe responsabilidades entre todos os atores sociais, políticos e econômicos. Desse modo, “reformas, descentralização, dependência, parceria entre setor público e o privado, governabilidade e competitividade: esses são os elementos do círculo dos dilemas da gestão local, na perspectiva neoliberal” (Santos Júnior, 2001:38). Nesses termos, a cidade é considerada um ator social que atua como se tivesse uma vontade homogênea e desprovida de conflitos sociais.

A dinâmica urbana deveria criar um ambiente econômico atrativo para empreendimentos privados, reduzindo-se a esfera da política a um espaço dos que são a favor da modernidade, em oposição àqueles que defendem o atraso social, desemprego, aumento de violência, entre outros artifícios geralmente amplificados para a sociedade (Neto & Araújo, 2002). Para tanto, o planejamento estratégico de governo seria considerado bom se respondesse às necessidades de facilitação da inserção econômica privada e criasse as condições de reduzir ou eliminar a prática democrática da cidadania manifestar e defender seus interesses corporativos (Santos Júnior, 2001).

Os papéis estratégicos que os governos locais assumem para a promoção econômica do território e da eficiência como princípio norteador do desenho das políticas urbanas pode ser uma das prioridades para as tendências recentes de intervenção dos governos locais. Nesse cenário, o protagonismo das cidades as concebe como *atores* centrais do cenário globalizado, incluindo atores institucionais de outros níveis de governo, o setor privado e a sociedade civil, visando obter mais eficiência e competitividade local (Carneiro e Brasil, 2007). A participação da sociedade é válida apenas no contexto da produção e distribuição dos serviços dentro de uma lógica de mercado. Antes que uma prática democrática efetiva, os esforços são para ampliar a produtividade dos governos visando gerar mais recursos a serem aplicados no empresariamento das cidades.

A política deixa de ser a mediação dos conflitos urbanos e sociais e assume uma faceta de tecnicidade e neutralidade condicionada pelos projetos empresariais. Assim, se reduz capacidade de enxergar sujeitos coletivos portadores de uma concepção de sociedade que disputam uma

melhor distribuição da riqueza gerada no território e pressionam o poder público para que atenda suas reivindicações. As demandas democráticas da sociedade são secundarizadas e se busca evitar que transbordem os regramentos definidos e os limites de financiamento estabelecidos para atender as demandas sociais. Tal situação decorreria da priorização dos recursos, seja de forma direta (como benefícios fiscais) ou indireta (execução de serviços de infraestrutura urbana como calçamento, iluminação pública, etc..) para os empreendimentos privados.

No Brasil, uma agenda de governo com essas características foi implementada na Prefeitura de Salvador (1997-2000) visando constituir as bases de um modelo de gestão empreendedora. O governo municipal atuou para criar as bases do empresariamento urbano na seletividade das políticas públicas e no corte de despesas. Um governo em que a iniciativa privada com seus investimentos era considerada como o meio capaz de propiciar benefícios sociais futuros quando os empreendimentos comesçassem a dar resultados. O empresariamento foi o eixo de um estilo de gerência voltado para a integração da cidade à dinâmica competitiva do mercado através do reforço da imagem urbana, provisão de infraestrutura, incentivos fiscais e atrações culturais e sociais. Essa dinâmica se implementou através de parcerias público-privado que definiram as estratégias, apesar das tendências à especulação e dos perigos inerentes aos empreendimentos desta natureza, em que o setor público assumiu os maiores riscos e a iniciativa privada usufruiu dos benefícios. Essa visão de empreendedorismo reificou as forças sociais na noção de cidade como “agente ativo” e na criação de uma ideologia da localidade como centro da retórica política da gestão urbana. Ao construir uma “ideologia da cidade”, neutralizou-se a política, desqualificou a responsabilidade política dos agentes sociais como sendo “demagógicas” e contrárias à imagem da cidade como agente modernizador, eficiente e democrática (Ivo, 2001).

A gestão urbana de cunho empresarial e competitivo aproxima-se da formulação de Osborne e Gaebler (1998) de Estado empresário. O Estado deve ser gerenciado como uma empresa que promove concorrência entre os serviços públicos, que compreende os cidadãos como consumidores e descentraliza o poder segundo mecanismos de mercado. Desse modo,

O padrão emergente de gestão urbana alinha-se aos processos de globalização e de acumulação capitalista que redefinem as lógicas locacionais das atividades econômicas, bem como às transformações político-institucionais relativas ao esgarçamento do modelo keynesiano de intervenção nas economias nacionais e dos compromissos do Estado de Bem-Estar Social. É neste cenário que o local assume uma lógica de intervenção empresarialista, tendo em vista a possibilidade de assegurar sua inserção na divisão

espacial da produção e consumo e de envolver as atividades de gestão financeira e de informação. Vender as cidades como mercadoria, ou, mais propriamente, a sua imagem, suas características peculiares e seus atributos como atrativos locacionais constitui uma das bases da atuação empreendedorista dos governos locais, conformada nos moldes empresariais (Carneiro e Brasil, 2007:14).

Assim, pensar

[na] função estratégica das cidades nos países latino-americanos e no caso do Brasil, em particular, requer levar em consideração sérias limitações estruturais. As desigualdades e a marginalidade urbana, os enormes déficits de infraestrutura e serviços públicos, a fragilidade do próprio tecido social, certamente são inibidores da capacidade de nossas cidades exercerem essa função de agente político promotor do desenvolvimento e da democracia (Leal, 2003:59).

Para orientar o papel empreendedor dos governos locais, os dois pilares centrais passam a ser: a) planejamento estratégico orientado para o mercado e que concebe a cidade como empresa e mercadoria atrelada a um formato limitado da participação cidadã que minimiza conflitos sociais e se baseia em consensos precariamente alinhavados; b) grandes projetos urbanos que abrem novas fronteiras de expansão do capital de requalificação e revitalização urbana ou para outras formas de intervenção urbanísticas direcionadas ao consumo cultural das cidades. A política perde sua especificidade, pois premissas de mercado se aplicam ao debate democrático. A continuidade naturalizada entre a ordem política e ordem da economia se associa à capacidade de responder eficientemente à demanda dos consumidores, no caso do mercado, e dos eleitores, no caso do governo (Carneiro e Brasil, 2007).

É nessa medida que se fortalece a visão do governo empreendedor como resposta aos limites do poder público em oferecer serviços de qualidade à sociedade. Empreendedorismo e eficiência na oferta de serviços públicos seriam fundamentais para se adequar às demandas dos consumidores e fazer com que os governos cumpram sua função de satisfazer a sociedade com custos menores. Como o munícipe é consumidor e contribuinte, sua percepção acerca da qualidade dos serviços públicos apura-se em comparação com o nível da oferta dos produtos recebidos das empresas privadas. Daí que a dimensão de custo-benefício assume relevância para os governos organizarem a provisão de suas atividades. Assim, governos locais deveriam ampliar a sua produtividade de acordo com a lógica de mercado, da concorrência, pois os cidadãos-clientes estariam cada vez mais exigentes.

Nessa medida, as ações direcionadas à modernização institucional e fomento à capacidade administrativa dos níveis locais de governo, articuladas ao movimento mais abrangente da globalização e ao processo de reforma do Estado, seriam faces do mesmo processo. Para reforçar as capacidades gerenciais assumiria destaque a dimensão da eficiência econômica e os processos de administração financeira com foco para a modernização tributária, orçamentária e financeira. Por esse motivo, a organização interna da gestão local assume relevância como suporte institucional e administrativo. A seguir se aborda a variável da eficiência como um requisito organizativo do governo empreendedor.

A eficiência como a face interna

Para os governos locais implementarem a agenda do empresariamento urbano deveriam alterar seu modelo burocrático e centralizado para outro descentralizado e empreendedor. Ao invés da “política burocrática” a ênfase seria mais eficiência baseada em sistemas de mercado orientados aos consumidores (Barenstein, 1994). As reformas administrativas deveriam ser “apolíticas” considerando que as burocracias públicas geralmente obstruem a eficiência econômica. Daí que, “a principal hipótese das reformas da NGP é que mais mercado, mais gestão e mais autonomia produzirão mais eficiência, sem ter efeitos secundários negativos sobre outros valores do setor público, como o controle político” (Christensen e Laegred, 2005:12). Segundo a perspectiva do novo gerencialismo, para que a dinâmica organizativa dos governos locais esteja adaptada às demandas do governo empreendedor, deveria:

- a) Aplicar a teoria empresarial para as reformas administrativas e decisões sobre que serviços serão executados pelo governo e quais serão mais eficientes quando repassados para a iniciativa privada;
- b) Comparar custos entre a provisão pública ou através do mercado como critérios básicos de decisão político-administrativa;
- c) Separar funções políticas e administrativas (a formulação da execução) como forma de ampliar a eficiência da burocracia;
- d) Organizar mecanismos de *rendición de cuentas* para garantir, que as burocracias executem atividades controláveis e ao alcance da sociedade reduzindo os custos decorrentes de ações autocentradas em interesses corporativos;
- e) Reduzir custos com a busca de maior transparência na alocação de recursos, visando obter mais qualidade nos serviços para satisfazer o consumidor (Fleury, 2000).

Segundo esse enfoque o “problema fundamental é o fato de termos o *tipo inadequado de governo*. Não necessitamos mais governo ou menos governo: precisamos de melhor governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor *atividade governamental*” (Osborne, 1998:25). Entenda-se, coerente com a visão do empresariamento, um governo orientado pela lógica da economia, do mercado e da eficiência alocativa. O hiato existente entre as exigências da sociedade por mais qualidade com menores custos confronta-se com a manutenção de estruturas administrativas onerosas pelos governos. A modernização gerencial seria um desafio visando à racionalização dos custos, aumento da produtividade administrativa e o incremento das fontes de receita dos governos municipais.

O conceito de eficiência alocativa entra no vocabulário gerencial das administrações locais considerando que, face à sua proximidade com a sociedade, apresentam melhores condições de orientar o gasto para as necessidades existentes. A solução para a baixa capacidade de resposta gerencial seria compensada por um ciclo de formulação, execução e avaliação de resultados das políticas públicas mais controláveis devido à sua circunscrição territorial mais delimitada. A ênfase seria reforçar a ação do Estado com princípios de eficácia e produção de resultados e de técnicas de gerenciamento privado à esfera pública. Essa orientação contribuiu para despolitizar o Estado da sua responsabilidade política com a dívida social (Ivo, 2002).

Com a ênfase colocada na eficiência alocativa, a modernização gerencial orienta-se por critérios de economia e qualidade que despolitizam a gestão pública. Em outras palavras, o direcionamento e a utilização dos critérios de eficiência não são neutros e pressupõem uma visão antecipada sobre o que priorizar de cortes ou economias. A eficiência adquire o status de um supervalor e parâmetro geral a orientar as opções das políticas dos governos locais. Devido a essa concepção as iniciativas do Banco Mundial para apoiar a modernização institucional dos municípios têm enfatizado a importância das reformas administrativas para reforçar o papel empreendedor dos governos. A partir dos anos oitenta do século passado, administração e engenharia urbana, orientados a aumentar a eficiência e a produtividade dos sistemas urbanos, assumem destaque nos programas de desenvolvimento municipal do Banco Mundial, principalmente na área de finanças (Carneiro e Brasil, 2007).

A intenção era aumentar a “produtividade” das cidades para lidar satisfatoriamente com a produção de bens e serviços que não despertam o interesse do setor privado da economia. Para aumentar a produtividade, o Banco Mundial propõe que a cidade seja gerenciada como uma empresa, o que implica dotar o governo local de adequada capacidade operacional e focar sua atuação para as atividades de sua competência. O que se delineia, com vistas à mel-

horia da capacidade operacional, são ações enfeixadas sob a designação de desenvolvimento ou modernização institucional, onde se privilegia a área financeira das administrações locais, tendo como objetivo central o incremento da receita via arrecadação direta de recursos tributários (Carneiro e Brasil, 2007:28-29).

Essa forma de conceber a gestão dos municípios com vezo na administração dos recursos financeiros foi um dos pilares do projeto SOMMA implementado em várias cidades mineiras no final dos anos 90 do século passado. Essa iniciativa visava “encorajar a busca da eficiência entre os municípios do estado, fortalecendo os recursos financeiros e a gerência, bem como a crescente responsabilidade fiscal, dando suporte às políticas macroeconômicas dos governos estadual e federal” (World Bank, 1993:10 *apud* Carneiro & Brasil, 2007). Os mesmos autores apresentam ainda um conjunto de argumentos ilustradores da modelagem de reforma administrativa propugnada pelo Banco Mundial visando habilitar os municípios a serem empreendedores que se sumariza abaixo.

Subjacente ao projeto SOMMA, com o apoio do Banco Mundial, os governos locais deveriam se comportar seguindo a lógica decisória da empresa privada. A busca pela eficiência na produção exige que as cidades provisionem serviços com os menores custos possíveis. A referência para o processo decisório dos governos locais seria a racionalidade instrumental típica da empresa capitalista. Por exemplo, conforme o Banco Mundial, “eficiência na demanda”

relaciona-se com o grau em que a demanda do consumidor é refletida pela provisão dos serviços públicos a um custo econômico” Carneiro & Brasil (2007:45). O ponto de encontro entre a face externa do empreendedorismo urbano com a sua face interna da eficiência administrativa prescreve que “o setor público atue como a empresa privada ou, o que é preferível, contrate a empresa privada como agente (Carneiro e Brasil, 2007:44)

O ponto de equilíbrio para esse duplo eixo de modernização da gestão pública reside nas forças de mercado. Obtém-se o ótimo de eficiência alocativa de recursos combinado com a descentralização coordenada gerada pelas forças de mercado. É essa visão que garante mais eficiência econômica e melhor destinação de recursos não desperdiçados para atender as demandas da cidadania na produção de bens e serviços. Atender as demandas de serviços com qualidade e eficiência funciona como um pré-requisito para garantir coesão social e legitimidade para ação governamental, ainda que a esfera pública seja despolitizada em nome da técnica e da capacidade de produção dos governos locais.

Essa visão compreende que o desempenho do setor público municipal deve ser avaliado pela eficiência da produção, *accountability* e sustentabilidade financeira (não é a finalidade do gasto o que importa e sim a capacidade municipal de financiá-lo) (Carneiro e Brasil, 2007). Desenvolvimento institucional se confunde com o aprimoramento técnico e operacional do aparato responsável pelo gerenciamento fiscal. A modernização institucional é importante, mas não assegura, por si, melhorias sustentadas na capacidade operacional das administrações locais, pois não há como prescindir de um aparato burocrático para obter-se mais eficiência do setor público (Carneiro e Brasil, 2007).

A visão da *accountability* busca maior responsividade e aparece associada ao modelo de contratação similar à teoria da agência conhecida a partir da experiência neozelandesa. Por essa concepção

As administrações municipais são tratadas como “agentes” especializados “na prestação de serviços para duas modalidades básicas de contratante ou “principal”. O primeiro contratante é representado pela população do município. Accountability frente à mesma denota, na concepção adotada pelo Banco Mundial, uma situação em que a conduta dos governantes eleitos esteja alinhada “com as preferências dos eleitores”. Isto quer dizer, mais especificamente, que a receita tributária arrecadada junto aos municípios deve ser utilizada para financiar a produção de bens e serviços que se aproximem, ao máximo, das preferências “manifestadas” nos votos do eleitorado. O segundo contratante são os níveis mais elevados de governo, estadual e federal. Accountability aqui tem a ver com os recursos originários de transferências intergovernamentais, indicando que os governos locais devem observar, quando de sua aplicação, as diretrizes e orientações especificadas no tocante a como e com que gastar “dados financeiros confiáveis são provavelmente a mais importante exigência para a accountability (Carneiro e Brasil, 2007:43-44).

A face interna da eficiência para capacitar o poder público local a ser mais empreendedor igualmente reduz o espaço da política. A eficiência se torna um valor em si e não sobram espaços para a política, pois as demandas da população por serviços públicos de qualidade e de baixo custo não deixam margem a nenhum outro questionamento e se impõem como prioridade técnica e administrativa. Nessa nova etapa de modernização do poder público, a gestão pública deve acompanhar a liberalização da economia e ajustar-se a ela como condição necessária ao desenvolvimento econômico. O debate se desloca do campo doutrinário para o campo de ação e do âmbito dos princípios para as técnicas de gestão que reforçam a visão de

governos despolitizados e focados em prestar serviços públicos com qualidade e eficiência num contexto de desmonte das estruturas institucionais do Estado. Embora legítimas, as técnicas gerenciais não subordinadas a um modelo de desenvolvimento democrático podem desvirtuar o sentido da modernização administrativa (Ivo, 2002).

Mas, essa abordagem da Nova Gestão Pública não é politicamente neutra, embora defenda que a eficiência e eficácia sejam valores objetivos e com práticas gerenciais imparciais. Ao ver os gerentes públicos como um problema e não como uma solução, e ao introduzir mecanismos de mercado desconectado de vínculos sociais e econômicos pode-se gerar uma visão equivocada. A dinâmica do mercado possui implicações quanto ao poder e pressupostos éticos que podem “infectar” as políticas governamentais (Fleury, 2000). Nesse sentido, se a lógica de mercado é superior para alocar recursos, as administrações municipais devem defender arranjos institucionais visando ganhos de eficiência e produtividade. A descentralização é considerada um modelo organizativo que, por hipótese, seria capaz de gerar maior responsabilidade, eficiência e *accountability*, maior proximidade dos cidadãos e melhoria na performance dos serviços. Tais modelos permitiriam melhor alocar recursos financeiros e adequar políticas públicas às preferências dos cidadãos (Girishankar, 2001).

Assim, a descentralização, transferindo maiores responsabilidades e recursos para os níveis locais de governo, seria boa para a economia e para a democracia, além de permitir aos municípios um papel estratégico na formulação de políticas públicas. Os governos locais poderiam

orientar a busca de soluções mais afinadas com o perfil da demanda e de menor custo de provisão. Em complemento, corrobora para o incremento da participação popular nos processos decisórios relativos à alocação dos recursos públicos, não apenas como cidadãos, mas como pagadores de impostos e usuários dos bens e serviços fornecidos pelo governo (Carneiro e Brasil, 2007:29).

A administração pública inglesa implementou desde a década de 80 do século passado uma estratégia de serviços focada nas demandas dos consumidores. O organismo de governo chamado *Local Government Training Board*, definiu qualidade como o que dá a satisfação ao consumidor. Na Argentina, com base nesse modelo da *Citizen's Charter* inglesa, o programa *Carta Compromiso con el Ciudadano* foi uma iniciativa buscando adequar a oferta de serviços baseada em padrões de qualidade.

Mas, há que diferenciar-se entre a avaliação da excelência organizativa e avaliação da qualidade da governança que tem a ver com o *como* se alcançam os resultados desejados. No *como*

dos serviços predominam princípios como eficiência, eficácia e legalidade, enquanto no *como* de qualidade da governança são outras as premissas avaliativas (Parrado, Loffler e Boivard, 2005). Trata-se desse tema na seção seguinte ao apresentar a concepção da governança participativa e da gestão democrática e sua visão sobre a relação entre poder público local e sociedade. Essa abordagem defende uma governança local sustentada pelo controle social. Entende a política como o eixo central para a formulação de ações, considera a técnica e a racionalidade administrativa como variáveis importantes, mas subordinadas às decisões democraticamente constituídas no âmbito da “co-gestão” com a sociedade.

4.2. Gestão democrática e governança participativa na governança local

A governança participativa como a face externa

Para essa visão o governo local é compreendido como o agente estimulador e criador de um ambiente político-institucional que promove e se retroalimenta da democracia participativa e da participação popular. Os governos democráticos estimulam a sociedade a se organizar para disputar a riqueza gerada na cidade em oposição aos *lobbies* dos empresários que direcionam os investimentos públicos para interesses alheios às demandas da população. Assim se inibiriam práticas patrimonialistas que confundem o interesse privado com o público, ademais de desencadear com o debate com a sociedade para disputar a hegemonia com os interesses do grande capital, fortalecendo a defesa dos segmentos marginalizados e atingidos pela concentração do capital no âmbito do território local. O poder público, portanto, influi na disputa de hegemonia sobre o território local, pois seu projeto político progressistas representa os interesses da maioria da população ao se inspirar:

Na noção de direitos dos cidadãos ou na cultura política dos direitos, tendo como requisitos duas premissas fundamentais: em primeiro lugar, que a participação popular seria a forma mais adequada para o atendimento dos interesses e necessidades da população; em segundo, que o estímulo ao exercício da cidadania permitiria uma relação mais estreita entre o poder político e o cidadão levando, conseqüentemente, à democratização política (Leal, 2003:69).

As experiências de planejamento municipal com participação popular existem em várias cidades mundo afora. Mas, para além da democracia participativa e processos como o Orçamento Participativo, por exemplo, essa abordagem compreende que o aprofundamento da democracia deve mirar o objetivo político na direção de uma sociedade com níveis maiores de igualdade e justiça. Segundo essa concepção, são as experiências de participação, democratização do

Estado e crescente controle sobre a gestão pública que fazem desses governos a expressão dos interesses da cidadania. No Brasil, em cidades como Porto Alegre desde 1989 vem se implementando modelos de governança participativa. Em Recife desde 2001 vigora o Orçamento Participativo. Em outras capitais como Fortaleza, desde 2005 existe um projeto de Orçamento Participativo amparado na construção do Plano Plurianual com ampla participação da sociedade. Em São Paulo, a criação das subprefeituras, entre 2002 e 2004, buscou combinar territorialização com participação popular. Na Argentina, as *Auditorias Ciudadanas* realizadas em diversos municípios é outra experiência de envolvimento da sociedade para retroalimentar a vida democrática municipal com base em quatro parâmetros: cultura cívica democrática, participação cidadã, atendimento aos cidadãos e *rendición de cuentas*.

São várias as formas de conceber esse modelo, mas todas as experiências de participação social e democratização da gestão pública coincidem em dois aspectos: a) a visão tradicional da administração pública assentada no saber técnico tornou-se incapaz de apreender a complexidade da sociedade contemporânea; b) os modelos baseados na lógica de mercado não compreendem que a sociedade pós-processos de democratização ocorridos desde a década de 80 do século passado na América Latina não se contenta em ser um consumidor coadjuvante e quer ser protagonista das políticas públicas.

Nessa pauta de organização estatal, o aprofundamento da democracia se apresenta com uma função pedagógica, pois ensina que apenas a organização e participação podem garantir conquistas e direitos sociais. Esse é um elemento central da disputa pela hegemonia que se amplia e se sustenta *pari passu* ao avanço da conscientização política. Em outras palavras, o governo eleito pelas regras da democracia representativa cria os mecanismos necessários para ampliar o controle popular sobre a esfera estatal, inclusive como forma de manter e ampliar sua legitimidade. Assim:

A presença, nas políticas públicas, desses novos agentes, que, aos poucos, emergiram do seu “casulo” nos movimentos sociais, é [...] contraponto à retração do Estado, motivada pela sua incapacidade fiscal de responder às demandas da população e à relativa incapacidade dos movimentos sociais de preencherem, de forma sistemática, os espaços de participação criados pelo poder público (Soares e Gondim, 2002:80).

Mas a eleição de governos progressistas não garante a permanência desse projeto político se ele não for alimentado pela cidadania ativa que advogue em defesa da sua manutenção. Esse

intento só será obtido se a maioria da população identificar que o governo defende e implementa práticas democráticas de organização popular. É preciso que os governos implementem uma inversão de prioridades nos investimentos com recursos públicos em favor das classes populares. Ou seja,

[...] reconstruir o sentido de cidade (e de cidadania), ampliar o sentimento de pertencimento a um “local” (com uma história, um conjunto de valores, etc.) – numa época de globalização ativa, perda de consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências homogeneizadoras e massificantes – pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social (Neto e Araújo, 2002:56).

A questão central consiste, portanto, em dar ênfase ao “estado da sociedade, mais que com a sociedade do Estado” visando conhecer a qualidade da democracia que está sendo construída (Ivo, 2002). Nesse sentido, a participação da população se transforma em um processo de aprendizagem e formação cidadã. Exercitar a prática da cidadania através da democratização dos recursos públicos e a descentralização do poder local. Como na administração pública é através do orçamento público que a população pode intervir na distribuição da riqueza local através dos instrumentos de democracia participativa, torna-se possível direcionar a sua aplicação em benefício da maioria da população.

Não basta apenas o acesso da população aos bens e serviços, mas a revalorização de seus direitos políticos na construção de um projeto democrático de cidade. A defesa de direitos individuais e coletivos e o direito à cidade não podem estar separados da política, da participação e da representação. O que se busca é uma nova forma de fazer política, de pensar e “fazer” a cidade visando constituir uma nova institucionalidade caracterizada por: a) um novo desenho de poder local baseado na colaboração entre estado e sociedade, cidadãos e governantes; b) um novo patamar de cidadania afastado da lógica exclusiva do mercado. Esse processo gera uma tensão entre as dimensões técnicas e as dimensões políticas na construção dos espaços democráticos de participação nos marcos de uma nova institucionalidade pública na relação entre a sociedade civil e o Estado (Ivo, 2002). Com base nesse raciocínio, o conceito de capacidade política dos governos locais passaria por estabelecer uma nova institucionalidade pública que tenha a prática democrática e participativa como eixo político para:

[...] produção da justiça social. Segundo essa perspectiva democrática, a noção de eficácia não significa sua subordinação a uma lógica competitiva do mercado, mas se-

ria uma variável dependente e decorrente do enfrentamento da questão das desigualdades sociais e equidade da distribuição de bens e direitos coletivos, portanto da justiça social. Deixaria de ser considerada uma variável dependente do ajuste das contas públicas ou dos gastos sociais, como definem vários documentos de agências internacionais (Ivo, 2002:11).

Por sua vez, a eficiência desses processos participativos “dependeria da densidade e da qualidade da representação. Densidade em termos do grau de organização dos interesses representados e qualidade em termos da legitimidade e da abrangência da representação” (Boschi, 1998:4). O conceito de sustentabilidade assume um contorno distinto de conteúdos financeiros e econômicos para outro de natureza política ao destacar a manutenção dos processos de governança participativa. Práticas como essas conscientizariam a população de seu papel na construção de um novo tipo de sociedade para mudar a visão do Estado tecnocrático na relação com a cidadania. A democracia participativa apresentar-se-ia como variável constitutiva da governança para as gestões locais progressistas. A relação instalada entre participação da sociedade civil e implementação pelo governo das decisões adotadas pela população confere legitimidade ao processo democrático.

A participação popular também teria na descentralização territorial um importante apoio para modernização e aprimoramento da democracia. Quanto mais a participação popular estivesse combinada com a descentralização, maior a capacidade de responder, com eficácia e eficiência, à complexidade e multiplicidade de problemas a serem solucionados nas cidades. Assim, o poder se democratizaria através da participação popular para ficar cada vez mais próximo da população. Daí que, embora:

“[...] se trate de processos recentes, essas experiências municipais permitem apontar a descentralização política como um mecanismo importante para a democratização do Estado e da sociedade, assim como para o enfrentamento da exclusão social. Essa perspectiva de democratização passa, necessariamente, pelas instâncias locais, reforçando-se sua autonomia e consolidando-se laços coletivos de organização social no sentido da “publicização” do Estado e da sociedade, ou seja, de uma gestão coletiva e democrática do espaço público (Leal, 2003:71).

Esse processo de participação social se complementaria, pois, com as características centrais da “*public governance*” que defende: a) centralidade das interações com os atores em diferentes níveis do contexto político e social; b) governo e coordenação de redes. Em resumo, um

novo paradigma centrado no desenvolvimento das capacidades de governança local e não no papel “dirigista” e de governo (Meneguzzo, 1998). Os princípios da governança pública se pautam pela: participação cidadã, nas decisões governamentais, transparência do processo decisório, responsabilidade e *rendición de cuentas*, inclusão social e igualdade (de oportunidade, de uso e de acesso) para os grupos desfavorecidos, tratamento imparcial às demandas dos cidadãos, capacidade em estabelecer alianças, respeito à lei e aos direitos e sustentabilidade das políticas. Nessa medida, uma diferença entre a avaliação da governança e a avaliação da excelência organizativa tem a ver com o *que se mede*. No primeiro caso se busca medir a qualidade de vida e a efetividade das políticas públicas e no segundo a qualidade dos serviços com base na eficiência (Parrado, Toffler e Boivard, 2005).

Mas a governança participativa se mantém quando a sociedade percebe que as decisões democraticamente construídas são efetivamente implementadas. Para tanto, faz-se necessário que as novas capacidades políticas demandadas para a governança participativa sejam retroalimentadas pelas capacidades organizativas e gerenciais. A criação de sistemas de co-gestão com a sociedade deve vir acompanhada da eficácia e efetividade para operacionalizar as decisões coletivamente adotadas. No item seguinte se aborda esse tema apresentando algumas tarefas que o modelo de gestão democrática poderia se propor para responder aos desafios da governança participativa.

4.3. A gestão participativa como a face interna

A construção da governança participativa apresenta melhores condições de ser implementada se, internamente à administração pública, se organizarem modelos de gestão democrática e ampliação da responsabilidade social. O texto que segue baseia-se de forma central na construção do modelo de gestão implementado na Prefeitura Municipal de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo (Brasil) desde ano de 2005. Na Guatemala também foi desenvolvida a implementação da iniciativa chamada *Municipios Democráticos* no âmbito do programa de *Descentralización y Fortalecimiento Municipal*. O objetivo central desse programa era desenvolver capacidades gerenciais municipais de modo coerente com uma melhor relação democrática com a sociedade.

A implantação de novos processos de desenvolvimento institucional incorpora como variável central a necessidade de constituir uma cultura em que os governos democratizem o ambiente de trabalho. Essa perspectiva reforça as instituições públicas que defendem a visão da governança participativa. De forma mais específica, deve-se destacar a importância de combinar

desenvolvimento e aprendizagem institucional com os processos de mudança social e participação cidadã (Varella, 2000). A principal inovação deve ser a construção de relações humanas não burocráticas, pois esses novos modelos gerenciais não podem ser dirigidos de forma hierárquica. Demandam-se sistemas organizativos mais flexíveis e não verticais por meio dos quais as pessoas possam se comunicar com franqueza e rapidez sobre uma base de reciprocidade (Crozier, 1997).

O crescente protagonismo da sociedade pede mais valorização do conhecimento e da aprendizagem como ferramentas estratégicas para que a gerência pública seja flexível e tenha capacidade de adaptação a novos contextos (Crozier, 1997). Uma perspectiva de gerência que seja estratégica, democrática, participativa e solidária e orientada para a cidadania (Fleury, 2000). Essas características também incidem em uma nova configuração entre racionalidade política e racionalidade administrativa voltados à aprendizagem institucional e construção de novos valores organizacionais demanda outro perfil de gerência. O principal diferencial reside na implementação de sistemas de gerenciamento coletivo em que política e gestão sejam integradas como componentes de um modelo de desenvolvimento organizacional. Um processo que se orienta politicamente pela governança participativa e o traduz gerencialmente em programas, projetos e indicadores de desempenho.

Como visto anteriormente, a descentralização foi um meio de revalorizar a esfera local que acarretou uma redistribuição do poder político. Os governos locais, de posse de novas atribuições, e com a introdução de práticas de governança participativa (seja por vontade política das administrações, seja pela indução das agências internacionais como o Banco Mundial) sofrem mais pressões democratizantes oriundas da sociedade. Esse contexto contribui para a repolitização e revalorização da natureza política dos governos locais (Carneiro e Brasil, 2007). Os reflexos dessa situação no modelo de gestão governamental são significativos e demandam a construção de novos mecanismos internos de funcionamento coerentes com a democratização e participação social.

Os governos locais se deparam com uma situação nova, pois essas pressões democratizantes incidem com mais profundidade nos municípios que passam a ser o espaço privilegiado para inovações de modernização na gestão pública. A revisão da cultura burocrática se insere nessa agenda, pois se faz necessário repensar suas premissas e funcionamento amparados na neutralidade da técnica e no afastamento entre política e administração. O que se busca é a construção de uma síntese entre política e gestão que faça os governos melhor se adequarem à dinâmica da governança participativa.

Nos governos quem decide é a liderança política, mas quem prepara, elabora e aplica são as elites administrativas e, portanto, o sucesso da mudança depende de mudar essas regras para que o nível gerencial se adapte a essa realidade e assuma suas responsabilidades. Portanto, “o problema da política não é dizer aos homens o que fazer, e sim criar um contexto que lhes permita descobrir eles mesmos o que fazer. Não se trata de impor finalidades, mas de ajudar os homens a realizar as suas e descobrir novas” (Crozier, 1989:197). Ou seja, a nova gerência pública deve ser construída de forma pedagógica e pela evidência dos ganhos organizacionais e profissionais que produz.

Nesse sentido, o aprendizado institucional visando constituir uma nova gerência pública enfrenta quatro problemas: a) separação entre planejamento e gestão; b) comunicação entre unidades administrativas orientadas por um modelo gerencial comum; c) relação entre sistema político e sistema administrativo; d) criação de novas fontes de renovação intelectual frente à concepção burocrática. A resposta positiva a essas questões deve criar as bases de “aprendizados cooperativos”, sendo a sua sustentabilidade o principal desafio cultural e gerencial para fazer os indivíduos perceberem as vantagens de formas de trabalho baseadas na solidariedade (Crozier, 1983).

A democratização dos governos locais, portanto, se complementa em relação à sociedade e à modernização da gestão pública. O modelo de gestão democrática com sua estrutura e funcionamento contribuem para gerar essa mudança de cultura organizativa, pois:

- a) contribui para inibir o estilo de “comando e controle” ao incentivar práticas participativas e dialógicas que combinem racionalidade política e racionalidade técnica em fóruns coletivos de gestão;
- b) padroniza uma mesma abordagem conceitual, metodológica e de instrumentos de planejamento e gestão para resultados com os indicadores de avaliação para todas as áreas;
- c) constitui mecanismos de planejamento e gestão estratégica com uma metodologia que desdobra o planejamento operacional em todas as áreas gerando consistência e coerência interna;
- d) desenvolve processos de gestão horizontais que aproxima áreas com afinidade de atuação para estimular atuação intersetorial e integração temática visando romper com a especialização;
- e) estimula um ambiente de inovação pela facilidade e liberdade de comunicação contrário à fragmentação e subordinação do modelo burocrático (Crozier, 1997);

- f) fortalece a descentralização e delegação gerencial criando fóruns de gerenciamento em todas as unidades internas e responde ao desafio de alinhamento estratégico com os objetivos de governo;
- g) cria estímulos para a atuação conjunta das lideranças políticas e gerenciais nos fóruns coletivos legitimando uma síntese entre racionalidade política e racionalidade técnica;
- h) gera uma cultura organizacional da participação e debate visando à construção de decisões coletivas que contraria o monopólio da técnica;
- i) possibilita a comparação de desempenho dos órgãos visto que todos possuem o mesmo modelo de gestão e estão orientados pelas mesmas prioridades estratégicas de governo;
- j) qualifica os processos de *bechnmarking* internos relacionados ao processo de gestão e aos resultados atingidos face à adoção de um só modelo de organização gerencial para todo o governo;
- k) institui mecanismos de *accountability* administrativa e gerencial decorrentes do funcionamento coletivo dos fóruns internos de gestão e da responsabilização dividida de atribuições;
- l) potencializa o desenvolvimento de processos de aprendizagem organizacional com base em informações derivadas da realidade prática e estimula busca de soluções inovadoras;
- m) gera evidências para a análise integrada de problemas e soluções interprocessuais ou a modernização da estrutura organizacional para romper os limites do modelo burocrático;
- n) favorece um ambiente direcionado à redução de custos, pois a gestão coletiva possibilita a atuação conjunta que evita duplicidade de meios contribuindo para potencializar resultados finalísticos;
- o) qualifica a construção de consensos com base em processos participativos e descentralizado em favor da definição de políticas de governo.

Sistemas de gestão e metodologias participativas com essas características coincidem com as práticas de governo em rede que comportam a desapareição entre o *interior* e o *exterior*. Processos coletivos e intersetoriais substituem o conhecimento especializado por conteúdos temáticos e contribuem para articular a diversidade e a fragmentação com mecanismos de coordenação e integração. A relevância deixa de ser a atribuição de funções e responsabilidades e passa a ser a política que os governos perseguem. No entorno desta política os diferentes atores governamentais e sociais compartilham responsabilidades e gerenciam as relações

entre si visando reforçar uma cultura de atuação integrada entre eles (Brugé, Goma e Subirats, 2005).

Com base nesses pressupostos valorativos, culturais, políticos e gerenciais, cabe aos governos locais estimular a modernização institucional de forma coerente com a governança participativa. Seria muito difícil compatibilizar a rigidez burocrática interna com mecanismos flexíveis de participação da sociedade na construção e gestão das políticas públicas. A obediência que antes constituía uma regra básica da hierarquia burocrática deixa de ser aceita de bom grado pelos cidadãos e gerentes públicos, pois estes passam a exigir liberdade pessoal e autonomia individual (Crozier, 1997). O exercício de governar segundo a lógica de hierarquia e controle visando garantir regularidade e previsibilidade deve assumir a complexidade de suas tarefas através de uma abertura e flexibilização de suas estruturas. O monopólio de governar deve ser substituído por novos conceitos que incorporem uma realidade em que são muitos os que participam na atividade de governar (redes e governo multinível) e onde a hierarquia perde espaço para a negociação e a interação (Brugé, Goma e Subirats, 2005).

Até o momento se discutiram as duas concepções sobre o *papel* dos governos locais e seus respectivos *sistemas de gestão*. Embora opostas na resposta a essas questões, é possível aproximá-las visando à construção de um roteiro teórico-metodológico em que o *interior* (democracia e eficiência) e o *exterior* (participação cidadã e empreendedorismo econômico) componham de um modelo integrado de gestão. Uma concepção em que o exercício de governo se pautasse pelo desenvolvimento social e econômico e pela governança participativa e gestão democrática como faces de um só projeto estratégico de cidade. Na seção final se apresenta de forma mais detalhada esse enfoque.

5. Notas finais para um modelo integrado de gestão local

Governar requer mais que fazer coisas com eficiência, pois demanda capacidade de governo para conduzir a economia e sociedade dando-lhe direção. Mas, paradoxalmente, as reformas realizadas no setor público sob a ótica da Nova Gestão Pública têm exigido que os governos conservem grande parte da responsabilidade pela governança enquanto se debilitam muitos dos mecanismos concretos que tornam essa prática possível (Peters, 2003). As formas de governança democrática precisam repor a capacidade de governo,

[...] pois o envolvimento da sociedade deve vir acompanhado da capacidade para fazer com que o sistema funcione efetivamente no que respeita à implementação das decis-

ões para que não se torne em uma forma aberta de alienação, que pode ser um dos problemas emergentes do sistema democrático contemporâneo (Peters, 2003:11).

Daí a importância da capacidade de governo e *sistemas de gestão (o interior)* que adaptem seus modelos gerenciais para se alinhar com os desafios da governança participativa e democrática. Para que os municípios e seus respectivos governos locais desempenhem adequadamente seu *papel* como atores inseridos de forma relacional no território devem atuar como ator internamente coesionado. De um lado, as cidades devem fazer valer suas capacidades econômicas e seu capital social através de pactos internos que permitam apresentar-se ao *exterior* com uma só voz. As cidades devem ser ao mesmo tempo **competitivas** e **colaboradoras**: competitivas em suas estratégias de relação exterior e colaboradoras em suas estratégias de relação interior em nível local. A nova governança, assim, compreende a complexidade de assumir uma dupla complexidade: interação vertical (multinível) e a incorporação de um número crescente de atores (Brugué, Goma e Subirats, 2005:3).

Uma equação como essa depende da forma do modelo de gestão em âmbito governamental, pois os influxos da sociedade devem ter contrapartida e ser coerentes com as premissas de desenvolvimento organizacional. Mas formatos de governo participativo e de descentralização não podem substituir o poder de coordenação dos governos locais. As práticas de governança têm tanto mais chance de logro quanto mais forte forem o Estado e a sociedade civil (Boschi, 1998). Capacidade de governo e sociedade civil organizada são, portanto, variáveis indissociáveis para conceber um modelo de gestão eficiente, democrático, empreendedor e participativo.

Cabe às administrações locais, amparado em sua capacidade de governo e na governança participativa, a direção eficaz da sociedade sustentada numa mudança do grau em que colaboram a população local e o poder público (Fenwick, Elcock e Mcmillan, 2006). Nessa medida, as três características mais distintivas da governança participativa, em comparação com a Nova Gestão Pública, são: a ênfase na existência de múltiplos agentes institucionais e sociais, o interesse pelos resultados finais e seus impactos mais que o rendimento organizacional, e a ênfase na qualidade do processo interativo através do qual se tomam as decisões (Parrado, Toffler e Boivard, 2005:4).

Capacidade de governo implica em uma forma organizativa de conceber a estrutura do Estado como uma rede com seus enlaces internos e externos, amparada em sistemas de decisão participativos (*exterior*) e gestão democrática (*interior*) como um meio de qualificar as políticas e

seus resultados. A estrutura e o sistema gerencial devem assentar-se numa geometria política flexível capaz de processar informações e ser politicamente variável conforme os contextos societários cambiantes. A construção do Estado-rede deve ser organizada combinando oito princípios de funcionamento administrativo:

- a) *subsidiariedade*: necessidade da descentralização da gestão de modo que os níveis superiores só assumam a administração das atividades em que o nível inferior não seja capaz de desempenhar;
- b) *flexibilidade*: a administração deve assumir uma estrutura variável em sua atuação;
- c) *coordenação*: formas hierárquicas que se organizam com base em regras de subordinação democraticamente estabelecidas;
- d) *participação cidadão*: abertura da administração, especialmente para os “sem voz”;
- e) *transparência administrativa*: estabelecimento de controles externos ancorados na sociedade;
- f) *modernização tecnológica*: uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa só pode operar em certo nível de complexidade com um novo sistema tecnológico;
- g) *transformação dos agentes da administração*: para serem mais competentes e melhor remunerados;
- h) *retroalimentação da gestão*: introdução de mecanismos de avaliação que permitam a aprendizagem e a correção de erros (Castells *apud* Fleury, 2000).

Os governos devem, portanto, ser avaliados pelos resultados de suas ações que dependem da intersecção política e gerencial em torno da governança participativa e da gestão democrática. Com base nos pressupostos da aprendizagem institucional e visão estratégica de uma cultura distinta do modelo tradicional geram-se condições organizacionais e políticas para essa inovação. Essa orientação deve ser incorporada como um valor chave para um renovado *habitus* gerencial e profissional. Diante de um ambiente externo que muda constantemente, seguir preceitos administrativos rígidos não se coaduna com a busca de novos modelos de gestão democrática. Sistemas onde a gerência pública deve ter suas atribuições ampliadas em termos de escopo decisório e liberdade de ação e ser orientada para buscar os resultados das políticas governamentais construídas no âmbito da governança participativa.

Com a ampliação da discricionariedade orientada *a priori* por metas e *a posteriori* por resultados, a *accountability* assume relevância técnica e política para o desempenho da nova gerência pública. A teoria política moderna concebe a *rendición de cuentas* como forma da sociedade

controlar os políticos eleitos. Mas a busca de um novo modelo de gestão que combina eficiência, democracia, empreendedorismo e participação, demanda uma nova relação entre racionalidade política e racionalidade administrativa. A gestão pública, nesse sentido, não mais pode ser avaliada como o terreno da técnica, pois os novos formatos de organização institucional pressupõem novas interfaces estruturadas entre a liderança política e a direção gerencial. Uma síntese entre governança e gestão que deve ser efetivada ainda que se possa destacar a autonomia entre a política, as funções políticas e o papel operacional dos dirigentes públicos (Fenwick, Elcock e Mcmillan, 2006).

A face externa do modelo de gestão requer *accountability* política nos marcos da governança participativa e das iniciativas empreendedoras. A face interna requer *accountability* administrativa e gerencial e se organiza em torno da gestão democrática e seu sistema organizativo em que interagem liderança política e liderança administrativa visando à busca da eficiência alocativa para atingir resultados projetados. No âmbito organizacional a relação entre a alta direção política e a gerência pública resulta em mecanismos horizontais e para cima de *rendición de cuentas*.

Externamente, a importância da *governance* se apresenta como um meio de incorporar a política ao diálogo sobre desenvolvimento, ultrapassando o caráter restrito dos programas de ajustes estruturais, concentrados na idéia de eficiência no governo, que enfoca modelos cêntricos de sociedades (Ivo, 2002:10). Internamente, a capacidade de governo e *accountability* devem estruturar-se visando à definição de metas a serem atingidas como forma de instruir os “contratos” entre as unidades organizacionais para qualificar a interface política com a sociedade. As metodologias de gestão para resultado oferecem um bom suporte de instrumentos para a definição de políticas e objetivos de governo, programas e projetos, gestão orçamentária, avaliação de desempenho baseado em indicadores, avaliação, monitoramento e retroalimentação como mecanismo de melhoria contínua do planejamento.

A literatura sobre gestão para resultados enfatiza que a mudança central reside em substituir a ênfase em procedimentos meio pela busca de resultados finalísticos. Mas essa nova cultura requer um modelo organizativo oposta à hierarquia burocrática. O progresso em direção a uma nova cultura de gestão pública demanda que as pessoas, em todos os níveis organizacionais, cooperem e sejam solidárias. Uma segunda característica associada deve ser a capacidade das pessoas se comunicarem abertamente, com liberdade e franqueza e em oposição às barreiras da especialização (Crozier, 1997). O eixo das reformas passa a ser a construção de instituições que induzem os agentes a comportamentos cooperativos e de aprendizagem or-

ganizacional. O objetivo central é reconstituir a confiança entre os atores organizacionais como condição para a aprendizagem institucional (Fleury, 2000).

Mas, os novos processos de gestão democrática e desenvolvimento organizacional não podem incorrer no equívoco de criar os especialistas em modernização administrativa. Por isso o modelo interno de *checks and balances* deve ser coletivo e democrático e se basear em mecanismos cooperativos e horizontais de controle interno. Os critérios técnicos de avaliação do desempenho interno não podem ser subestimados pela política, mas tampouco podem gerar valores impessoais e de neutralidade científica como fizera o modelo tradicional. Daí que os freios e contrapesos organizativos requerem mediação societária e sua conexão com a governança participativa para que não ocorra despolitização que poderia subverter a democracia por critérios técnicos e gerenciais (Ivo, 2002).

As interfaces necessárias a um modelo de gestão pública com eficiência, democracia, empreendedorismo e participação precisam ser continuamente avaliados. Todavia, os métodos tradicionais e mesmo as formulações no âmbito da gestão para resultados se mostram limitados. Os primeiros pelo seu formalismo cartesiano e causal que relaciona ações→metas→resultados como desconectado de outras variáveis intervenientes. O segundo ao conceber que a finalidade dos governos é agregar valor público sem abordar a natureza qualitativamente distinta da governança participativa.

Se a governança participativa ganha relevância, os instrumentos para avaliar os resultados deveriam incorporar a avaliação da qualidade da governança juntamente com a qualidade dos serviços. Essa avaliação poderia incorporar os princípios chave da governança como a cooperação dos agentes institucionais e sociais, a transparência na adoção de decisões e a participação dos afetados nas ações públicas (Parrado, Toffler e Boivard, 2005). Dessa forma, racionalidade política e racionalidade técnica poderiam dialogar no processo de avaliação. Considerando esse raciocínio, os parâmetros mínimos de um roteiro metodológico de avaliação do desempenho da gestão pública e de sua retroalimentação sistêmica baseados em evidência de seus resultados devem verificar que:

- a) na dimensão eficiência, verificar a qualidade e a produtividade dos produtos ofertados ao público, pois constitui a face mais visível e cotidiana dos governos como “síndico” municipal e sua função básica de organizar-se como prestador de serviços públicos;
- b) na dimensão empreendedorismo, avaliar os municípios como centros de uma rede de empresas e organizações sem fins lucrativos que dirige, do ponto de vista do desenvol-

vimento econômico e da oferta de serviços públicos, múltiplas relações interinstitucionais (Meneguzzo, 1998);

- c) na dimensão gestão democrática, verificar a constituição de um modelo de desenvolvimento e aprendizagem institucional em que as lideranças políticas cumpram as funções de colaboração, influência e persuasão junto à sociedade e onde a nova gestão pública se estruture em bases participativas e coletivas para romper com a especialização e o insulamento burocrático;
- d) na dimensão governança participativa, verificar a forma como essa nova esfera pública e sua dinâmica institucional garantem aos atores sociais e políticos envolvidos protagonismo como mecanismos de poder compartilhado e decisão local.

Dessa forma, a gestão pública pode conceber um modelo institucional em que as dimensões eficiência, democracia, empreendedorismo e participação possam compor um só sistema organizacional. Para além das oposições, buscar constituir uma metodologia de análise e atuação sobre a gestão local mais adequado à complexidade das demandas e papéis que a complexidade social exige. Nas notas desse texto se buscou apresentar algumas linhas direcionadas aos desafios políticos e técnicos que os municípios cada vez mais passarão a ter em sua agenda de governo. O final desse artigo só pode, nessa medida, ser o ponto de partida para futuras análises sobre o tema da gestão local. 

Referencias/references

- Bakan, Joel. 2008. Pessoa Jurídica. Cult – Revista Brasileira de Cultura, n. 124, ano 11, maio, Editora Bregantini, São Paulo.
- Barenstein, Jorge. 1994. Gubernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos Revista Reforma y Democracia, número 1, Jan., Caracas.
- Boschi, Renato. 1998. Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais no Brasil. Seminário A Reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos. Recife: FUNDAJ.
- Brugé, Quim, Gomá, Ricard e Subirats, Joan. 2005. Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes Revista Reforma y Democracia, número 21, Jun., Caracas.
- Carneiro, Ricardo e Brasil, Flávia Dutra. 2007. Descentralização e Desenvolvimento Institucional dos Municípios Mineiros: avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa SOMMA, Texto para discussão número 33, Belo Horizonte: Escola de Governo da João Pinheiro.
- Christensen, Tom. Laig Reid, Per. 2005. El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia Gestión y Política Pública, v. 14, n. 3, II semestre, Ciudad del México: CIDE.
- Cravacuore, Daniel. 2003. El estímulo a la innovación en el gobierno local: reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses, Working Paper, Subsecretaria de la Gestión Pública, Secretaria General de la Gobernación, Gobierno de la Provincia del Buenos Aires.
- Crozier, Michel. 1983. A Sociedade Bloqueada, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Crozier, Michel. 1989. Estado Modesto, Estado Moderno. Brasília: FUNCEP.
- Crozier, Michel. 1997. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, Revista Reforma y Democracia, número 7, Ene., Caracas.
- Fenwick, John, Elcock, Howard e McMillan, Janice. 2006. Dirección y gestión en el Gobierno Local británico: ¿un papel para los alcaldes electos? Revista Internacional de las Ciencias Administrativas, vol. 72, número 3, Set., Madrid, INAP.
- Fleury, Sônia. 2000. Reforma del Estado, Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, Notas de Classe número 6, Dez., Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES.
- Genro, Tarso e Souza, Ubiratan. 2001. Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- Genro, Tarso. 2000. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo, Nilton B. Fischer e Jaqueline Moll (orgs.), Petrópolis: Vozes.

- Girinshakar Navin. 2001. Evaluating Public Sector Reform Guidelines for Assessing Country-Level impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector. Operations Evaluation Department. Washington: The World Bank.
- Habermas, Jurgen. 1984. Mudança Estrutural da Esfera Pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Ivo, Anete Brito Leal. 2002. Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos, Palestra realizada VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- Ivo, Anete Brito Leal. 2001. A construção do poder local: entre competitividade e solidariedade in Metamormoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza, CLACSO, Buenos Aires, Coleção Becas CLACSO-ASDI. Disponível em:
<https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p8.pdf> Acesso: 22-04-2008.
- Leal, Suely. 2003. Fetiche da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife: Editoria do Autor.
- Lindblom, Charles. 1981. O Processo de Decisão Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Meneguzzo, Marco. 1998. Repensar la modernización y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad del gobierno local. Revista Reforma y Democracia, número 11, Jun., Caracas.
- Neto, Leonardo G. e Araújo, Tânia Bacelar. 2002. Poder local, governos municipais e políticas de indução de desenvolvimento econômico no Brasil. In: Os desafios da gestão municipal democrática. Soares, José Arlindo & Caccia-Brava, Sílvio. (org.). São Paulo: Cortez.
- Osborne, David e Gabler, Ted. 1988. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação.
- Parrado, Salvador, Loffler, Elke e Boivard, Tony. 2005. Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. Revista Reforma y Democracia, número 33, Oct., Caracas.
- Peter, B. Guy 2003. La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia al centro? Revista Reforma y Democracia, número 27, Oct., Caracas.
- Santos Júnior, Orlando Alves. 2001. Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE.
- Soares, José Arlindo e Gondim Linda. 2002. Novos modelos de gestão: lições que vem do poder local. In: Soares, José Arlindo e Caccia-Brava, Sílvio (org.) Os desafios da gestão municipal democrática, São Paulo: Cortez.
- Varella, Armando L. 2000. Aprendizagem Organizacional em las Instituciones Públicas, Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Notas de Clase, número 17, Maio, Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES.

Citación recomendada/Recommended citation

Grin, Eduardo José (2014): Eficiência, democracia, empreendedorismo e participação: notas sobre o modelo de gestão em governos locais. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2014-35. 35 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org