



Disponível em
<http://www.anpad.org.br/rac-e>

RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150,
Jan./Abr. 2007



Governança Urbana e Participação Pública⁽¹⁾

Klaus Frey

RESUMO

Este trabalho investiga as possibilidades da consolidação de novas formas de governança urbana, baseadas no princípio da organização em rede. Partindo de uma reflexão teórico-conceitual sobre a concepção da governança urbana, este artigo discute recentes experiências inovadoras de participação pública nas cidades de Santos, Porto Alegre e Curitiba no que diz respeito à sua possível contribuição para consolidar novo modo de governança urbana, alinhado com as potencialidades da emergente sociedade em rede e capaz de lidar com as crescentes tensões e contradições que caracterizam as cidades contemporâneas. Apesar de identificar a tendência comum de uma prática de governança ampliada e interativa, o artigo salienta diferenças no que diz respeito aos motivos ideológicos que estimularam a ampliação da participação pública ao processo de concretização das práticas interativas e, finalmente, aos atores sociais a cujo fortalecimento se visa por meio de novos arranjos políticos.

Palavras-chave: governança urbana; participação pública; sociedade em rede.

ABSTRACT

This paper investigates possibilities to consolidate new forms of network oriented urban governance in Brazil. Starting with a theoretical reflection concerning the concept of urban governance, this article discusses recent innovative experiences in public participation in the cities of Santos, Porto Alegre and Curitiba. Emphasis is given to the possible contribution of these experiences to the consolidation of new modes of urban governance in line with the potentialities of emergent network society and able to deal with the growing tensions and contradictions that characterize contemporary cities. In spite of the identification of a common tendency of more extensive and interactive governance practices, the paper highlights differences with regard to the ideological motives that stimulated the expansion of public participation, the characteristic features of these interactive practices and, finally, the specific social actors sought to be strengthened by new political arrangements.

Key words: urban governance; public participation; network society; Brazil.

Copyright © 2007 RAC-Eletrônica. Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados.
É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte.

INTRODUÇÃO

Em função dos programas de ajuste estrutural implementados no Brasil nas últimas décadas, envolvendo políticas de austeridade, desregulação, privatização e enxugamento do setor estatal em geral, os governos locais estão sofrendo crescentes pressões no sentido de adequar suas instituições e modos de agir a este novo contexto de um mundo cada vez mais globalizado, competitivo e interdependente. Governos locais, tradicionalmente voltados para solucionar problemas intra-urbanos, sobretudo através do planejamento urbano e das diferentes políticas públicas locais, vêm-se confrontados com a necessidade de contemplar nas suas estratégias urbanas os riscos e oportunidades auferidas por este ambiente externo em acelerada transformação.

Ao mesmo tempo os gestores urbanos sofrem crescentes pressões ‘de baixo’, por parte da população e das comunidades locais, que são expostas aos chamados ‘efeitos colaterais’ do progresso econômico e da globalização - aumento do desemprego, da criminalidade e violência urbana, deterioração ambiental e de qualidade de vida em geral - e demonstram uma grande vulnerabilidade social por não dispor de meios adequados para se defenderem contra estas ameaças que comprometem não apenas a paz social nos centros urbanos, mas também a legitimidade democrática do poder local. O dilema enfrentado pelo gestor urbano entre precisar criar condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade no mundo da economia globalizada e procurar medidas e políticas capazes de mitigar os crescentes problemas sociais, econômicos e ambientais que afetam os setores sociais mais fragilizados e empobrecidos, revela o estado precário e delicado da gestão pública em cidades social e economicamente partidas.

Na medida em que os interesses e ambições dos setores urbanos modernos se dirigem cada vez mais para as novas oportunidades abertas pelo mundo globalizado, é para se supor que o interesse para a vida local e a disposição para comportamentos solidários diminui, colocando em questão a própria democracia. A proliferação dos condomínios fechados com seus sistemas sofisticados de segurança, o esvaziamento e abandono dos espaços públicos pelas classes médias e altas, assim como os carros blindados, transportando os executivos entre casa, escritório e shopping center, são sintomas desta retirada ou negação da vida social e política das comunidades locais e da vida pública pelos estabelecidos (Frey & Duarte, 2004).

Esse contexto geral representa grande desafio para os governos locais no tocante à necessidade de fazer frente a essa tendência dominante de um distanciamento progressivo entre esses mundos aparentemente opostos e é, ao mesmo tempo, ponto de partida para o questionamento central deste trabalho: De que modo e em que medida as novas formas de participação pública, experimentadas por muitos municípios brasileiros nas últimas décadas, permitem criar canais de comunicação capazes de intermediar e mitigar os conflitos sociais existentes, contribuir para o aumento da governabilidade urbana e da legitimidade democrática das decisões políticas e, finalmente, estimular ações coletivas em prol do desenvolvimento sustentável local?

Como procedimento metodológico, o artigo inicia com uma apresentação dos fundamentos teóricos referentes às concepções da governança urbana e gestão em rede, problematizando, a seguir, a governança urbana no Brasil, suas particularidades históricas e suas perspectivas sociopolíticas. Com a finalidade de aprofundamento e ilustração, analisa-se, por um lado, o processo de governança nas cidades de Porto Alegre e Santos, resguardando as respectivas diferenças e particularidades locais, destacando-as como referências para a compreensão, no Brasil, da chamada democracia participativa; por outro lado, é colocada em relevo a discussão sobre planejamento tecnocrático e governança comunitária, a partir do caso de Curitiba, e suas inter-relações com a chamada nova administração pública. Importante mencionar que a análise de caso referente a Santos e Curitiba resulta de uma pesquisa de campo, ao passo que a que concerne à cidade de Porto Alegre advém de uma pesquisa bibliográfica. No final desse trabalho, menos que conclusões assertivas, busca-se demonstrar, de forma argumentativa e recorrendo à discussão sobre governança e gestão em rede apresentada inicialmente, que os antagonismos teóricos entre os modelos de gestão participativa e gerencial parecem ser

esmaecidas na prática. Isto é, embora permaneçam as contradições de fundo, os processos de governança em curso nas cidades estudadas parecem ser mais bem explicados pela proposição do modelo de gestão em rede ou governança interativa, até mesmo enquanto tendência empírica de gestão urbana contemporânea.

GOVERNANÇA URBANA E GESTÃO EM REDE

No Brasil, o debate teórico sobre gestão urbana tem sido caracterizado, desde o início dos anos 90, pela contraposição entre as concepções dos modelos gerencial e democrático-participativo (Frey, 1996). Recentes transformações, ocorridas em função da globalização, da imposição do modelo neoliberal de desenvolvimento e das crescentes demandas por participação pela população e pela sociedade civil, levaram, no entanto, a transformações importantes que tentamos apreender com os conceitos de governança urbana e gestão em rede, uma perspectiva ainda recente, pouco estudada, tanto teórica quanto empiricamente, mas com potencial de contribuir para a compreensão da gestão urbana na emergente sociedade em rede.

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema de 'governança' (*governance*), salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. O reconhecimento da necessidade de ampliação do número de atores a serem envolvidos na gestão pública impulsionou novas formas de articulação político-administrativa, freqüentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno crescentemente assimilado pelo atual debate sobre governança (Bourdin, 2001; Hambleton et al., 2002; Kickert, Klijn, e Koppenjan, 1999a; Kooiman, 2002; Pierre, 2001; Sisk et al., 2001).

Apesar de os conceitos teóricos de governança serem multifacetados (Hirst, 2000; Rhodes, 2000), não há dúvida alguma sobre uma mudança substancial – tanto em política urbana quanto em teoria urbana – dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de **governança**, frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor. Está expresso nestas tendências o reconhecimento dos próprios limites da ação estatal: “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (Stoker, 2000, p. 93). O governo é apenas um entre muitos influentes atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas (Kickert et al., 1999b, p. 5).

A ampliação do debate da governança se deve certamente à retração do Estado, promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas, e à evidente incapacidade das enfraquecidas instituições públicas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos. A partir desta perspectiva, a governança pode ser interpretada como "a face aceitável dos cortes de gastos" (Stoker como citado em Rhodes, 2000, p. 55), uma afirmação polêmica que revela a ambigüidade da abordagem de governança. Se, de um lado, ela propõe ser uma abordagem neutra, visando descrever transformações identificadas nos modernos sistemas político-administrativos, existem, de outro, evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções. Neste sentido, a “questão da mobilização e da organização dos saberes” (Bourdin, 2001, p. 140) pode ser abordada tanto a partir da lógica e das necessidades administrativas como sob a bandeira da emancipação social e política.

Portanto é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança. Apesar da existência de uma diferença inegável no tocante ao fundo ideológico que norteia ambas as vertentes teóricas

(Kickert et al., 1999b, p. 3), percebe-se uma confluência de ambas as abordagens para as concepções e práticas de governança e de gestão em rede, evidenciando a tendência a uma aproximação entre os modelos gerencial e democrático-participativo, sem porém chegar a uma dissolução dos antagonismos ideológicos que estão nas origens das duas propostas.

Em cidades como Porto Alegre, Santos e Curitiba, pelo menos desde a década de 1990, embora seja possível identificar nas diretrizes político-ideológicas as concepções de gestão participativa e tecnocrática ou gerencial, respectivamente, isto já não é tão marcante no tocante às suas práticas gerenciais. As ações públicas tenderam a imprimir à governança urbana aspectos de efetividade e eficiência de resultados e, simultaneamente, de participação nos três casos analisados. Como será explicitado mais adiante, isto se deve, em grande parte, ao fato de que as cidades não estão desvinculadas do contexto nacional e global que condiciona a direção e as margens de ação dos governos locais. Seja pela necessidade de maximizar recursos financeiros e sociais, seja pela necessidade de apresentar respostas às crescentes demandas do setor produtivo e dos setores sociais mais empobrecidos, estratégias de articulação das potencialidades e dos atores locais, de forma partilhada em rede, se tornam imperativas.

Estratégias de gerenciamento, baseadas no princípio da coordenação em rede, dependem da existência de confiança mútua e de ambiente de cooperação. Redes podem ser vistas como mecanismos alternativos de coordenação e alocação de recursos em relação ao mercado, baseados na competição de preços, como também em relação à burocracia que funciona na base de ordens administrativas (Rhodes, 2000, p. 61). As redes dependem da interdependência das organizações, do princípio da auto-organização, mas também da cooperação e da solidariedade nas relações intra-redes (Loiola & Moura, 1997, p. 60).

A governança baseada em redes de atores pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada. Em oposição à abordagem do Banco Mundial ou da OECD da *good governance*, em que a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado, as abordagens da **governança participativa** (Grote & Gbikpi, 2002) ou **governança social negociada** (Hirst, 2000) podem ser consideradas manifestações de “um novo estilo de governança e como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (Hirst, 2000, p. 19). Emergem, portanto, possibilidades de redefinição e rearticulação das relações entre Estado e sociedade, com a abertura de canais de participação para representantes institucionais e profissionais, fomentando dinâmicas inovadoras informais e flexíveis e ambiente favorável à constituição de parcerias e “de espaços públicos de negociação e participação da cidadania na gestão local, ou redes sociogovernamentais” (Loiola & Moura, 1997, p. 57), que substituirão os mecanismos informais e obscuros de acesso aos centros decisórios, práticas tão características da cultura política brasileira (Loiola & Moura, 1997, p. 61; Frey, 1996).

Uma tendência que caracteriza tanto as concepções da **boa governança** como da **governança participativa** é a crescente ênfase dada à necessidade de aumentar o grau de interação dos diversos atores sociais, o que se faz necessário “para enfrentar um ambiente de turbulências e incertezas” (Loiola & Moura, 1997, p. 58). Conforme a concepção da ‘governança interativa’ (Kooiman, 2002), os gestores públicos deveriam não apenas se preocupar com a solução de problemas específicos, mas também com o desafio de “governar interações” (p. 77). Governança, segundo Kooiman, implica a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações dos diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade, dinâmica e complexidade que caracteriza as transformações urbanas, possam ocorrer, e pontes do entendimento possam ser construídas.

Isto significa que os governos precisam preocupar-se, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança.

No nível estrutural, trata-se de influenciar e dimensionar as estruturas de participação em que se dá o processo de negociação política, podendo os arranjos estruturais de governança se assemelhar mais ao tipo da autogovernança, da co-governança ou de uma forma mais hierárquica de governança, conforme as necessidades dos problemas e dos próprios interesses ideológicos em jogo (Kooiman, 2002, p. 75ss). Já no nível intencional, trata-se, segundo Kooiman, da necessidade de identificar e negociar amplamente as imagens mentais e os padrões normativos e norteadores da governança, bem como as condições e motivações intencionais que garantem o apoio popular aos novos instrumentos de governança e a cada medida, ação ou política pública específica proposta em um dado contexto sociopolítico (Kooiman, 2002, p. 80).

A proliferação dessas novas formas de governança interativa representa uma adaptação dos sistemas político-administrativos à diversidade, complexidade e dinâmica da sociedade contemporânea. Enquanto as fronteiras dos setores público e privado se tornam mais turvas, multiplicam-se os processos interativos, crescentemente institucionalizados, envolvendo os mais variados níveis e dimensões. Resultado é uma sociedade com maior número de atores exercendo influência e com maior número de interações dos representantes dos diversos interesses sociais (Kooiman, 2002, p. 74). A concepção da governança interativa, neste sentido, pode ser considerada complementar às concepções da democracia deliberativa ou dialógica, no âmbito da teoria democrática, na medida em que apostam no fortalecimento da racionalidade comunicativa por meio da expansão de fóruns de deliberação ou desenhos discursivos no sistema político-administrativo (Dryzek, 1990; Habermas 1995). A governança interativa ou participativa parece, além disso, a forma mais adequada para lidar com problemas complexos, como, por exemplo, a promoção do desenvolvimento sustentável ou de processos de inovação (Schmitter, 2002). Quanto mais complexo o sistema político-administrativo e quanto mais níveis administrativos ou governamentais envolvidos, tanto mais os conflitos existentes entre os múltiplos objetivos são ignorados, sobretudo em contexto de forte compartimentalização político-administrativa. Arranjos de governança podem contribuir para reduzir tais externalidades negativas de políticas públicas, mas ao mesmo tempo podem impulsionar externalidades positivas através de mobilização integrada das ‘sustentabilidades’ econômica, social, ecológica e política.

A expansão do número de atores envolvidos nos novos arranjos de governança acarreta, entretanto, um potencial conflito com o próprio princípio democrático. Enquanto os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente pelo fato de serem baseados no sufrágio universal através do voto popular, os participantes de sistemas de governança não dispõem, em geral, de legitimidade oriunda diretamente da soberania popular.

Para evitar um vácuo de legitimidade em processos de governança, Schmitter (2002) e Grote/Gbikpi (2002) sugerem a adoção da concepção de detentor (*holder*) de títulos ou direitos como critério de participação. Isto significa que uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar em arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifica seu envolvimento. Visto que nem todos estes detentores de direitos ou títulos podem ser considerados nos processos de negociação, surge a necessidade de privilegiar certos grupos de acordo com a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido. Identificar o ‘desenho político’ (Schmitter, 2002, p. 63) ou o arranjo de governança mais pertinente, torna-se tarefa fundamental da própria governança urbana. Parece imprescindível que tais arranjos de governança sejam resultado de amplas negociações que envolvam, além das partes interessadas, a própria representação popular, isto é, a Câmara Municipal, de modo que tais formas alternativas de deliberação política possam efetivamente alcançar legitimidade democrática.

GOVERNANÇA URBANA NO BRASIL?

No Brasil, o debate em torno da reforma e modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e, simultaneamente, de experiências práticas em gestão urbana (Frey, 1996). Primeiro, uma abordagem que poderia ser chamada de

“socialdemocracia de cunho neoliberal” que enfatiza primordialmente a necessidade de enxugamento do Estado e da modernização gerencial do setor público e que, pelo menos na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo (Oliveira, 1999), sobretudo no tocante à política econômica-financeira. Segundo, a abordagem **democrático-participativa** que visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e implementação de políticas públicas.

Enquanto o modelo gerencial da administração pública é inspirado na prática do gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, no modelo democrático-participativo a reinvenção do setor governamental e administrativo passa, acima de tudo, pelo aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-sociedade e a ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública.

No modelo gerencial da nova administração pública uma separação clara entre a esfera política, onde são tomadas as decisões políticas e dadas as diretrizes básicas para os gestores públicos, e a esfera administrativa, dinamizada através da concessão de ampla liberdade gerencial, é considerada essencial para garantir a cobrança de resultados e estabelecer transparência e condições de *accountability*, que tanto fazem falta em países como o Brasil com sistemas políticos denominadas por O'Donnell (1991) de democracias delegativas.

No modelo democrático-participativo, em contraposição, procura-se promover condições de *accountability* através de estímulos ao envolvimento e à participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos na formulação, implementação e no controle das políticas públicas. Enquanto o modelo gerencial visa isolar e proteger o gestor público das pressões oriundas da sociedade, o modelo democrático-participativo requer novas habilidades do gestor público, sobretudo em relação à articulação e à cooperação com os mais variados atores políticos e sociais. No modelo gerencial, o gestor público é avaliado conforme sua capacidade de alcançar as metas estabelecidas pelo sistema de decisão política. Já no modelo democrático-participativo, ganha relevância o próprio processo da gestão pública, particularmente no que diz respeito ao seu caráter democrático.

Essas duas concepções são de grande valia sob o ponto de vista analítico e representam referenciais importantes para a análise de governos locais no Brasil. Na prática da administração municipal, no entanto, observa-se, sob a influência das condições reais, muitas vezes restritivas, com as quais os governos locais se defrontam, uma mesclagem das duas abordagens. Governos municipais, tradicionalmente de esquerda e comprometidos com o discurso democrático-participativo, recorrem crescentemente a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo, ao passo que governos do campo político de tendência neoliberal, advogando a revolução gerencial no setor público, vêm-se obrigados a abrir espaços para participação em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais. Mesmo no tocante ao debate teórico no Brasil, a distinção entre as duas abordagens, antagônicas nas suas origens, parece cada vez mais difícil, na medida em que, de um lado, o discurso da cidadania e da participação pública entrou nas concepções gerenciais e, de outro, estratégias de privatização e parcerias público-privado são cada vez mais defendidas pelos adeptos do modelo democrático-participativo. Salienta-se, no entanto, que a qualidade da participação pública não se deve apenas à vontade política, aos mecanismos normativos ou ao estabelecimento de condições favoráveis para a gestão integrada em rede, embora esses fatores sejam importantes para fazer frente à frágil cultura participativa do Brasil. Tendo em vista os históricos constrangimentos referentes ao processo participativo, caracterizado pelo autoritarismo social e o populismo político (Chauí 1994), a qualidade da participação passa necessariamente pela ocupação e formação, de forma democrática, dos novos espaços públicos de intermediação e negociação, ou seja, pela ativação da relação entre Estado e sociedade civil através de canais abertos de interlocução no processo político-administrativo.

É neste contexto que a governança urbana ou gestão em rede se vem consolidando como referencial analítico, baseado no novo paradigma da rede, que se apresenta tanto como nova estratégia de gestão do setor público (Kickert et al., 1999a) como também permite uma análise das recentes transformações ocorridas no setor público no âmbito da emergente sociedade em rede (Castells, 1999).

As experiências de gestão urbana dos governos de Santos e Porto Alegre, representando experiências democrático-participativas, e os sucessivos governos da cidade de Curitiba, que se situam conceitualmente no campo do novo gerencialismo, são emblemáticos para a discussão sobre concepções de gestão e participação pública. Tomamos como ponto de partida os governos municipais de Santos e Curitiba, no período de 1989 a 1992, chefiados por Telma de Souza e Jaime Lerner, respectivamente. A gestão da cidade de Santos pode ser considerada representativa para a abordagem democrático-participativa, ao passo que a Prefeitura de Curitiba se destacou, nesta época, por uma gestão pragmática de planejamento, integrando progressivamente elementos do modelo gerencial na sua prática administrativa. Para ilustrar importantes transformações dos dois modelos de gestão, a experiência de Santos será complementada por uma leitura de experiências de outras prefeituras do modelo democrático-participativo, particularmente da Prefeitura de Porto Alegre, enquanto a transformação do modelo gerencial de Curitiba se baseia em observações e levantamentos próprios do autor.

SANTOS E PORTO ALEGRE – DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA À GOVERNANÇA URBANA AMPLIADA?

A abordagem político-participativa de Santos seguiu, ao menos na fase inicial do governo Telma de Souza, o objetivo declarado de uma transformação efetiva das condições existentes de poder e da inclusão ativa dos grupos sociais geralmente excluídos dos processos políticos locais. Ao se buscar, expressamente, a politização da gestão urbana e a mobilização da população através de ações diretas de grande impacto público, adotou-se uma estratégia de conflito e confrontação para com o *establishment* econômico, político e social da cidade, visando abalar a suposta hegemonia exercida por esses setores tradicionalmente dominantes na cidade. Em face das dificuldades de avançar nas transformações pretendidas, diante p.ex. de uma Câmara Municipal na sua grande maioria da oposição, optou-se, na segunda fase do governo Telma de Souza, por ampliar estrategicamente as possibilidades de participação política. Os arranjos políticos, preconizadores do **modo petista de governar**, como os conselhos populares e o orçamento participativo, introduzidos dentro de uma estratégia de confrontação e de acordo com a concepção da democracia participativa, visando incluir os tradicionalmente excluídos nos processos decisórios e criar um contrapoder diante de instituições tradicionais dominadas pela elite local – sobretudo a Câmara Municipal e a mídia local – caíram, no entanto, no decorrer do tempo na suspeita de privilegiar os setores alinhados e comprometidos com o projeto de poder do partido, dificultando com isso uma mudança efetiva da política municipal.

Esse impasse político levou o governo a procurar novas alianças políticas com a oposição moderada, abrindo o diálogo entre campos políticos opostos, através da criação de arenas inovadoras de participação política, como os seminários municipais sobre políticas públicas ou o Fórum da Cidade, uma espécie de **conselho de notáveis**, reunindo personalidades reconhecidas da cidade e escolhidas pessoalmente pela própria Prefeita. Além disso, composição, procedimentos e atuação dos conselhos populares e do orçamento participativo foram reformulados com o intuito de aumentar a representatividade e legitimidade democrática e, conseqüentemente, sua força política. Esta tendência de ampliação dos atores políticos através de novos desenhos políticos ou dialógicos, buscando aumentar a interatividade e a **racionalidade comunicativa** no processo de tomada de decisão local, corresponde, em nosso entender, a uma aproximação ao conceito de governança interativa anteriormente apresentado.

Vamos agora verificar algumas características de padrões políticos da primeira fase do governo petista em Santos, identificada inicialmente como de confrontação. Os estudos realizados (Frey, 1996, 1997) sobre o processo político-administrativo na introdução de legislações de cunho socioambiental revelaram uma estratégia política caracterizada por uma disposição de transformar problemas que envolvem conflitos de interesse em assuntos de caráter público, evidenciando, sobretudo, as divergências existentes entre as elites locais e os setores sociais mais fragilizados.

Uma ampla congruência entre os interesses do governo e os dos setores politicamente mais marginalizados se revelou como fator fundamental de sucesso da estratégia de confrontação. A mobilização maciça das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais por parte do governo local foi, por exemplo, decisiva para a aprovação de uma lei para a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que contrariou os interesses dos proprietários de terra urbana. O governo incentivou os movimentos sociais para que exercessem pressão junto aos vereadores, visando à emocionalização do processo de votação do projeto. Esta estratégia adotada fez com que, mesmo aqueles vereadores com grandes simpatias pelos interesses dos proprietários de terra, na hora da votação recuassem diante da pressão dos movimentos. A estratégia inicial se baseou, portanto, em uma aliança entre governo, setores populares e o campo movimentalista, tradicionalmente aliados ao PT.

Na segunda fase da gestão de Telma de Souza, os novos fóruns de participação política e as reformulações feitas relativamente ao funcionamento dos conselhos populares e do orçamento participativo – por exemplo os fóruns setoriais para a definição das prioridades de investimento nas diferentes políticas públicas – contribuíram para aumentar as chances de implementação de projetos políticos estratégicos. Também foram observados sinais da formação de uma nova cultura política mais participativa. As estruturas participativas, escalonadas em diversos níveis e estendendo-se a vários setores, ao oferecer a pessoas dispostas a se engajar, fora das instituições representativas, novas oportunidades para praticar o debate político e experimentar comportamentos de liderança, contribuíram também para a seleção de novos líderes comunitários e políticos. As diversas estratégias de mobilização popular e de emocionalização do processo político acarretaram um aumento significativo do número de cidadãos e, sobretudo, cidadãs envolvidas em processos políticos locais. Além de uma maior flexibilidade e responsividade em relação às expectativas materiais da população e à inclusão de novos temas e preocupações na agenda política, os estudos realizados mostram indícios de que a ampliação da participação fornece também novos ‘recursos’ humanos e futuros líderes políticos e abre a arena política – mesmo o sistema representativo – para partes da população tradicionalmente excluídas.

Como já comentamos, os dois modelos de gestão sofreram adequações significativas nos últimos anos. Dentre as experiências democrático-populares, vale ressaltar o caso de Porto Alegre, onde, desde 1989 e de forma ininterrupta, a população de Porto Alegre discute, delibera e toma decisões, em fóruns regionais e setoriais, sobre as prioridades e a distribuição dos investimentos em infra-estrutura urbana, transporte público, saúde pública, educação e outros serviços públicos. Trata-se no caso do orçamento participativo de uma ferramenta sutilizada, sujeita a mudanças permanentes, tendo os próprios participantes do orçamento participativo uma influência decisiva na sua transformação e readequação. Na fase inicial da elaboração do orçamento, os próprios fóruns participativos definem os **critérios gerais** que precisam ser cumpridos nas subseqüentes etapas da determinação das prioridades para cada região da cidade. Além disso, precisam ser levados em consideração **critérios técnicos**, exigidos pelo governo local, e critérios em relação à viabilidade técnica e econômico-financeira das propostas (Santos, 1998, p. 468). Desta forma, procura-se evitar que critérios como a influência pessoal de determinados indivíduos, ou acordos estratégicos do tipo “você vota no meu projeto e eu voto no seu”, se impõem nos processos de negociação (Singer, 1998, p. 104). Além disso, procura-se inibir práticas clientelistas e patrimonialistas de alocação de recursos que costumam prevalecer no processo orçamentário tradicional. Cada congresso orçamentário eleito, porém, tem o direito de redefinir os critérios processuais e decisórios, se for considerado necessário. O estabelecimento de regras processuais e o princípio da publicidade dos processos deliberativos e decisórios podem ser considerados cruciais para garantir transparência e grau significativo de racionalidade discursiva.

Dispomos no caso do orçamento participativo de Porto Alegre de estudos que abrangem diversos períodos de diferentes governos (Abers, 1998; Avritzer & Navarro, 2003; Baiocchi, 2001; Marquetti, 2003; Santos, 1998) que apontam que houve efeitos duradouros para a prática da política local, tanto no que diz respeito à consolidação de uma cultura de participação democrática, que valoriza negociações, e a resolução pública de disputas políticas, como em relação ao fortalecimento das organizações da sociedade civil. No entanto não existem avaliações sistemáticas do orçamento participativo no que tange aos resultados alcançados em relação à justiça distributiva ou à efetividade

do modelo (Marquetti, 2003). Entretanto, conforme avaliação de Abers (1998, p. 514), o orçamento participativo de Porto Alegre pode ser considerado uma experiência exemplar que mostra as possibilidades de uma política ativa de reforma democrática que contribui através da disponibilização de um ambiente interativo favorável, um *enabling environment*, para o fortalecimento dos grupos locais da sociedade civil e, através de uma cooperação direta e estreita com as comunidades locais, para um aumento das suas capacidades organizacionais, sem se render às tentativas da cooptação do clientelismo. A avaliação de Baiocchi (2001, p. 55) é igualmente positiva: “O experimento de Porto Alegre funcionou antes como uma ‘escola de democracia deliberativa’ do que como um veículo da cooptação ou do vácuo que mina a sociedade civil”.

Conforme esses autores, na medida em que novas oportunidades de participação foram disponibilizadas, conseguiu-se fortalecer habilidades democráticas básicas dos participantes que antes eram inexperientes em ações coletivas. A aquisição de competências elementares para poder participar de processos de tomada de decisão se deu pouco a pouco por meio do envolvimento na prática diária da política local. Constatou-se um aumento da capacidade de negociação entre os participantes e um aumento da autoconfiança nos processos de negociação, condicionantes fundamentais da governança interativa.

Formou-se, além disso, uma consciência em relação à necessidade de regras claras de comunicação e de tomada de decisão para garantir a sustentabilidade do orçamento participativo (Avritzer, 2003, p. 10). “As pessoas precisavam também aprender a criar regras reguladoras da fala, capazes de garantir que todas as vozes são ouvidas” (Abers, 1998, p. 527). Os processos de aprendizagem se referem também ao crescente reconhecimento entre os participantes de que um comportamento de negociação favorável à cooperação se revelará vantajoso, pelo menos em longo prazo, para todos os envolvidos. Sobretudo a disposição de aceitar regras gerais, orientadas pelas necessidades efetivas, como base para as decisões sobre a distribuição dos recursos de investimentos, reflete este incremento de consciência.

Podemos dizer que tanto no caso de Santos como de Porto Alegre, as mudanças ocorridas nas respectivas gestões revelam tentativas de superar as estratégias iniciais de confrontação por estratégias de ampliação da participação pública para os setores tradicionais urbanos, de ‘racionalização’ do processo participativo, a partir da introdução de critérios técnicos e procedimentos negociados, além de maior pragmatismo na busca de resultados.

CURITIBA - DO PLANEJAMENTO TECNOCRÁTICO À GOVERNANÇA COMUNITÁRIA

O governo de Jaime Lerner, que na gestão 89-92 adotou o lema geral da “capital ecológica”, pode ser caracterizado, nesta fase inicial de um período de 14 anos de ocupação do poder em Curitiba pelo mesmo campo político, como abordagem tecnocrática de planejamento. Nos governos subsequentes, entretanto, houve um processo de abertura do sistema político-administrativo para uma governança ampliada, com ênfase no âmbito comunitário. Esta abertura se deu, conforme nossa interpretação, em função de pressões oriundas da globalização e do aumento da competitividade entre as regiões e cidades, bem como da adoção de uma estratégia de modernização administrativa, orientada pelo modelo gerencial, de um lado, e das crescentes pressões e manifestações de demandas sociais por parte das comunidades locais e da sociedade civil organizada.

Ainda no governo Jaime Lerner, coube à participação popular um papel essencialmente instrumental. A participação foi considerada útil e importante, em parte para o levantamento das necessidades populares, mas sobretudo para a implementação de projetos previamente elaborados. Ela era considerada parte integral de uma abordagem pragmática de planejamento que visa chegar a soluções integradas para os problemas identificados, ao passo que ainda predominava uma crença inabalável na competência técnica da administração e do planejamento estatal. Em diversos programas na área de tratamento de resíduos sólidos, como **compra de lixo**, **câmbio verde** ou **tudo limpo**, a integração da população no processo de implementação aconteceu através de estímulos materiais,

como p.ex. a troca do lixo por dinheiro, passagens de ônibus ou frutas e verduras. Por se tratar de projetos altamente engenhosos, buscando solucionar diversos problemas conjuntamente e de forma integrada, receberam grande reconhecimento internacional (Hawken et al., 2000). No caso do programa 'câmbio verde', por exemplo, conseguiu-se solucionar os problemas da coleta dos resíduos sólidos em áreas de difícil acesso, da superprodução de produtos agrícolas em certas épocas e dos déficits alimentares dos habitantes mais pobres. Por outro lado, na formulação das políticas e elaboração dos projetos urbanos, as possibilidades de participação por parte da população local ou das organizações da sociedade civil foram muito limitadas.

A política municipal do governo Lerner foi caracterizada por uma estratégia explícita de despolitização. O conselho municipal do meio ambiente, por exemplo, que foi criado por lei em 1990, nunca chegou a funcionar durante a gestão de Jaime Lerner, evidenciando falta de vontade política em relação à participação da sociedade civil na política ambiental. A prestação de serviços locais foi considerada uma tarefa primordialmente técnica e, portanto, só passível de ser avaliado pelos técnicos das áreas específicas, ao passo que se tentou impedir quaisquer tendências de politização da gestão. Apesar da possibilidade de tais estratégias, que se orientam pelo primado do pragmatismo e da eficiência técnica, contribuírem de forma significativa para a melhoria da qualidade de vida na cidade, sobressai uma falta de medidas preventivas de controle democrático.

O caso de Curitiba, como Porto Alegre, caracterizado por uma relativa estabilidade e continuidade administrativa desde 1989, mostra mudanças significativas no decorrer do tempo evidenciando crescentes pressões oriundas, de um lado, do novo contexto da globalização e falta de recursos públicos, o que levou a reformas administrativas inspiradas no *new public management* (Cunha, 2000) e, de outro, do grave aumento dos problemas sociais e das reivindicações em relação à ampliação da participação, que impulsionaram a substituição do slogan anterior de **capital ecológica** pelo conceito de **capital social** como lema norteadora do governo Cássio Taniguchi (período 2001-2004) e a introdução do novo **Modelo Colaborativo de Curitiba**. O novo modelo de uma gestão, denominada de **estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados** (IMAP, 2000), declaradamente inspirado no novo gerencialismo, se aproxima, pelo menos na sua concepção teórica, às novas tendências da governança urbana, ao ampliar as parcerias público-privadas na busca de uma inserção econômica favorável da cidade na nova era da globalização; mas também ao descentralizar a gestão urbana e implementar novas formas de cooperação com as comunidades locais capazes de encontrar soluções compartilhadas para os graves problemas sociais e o desenvolvimento sustentável local.

Esse modelo inovador de participação comunitária demonstra um potencial significativo de valorização do conhecimento local em processos de governança urbana. Segundo a Prefeitura de Curitiba (PMC, 2002, n.d.), o Modelo Curitiba de Colaboração se traduz como sendo uma metodologia de envolvimento comunitário no desenvolvimento dos projetos do Plano de Governo da gestão municipal de então. Conforme a Prefeitura, este modelo abriu novo caminho com relação à participação da comunidade local nos processos decisórios de gestão pública, tendo como objetivo fundamental alcançar a sustentabilidade local. De fato, o que a experiência do Modelo Colaborativo revela é a busca da inclusão dos cidadãos e de algumas ONGs dispostas a se envolver em ações concretas de melhoria de qualidade da vida local, evitando no entanto uma politização do processo político local por meio de fóruns deliberativos de tomada de decisão nos moldes dos governos de Santos e Porto Alegre.

A experiência se iniciou em 1997, a partir de uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária e da Agência de Cooperação Canadense (CIDA), envolvendo também a organização canadense *United Way of Canada-Centraide Canada* (UWC-CC) e o Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS) de São Paulo. Baseada na metodologia canadense, o modelo foi implementado inicialmente no Bairro Cajuru, onde foi formado um Grupo de Colaboração composto por representantes da sociedade civil organizada, governo e comunidade. Este grupo desempenhou o papel de facilitador entre os vários setores no fomento às iniciativas de trabalho integrado e colaborativo e estava encarregada com a necessária adaptação da metodologia canadense para a realidade da comunidade local.

A seguir são apresentados alguns princípios básicos que orientam este modelo de gestão pública, conforme os documentos da própria Prefeitura e entrevistas realizadas com representantes do grupo de coordenação da Prefeitura. Pretende-se com esta proposta desenvolver o conceito de mudança da comunidade pela própria comunidade. É objetivo “buscar uma mudança de cultura nas pessoas, quebrando o paradigma de uma situação atual de dependência e clientelismo da comunidade com relação ao poder público para uma situação ideal de co-responsabilidade e cidadania no desenvolvimento de ações para a melhoria das condições de vida da comunidade” (PMC, n.d., p. 13). Reconhecendo as tendências clientelistas e o viés tecnocrático do planejamento e da gestão tradicional da cidade, pretende-se quebrar o paradigma de que as ações governamentais devem chegar já prontas para serem implantadas na comunidade, assim como tornar a população co-responsável pelas ações a serem implementadas em sua região. Com isso o projeto se baseia nos princípios de mobilização, participação e conscientização, bem como na divisão de responsabilidades entre comunidade e governo, sendo esta um dos princípios fundamentais do modelo gerencial.

O princípio da colaboração se estendeu para além do desenvolvimento do processo de colaboração, incluindo a própria avaliação da experiência participativa, principalmente a avaliação do processo colaborativo, o desenvolvimento e aplicação de indicadores de sucesso e a mensuração e avaliação dos resultados alcançados. Sem podermos aprofundar detalhes do modelo e das dificuldades de sua implementação, torna-se evidente o reconhecimento da necessidade de ampliar o número de participantes, não apenas em função de implementação mais efetiva, mas também para alcançar maior legitimidade democrática. Além disso, o modelo colaborativo implica a valorização do conhecimento local, enquanto insumo da gestão urbana, permitindo a inclusão dos atores em nível comunitário em processos de governança urbana. Esta avaliação se baseia, por enquanto, apenas na análise de documentos governamentais e da concepção teórico-conceitual do modelo, bem como em primeiras entrevistas exploratórias com agentes governamentais, mas vem sendo aprofundada em pesquisa, iniciada no ano passado, pesquisa que estuda novas práticas de governança urbana e comunitária.

GOVERNANÇA URBANA NO BRASIL: ENTRE EMANCIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNABILIDADE

Na atual fase de consolidação democrática, as concepções ideológicas que dominaram o processo de transição democrática, contrapondo o discurso da competência técnica e gerencial ao discurso politizante do confronto e da mobilização social, estão progressivamente dando lugar a novo pragmatismo da gestão urbana que tenta conciliar participação ampliada com gerenciamento efetivo. Observa-se uma sedimentação de novas estruturas que, de acordo com nossa avaliação, podem ser apreendidas com o conceito de governança interativa ou gestão em rede. Contudo os motivos iniciais para a ampliação do processo de governança, bem como para a concretização das práticas interativas, divergem significativamente nos casos apresentados.

No que diz respeito à transformação do modelo democrático-participativo, exemplificado nas experiências de Santos e Porto Alegre, certo desencantamento, que tipicamente atinge movimentos políticos que, depois longos períodos na oposição, acabam alcançando o poder e se defrontam com as restrições de seu exercício, parece ter provocado a injeção de uma porção grande de *Realpolitik* nas políticas municipais dos governos historicamente da esquerda. No decorrer do tempo, os limites de uma estratégia de mobilização popular se evidenciaram. Embora ela possa mostrar-se efetiva em certos momentos históricos, dificilmente se consegue manter um estado de mobilização durante um período mais longo de tempo. Menos ainda a mobilização popular pode ser tida como elemento primordial para fundamentar uma estratégia duradoura de transformação. Ademais, os governos progressistas se confrontaram com a experiência de um número bastante reduzido de participantes envolvidos nos fóruns participativos ofertados pelos governos, contrariando em parte o discurso participacionista prévio e favorecendo as críticas feitas pelos adeptos da democracia minimalista ou competitiva, segundo as quais os cidadãos tendem a ser passivos, apáticos e pouco interessados na participação democrática.

Tomando a concepção da governança interativa de Kooiman como referência, podemos interpretar as estratégias adotadas que, no nível estrutural, procuraram criar novas estruturas de participação ou modificar as existentes, no sentido do princípio da co-governança e, no nível intencional, modificar o discurso político para um tom mais conciliador e integrador, visando incluir nos processos decisórios mormente aqueles setores mais relevantes para a própria implementação das políticas públicas. A inclusão dos *stakeholders* com interesses concretos envolvidos, é passo fundamental na direção de uma governança interativa. Buscou-se ambiente político mais interativo, melhorando as condições de entendimento entre os diferentes grupos sociais.

A mesma preocupação com a governança de interações se percebe no Modelo Colaborativo de Curitiba. No entanto, enquanto os governos, historicamente da esquerda, partem do envolvimento dos movimentos de caráter político, ampliando a participação para o terceiro setor e, na seqüência, e diante das restrições políticas encontradas, para a elite política e econômica local, o governo de Curitiba procura estabelecer uma aliança, inicialmente, com as próprias comunidades locais e com os setores menos politizados, especialmente com entidades filantrópicas ou organizações não-governamentais, como a Pastoral da Criança, que desempenhou papel fundamental no âmbito dos projetos desenvolvidos. Isto significa que, apesar de certa aproximação dos modelos iniciais no sentido da promoção de um ambiente mais interativo, as diferenças ideológicas não desaparecem. Reconhecendo as limitações de um planejamento meramente tecnocrático, a estratégia de Curitiba visa canalizar as potencialidades comunitárias, incluindo a participação popular, para a solução de problemas concretos. Já os governos da esquerda, ao abrir as estruturas participativas alternativas para os setores mais tradicionais e conservadores, tentam aumentar a governabilidade e, ao mesmo tempo, preservar os objetivos da emancipação social e política.

Resta saber se, no caso de Curitiba, a experimentação com a participação comunitária, enfatizando mormente a eficiência de ações e projetos, não acaba exaurindo-se, a medida que os projetos de interesse da comunidade são implementados e os recursos para dar continuidade a tais projetos acabam tornando-se escassos e, no caso dos governos progressistas, se o objetivo da emancipação social e política não corre o risco de ir por água abaixo, à medida que a lógica da governabilidade se vem impondo e os governantes acabam recorrendo aos meios autoritários tradicionais para reprimir as crescentes demandas sociais expressadas nos fóruns participativos.

CONCLUSÃO

As práticas de administração municipal analisadas evidenciaram uma mesclagem de concepções que permite o reconhecimento simultâneo de traços constitutivos dos modelos de gestão gerencial, focado na participação comunitária, e de gestão participativa, direcionada à governança ampliada. Todavia isto não significa que as contradições entre essas concepções possam ser dissolvidas no âmbito teórico ou que sejam conciliáveis no âmbito da prática de gestão municipal. Significa, ainda assim, que é possível identificar as características entrelaçadas e as ambivalências aparentes de cada modelo, bem como as influências mútuas e as correspondentes modificações provocadas, sem deixar de haver a permanência de perspectivas básicas próprias que continuam moldando e norteando as intenções e decisões político-administrativas dos respectivos governos, sobretudo no que diz respeito à valorização da participação pública como estratégia gerencial e, respectivamente, como fortalecimento do controle social e da democratização da política.

Artigo recebido em 30.11.2004. Aprovado em 26.08.2005.

NOTA

¹ O artigo está baseado em uma pesquisa com financiamento pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CPNq.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, R. (1998, December). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537.
- Avritzer L., & Navarro, Z. (2003). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Baiocchi, G. (2001, March). Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, 29(1), 43-72.
- Bourdin, A. (2001). *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Castells, M. (1999). *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura* (Vol.1). São Paulo: Paz e Terra.
- Chauí, M. (1994). Raízes teológicas do populismo no Brasil: tecnocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In E. Dagnino (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil* (pp. 19-30). São Paulo: Brasiliense.
- Cunha, A. S. M., da (2002, novembro/dezembro). Uma experiência de reforma administrativa no nível municipal de governo: projeto piloto na prefeitura de Curitiba. *Revista de Administração Pública*, 36(6), 981-1008.
- Dryzek, J. (1990). *Discursive democracy: politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frey, K. (1996). Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 37, 107-138.
- Frey, K. (1997). *Demokratie und umweltschutz in Brasilien*. Strategien nachhaltiger entwicklung in Santos und Curitiba. Münster: LIT.
- Frey, K., & Duarte, F. (2004). L'auto-ségrégation: quand les gens disent non à la ville. In N. Blanc, J. Lolive, G. Chouquer, & D. Boullier (Orgs.). *Cosmopolitiques*. Cahiers théoriques pour l'écologie politique; numero especial: Aïmons la ville!. (Vol.. 7, pp. 58-67). Paris: l'aube.
- Grote, J., & Gbikpi, B. (Eds.). (2002). *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 36, 39-53.
- Hambleton, R., Savitch, H. V., & Stewart, M. (Eds.). (2002). *Globalism and local democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. New York: Palgrave Macmillan.

- Hawken, P., Lovins, A., & Lovins, L. H. (2000). *Capitalismo natural. Criando a próxima revolução industrial*. São Paulo: Cultrix.
- Hirst, P. (2000). Democracy and governance. In J. Pierre (Org.). *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 13-35). Oxford University Press: New York.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1999a). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1999b). Introduction: a management perspective on policy networks. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.). *Managing complex networks. Strategies for the public sector* (pp.1-13). London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Kooiman, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.). *Participatory governance. Political and societal implications* (pp. 71-96). Opladen: Leske+Budrich.
- Loiola E., & Moura, S. (1997). Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In T. Fischer (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais* (pp. 53-68). Rio de Janeiro: FGV.
- Marquetti, A. A. (2003) Participação e redistribuição. O orçamento participativo em Porto Alegre In L. Avritzer, & Z. Navarro (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil* (pp. 129-156). São Paulo: Cortez.
- O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, (31), 25-40.
- Oliveira, F., de (1999). Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In F. de Oliveira & M. C. Paoli (Orgs.). *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: NEDIC, Vozes.
- Pierre, J. (Ed.). (2001). *Debating governance*. New York: Oxford University Press.
- Prefeitura Municipal de Curitiba - PMC. (2002). *Modelo colaborativo. Experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba* [Folheto]. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública.
- Prefeitura Municipal de Curitiba – PMC (n.d). *Modelo Curitiba de Colaboração* [Folheto]. Documento interno da Prefeitura Municipal de Curitiba.
- Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP (2000). *Modelo de Gestão Curitiba* [Folheto]. Curitiba: IMAP/PMC.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 54-90). New York: Oxford University Press.
- Santos, B. S., de (1998, December). Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- Schmitter, P. C. (2002). Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multi-level context? In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.). *Participatory governance. Political and societal implications* (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.

- Singer, P. (1998). Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In J. A. Soares & S. Caccia-Bava (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática* (pp. 97-141). São Paulo: Cortez.
- Sisk, T. et al. (2001). Democracy at the local level. *The international IDEA Handbook on participation, representation, conflict, management, and governance*. Stockholm: IDEA
- Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. In J. Pierre (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 91-109). New York: Oxford University Press.