

35º Encontro Anual da ANPOCS

## **GT 29 – Políticas Públicas**

# **Governança pública: fundamentos teóricos e novas tendências empíricas em nível municipal**

Klaus Frey

UFABC

## **Governança pública: fundamentos teóricos e novas tendências empíricas em nível municipal<sup>1</sup>**

As pesquisas empíricas sobre políticas públicas locais e participação tiveram tradicionalmente seu foco direcionado para análise da participação popular via conselhos gestores, orçamento participativo, fóruns de cidade e outros arranjos participativos visando promover a inclusão dos setores politicamente marginalizados em processos de decisão e deliberação política (AVRITZER & NAVARRO, 2003; DAGNINO & TATAGIBA, 2007). Todavia, tanto por parte da academia quanto em termos de realizações práticas, observa-se tendências crescentes de desencantamento referentes ao possível potencial transformador de tais abordagens, inclusive a perda de poder por parte de governos democrático-participativos como, de forma emblemática, no caso da cidade de Porto Alegre testemunha este processo de enfraquecimento. Apesar de ganhos incontestáveis tanto em termos de ampliação da participação da população, quanto no que concerne a política substantiva e seus efeitos distributivos, tais ganhos ficaram bem aquém das expectativas de seus idealizadores.

Paralelamente, observa-se que o planejamento tecnocrático, centralizador ou “autônomo”, isto é, promovido por órgãos de planejamento isolados ou “protegidos” das demandas da sociedade, sofreu uma forte perda de legitimidade, tanto em função da percebida incapacidade em lidar com um ambiente crescentemente complexo e mutante, quanto devido às críticas de uma sociedade que reivindica uma maior participação na gestão e nos processos decisórios. A experiência da gestão e do planejamento públicos na cidade de Curitiba, que no passado recebeu muitos elogios por parte da mídia e de observadores e pesquisadores nacionais e internacionais, sobretudo em função de destacadas transformações urbanísticas e projetos específicos promovidos sob a liderança do Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPUC), o órgão idealizador e planejador de tais transformações, é representativa para o esgotamento do modelo deste planejamento autônomo e centralizador,

---

<sup>1</sup> Este artigo foi desenvolvido a partir do projeto de pesquisa “governança urbana, redes sociotécnicas e desenvolvimento urbano sustentável” que contou com o apoio do CNPq (Edital CNPq nº 03/2008 – Universal). A pesquisa contou com o apoio dos bolsistas de iniciação científica, João Guilherme Frey e Milena Vicintin Barbosa.

acarretando problemas de legitimidade democrática que se evidenciaram em crescentes dificuldades eleitorais dos promotores deste modelo de gestão na cidade. A recorrência às experiências de Curitiba e Porto Alegre se justifica, portanto, por – historicamente – serem casos emblemáticos para dois distintos modelos de gestão: o tecnocrático-gerencial e o democrático-participativo (FREY, 1996, 1997, 2004, 2007), em processo de enfraquecimento, buscando sua renovação ou atualização pela adoção de novas práticas inovadoras.

Partimos então da suposição, já enunciada em trabalho anterior (FREY, 2007), de um relativo enfraquecimento de ambos os padrões de gestão pública e uma tendencial aproximação entre eles em favor de uma governança mais interativa ou governança em rede, como noção norteadora do estudo em que se baseia este artigo. A proposta da pesquisa empírica teve como objetivo identificar e caracterizar as recentes inovações adotadas pelos governos das duas cidades, tanto no que concerne ao discurso e aos princípios norteadores, quanto no que tange a concretização das concepções por meio de programas, projetos ou ações concretas, enfocando os padrões de articulação e as parcerias estabelecidas com os diversos atores sociopolíticos.

O discurso da governança pública, ou da “boa” governança, como sendo reclamada pelas agências internacionais de desenvolvimento como o Banco Mundial, que na sua essência parece impulsionado primordialmente pelas preocupações governamentais com a perda de legitimidade e de governabilidade, está ganhando, nos últimos anos, adesões crescentes por governos nos diferentes níveis e oriundos de diferentes campos políticos (FREY, 2008). A habitual oposição entre o modelo de gestão pública democrático-participativa e uma prática mais tecnocrática ou estadocêntrica, recentemente assumindo características do novo gerencialismo público, parece se esvaecer e convergindo para uma governança pública ou societal em que a participação nas políticas públicas se redireciona da democratização ou popularização dos processos decisórios para a formação de redes sociais, comunitárias e de redes de políticas públicas, isto é, para práticas de articulação e de alianças estratégicas entre Estado, mercado e sociedade civil, vistas como essenciais para enfrentar problemas coletivos e concretos (FREY, 2007).

Baseado, de um lado, numa reflexão teórica sobre governança pública, democracia e participação e, de outro, em um estudo sobre as experiências recentes de governança pública em Curitiba e Porto Alegre, este trabalho pretende discutir os avanços e limites de tais experiências, bem como suas implicações para o processo de democratização e de emancipação sócio-política em âmbito local.

Metodologicamente, as investigações foram baseadas em levantamento e análise de documentos sobre princípios de gestão e os programas e projetos específicos desenvolvidos, além de entrevistas qualitativas com os principais atores envolvidos nos processos de governança local nas duas cidades.

### **Governança pública - diferentes abordagens teóricas**

A compreensão do conceito de governança pública é tradicionalmente influenciada pela literatura anglo-saxã, por um lado, e a europeia (continental), por outro, apresentando, porém, diferenças relacionadas com as próprias transformações sofridas pelos sistemas político-administrativos nos seus respectivos contextos.

De forma geral e de acordo com Klijn e Skelcher (2007, p. 588), é possível destacar uma vertente da discussão, mais presente na literatura europeia, em que as novas redes de governança ou de políticas públicas são vistas, dentro de uma perspectiva pluralista da política, como novas arenas de interação política que permitem transpor as restrições e constrangimentos inerentes à democracia representativa e à política partidária e, em virtude da fluidez e flexibilidade de suas estruturas, favorecem novas formas de intermediação política baseadas em processos de negociação e deliberação. Contrapõe-se a vertente democratizante e pluralista uma vertente tendencialmente de origem anglo-saxã, sobretudo norte-americana, que se caracteriza por uma visão mais instrumental da governança pública relacionada à prestação eficiente de serviços públicos, em geral baseada na gestão por contratos, com ênfase no seu caráter gerencial, em que as redes são vistas antes como “centres of power and privilege that give structural advantage to particular private interests in the process of making or shaping public policy decisions” (ibid.). Esta vertente se assenta nos princípios

do neoliberalismo com sua crítica à ineficiência do Estado e suas demandas concernentes à minimização do Estado e/ou sua reinvenção no sentido de um “‘entrepreneurial government’, based on competition, markets, customers, and measurement of outcomes” (BEVIR, 2009, p. 5).

Esta distinção inicial é fundamental, porque diferencia concepções que enfatizam os interesses particulares como constitutivos dos processos de governança em acordo com os princípios do individualismo metodológico, tomando como ponto de partida de suas análises o nível micro do comportamento individual, de concepções teóricas que ressaltam a centralidade dos objetivos, valores ou realizações coletivos buscados por regimes de governança (BEVIR, 2009; DE LA ROSE & KÖTTER, 2008; KOOIMAN, 2006; Patrick Le GALÈS, 2001; 2002) Correspondentemente, as redes de governança ou de políticas públicas são vistas, na tradição anglo-saxã, como termo genérico para descrever diferentes formas de relações, isto é, de *qualsquer* tipos de relação, entre grupos de interesses e o Estado, caracterizada na sua essência pela troca de recursos, ao passo que na tradição europeia, com destaque para o caso alemão, as redes de políticas públicas são vistas como forma específica de governança (BÖRZEL, 1998, 2011), “characterized by predominantly *informal* interactions between public and private actors with distinctive, but interdependent interests, who strive to solve problems of collective action on a central, *non-hierarchical level*” (BÖRZEL, 1998, p. 260).

Percebe-se uma relação intrínseca entre o contexto econômico e sociopolítico de cada país ou região e as abordagens emergentes no âmbito da análise institucional e política. Bevir (2009, p. 10) e Rhodes (1996, p. 655) demonstram o alinhamento entre o New Public Management (NPM), o neoliberalismo e a teoria da escolha pública, como uma das vertentes da governança, que na sua essência compartilha preferências dadas ao mercado, às privatizações, à transferência das práticas da gestão corporativa ao setor público, à orientação por resultados e, na base de tudo isso, um comprometimento com o homem maximizador de interesses particulares como premissa conceitual, encontrando maior respaldo nas sociedades anglo-saxãs com sua maior valorização das liberdades individuais em detrimento de conquistas coletivas.

Um exemplo da aplicação desta vertente analítica à governança urbana são os estudos de Dowding et al (2007) sobre processos de governança (metropolitana e comunitária) na cidade de Londres onde os autores recorrem às abordagens da escolha racional em diferentes áreas e contextos. Todos os casos de aplicação da teoria da escolha racional une à recorrência ao modelo do agente utilitarista, maximizador de interesses particulares. O papel das instituições se refere basicamente ao estabelecimento de uma estrutura de incentivos que, conjuntamente com a distribuição dos recursos entre os agentes, representa a configuração inicial do jogo político e, conseqüentemente, condiciona os comportamentos dos indivíduos ou agentes políticos.

Metodologicamente, isto implica na necessidade de focar o indivíduo e examinar o “balance of costs and benefits of each actor from engaging in collective acts” (DOWDING, et al., 2007, p. 89). Neste caso não apenas jogos de cooperação, ou relações que abrangem tanto jogos de conflito como de cooperação são identificados enquanto redes de governança, mas inclusive “games of pure conflict, or constant-sum games, where one actor’s gain is another’s loss” (ibid.), revelando as suas origens no modelo teórico de Rhodes que, na primeira fase de suas pesquisas sobre rede políticas, adota a perspectiva das redes como uma tipologia de intermediação de interesses, que permite capturar quaisquer tipos de intermediação de interesses entre Estado e sociedade (BÖRZEL, 1998, 2011; RHODES, 2002, 2007; RHODES, 2008). Esta vertente se opõe à escola alemã de governança para a qual “policy networks only characterize a specific form of public-private interaction in public policy (governance), namely the one based on non-hierarchical co-ordination, opposed to hierarchy and market as two inherently distinct modes of government” (BÖRZEL, 1998, p. 255), dando essa abordagem de governança ênfase nas estruturas e processos pelos quais se organiza de forma conjunta o processo de políticas públicas, tomando como principal unidade de análise não os atores nas redes, mas os padrões relacionais e interacionais entre os mesmos (BÖRZEL, 2011, p. 51).

Essa concepção mais estreita de governança tem suas origens no debate alemão sobre “politische Steuerung”, tendo como foco a possibilidade de

“condução política” por parte dos órgãos estatais e governamentais na elaboração e implementação de políticas públicas. Porém, diante do fato empírico de uma crescente presença de atores corporativos privados no processo de governar, essa perspectiva evoluiu para a concepção de governança, sendo definida por Renate Mayntz como “diferentes formas de regulação intencional de assuntos coletivos” (MAYNTZ, 2009, p. 9).

Mayntz distingue uma primeira vertente desta escola de governança que dá ênfase antes nas formas não-hierárquicas de regulação, se opondo à regulação hierárquica, típica do Estado intervencionista e da concepção anterior de *Steuerung*, onde ainda era possível distinguir um *sujeito* de condução. A segunda vertente, no entanto, parte da perspectiva de uma nova forma de governar de caráter não mais “exclusivamente” hierárquico, onde não mais apenas o Estado regula, mas outros atores privados crescentemente participam dos processos de regulação. Kickert et al (p. 5) corroboram com essa posição ao afirmar que o governo é apenas um entre muitos influentes atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Em face de uma “ordem real existente”, supostamente caracterizada por “uma grande diversidade de diferentes instâncias reguladoras, em parte concorrentes, em parte antagônicas e em parte cooperativas” (MAYNTZ, 2009, p. 10), o interesse se dirige para a compreensão de “governance mixes” entre mercados, hierarquias e redes (RHODES, 1997, 2003), ou seja, “da interação das formas de regulação hierárquicas e não-hierárquicas, estatais e não-estatais” (MAYNTZ, 2009, p. 10). É importante ressaltar o pano de fundo desta evolução conceitual, a suposta mudança do modelo de um Estado intervencionista para um Estado cooperativo, sendo o primeiro identificado como a noção de um súdito tutelado e o segundo com um cidadão ativo e com a ampliação da participação democrática no processo de governar.

Apesar de não tomar como ponto de partida a teoria democrática – uma tendência forte na discussão brasileira sobre gestão democrática e governança local – o conceito de governança na acepção da escola alemã implica numa ordem política mais democrática e participativa, além de frisar os interesses de bem-estar coletivo e sua perseguição de forma conjunta. As redes, portanto, são

tanto uma necessidade sob condições complexas como também uma promessa quanto à emancipação social e a democratização das relações Estado-sociedade, isto é, prometem reconciliar uma gestão eficiente com democracia e participação (FREY, 2005).

De qualquer forma, parece uma unanimidade, apesar das diferenças conceituais e metodológicas das diferentes escolas e vertentes da governança pública, o reconhecimento da existência empírica de novas tendências de uma governança compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente terceiro setor, sendo a crescente interatividade resultado do reconhecimento dos governantes da sua incapacidade de resolver problemas unilateralmente (FREY, 2007, p. 138; STOKER, 2000, p. 93). Todavia, os fundamentos ideológicos que impulsionaram a adoção da perspectiva da governança – na teoria e, sobretudo, nas práticas empíricas – variam significativamente, podendo ser primordialmente motivados pelas necessidades administrativas e pela política neoliberal de austeridade ou pelas aspirações da emancipação social e política e por expectativas de transformação social. Em trabalho anterior demonstramos no caso dos governos de Curitiba e Porto Alegre essa aparente compatibilidade da governança pública com projetos políticos antagônicos (FREY, 2007).

E foi justamente esta suposta ambiguidade ou contradição o ponto de partida para a análise de novas experiências de governança urbana e comunitária levadas a cabo nos últimos anos em ambas as cidades.

A pesquisa empírica visa identificar o grau de alinhamento das experiências estudadas com os princípios norteadores da governança pública ou da gestão de redes. Rhodes (2008, pp. 432-433), recorrendo à discussão de Kickert et al (1997, pp. 45-47) sobre características e estratégias da gestão de redes, acaba distinguindo três abordagens de gestão de redes no setor público. A abordagem instrumental “focuses on how governments seek to exercise legitimate authority by altering dependency relationships” (RHODES, 2008, p. 432), apresentando uma estrutura centralizada de condução, o que implica em problemas relacionados a resistências por atores centrais, perda de flexibilidade com problemas localizados e déficits de controle. Já a abordagem da interação

“stresses management by negotiation instead of hierarchy” (ibid.), o que exige amplas competências comunicativas por parte dos gestores públicos, implicando em custos de cooperação concernentes à dedicação e ao tempo necessário, bem como às dificuldades de definir coletivamente objetivos claros e avaliar os resultados alcançados. Uma terceira abordagem chamada de “institucional” enfocaria, de acordo com Rhodes, “the institutional backcloth, the rules and structures against which the interactions take place” (ibid., p. 433) com o objetivo de alcançar “incremental changes in incentives, rules, and culture to promote joint problem solving”.

No entanto, entendemos que, pelo menos para o enfoque de nossa pesquisa empírica, não se justifica essa terceira abordagem, uma vez que tanto a abordagem instrumental costuma recorrer a mudanças institucionais para influenciar as atitudes dos atores e alterar relações de dependências, da mesma forma como a abordagem interacional tende a fomentar arranjos institucionais favoráveis à troca de argumentos e ao fortalecimento da lógica comunicacional nos processos de interação (em acordo com o conceito habermasiano da ação comunicativa), como vem frisando Kooiman (KOOIMAN, 2002, 2006) com sua concepção da governança interativa (ver também: FREY, 2007). Desta forma, a pesquisa que segue sobre Curitiba e Porto Alegre toma como referências básicas as abordagens instrumental e interacional, averiguando o papel de novos arranjos institucionais na consolidação de novas práticas de governança pública.

### **Curitiba e Porto Alegre – dois casos de gestão pública na busca por inovação**

Como demonstramos em trabalhos anteriores (FREY, 1996, 2004, 2007), os dois casos examinados são historicamente representativos de tradições político-administrativas opostas: Curitiba, oriundos de uma história administrativa relacionada ao predomínio da tecnocracia administrativa, a um planejamento físico-territorial levado a cabo por instituições fortes e consolidadas recorrendo à participação basicamente numa perspectiva instrumental; e Porto Alegre conhecido por uma cultura de um associativismo intenso, de movimentos sociais engajados e iniciativas governamentais inovadoras de experimentação

democrática, com destaque para o orçamento participativo. A recorrência às experiências de Curitiba e Porto Alegre se justifica também por – historicamente – serem casos emblemáticos para dois distintos modelos de gestão: o gerencial e o democrático-participativo. O respectivo alinhamento com as abordagens instrumental e interacional supracitadas parece evidente nas experiências históricas das duas cidades.

Entretanto, os sinais de esgotamento dos respectivos modelos de gestão e de planejamento se tornaram evidentes em função das dificuldades político-eleitorais sofridas por ambos os projetos políticos. No caso de Porto Alegre, após 16 anos de reinado petista na capital gaúcha, assume o poder José Fogaça pelo PPS (hoje PMDB) em 2005 e implementa uma nova prática de governança solidária local, apoiado por uma secretaria especificamente criada para sua viabilização, que visa através da formação de redes sociais no âmbito comunitário, instigar uma nova prática colaborativa em prol do desenvolvimento local, mantendo todavia o orçamento participativo e outras conquistas de participação popular, criadas nos governos precedentes, redefinindo no entanto as prioridades em favor da concepção da governança.

Em Curitiba não houve uma ruptura semelhante com o grupo da situação em volta do Ex-Prefeito Jaime Lerner que durante décadas veio cunhando a política municipal da cidade, já que Beto Richa do PSDB, que assumiu a Prefeitura em 2005, era vice-prefeito do então Prefeito Cássio Taniguchi, último Prefeito de origem do antigo grupo “lernista” em Curitiba. No entanto, deu-se continuidade a uma transformação já em andamento na cidade em direção à consolidação de um modelo de gestão inspirada nos princípios da nova administração pública, ou modelo gerencial, que busca conciliar a aplicação de instrumentos de gestão empresarial (sobretudo, gestão por contratos e orientados por resultados) com o fortalecimento de processos participativos, sobretudo em nível comunitário, através de audiências públicas e formas de colaboração envolvendo entidades privadas em projetos e programas governamentais.

Enquanto no caso de Porto Alegre a nova estratégia consiste em conciliar orçamento participativo com a nova prática de governança e, ao mesmo tempo, fortalecendo as capacidades gerenciais da Prefeitura, temos em Curitiba, a partir

de uma ênfase na ampliação das capacidades gerenciais, uma abertura para novas articulações sócio-políticas, com reservas, porém, quanto ao fortalecimento da dimensão popular em processos de decisão política.

Metodologicamente, as investigações foram baseadas em levantamento e análise de documentos sobre princípios de gestão e os programas e projetos específicos desenvolvidos em cada uma das duas cidades, além de entrevistas qualitativas com os principais atores envolvidos nos processos de governança local. A seguir as características institucionais de ambos os governos são apresentadas e posteriormente analisadas em perspectiva comparativa

### **Curitiba**

O conceito de gestão por resultados e, mais especificamente, a ferramenta de “Contrato de Gestão”, representa a essência do modelo de gestão pública adotado em Curitiba, que visa, de acordo com o Ex-Prefeito Beto Richa, “com bases técnicas e científicas, embasados em experiências nacionais e internacionais, [...] atuar com ética, transparência e ouvindo sempre a população” (RICHA, 2009, p. 2). O imperativo norteador da proposta é a modernização administrativa e o aumento da eficiência, além do atendimento às crescentes demandas sociais da população. O discurso político dos governantes de Curitiba veio assimilando, pouco a pouco, o receituário do modelo gerencial de administração pública como resposta ao alegado esgotamento do modelo burocrático, tematizando a necessidade de reformas para aumentar a eficiência e eficácia da ação administrativa em tempos de escassez financeira. Este foco na eficiência e nos resultados, que encontra sua maior expressão no princípio da gestão por resultados. Segundo o Presidente do IMAP, existe a necessidade de “desenvolver verdadeira obsessão por resultados” (ibid.), e o principal desafio consistiria hoje em “fazer mais e melhor com os recursos de que dispõem” (ibid., p. 10). Numa perspectiva histórica, podemos identificar uma mudança no modo de gestão de Curitiba – sobretudo, se comparado com as gestões anteriores a partir da primeira gestão de Jaime Lerner, ainda caracterizado por um planejamento tecnocrático – ao buscar sistematizar processos administrativo-gerenciais e ampliar mecanismos institucionais globais no sentido de um desenvolvimento institucional mais sistemático. O contrato de gestão figura

como mecanismo principal de estruturação da ação pública, sendo considerado não como uma figura jurídica, mas antes uma ferramenta de gestão (Giacomini, 13/05/2010) que visa alinhar os diferentes setores e áreas da administração pública em uma estratégia de cumprimento do plano de governo que está na base dos contratos firmados.

Inicialmente, a concepção é estritamente orientada para a modernização da própria máquina pública, para a esfera intra-administrativa, sendo direcionado a “fazer acontecer’ as estratégias de governo”, superar a fragmentação administrativa e passar de uma orientação “meramente fiscalista” a uma orientação “para resultados de desenvolvimento” (MARINI & Martins, 2009, p. 82). O principal desafio da administração pública consiste em transformar o programa de governo em um “output” correspondente, de forma mais eficaz e eficiente possível, sendo a atenção direcionada justamente para o aprimoramento do processo de produção de tais resultados.

Se tomarmos como referencial a dicotomia entre Estado e sociedade, percebemos que as principais orientações do modelo de gestão enfatizam antes o lado do Estado, a sua modernização e o revigoramento de sua capacidade de ação, sua eficiência e eficácia, ao passo que o papel da sociedade civil e dos cidadãos encontra pouco espaço na concepção de gestão pública proposta.

Os processos de accountability, da prestação de contas, enfocam antes a relação entre administração pública e governo e menos a relação com a sociedade, apesar da alusão à prestação de contas frente à “comunidade”. Esta acontece principalmente pelas “audiências públicas para debate de propostas e priorização das ações” (GIACOMINI, 2009, p. 20) que na gestão de Beto Richa ganharam o principal destaque na relação governo-comunidade. Na entrevista, o Presidente do IMAP descreve o método adotado pelo governo nas audiências públicas:

As pessoas são mobilizadas na região onde vai se dar a audiência, apresenta-se às pessoas um vídeo que mostra a questão estrutural da cidade, um planejamento mais macro. Depois se anuncia, evidentemente que já se estudou com antecedência as questões que vão ser feitas naquele lugar, e que em muitos casos sofrem correções em função das demandas que estão acontecendo. Não tem escolhas de delegados, nem proporcional a isso ou aquilo. É uma mobilização da comunidade. (Giacomini, 13/05/2010).

Percebe-se um distanciamento, supostamente proposital, de outras possíveis formas de participação, baseadas em princípios de delegação e representação, como o orçamento participativo ou os conselhos gestores, os quais existem em diversas políticas públicas, mas curiosamente não são mencionados como elementos do modelo de gestão de Curitiba. Existem, porém, algumas afirmações que parecem indicar uma valorização da participação, inclusive política, da população:

O foco é o que interessa à população curitibana, aquilo que muda sua vida, efetivamente, para melhor. [...] Desde sua concepção, a cidade é uma obra de toda a população. Tal motivação demanda o contato permanente com a realidade social e a participação ativa dos cidadãos nas decisões administrativas, com a presença da sociedade, do empresariado e do terceiro setor, a motivação dos servidores e o trabalho cooperativo entre as distintas esferas de governo (GIACOMINI, 2009, p. 20).

No entanto, apesar do Presidente do IMAP mencionar “a participação ativa dos cidadãos nas decisões administrativas”, fica pouco claro como esta participação poder acontecer para além das audiências públicas. O modelo de gestão não prevê instâncias formais de governança ou de participação “política”, a participação de cidadãos ou de representantes da sociedade civil em processos decisórios. As audiências públicas certamente representam um espaço onde a população pode ser ouvida, onde “propostas do ator social em questão” podem ser recolhidas (ibid., p. 11), mas dificilmente podem ser vistas como “práticas institucionais criativas e democráticas [que] implicam fóruns colegiados de decisão e gestão e superação da conduta centralizadora e normativa” (ibid., p. 12).

Em contrapartida, o governo aposta na capacidade de mobilização e no papel fundamental das lideranças, sobretudo do Prefeito, que “é o responsável por fazer acontecer as propostas aprovadas nas urnas” (ibid., p. 19):

O Prefeito é, por excelência, o líder da cidade. Sua principal missão é ser o catalisador de sonhos, o principal porta-voz da visão de futuro do conjunto dos cidadãos. Não exerce esse papel sozinho, mas, principalmente, mobilizando a participação e a contribuição de todos (ibid., p. 18).

Os princípios básicos do modelo de gestão defendido pela Prefeitura de Curitiba revelam portanto um alinhamento maior com a concepção de uma governança instrumental e hierárquica com uma aposta na atuação preponderante do Prefeito e de sua equipe, não dispensando do envolvimento do cidadão e da

sociedade, mas primordialmente numa perspectiva instrumental à serviço do aprimoramento e da maior responsividade da gestão pública. No entanto, torna-se fundamental o estudo empírico da aplicação dos modelos no dia-a-dia da gestão para podermos chegar a uma melhor compreensão das práticas de governança.

Foram examinadas duas experiências de governança urbana ou comunitária, a experiência Comunidade Escola, que tem como elementos norteadores a colaboração da comunidade local em torno das escolas públicas municipais em processos de desenvolvimento, baseada em parcerias entre poder público, sociedade civil e iniciativa privada, e o projeto EcoCidadão que visa à inclusão social dos catadores de lixo reciclável através da melhoria de suas condições de trabalho e a ampliação da coleta e separação dos materiais recicláveis em Curitiba. Devido ao espaço restrito neste artigo, limitamos a nossa análise ao caso do projeto EcoCidadão.

Uma das características centrais de ambos os projetos é a recorrência a parcerias com outros agentes privados. O projeto EcoCidadão conta com a parceria de duas organizações sociais sem fins lucrativos com experiência em empreendedorismo social e em trabalhos com catadores de material reciclável: a Aliança Empreendedora, que através do apoio ao empreendedorismo de pessoas e comunidades busca contribuir para a inclusão econômica e social; e a Fundação AVINA, que busca “promover o desenvolvimento sustentável por meio de alianças entre a empresa privada bem-sucedida e responsável, e as organizações filantrópicas que fomentam a liderança e a criatividade” ([www.avina.net](http://www.avina.net)).

Além desses parceiros externos, o EcoCidadão conta com o apoio da Fundação de Ação Social (FAS), órgão da prefeitura de Curitiba encarregado com iniciativas de assistência social na cidade, e que no âmbito do projeto providencia aos catadores e suas famílias uma série de ações assistenciais. Além de ser um projeto de geração de renda e emprego, com cunho ambiental, o EcoCidadão prevê portanto a provisão dos catadores e de suas famílias com os serviços sociais básicos.

Institucionalmente, a gestão do programa EcoCidadão se apoia em um comitê gestor do qual participam, além das duas ONGs e dos representantes da Prefeitura, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e um representante de cada um dos parques de reciclagem do projeto, criados pelo programa. O comitê gestor define as diretrizes do projeto e acompanha a sua execução ficando esta sob responsabilidade da Fundação Avina e da Aliança Empreendedora, enquanto cabe às Associações dos Catadores, criadas para cada um dos barracões, a operacionalização diária do projeto.

São três os princípios fundamentais que norteiam o projeto do EcoCidadão e que demonstram o alinhamento do projeto com os princípios da administração gerencial adotada pela Prefeitura de Curitiba: a liderança, os contratos de gestão e mecanismos de controle, bem como a ideia do empreendedorismo.

A respeito da liderança temos a forte presença dos chamados assessores de grupo que são funcionários selecionados pela Aliança Empreendedora e contratados pelo comitê gestor para auxiliar nas atividades dos barracões. Cada barracão dispõe de dois assessores com a função de auxiliar os catadores na melhoria da qualidade de separação dos materiais, estabelecer uma atmosfera de confiança entre os catadores e treinar os catadores nas atividades administrativas e financeiras do barracão. O presidente de cada associação, eleito pelos próprios catadores, representa o barracão no comitê gestor.

Outro aspecto importante são os contratos de gestão firmados entre o Prefeito e os dirigentes de cada unidade administrativa. No caso do EcoCidadão, o contrato, firmado entre prefeito e secretário do Meio Ambiente, é composto por duas partes: a primeira é comum a todas as secretarias e estabelece normas e diretrizes gerais de gestão, ao passo que a segunda trata especificamente os programas e projetos de cada secretaria. As metas são na sua grande maioria de caráter quantitativa – no caso do EcoCidadão, por exemplo, foi estipulado que em 2010 mil catadores deveriam estar envolvidos no projeto e sete barracões em funcionamento – embora a melhoria qualitativa de serviços seja perseguida e tematizada nos contratos. Conforme previsto no contrato de gestão, o projeto passa por monitoramento periódico, sendo as metas

estipuladas e os números atingidos em cada quadrimestre disponibilizados na internet, possibilitando a comparação quantitativa entre metas e resultados.

Com o objetivo de aumentar o caráter empreendedor do projeto, a FAS ministra cursos que visam o desenvolvimento de empreendedores e do capital humano. À Aliança Empreendedora cabe um papel central no fomento ao empreendedorismo. Quando ela surgiu defendeu como slogan publicitário a seguinte frase: “nós não damos o peixe nem ensinamos a pescar; nós ensinamos a montar a peixaria”. Esse exemplo pretende evidenciar a ênfase do projeto no empreendedorismo e no princípio da autogestão dos barracões que pretende se alcançar num período de tempo relativamente curto e bem definido. Entretanto, na época das entrevistas realizadas, no segundo ano de funcionamento do barracão, a dependência dos catadores do apoio do grupo de coordenação no barracão era ainda bastante grande, conforme informações do próprio representante da Aliança. Apesar da predominância de um discurso oficial em torno do empreendedorismo local, existe uma consciência entre os agentes de apoio envolvidos no dia-a-dia dos projetos das dificuldades inerentes à falta de preparo – técnico, social e cultural – dos catadores para assumir as almejadas funções e posturas proativas.

Analisando os aspectos empíricos identificados sob a ótica das teorias da governança nota-se um maior alinhamento com a concepção instrumental de governança em função de sua inserção no modelo gerencial de administração pública, evidenciando-se na aposta nas lideranças locais, na prática da gestão por contratos como no princípio do empreendedorismo. Observa-se elementos inovadores nas estratégias de governança que apontam para tentativas de criar redes de atores públicos e privados face ao reconhecimento da necessidade de mobilizar o conhecimento e os recursos disponíveis na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa. Entretanto, o governo busca evitar mecanismos de controle e acompanhamento, ou até de participação social, que pudessem ir além do envolvimento dos stakeholders mais imediatos necessários para a execução do projeto.

Não existe um mecanismo de controle social externo ao grupo dos próprios integrantes do arranjo de governança criado para o gerenciamento do programa.

É possível identificar uma aproximação ideológica ao que Nogueira (NOGUEIRA, 2005, p. 86) chama de “uma opinião francamente favorável à substituição do Estado pela ‘sociedade civil’ na formatação da convivência social e no encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais”. Apesar de um papel relevante do Estado na condução do projeto, é indiscutível que a balança tende mais para o lado da sociedade civil como principal agente na viabilização do projeto, acarreta assim uma potencial despolitização da governança local, na medida em que as organizações da sociedade civil colaboram antes com o poder público enquanto prestadores de serviço, deixando de acompanhar criticamente a atuação da administração pública e dos governos. As organizações não governamentais acabam sendo cobradas permanentemente pelo desempenho como prestadores de serviço ao governo e pelo cumprimento dos acordos ou contratos firmados, correndo o grande risco de perder a sua capacidade de controle e cobrança frente ao governo e ao Estado. As funções acabam se invertendo: o Estado ampliando suas capacidades de controle da sociedade civil organizada em relação à prestação de serviços para a sociedade e o cidadão.

Quanto à relação entre os membros do comitê gestor e os catadores e suas associações, nota-se, de acordo com o representante da AE num dos barracões visitados, que “a prefeitura está mais próxima da Aliança, porque é a Aliança que administra o projeto” (Siqueira, 19/05/2010), enquanto a gerente do projeto não estabelece um contato direto com os agentes ambientais ou as associações dos catadores, mas antes praticando um tipo de “hands-off relationship”, que no âmbito do modelo gerencial facilita a introdução de incentivos baseados na performance (BEVIR, 2009, p. 11), aparecendo somente para eventos de caráter mais político. A função de mobilização e de motivação diária é exercida pelos próprios representantes da Aliança Empreendedora e menos pela Prefeitura.

### **Porto Alegre**

A pesquisa empírica levada a cabo em Porto Alegre concentra-se em levantamentos das práticas de governança solidária local (GSL), uma “concepção de governança como um jeito de governar em que se estimula a

parceria governo, iniciativa privada, terceiro setor e cidadãos criando redes de governança” (Busatto, 04/05/2011), a partir de entrevistas realizadas com os principais stakeholders envolvidos nos âmbitos governamental e societal, enfatizando alguns projetos estratégicos realizados com o apoio da GSL, como principalmente o projeto de reassentamento de uma comunidade localizada em condições de alta precariedade no centro da cidade, chamada de “Chocolatão”, contando com uma parte muito grande de catadores de material reciclável, para um lugar periférico da cidade.

Porto Alegre se tornou uma referência mundial em gestão democrático-participativa, sobretudo em virtude do orçamento participativo (OP), amplamente discutido na literatura nacional e internacional (entre muitos outros: ABERS, 1998; AVRITZER & NAVARRO, 2003; BAIOCCHI, 2001) e inclusive exportado para o exterior (SINTOMER, HERZBERG, & ROCKE, 2008).

Com a perda do poder nas eleições de 2004, após 16 anos na Prefeitura de Porto Alegre, uma das principais preocupações dos setores ligados ao PT e aos movimentos sociais urbanas era se o novo governo se ater a sua promessa eleitoral de manter o orçamento participativo como instrumento de participação popular na cidade. Portanto, era um ponto de partida importante desde o início do mandato do novo Prefeito José Fogaça (PPS) a compreensão de que “o OP era uma conquista da população de Porto Alegre e que, portanto, precisava ser respeitada” (FEIJÓ, 2008, p. 30) (Feijó, 2008, p. 30). No entanto, houve desde o início divergências entre os próprios idealizadores da nova concepção da Governança Solidária Local (GSL) sobre o papel desejável ou necessário do OP neste contexto. A análise da GSL se dará portanto, necessariamente, em face da experiência dos governos anteriores com seu foco no orçamento participativo como instrumento central de participação pública.

Um dos principais opositores à concepção do OP era, desde o início, Augusto de Franco, consultor do programa GSL, que partiu da tese da incompatibilidade conceitual entre OP e GSL. Segundo Franco “infelizmente, o Orçamento Participativo é, em si, um programa problemático do ponto de vista das idéias-força que impulsionam a Governança Solidária Local e das novas práticas que ela quer desencadear” (FRANCO, 2008, p. 100). Numa confrontação com os

princípios da GSL, Franco quer evidenciar sua tese da incompatibilidade das duas abordagens:

Ao remeter a solução de todos os problemas para o Estado, o chamado Orçamento Participativo vai na contramão de tudo o que defende a Governança Solidária Local: desresponsabiliza e descompromete os seus atores com a tarefa de encontrar e implementar as suas próprias soluções, enfraquecendo, ao invés de fortalecer, o seu empreendedorismo, a sua criatividade, o seu protagonismo e, enfim, a sua participação propriamente dito (ibid., p. 102).

Esta leitura crítica do OP encontra respaldo em outros críticos como do filósofo Denis Rosenfield cuja avaliação atesta ao OP um alto grau de ideologização e confrontação política, acarretando um “ressurgimento da demagogia como pretenso instrumento de transformação social” (ROSENFELD, 2002, p. 5), e destoa, portanto, fortemente de grande parte das pesquisas empíricas mencionadas anteriormente.

Não se trata, neste momento, de tomar partido em favor de uma ou outra das duas posições, mas antes de demonstrar o forte caráter ideológico inerente à discussão, a presença permanente da dimensão político-partidária, e a nítida linha de conflito que não se restringe apenas ao antagonismo entre situação e oposição na política porto-alegrense, mas que se faz presente inclusive no âmbito do próprio governo. Antes, no entanto, de aprofundar os conflitos entre OP e GSL apresentamos os princípios norteadores da nova proposta da “governança solidária local”, embora seja necessário ilustrar essa nova prática na comparação com os princípios do próprio OP.

A GSL pode ser interpretada como uma forma de governança comunitária cujo objetivo “é estimular parcerias baseadas nos princípios da participação, autonomia, transversalidade e na co-responsabilidade em favor da inclusão social, aprofundando o comprometimento das estruturas de governo com as comunidades locais em ambiente de diálogo e pluralidade, e estabelecendo relações com a sociedade cada vez mais horizontalizadas”. Trata-se de “uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade civil” (PMPOA, 2006, p. 5) e com isso de “um novo modelo de governança, apoiado na democracia participativa” (PMPOA, 2008, p. 41). Pretende-se dar continuidade à experiência

do OP, mas “avançando para formas menos adversariais e mais cooperativas, de democracia participativa, dentro de uma visão ampliada de governança, em que a influência e o exercício do controle social dos munícipes pudessem se dar de várias maneiras, pró-ativas e propositivas, em vez de apenas reativas e reivindicativas” (ibid., p. 42).

É interessante notar que todo texto de justificativa do programa se caracteriza, primeiro, por uma inegável tensão entre o reconhecimento da importância do OP para a democracia participativa em Porto Alegre e a afirmação da necessidade de sua continuidade e aprofundamento, segundo, por uma crítica ferrenha ao seu caráter conflitivo e “assembleístico”, sendo base e recurso necessário para, terceiro, a justificativa da nova abordagem da GSL como algo novo e inovador e conceitualmente distinto, se não até oposto, ao OP.

Enquanto para Augusto de Franco, em função dessa tensão, das adversariedades que caracterizam a experiência do OP, a estratégia do governo em manter o OP está na origem dos problemas sofridos na implementação da GSL (tese da incompatibilidade), para o Secretário de Coordenação Política e Governança Local, Cezar Busatto, ao contrário, “a Governança Solidária Local acabou fortalecendo o processo do Orçamento Participativo” (ibid., p. 43) (tese da complementaridade).

Em nossos levantamentos empíricos que não focaram primordialmente o OP, mas o consideraram como experiência de referência relevante ao estudo da GSL, não se cristalizou uma avaliação clara e determinada referentes aos efeitos democratizantes e distributivos do OP, mas avaliações bastante variadas, mas em geral convergindo no sentido de admitir avanços democráticos e ao mesmo tempo reconhecer limitações e problemas não resolvidos.

O que para nosso estudo é importante é que justamente esses problemas e limitações foram o ponto de partida para a proposição não de uma reinvenção do próprio OP, mas de uma nova abordagem de participação democrática, o programa da “Governança Solidária Local”. Os idealizadores da GSL recorrem ao princípio da responsabilidade social, originário do “movimento gaúcho pela responsabilidade social” que, de acordo com Feijó (2008, p. 24) “agregou novos

conceitos avançados de gestão social: capital social, desenvolvimento sustentável, empoderamento social/cidadão gestor, poder local, mapas de diagnóstico e de iniciativas cidadãs, governança, balanço social, Intersetorialidade, comunicação dialógica, transversalidade, territorialidade”, fundamentando na base destes princípios o conceito de governança adotado como um

processo que promove um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, empoderado e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar (Feijó, 2008, p. 27).

O foco do modelo de governança está, portanto, no próprio indivíduo ou cidadão que está concebido como “cidadão gestor”, não “limitando” seu envolvimento ao exercício do controle social frente ao poder público ou até na participação em processos decisórios, mas antes com um agente da própria gestão e do processo de governar. As expectativas quanto ao papel do próprio cidadão na governança local são bastante grandes como ilustra bem a definição do cidadão gestor, nas palavras do Secretário Busatto, enquanto

cidadão inteligente, conectado com sua comunidade real e virtual, bem informado, reflexivo, ativo diante dos desafios que a vida lhe coloca, empreendedor e criativo, disposto a ou já exercendo atividades cívicas, base da constituição de articulações, redes e associações de todo tipo que conformam o que hoje se denominam organizações da sociedade civil (BUSATTO, 2008, p. 15).

É importante notar que não são as organizações da sociedade civil os principais parceiros da governança, mas é antes o próprio cidadão gestor – mesmo sendo base das coletividades e organizações da sociedade – “a essência da concepção e da prática da governança solidária local. É ele que convoca a todos” (Ibid.).

Em oposição à política tradicional, identificado por Busatto com a “disputa pelo poder a qualquer custo”, a GSL atuaria no sentido de promover “uma nova cultura política de cooperação e da busca do entendimento em favor do bem comum” (Ibid., p. 16). Partindo da crítica à democracia real, supostamente caracterizada por enfrentamentos conflituos e uma lógica adversarial, ele advoga “uma compreensão mais profunda e essencial da democracia na base da sociedade”, sendo essa “real democracia de base” caracterizada de um lado

pela ênfase no “diálogo [que] deve ser o fundamento da relação entre as pessoas” e, de outro, pela construção de “redes potentes de governança solidária local” (ibid.) e a potencialização dos capitais social e humano existentes. A proposta da GSL pressupõe, em contrapartida, a exclusão ou até negação do conflito e dos antagonismos e sua substituição por:

“um comprometimento com o outro, uma unidade com o outro, um amor fraterno, um espírito de comunidade, ou seja, uma identidade superior que se desenvolve a partir das potências de cada pessoa que entre em interação com o outro e o meio em seu entorno” (BUSATTO, 2008, p. 17).

Em uma das entrevistas concedidas, o Secretário Busatto, deixa bem claro que não é isto a intenção do programa, mas que a imagem norteadora é a de uma democracia do cotidiano, harmoniosa, e que nasce do trabalho cooperado:

Estamos tentando fazer com que por aqui nasça uma experiência mais rica de democracia cotidiana, que não seja a disputa por recursos a reivindicação ou a denúncia, mas que seja algo que possamos fazer juntos, que nos traga para uma convivência harmoniosa, e assim nasce uma cultura do cuidado, do amor (Busatto, 04/05/2011).

O foco no cotidiano poderia, deste ponto de vista, contribuir para reduzir a desconexão entre processos participativos e o cotidiano da vida, que para Navarro (2003, p. 122) é um dos principais dilemas do OP em Porto Alegre. No entanto, a proposta, ao se apoiar primordialmente em posturas ético-morais, mobilizando imagens de convivência harmoniosa e pacífica, corre o risco de levar a ou de advogar uma despolitização do conceito de democracia. Ao deslocar a “essência da democracia” da esfera pública para a esfera das atitudes morais individuais e identificar no cuidado com a cidade e o seu ambiente o sentido mais profundo da governança traz certamente dúvidas sobre as possibilidades de transformação social, dentro dessa concepção de democracia.

No entanto, numa sociedade de grandes desigualdades e injustiças, é possível excluir o conflito para passar para uma cooperação baseada no amor fraterno? Este questionamento certamente não significa que seja necessariamente impossível de criar condições específicas em contextos peculiares, sobretudo em comunidades que compartilham de alguma maneira o mesmo destino e os mesmos problemas, para que num trabalho coletivo, baseado num maior foco na solidariedade, melhorias coletivas possam ser alcançadas. No entanto, tais

iniciativas ocorrem num dado contexto institucional que possivelmente pode ser benéfico ou também desfavorável a tais iniciativas. Cria-se com isso uma terceira forma de democracia, uma democracia cotidiana, paralela à democracia representativa, baseada na competição entre diferentes projetos políticos, e igualmente paralela à democracia participativa, via OP, como “um mecanismo de reivindicação de recursos públicos para construir serviços, em fim, e para atender as reivindicações da sociedade através de ações governamentais” (Busatto, 04/05/2011)? Este pluralismo de esferas e práticas supostamente democráticas – mas com lógicas diversas ou antagônicas – pode funcionar? As diferentes modalidades podem se complementar, representando diferentes espaços para diferentes necessidades, diferentes públicos e aspirações? Ou suas lógicas diversas, ou até antagônicas, levam a disputas entre estes modelos de forma que as inconsistências do modelo de gestão se revelam?

As redes de governança, de caráter intersetorial e multidisciplinar, atuam primordialmente no próprio território, tendo sido inicialmente implementadas nas 17 regiões que correspondem às regiões do OP, uma estratégia que, de acordo com o Secretário Busatto “não foi uma boa estratégia, pois envolve questões urbanas mais complexas e não envolve o cotidiano do cidadão” (Busatto, 04/05/2011). Esta afirmação já demonstra a maior aplicabilidade da concepção em territórios menores pela maior facilidade em estabelecer relações pessoais de apoio mútuo.

O foco da experiência está certamente na articulação de diferentes áreas fins, sobretudo, dos órgãos públicos relacionados às políticas sociais e de forma geral à melhoria das condições de vida em nível comunitário, onde a abordagem das redes de governança solidária local melhor se aplica. O programa adota uma metodologia uniforme e demonstra alinhamento com os princípios norteadores de grande parte de projetos de melhoria comunitária (WEIL, 2005), envolvendo elementos de capacitação de multiplicadores; criação de equipes de articulação ou coordenação; seminários que permitem esboçar futuros desejáveis; na sequência, a confrontação desses futuros desejáveis com a realidade, considerando os ativos e necessidades; processos de definição de planos, metas e de agendas, de forma participativa; e finalmente, uma

particularidade do PGSL, a celebração do Pacto de Governança Solidária Local enquanto “formalização dos compromissos assumidos por todos os participantes na consecução das ações contidas na Agenda de Prioridades” (PMPOA, 2008, p. 55).

Segundo o próprio Secretário de Governança, as expectativas em relação ao possível envolvimento da iniciativa privada nas redes de governança foram decepcionadas e a atuação do terceiro setor se mostrou igualmente insuficiente, inclusive pela dificuldade de mobilizar as comunidades, os cidadãos comuns, de forma que se acabou reconhecendo a necessidade de um papel mais ativo do próprio governo nos processos de governança. Neste contexto, a aposta da Secretaria de Coordenação Política e Governança era exatamente num papel mais destacado das áreas sociais do governo, que são os parceiros fundamentais da governança:

As secretarias que tem uma incidência na vida cotidiana, como saúde, educação, assistência social, essas têm uma capilaridade muito forte, e nós nos apoiamos mais nessas secretarias que tem isso, mas também estimulamos as outras secretarias que têm só uma distrital ou instância regional, para não perdemos a atuação na ponta, esta conexão. (Busatto, 04/05/2011).

A efetividade da governança local depende da capacidade do governo de vincular e ajustar as ações entre as redes de governança local e as unidades administrativas no âmbito do planejamento estratégico, desempenhando, segundo Busatto, a Secretaria da Administração um papel fundamental no processo de gerar condições favoráveis para a transversalidade e intersetorialidade na governança. A administração pública tradicionalmente não estaria acostumada com a ação transversal, intersetorial e horizontal, inclusive frente à cooperação com a sociedade. Por isso, pretende-se estabelecer “uma metodologia permanente de governança da cidade” (Busatto, 04/05/2011). Era justamente a Secretaria de Administração que, a exemplo de Curitiba, foi responsável pela inclusão de práticas da nova administração pública na Prefeitura de Porto Alegre, não sendo possível um aprofundamento desta experiência neste artigo.

Resumindo, podemos dizer que a experiência da GSL apresenta resultados variados. Por um lado, interessantes experiências, tendencialmente mais pontuais, que inclusive renderem ao governo prêmios internacionais, mas ainda

não conseguiu-se consolidar a experiência como uma concepção norteadora da atuação de todo governo. As dificuldades estão sobretudo ligadas a como conciliar e integrar diferentes práticas de participação como o OP, a GSL e a atuação dos Conselhos Gestores com as novas abordagens da Administração Pública Gerencial e seu foco na eficiência, eficácia, com os novos mecanismos gerenciais que tendem a privilegiar a expertise, o conhecimento técnico, sendo de difícil reconciliação.

### **Considerações finais**

Nosso estudo de caso, comparando as práticas de governança nas cidades de Curitiba e Porto Alegre, aponta avanços em direção a uma governança mais horizontal, intersetorial e interdisciplinar, abrindo espaço crescente de participação e colaboração para a sociedade civil, o cidadão e inclusive a iniciativa privada, tornando parcerias público-privadas mais comuns, em fim, novas tendências de organização em rede estão se concretizando. No entanto, tais avanços ainda são limitados e coexistem com os padrões tradicionais de ação estatal hierarquizada, apresentando em alguns momentos tendências até conflitivas entre diferentes maneiras de conceber a governança urbana.

São inegáveis tensões oriundas do modelo gerencial da Administração Pública com seu foco na eficiência administrativa, na gestão por resultados ou de performance, introduzido em ambas as cidades, correndo-se o risco de trazer tendências de imediatismo para a gestão pública, na medida em que o atendimento aos indicadores – na sua grande parte de caráter quantitativo e estabelecidos pelos próprios governantes – acaba se sobrepondo às demandas efetivas da população e colocando em questão o caráter democrático dos processos e estruturas.

Embora tais indicadores apresentem potencialidades para facilitar o processo de accountability e de controle social, eles só podem ganhar relevância para a política e para o processo de tomada de decisão em fóruns deliberativos onde podem ser utilizados, questionados e eventualmente contrariados, se tornando elementos importantes do processo de troca argumentativa. Sem sua potencialização em processos deliberativos sua utilidade não passa de um

potencial instrumento interno de gerenciamento – de efetividade restrita – e um meio de busca de legitimação posterior de fatos administrativos já consumados. Em conjunção com as estratégias de privatização e terceirização de serviços, este sistema de avaliação pode até mesmo favorecer uma desresponsabilização da administração pública, na medida em que, no final da linha de responsabilização, encontram-se crescentemente prestadores privados de serviços públicos, inclusive ONGs, como é o caso da Aliança Empreendedora no projeto EcoCidadão, de forma que, no limite, estas podem ser responsabilizadas pelo não atendimento às metas estabelecidas pelo governo.

O caso de Porto Alegre se contrapõe de varias maneiras à experiência de Curitiba, o que se deve particularmente ao legado histórico da democracia participativa, representado na força dos conselhos gestores, mas acima de tudo do orçamento participativo, que revela, apesar de todas as suas limitações e críticas discutidas, o relativo dinamismo do associativismo porto-alegrense e a persistência de uma cultura participativa na cidade. Apesar da presença do gerencialismo da administração pública, este não alcançou aquele destaque central no modelo de gestão, na medida em que toda atenção, tanto por parte da administração pública quanto da sociedade civil, foi direcionada à questão de como o novo governo lidaria com a participação popular na época pós-PT em Porto Alegre.

Tomando como referencial a conceituação de Kooiman da governança interativa, diferenciando diferentes modos de governança de acordo com o grau de verticalização ou horizontalização das estruturas de governança, é possível afirmar que as práticas em Curitiba se assemelham mais à categoria de uma governança hierárquica, entendendo a hierarquia neste caso como um princípio de ordenamento e menos como uma forma organizacional, ou seja, “Rights and duties are organised according to superordinate and subordinate responsibilities and tasks” (KOOIMAN, 2002, p. 84). O governo busca manter o comando, o controle e a condução dos processos de governança (ibid.). Desta forma, também se enquadra mais na abordagem instrumental de governança segundo Rhodes, sendo subordinado à lógica gerencial da administração pública.

Em Porto Alegre existe pelo menos no âmbito da GSL a expectativa de abrir mão ou de poder dispensar das estruturas hierárquicas em favor de relações de co-governança com os parceiros dos projetos, ou até de auto-governança, na medida em que as próprias redes, apoiadas essencialmente na atuação dos Cidadãos Gestores, deveriam ser as estruturas promotoras das transformações sociais, tornando futuramente até desnecessário o envolvimento dos agentes da Prefeitura. Busca-se fortalecer o elemento da interatividade nas relações Estado-sociedade. De fato, o papel pró-ativo da sociedade se revelou ainda bastante restrito. Os agentes de governança são hoje ainda fundamentais como “animadores” e até como os principais “promotores” das redes. No caso da Vila Chocolateiro, uma comunidade com um capital social limitado e caracterizada por graves problemas socioambientais, os agentes desempenham um papel fundamental na mobilização da comunidade, mas também na busca dos parceiros para viabilizar os projetos e melhorias, sobretudo, em termos econômico-financeiros.

Entendemos que resulta da intensa luta político-ideológica em Porto Alegre, por um lado, um ambiente, pelo menos comparativamente, bem mais inovador se comparado com Curitiba, no que diz respeito a arranjos institucionais e práticas participativas, mas por outro lado, também um tipo de “dogmatismo democrático” (Boaventura de Sousa SANTOS, 1999), caracterizado pela confrontação ideológica e acirrada entre distintos modelos democráticos. O desafio principal que se coloca para a governança pública – em Porto Alegre em função exatamente deste dogmatismo democrático e dos confrontos político-partidários acirrados, em Curitiba antes em função das práticas e tendências despolitizantes, do discurso único da competência e racionalidade técnica e gerencial – está, portanto, no fomento de uma cultura política baseada no que Santos (Boaventura de Sousa SANTOS, 2007, p. 99) chama de “pluralidades despolarizadas”, que permite a coexistência e fecundação mútua entre diferentes desenhos institucionais e práticas de governança urbana, sujeitos ao escrutínio contínuo dos cidadãos, em favor de um experimentalismo democrático contínuo capaz de contribuir para um equilíbrio balanceado entre democracia representativa e democracia participativa e a recuperação da

dimensão essencialmente política da governança e, com isso, a promoção de um efetivo espaço público dinâmico na arena política local de suporte à governança.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. (1998). 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. (Eds.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- BAIOCCHI, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society*, 29(1), 43-72.
- BEVIR, M. (2009). *Key concepts in governance*. London, Thousand Oaks: SAGE.
- BÖRZEL, T. A. (1998). Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- BÖRZEL, T. A. (2011). Networks: reified metaphor or governance? *Public Administration*, 89(1), 49-63. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01916.x
- BUSATTO, C. (2008). A essência da Governança Solidária Local. In J. FEIJÓ & A. d. FRANCO (Eds.), *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- DAGNINO, E., & TATAGIBA, L. (Eds.). (2007). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.
- DE LA ROSE, S., & KÖTTER, M. (2008). Governance(-forschung) im Kontext der Disziplinen. In S. DE LA ROSE, U. HÖPPNER & M. KÖTTER (Eds.), *Transdisziplinäre Governanceforschung: Gemeinsam hinter den Staat blicken*. (pp. 11-33). Baden-Baden: Nomos.
- DOWDING, K., DUNLEAVY, P., KING, D., MARGETTS, H., & RYDIN, Y. (2007). Understanding urban governance: the contribution of rational choice. In M. BEVIR (Ed.), *Public governance. Vol I: theories of governance* (pp. 87-108). London: Sage.
- FEIJÓ, J. (2008). Retrospectiva: uma história vivida. In J. FEIJÓ & A. d. FRANCO (Eds.), *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre* (pp. 19-39). Porto Alegre: EDIPUCRS.
- FRANCO, A. d. (2008). Minha visão da Governança Solidária Local. In J. FEIJÓ & A. d. FRANCO (Eds.), *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre* (pp. 95-115). Porto Alegre: EDIPUCRS.
- FREY, K. (1996). Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*(37), 107-138.
- FREY, K. (1997). *Demokratie und Umweltschutz in Brasilien. Strategien nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba* (Vol. 8). Münster: LIT.

- FREY, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, 1(5), 117-136.
- FREY, K. (2005). ICT-enforced Community Networks for Sustainable Development and Social Inclusion. In L. Albrechts & S. J. Mandelbaum (Eds.), *The Network Society: A New Context for Planning?* (1 ed., pp. 183-196). London, New York: Routledge
- FREY, K. (2007). Governança urbana e participação pública. *RAC-eletrônica - Revista de Administração Contemporânea*, 1, 136-150.
- FREY, K. (2008). Development, good governance, and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, 2(2), 39-73.
- GIACOMINI, C. H. (2009). Conceitos fundamentais do modelo de gestão em Curitiba. In C. H. GIACOMINI (Ed.), *Gestão por resultados em Curitiba: a experiência de contratualização* (pp. 9-22). Curitiba: IMAP.
- KICKERT, W. J. M., KLIJN, E.-H., & KOPPENJAN, J. F. M. (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- KICKERT, W. J. M., KLIJN, E.-H., & KOPPENJAN, J. F. M. (1999). 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: Sage.
- KLIJN, E.-H., & SKELCHER, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- 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.
- KOOIMAN, J. (2006). Governing as governance. In G. F. Schuppert (Ed.), *Governance-Forschung* (2 ed., pp. 149-172). Baden-Baden: Nomos.
- Le GALÈS, P. (2001). Urban Governance and Policy Networks: on the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study. *Public Administration*, 79(1), 167-184.
- Le GALÈS, P. (2002). *European Cities: social conflicts and governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- MARINI, C., & Martins, H. F. (2009). Abordagem metodológica adotada na contratualização de resultados na Prefeitura de Curitiba. In C. H. GIACOMINI (Ed.), *Gestão para resultados em Curitiba: a experiência da contratualização* (pp. 81-92). Curitiba: IMAP.
- MAYNTZ, R. (2009). Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In E. GRANDE & S. MAY (Eds.), *Perspektiven der Governance-Forschung* (pp. 9-19). Baden-Baden: Nomos.
- NAVARRO, Z. (2003). O “Orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2001): um conciso comentário crítico. In L. AVRITZER & Z. NAVARRO (Eds.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 89-128). São Paulo: Cortez.
- NOGUEIRA, M. A. (2005). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática* (2ª ed.). São Paulo-SP: Cortez Editora.

- PMPOA. (2006). *Governança Solidária Local. Documento de Referência. Programa Governança Solidária Local*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- PMPOA. (2008). Metodologia. O que é o Programa de Governança Solidária Local. In J. FEIJÓ & A. d. FRANCO (Eds.), *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre* (pp. 40-57). Porto Alegre: EDIPUCRS.
- RHODES, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government1. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi: doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- RHODES, R. A. W. (1997). From Marketization To Diplomacy. *Public Policy and Administration*, 12(2), 31-50. doi: 10.1177/095207679701200204
- RHODES, R. A. W. (2002). Putting People Back into Networks. *Australian Journal of Political Science*, 37(3), 399-416.
- RHODES, R. A. W. (2003). What is New about Governance and Why does it Matter? In J. HAYWARD & A. MENON (Eds.), *Governing Europe* (pp. 61-73). Oxford: Oxford University Press.
- RHODES, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. doi: 10.1177/0170840607076586
- RHODES, R. A. W. (2008). Policy network analysis. In M. MORAN, M. REIN & R. E. GOODIN (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 425-447). Oxford, New York: Oxford University Press.
- RICHA, B. (2009). Apresentação. In C. H. GIACOMINI (Ed.), *Gestão por resultados em Curitiba: a experiência de contratualização* (pp. 1-2). Curitiba: IMAP.
- ROSENFELD, D. (2002). A democracia representativa e o orçamento participativo. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*(36), 1-20.
- SANTOS, B. d. S. (1999). Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e pós-contratualismo. In F. d. Oliveira & M. C. Paoli (Eds.), *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global* (Co-edição ed., pp. 83-129). Petrópolis-RJ. Brasília -DF: Editora Vozes. FAPESP. NEDIC.
- SANTOS, B. d. S. (2007). *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C., & ROCKE, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178. doi: doi:10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x
- 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). Oxford: Oxford University Press.
- WEIL, M. (Ed.). (2005). *The Handbook of Community Practice*. Thousand Oaks - London - New Delhi: Sage Publications Ltd.