

A GOVERNANÇA EM PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA

2

Ivan Beck Ckagnazaroff¹

Luciano Zille Pereira²

Carolina Riente de Andrade³

Bruno Valadares de Abreu⁴

RESUMO: A discussão sobre o desenvolvimento local perpassa diversos arcaísmos. Este trabalho tem por objetivo analisar a capacidade da governança, entendida como a relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, na promoção de ações e políticas públicas em prol do desenvolvimento. Para tal, será focado o desenvolvimento por bases locais, com preocupação na melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população local. São apresentados diversos mecanismos de governan-

ça, entendidos como canais viabilizadores do desenvolvimento, tais como práticas descentralizadoras, mecanismos de participação e aproximação da sociedade civil, a gestão em redes e os arranjos produtivos locais. A conclusão a que se chega é de que os arranjos de governança são indispensáveis para se pensar em desenvolvimento local. Com isso, são incorporadas novas diretrizes ao desenvolvimento, inserindo novas dinâmicas na gestão pública e privada e promovendo o desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento econômico local. Governança local. Participação.

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre o desenvolvimento econômico local tem ganhado cada vez mais força, seja pela necessidade de se incluir, pelo desenvolvimento, camadas sociais vulneráveis; bem como pela necessidade de criar novas estruturas econômicas e sociais de bem-estar e, mais que isso, avaliar tais iniciativas. A avaliação das políticas que visem a promover o desenvolvimento econômico local passa, com isso,

¹ Professor do CAD/Cepead/UFMG.

² Professor do CAD/Cepead/UFMG.

³ Doutoranda pelo Cepead/Face/UFMG.

⁴ Bolsista Pibic/CNPq, Face/UFMG.

a ganhar espaço nas discussões acadêmicas. Isso porque a análise do desenvolvimento tem levantado uma série de novas abordagens, como a questão do desenvolvimento sustentável, o foco no regional, a questão ambiental, a discriminação de gênero e de raça, entre outras. Além disso, conforme analisa Buarque (1999), o papel da participação social tem auferido proeminência na discussão sobre o desenvolvimento econômico local. Isso porque esta forma de desenvolvimento se beneficia “[das] vantagens competitivas [que] são criadas e construídas com investimentos e aproveitamento das potencialidades e diversidades de cada localidade, [em que] os atores sociais têm uma responsabilidade fundamental para o promoção do desenvolvimento econômico local” (BUARQUE, 1999, p. 15, grifos nossos). Sendo assim, processos participativos e de descentralização ganham destaque ao estimular o desenvolvimento econômico local, servindo, inclusive, de fontes auxiliares na avaliação de implementação e eventuais capacidades de desenvolvimento econômico local.

Dentro do padrão capitalista das sociedades modernas, o mercado passou a ganhar uma proeminência bastante elevada, graças ao aumento do grau de liberdade conferido a este (fruto, em grande medida, das reformas neoliberais que afetaram, principalmente, os países em desenvolvimento), bem como o poder e alcance internacional das empresas. Com isso, novos atores foram inseridos na dinâmica social, e dados a grande representatividade econômica e o potencial tecnológico, empresários e empresas passaram a ser agentes efetivos em processos de desenvolvimento econômico local.

Por parte da sociedade civil e sua relação com o Estado, novas necessidades também têm surgido demandando uma rearticulação entre esses agentes (DINIZ, 1996). A sociedade civil passa a cumprir um papel relevante, seja participando diretamente das decisões políticas, seja pela criação de grupos de pressão e influência em busca de novas reivindicações e de (re)significação do espaço no processo decisório governamental.

A articulação entre todos esses agentes, o estatal, o público e o privado, cria novas sinergias que recuperam a discussão sobre o desenvolvimento econômico local. A partir daí, dois enfoques podem ser dados à abordagem do desenvolvimento, segundo Syret (1993). O primeiro se relaciona com um pensamento elitista, preocupado com uma administração pública pragmática, liberal e voltada apenas para questões de eficiência e redução de déficits públicos. O segundo, que será aquela enfocada nesta discussão acerca da governança como instrumento ativo no desenvolvimento econômico local, enfatiza a necessidade da busca da justiça social, embasada na participação popular, como ingredientes fundamentais do desenvolvimento econômico local.

Com isso, fundamental importância ganha a relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processos de promoção e coordenação de ações de inclusão social e consolidação e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados a políticas públicas de desenvolvimento. Para Diniz (1996), a capacidade do Estado de governar, pelas dimensões de comando, coordenação e implementação das políticas sociais, é considerado um aspecto relevante

para funcionamento de arranjos de governança, aliando isto à ideia da democratização da máquina pública.

Este trabalho tem por objetivo analisar o desenvolvimento econômico local pelo arcabouço da governança, conforme abordagem em Diniz (1999). Este enfoque é aqui considerado complementar à abordagem da governança democrática, ligando a perspectiva de desenvolvimento econômico local à democrática, incluindo dimensões administrativas, políticas e sociais. Buscar-se-á também apresentar questões que auxiliem a pesquisa sobre este tema, principalmente no enfoque brasileiro. Para tal, serão de extrema importância a análise de diferentes formas e estruturas que influem no desenvolvimento econômico local como a descentralização, a participação e novas estruturas de gestão, bem como a discussão acerca da governança local.

2. O DESENVOLVIMENTO, NOVAS CONCEPÇÕES E A PARTICIPAÇÃO

O conceito de desenvolvimento tem se mostrado mutante ao longo do tempo. Andrade (2002) analisa a questão do desenvolvimento sob diferentes modelos e concepções, fruto das mudanças existentes nas sociedades, reflexo de diferentes conjunturas. Para o autor, três gerações de pensamentos acerca do desenvolvimento podem ser indicadas. A primeira tem sua origem na década de 1950 e relacionava o desenvolvimento com a geração de riqueza per capita. Desta forma, a acumulação de capital físico ganhava maior evidência. Vários foram os modelos gestados dentro deste pensamento. Talvez o modelo com maior destaque seja aquela “ideia de que o crescimento da economia deva suplantiar o crescimento populacional para gerar um aumento de riqueza per capita” (ANDRADE, 2002, p. 19). Desta linha de pensamento sobre o desenvolvimento se relacionavam também fatores econômicos como a taxa de poupança e o capital físico. Dessa forma, o papel do Estado seria programar e planejar políticas públicas, diluindo as falhas de mercado. O contexto histórico deste pensamento é bastante variável: na Europa, os países colhiam as benesses do Plano Marshall e começavam a promover iniciativas que culminaram, alguns anos mais tarde, no Estado de Bem-Estar Social, via atuação direta do Estado na economia. Nos países em desenvolvimento, o Estado promovia políticas econômicas ativas, com modelos de desenvolvimento via substituição de importações. Apesar desta atuação positiva, estes modelos não consideravam ainda a emergência de novos agentes sociais na dinâmica desenvolvimentista, bem como abria espaço para falhas na intervenção do governo.

Em função destes problemas, alguns anos depois surge uma nova geração de pensamento sobre o desenvolvimento. Esta nova visão, conhecida como neoclássica, foi dominante durante muitas décadas, relacionando-se com a importância da taxa de poupança para o crescimento. A partir da década de 1970 até os anos 1990, a abordagem neoclássica do desenvolvimento se preocupava com a alocação de capitais e com as forças de mercado. Pregava o governo minimalista, já que o mercado seria o responsável por alocar recursos e promover o desenvolvimento, indo ao encontro do que ficou conhecido como Consenso de Washington.

Esta abordagem neoclássica, entretanto, não trabalhava com a questão da inclusividade dos cidadãos nos processos decisórios (tanto político quanto econômicos).

A crise econômica a partir da metade do século passado colocou em xeque este tipo de desenvolvimento, no qual o Estado se apresentava como fator indutor e promotor. A economia mundial já não se apresentava tão bem como antes, e o desenvolvimento mundial entrava em declínio. Em consequência, os países do mundo passaram a se polarizar (ainda mais) entre ricos e pobres e, dentro dos próprios países, passaram a ocorrer clivagens cada vez mais substantivas, bem como a aumentar as desigualdades sociais (principalmente nos países mais pobres). No Brasil, os efeitos deste crescimento foi “a formação de grandes centros urbanos [em contraste com] o enfraquecimento cumulativo de regiões periféricas, fortalecendo assim as clivagens regionais” (ANDION, 2003, p. 1038).

Em uma análise histórica, o termo de desenvolvimento esteve por muito tempo ligado simplesmente a objetivos economicistas, ou seja, à promoção do crescimento e da riqueza. Em meados do século passado, essa visão foi fruto do desenvolvimento capitalista, que pela liberdade individual pressupunha o progresso coletivo – o crescimento econômico estava relacionado, logo, ao progresso individual. Nesta abordagem, o crescimento seria fruto: i) da garantia, por parte do Estado, dos direitos sociais básicos e ii) da autorregulação do mercado livre (ANDION, 2003). Entretanto, desde meados do século passado, inúmeras transformações têm afetado diretamente a dinâmica do desenvolvimento, inclusive transformando suas bases e o resignificando. Andion (2003), por exemplo, afirma que

as mudanças na sociedade têm gerado movimentos simultâneos e interdependentes de reestruturação das bases de regulação econômica, política e social [...] e que, na confluência desses movimentos, percebe-se que o conceito de desenvolvimento vem se redefinindo. Inicialmente encarado como sinônimo de crescimento econômico, nos últimos trinta anos, o termo vem assumindo novo significado com adjetivos que buscam qualificá-lo, atribuindo-lhe novas dimensões (ANDION, 2003, p. 1034).

Com isso, novas questões e novos desafios foram colocados para o desenvolvimento, aliado ao rápido processo de dinamização e complexificação social. No bojo destas transformações, começam a ocorrer novas dinâmicas que buscavam promover o desenvolvimento. Se antes o desenvolvimento era entendido apenas como crescimento econômico, agora passa a ser uma relação mais próxima com o nível local e com a qualidade de vida dos cidadãos. Emergem, então, novas tendências, como o desenvolvimento sustentável, a governança democrática e a participação, a descentralização, a gestão em redes etc., que buscam a promoção do desenvolvimento a nível local.

Aliado a este processo, a partir de 1970, o Estado passou a ser questionado sobre seu papel e sua dimensão, na mesma proporção em que ocorria um intenso processo de concentração de capitais. No seio da sociedade, também começaram a

ser sentidas transformações com o surgimento de um terceiro setor ativo (DINIZ, 1996). Com isso, se dá a configuração de um espaço público ativo, local este em que agentes estatais, privados ou híbridos, se relacionam, se interpenetram e se condicionam, criando novas configurações sociais e gerenciais (GRAU, 1996).

O processo de globalização é chave, determinando e modificando as possibilidades de desenvolvimento. Além disso, ele é responsável por dinamizar as sociedades e as economias, afetando também a complexificação social, donde emergem questões como as novas formas de desenvolvimento, bem como a possibilidade de transformações nas ações dos diversos agentes, que passam a atuar em redes e parcerias. Dadas essas novas características, o conceito de desenvolvimento econômico local, então, tem ganhado força nas últimas décadas, frente à necessidade de promoção de melhorias na qualidade de vida das pessoas. Buarque (1999) afirma que o desenvolvimento econômico local é um “processo endógeno, registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida” (BUARQUE, 1999, p. 9). Assim sendo, novas questões são levantadas na promoção deste tipo de desenvolvimento. Uma das suas principais características seria a capacidade de promover transformações nas bases econômicas e sociais locais, com resultados positivos para a sociedade, meio-ambiente, empresas... Ainda para o autor,

Globalização e desenvolvimento econômico local são dois polos de um mesmo processo complexo e contraditório, exercendo forças de integração e desagregação, dentro do intenso jogo competitivo mundial. Ao mesmo tempo em que a economia se globaliza, integrando a economia mundial, surgem novas e crescentes iniciativas no nível local, com ou sem integração na dinâmica internacional, que viabilizam processos diferenciados de desenvolvimento no espaço (BUARQUE, 1999, p. 11-12).

Ao valorizar o local e o diverso, ocorre uma contraposição ao processo de globalização. O desenvolvimento econômico local se insere, destarte, nesta dinâmica, abrindo novos espaços de desenvolvimento, integrados e fragmentados no espaço (BUARQUE, 1999). Por se relacionar diretamente com as especificidades e características territoriais e sociais de determinada região, o desenvolvimento econômico por bases locais necessita de uma efetiva mobilização social, bem como de uma convergência em prol de projetos coletivos para atingir seus objetivos. A emancipação e emergência de novos atores é ponto-chave nesta nova dinâmica. A importância que parcerias entre os setores públicos e privados, além da sociedade civil, ganham é exemplo disso, passando a envolver agentes diversos no planejamento, na focalização, na implementação, na avaliação e no acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento.

Andrade (2002) retoma a discussão dos modelos de desenvolvimento analisando esta terceira onda de desenvolvimento: as novas falhas de mercado e a experiência histórica mostraram que “uma receita única para todos os países, em

geral, não resultava nos resultados esperados” (ANDRADE, 2002, p.21). Novos arcaouços são incluídos na questão do desenvolvimento, que passa a ser entendido como um processo “não-linear”, “multifacetado” e “com diversos caminhos e determinantes”. Ganham destaque, então, novas questões, como o capital social/ físico e humano, bem como questões culturais, institucionais e legais.

Todas essas transformações, em certa medida, são responsáveis por redefinir o desenvolvimento, ao passo que reconhece nos governos locais os agentes aglutinadores, articuladores e empreendedores de ações que levem à promoção do desenvolvimento econômico local. No Brasil, este processo também foi absorvido pela Constituição de 1988, que estipulou a descentralização de políticas públicas e instituiu novos fóruns e arenas de deliberação política (FARIA, 2007).

O desenvolvimento econômico local (ancorado em bases integradas e sustentáveis), ainda segundo Buarque (1999), pressupõe uma nova dinâmica de base local, na qual sejam estimuladas as diversidades econômicas e sociais, gerando complementaridade de empreendimentos, a fim de se gerar cadeias sustentáveis de iniciativas que promovam o bem-estar dos cidadãos. É imprescindível, então, a articulação de um novo contrato social, embasado em alianças entre as organizações das mais diferentes esferas. Dentro da dinâmica brasileira, percebe-se a existência de uma diversidade de atores: a sociedade civil, o governo local, as redes sociais e os agentes econômicos em suas diferentes escalas e tipos. Essa nova dinâmica, então, pode ser efetivada por parcerias e arranjos que procurem estabelecer polos de ações conjuntas, redefinindo a feição do poder.

De maneira geral, o desenvolvimento econômico local é aquele processo que se preocupa essencialmente com a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população local, a conservação do meio ambiente e a participação ativa, organizada e democrática da população, de forma consciente, para que possa por si própria garantir sua sustentabilidade e continuidade do processo. Para isso, é de fundamental importância que a promoção do desenvolvimento seja focada na sustentabilidade das comunidades, criando capacidades de suprir suas necessidades imediatas; diagnosticando e incentivando suas vocações locais; e fomentando o intercâmbio externo tendo em vista suas especificidades e avaliando, sistematicamente, sua evolução. Do ponto de vista da sustentabilidade, interessa considerar não apenas a renda, mas as relações desta variável com outras variáveis do desenvolvimento, como a riqueza, o conhecimento (“capital humano”) e o poder ou o empoderamento das populações (a capacidade de “empowerment” das comunidades). Isso pode ser analisado pelo fato de que

pela reduzida escala territorial e populacional, o planejamento [do desenvolvimento] local e municipal tende a ter uma *grande proximidade do cidadão e seus problemas* e uma *grande aderência aos instrumentos institucionais de gestão e intervenção*. [...] Esta proximidade dos problemas e do cidadão permite que o planejamento [do desenvolvimento] local e municipal tenha *amplios mecanismos de participa-*

ção da população e dos atores sociais, comprometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, viabilizando, portanto, a mobilização das energias da sociedade. (BUARQUE, 1999, p.41, grifos nossos)

Em consonância com as mudanças que ocorreram no plano econômico – fruto, em certa medida, do processo de globalização e da estabilização econômica – na esfera social, transformações aconteceram, principalmente no que tange às relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Isso influi diretamente na questão do desenvolvimento econômico local, que se associa, de maneira direta, com a questão democrática. É de fundamental importância o papel dos movimentos sociais, que buscam representar interesses diversos, reconectando o procedimentalismo democrático à participação, ancorada na pluralidade das sociedades contemporâneas. Em última instância, esses movimentos buscam a expansão da cidadania pela ampliação do espaço político, da transformação das práticas dominantes e da inserção de novos atores sociais antes excluídos, inclusive na arena econômica.

A procura por novos arranjos de participação procura redefinir o poder em nível local, com fundamento na diversidade cultural e social. Outro ponto importante a se destacar é que a reinvenção da participação nessas sociedades está ligada aos processos de democratização desses países, seja devido à transição democrática ou à ampliação do arquétipo democrático. Dessa forma, reforça-se o papel de identidade social, em contraposição a imposições externas de um Estado colonial ou de um Estado autoritário e discriminador (SANTOS e AVRITZER, 2002). Ao incluir novos atores na dinâmica político-econômico-social, abrem-se margens para facilitar a governança, com efeitos sobre o desenvolvimento econômico local e o seu acompanhamento. Basicamente, a governança pode ser entendida como processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na consecução de objetivos públicos. Este tema vem ganhando cada vez mais atenção da academia nos últimos anos. Diferentes países têm passado por reformulações nos seus respectivos aparelhos públicos, em diversas partes do mundo, inclusive na América Latina. No caso dos países industrializados, a preocupação é basicamente melhorar a eficiência e eficácia dos seus sistemas públicos, seja pelas privatizações, contratações junto ao setor privado ou setor voluntário.

Na Europa, alguns estudos adotam uma perspectiva mais econômica, como Lane (1993), fazendo uso também de teoria organizacional e ciência política; outros como Kooirman e van Vliet (1993) estão preocupados mais com a capacidade do Estado de se articular com outros atores e Bogason (2000), que relaciona governança com redes onde se assume que as instituições estariam passando por uma crescente fragmentação (inclusive o Estado) e que por meio de ações coletivas o setor público estaria, por meio de políticas públicas, fazendo redes com outros atores, respondendo a necessidades de recursos financeiros, profissionais e legais na resolução de políticas públicas.

No caso brasileiro, o tema da governança vem ganhando proeminência

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

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

De fato, principalmente a partir dos anos de 1980, a América Latina vem sendo palco de diferentes experiências nas relações entre o Estado e a sociedade civil. No caso específico brasileiro, já era possível detectar, nesse período, experiências em governos municipais de descentralização e de participação. Com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser considerados entes da federação, e as noções de descentralização e participação cidadã em políticas públicas ganharam espaço formal em todos os níveis de governo. Nos anos de 1990, diversas políticas nacionais se tornam regularizadas, incluindo no processo a ideia de “participação da sociedade na sua gestão e controle” por meio de conselhos (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.22). Além dos processos de descentralização e da criação de conselhos setoriais nos três níveis de governo, paralelamente, a partir do final dos anos de 1980, experiências de elaboração de orçamentos municipais com a participação dos cidadãos começaram a ser implementadas. Uma outra estratégia que merece menção é o da parceria público-privada, que vem ganhando mais importância diante das políticas de ajuste fiscal que o Estado vem praticando.

3. A GOVERNANÇA LOCAL

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

No Brasil, como salientado anteriormente, o conceito de governança vem ganhando atenção a partir da proposta de reforma do aparelho de Estado do gover-

no de Fernando Henrique Cardoso, como também do processo de reforma municipal (SANTOS JÚNIOR, 2003: 35). Um dos aspectos desta reforma se refere à municipalização e ao fortalecimento do governo local. A partir desse processo, têm sido estabelecidos novos formatos de relação entre governo local e sociedade.

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

Diniz (1999, p.196), preocupada com a melhoria da eficácia do Estado, salienta na sua argumentação a atuação do governo ao definir governança como “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas”. Ela trata do “conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”, o que demanda uma ampliação e aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração dos interesses presentes no processo. Isso requer que o Estado se torne mais flexível, descentralize suas funções, transfira responsabilidades e amplie o leque de atores participantes, sem descuidar dos meios de controle e supervisão. A preocupação da autora é relacionar o processo de reforma do Estado com o processo de democratização da administração pública. Segundo a autora, os componentes principais da governança são: o comando, a coordenação e a implementação (DINIZ, 1997, p. 39).

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

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

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

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

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

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

Uma outra dimensão da governança se refere à capacidade de coordenação do Estado. Ela está relacionada à integração entre diferentes áreas de governo. A preocupação aqui é obter coerência e consistência das políticas de governo. Referem-se, de um lado, à capacidade de ajustes entre programas focalizados e setoriais e do outro, ao ajuste entre programas de maior alcance e programas de grande abrangência. Além desses aspectos, coordenação implica, também, administrar conflitos de interesses de tal modo que os compatibilize com a racionalidade governativa,

baseada em função de um projeto coletivo. Esse projeto coletivo corporifica o que a autora denomina de interesse público, decorrente do esforço de compatibilizar as diversas e contraditórias demandas sociais. Isto significa que o sistema político e as elites governantes sejam capazes de lidar com o dissenso e o conflito, por meio da negociação e do compromisso (DINIZ, 1997, p. 40-41).

De acordo com a visão clássica de Administração, no caso aqui Fayol (1990), coordenar é estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma organização para facilitar seu funcionamento e seu sucesso. Mintzberg (1995) afirma que a estrutura de uma organização envolve duas exigências fundamentais: a divisão do trabalho em diferentes tarefas e a consecução da coordenação entre tais tarefas.

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

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

O conceito de redes de políticas, aqui utilizado, considera-as padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que se formam ao redor de problemas e/ou programas de políticas públicas (KLINJN, 1999, p. 30). Processos de políticas públicas em redes estão relacionados à cooperação ou não-cooperação entre atores interdependentes com diferentes e muitas vezes conflitantes racionalidades, interesses e estratégias. Esses processos não são vistos como a implementação de metas estabelecidas ex-ante, mas como processos de interação no qual os atores trocam informações sobre problemas, preferências e meios e negociam metas e recursos. A concretização da ação coletiva para estabele-

cer um propósito comum ou superar ameaças comuns é considerada critério de sucesso da rede (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999).

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

Por sua vez, ação coletiva é entendida como um processo em que atores se organizam para processos decisórios conjuntos em relação a um ou mais propósitos e, nesse processo, cedem um pouco de sua autonomia e liberdade de ação a favor das decisões conjuntas relacionadas àquele propósito (BOGASON, 2000). Cabe considerar aqui que os atores atuam em um determinado contexto, em outras palavras, o que Sibeon (1997) chama de condições sociais. Elas não são estruturalmente predeterminadas e nem necessariamente efeitos de uma totalidade social ou de uma “necessidade sistêmica”.

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

No que se refere às causas de falhas na aplicação do modelo de rede em políticas públicas, elas se referem inicialmente à falta de incentivo para cooperar e à inexistência de bloqueios contra ação coletiva. Além disso, as metas propostas podem ser vagas e não desafiadoras. Atores relevantes podem estar ausentes da rede enquanto outros atores podem desencorajar a participação de agentes considerados necessários ao sucesso da rede. Informações sobre metas, meios e atores podem faltar. Finalmente, a inexistência de poder decisório e falta de comprometimento dos atores em relação ao objetivo comum são também fatores de insucesso das redes (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1999).

Considerando a perspectiva adotada por Diniz (1997) no que se refere à coordenação, a atenção tem que ser dada no modo como o governo municipal exerce o ajuste entre demandas diferenciadas, como, por exemplo, articular propostas inter-setoriais com propostas setoriais, integrar demandas

regionalizadas em uma perspectiva que leve em conta a cidade como um todo e como, nesse processo, o governo mobiliza ou não os diferentes atores em torno de um projeto de interesse público.

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

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

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

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

4. ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Diversas são as iniciativas de desenvolvimento econômico local, conforme analisado acima. Apesar da existência destas diversas nuances, este trabalho será focalizado na discussão envolvendo práticas descentralizadoras, o engajamento e a participação da sociedade civil, a focalização em vocações locais (principalmente em arranjos produtivos locais) e na promoção e avaliação do desenvolvimento econômico local, entre outras. Inicialmente, tem-se a descentralização municipal, que é definida aqui como uma distribuição de poder do centro de uma organização para sua periferia. Isto significa dotar de competências e recursos os organismos intermediários para que eles possam desenvolver suas respectivas administrações com mais eficiência, mais próximas dos cidadãos e dos grupos sociais e das características específicas da região (JACOBI, 1983, p. 67). Exemplo disso pode ser verificado em experiências em que a prefeitura divide a cidade em regiões e, pela criação de administrações regionais, procura se aproximar do cidadão e dos problemas por ele vivenciados. As administrações regionais podem ser utilizadas como canais de comunicação com a sociedade civil, desse modo favorecendo a participação dela na gestão da prefeitura. A descentralização municipal tem três dimensões que a compõem e que podem ser úteis para o seu estudo (HAMBLETON, 1988, p. 130-132). São elas as dimensões política, decisória e de serviço.

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

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

A descentralização, por outro lado, pode ser utilizada como uma estraté-

gia de democratização da máquina pública. Por meio das unidades descentralizadas, podem-se estabelecer canais de comunicação com a sociedade, além de serem utilizadas como referência em processos de orçamentos participativos, além de ser um canal para implementar ações de caráter intersetorial, por meio da dimensão de serviços. Neste caso, então, ela aparece como uma outra estratégia de governança que procura aproximar profissionais de diferentes setores e aproximá-los dos cidadãos.

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

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

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

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

As redes ocorrem quando existe uma troca de recursos entre os atores envolvidos. Sobre estas pode-se dizer, também, que, em princípio, são parcerias onde se articulam pessoas físicas e/ou jurídicas e organizações públicas e/ou privadas, ocorrendo a promoção de relações interpessoais, intra ou interorganizacionais, intra ou intergovernamentais e intra ou intersetoriais e se constituem em arranjo institucional que canaliza interesses e guia comportamentos em direção a soluções de

interesse comum, ao invés de conflitos sobre recursos escassos (BOGASON, 2000, p. 6). A emergência das redes como forma alternativa para ação social tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas mediante estruturas organizacionais, públicas ou privadas, que se articulam em sistemas em que as partes são interdependentes, mas cujo modo de operar, na prática, tem sido fragmentado (INOJOSA, 1999, p. 117). No que se refere às redes parceiras, é interessante observar não só as questões de comando e coordenação ao seu interior, como também de que maneira elas são trabalhadas pelo executivo municipal, ou seja, de que modo se dá a integração delas no conjunto das políticas municipais.

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

Segundo Avritzer (2000 apud SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p. 24), os conselhos podem ser entendidos como “instituições híbridas”, por serem constituídos, de um lado, por representantes do Estado, e do outro, por representantes da sociedade, com poderes consultivos e/ou deliberativos que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta. De acordo com o PNUD,

os conselhos setoriais são mecanismos de deliberação pública criados no interior do Poder Executivo para a participação da sociedade civil, com a presença de representantes também de provedores de serviços privados - no caso dos sistemas nacionais de assistência social e saúde.

Os conselhos podem ser deliberativos ou consultivos, juntamente com o poder público, sobre política de saúde, exercer controle direto e regular as ações do governo. Os conselhos setoriais foram criados em diversas áreas e se tornaram parte da arquitetura institucional de importantes políticas setoriais brasileiras como educação, assistência, criança e adolescentes e saúde, a partir da Constituição de 1988.

No entanto, existem alguns problemas, por exemplo, a interferência do poder público na seleção dos representantes da sociedade que compõem os conselhos. Uma outra questão se refere à capacidade dos conselheiros representantes da sociedade civil de influenciar na elaboração das agendas de trabalho. Além disto, os segmentos sociais mais vulneráveis não têm suas demandas representadas nos conselhos, por não conseguirem se organizar e se fazer representar. Na maioria dos casos, os governos municipais criam os conselhos para garantir recurso do governo federal e não como parte de um projeto local de gestão. Uma possível consequência desses problemas é a transformação desses conselhos em uma burocracia formal, absorvida pelos secretários municipais em suas respectivas rotinas (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p.50-51). Diante desse cenário,

as pesquisas podem buscar analisar de que modo as decisões dos conselhos são produzidas e consideradas pelos secretários municipais, levando em conta o problema da representatividade apontada pelos autores. Esses comentários levam a perguntar se o executivo municipal teria a mesma abordagem para conselhos considerados críticos como conselhos considerados menos críticos. Além disso, caberia questionar que papel tem sido reservado aos conselhos tanto na elaboração quanto na implementação das políticas públicas.

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

Além destas práticas de governança local na promoção do desenvolvimento, têm sido cada vez mais estimulados os arranjos produtivos locais (APLs). Estes arranjos têm o objetivo principal de estimular polos produtivos locais e, mais que isso, criar redes produtivas competitivas que, além do objetivo econômico, promova a redução de desigualdades regionais (SANTOS e GUARNERI, 2000). Como requisito indispensável para o sucesso de um APL, as autoras destacam a necessidade de melhorias gerenciais e de processo, o que tende a se relacionar diretamente com a questão da governança local. Dessa forma, são incluídos novos atores na questão do desenvolvimento econômico local, conforme se pode inferir do trecho abaixo:

Em determinados casos, verifica-se ser prioritário avaliar o grupo, caracterizar as empresas locais e definir as melhorias necessárias. Por isso, a participação de entidades de suporte técnico, como universidades, centros de pesquisa etc. são fundamentais, e suas atuações podem abranger a incorporação de novas tecnologias de produto e de processo, métodos de gestão, qualificação da mão de obra etc. (SANTOS e GUARNERI, 2000).

Apesar das dificuldades na implementação de arranjos produtivos locais (principalmente na dificuldade de conseguir financiamento e vontade política, ao menos em países em desenvolvimento), os APLs apresentam-se como outra possibilidade de dinamizar cidades, principalmente médias e pequenas localidades, com ganhos sobre o desenvolvimento econômico local e seus reflexos sobre a situação social desses lugares. Para tal, a prática de governança local, com a sinergia entre os diferentes atores sociais na busca de melhores práticas e recursos, pode ser de grande utilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o ambiente de reformas surgidas no Brasil no início da década passada, novas oportunidades que visem ao desenvolvimento econômico local foram destacadas. A emergência de políticas de cunho local, como a descentralização e a intersetorialidade, tendem a focalizar as políticas públicas. Além disso, o contato mais direto com as demandas sociais tende a ser benéfico. Em consonância com isso, a participação e a deliberação mais ativa da sociedade civil são outro facilitador, ao influir diretamente na condução do jogo político. A governança local surge, então, com sua capacidade de gerenciamento e participação, trazendo novas diretrizes e incorporando novas temáticas ao desenvolvimento. A preocupação com o meio ambiente e com o bem-estar da sociedade deverá ser, destarte, o ponto de chegada destas iniciativas. Em suma, o contexto democrático pós-Constituição de 1988 é amplamente favorável ao desenvolvimento em bases locais. Ao inserir novas dinâmicas dentro da gestão pública, amparados pela governança, criam-se oportunidades para melhoria da qualidade de vida, geração de empregos e crescimento econômico. Torna-se necessária, então, a sinergia dos interesses e das políticas sociais e econômicas em prol deste objetivo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento econômico local sustentável. **Revista de Administração Pública**, 37 (5): 1033-54. Rio de Janeiro, set/out 2003.

ANDRADE, L.A.G.. Desenvolvimento: missão de todos. IN: BDMG. **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BARQUERO, A.V. **Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafios del Ajuste Productivo**. Madrid, Ediciones Pirámide, 1993.

BAVA, S. C.. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: SPINK et all (orgs). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo. Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV - EAESP. 2002 p.75-103.

BAVA, S.C.. Trocando a Riqueza de Mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, FASE (54): 12-16, ago/94.

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

BUARQUE, Sérgio C.. Metodologia de planejamento do desenvolvimento econômico local e municipal sustentável. **Projeto de Cooperação técnica INCRA/IICA**. Brasília, junho de 1999.

COELHO, F.D. Reestruturação econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento econômico local. In CACCIA-BAVA, S. (org), **Desenvolvimento econômico local: Geração de Emprego e Renda**. São paulo, Publicações POLIS, (25): 45-62, 1996.

DANIEL, C. **Poder Local e Desenvolvimento**. Palestra proferida no V Colóquio sobre Poder Local. Salvador, NPGA/EAUFBA, 1992 (mimeo).

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

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

_____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Setor Público**, ano 47, volume 120, número 2. Mai-Ago 1996.

DOWBOR, L. et al. (orgs). **Desafios da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

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

GRAU, N.C. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Setor Público**, ano 47, volume 120, número 1. Jan-Abr 1996.

LANE, J. E. **The public sector**: concepts, models and approaches. Londres, SAGE publications, 1993. 248 p.

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

MOURA, S. **Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas**. Tendências à Renovação na Gestão Local. Tese (Doutorado em Administração Pública), Salvador, NPGA/EAUFBA, 1997.

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

GIBSON, J. L.; IVANCEVICH, J. M.; DONNELLY. **Las Organizaciones**: comportamiento, estructura, procesos. 8ª ed. Mc Graw Hill, 1996.

HAMEL, P. **La governance**: une perspective valabel afin de rpenser la coopération et conflits? Université de Montreal, 1990. Mimeo.

HAMBLETON, R. Consumerism, Decentralisation and Local Government. **Public administration**, v.66, Summer 1988, p. 125-147.

INOJOSA, R.M. Redes de compromisso social - **Revista de Administração Pública**, v.33, n.5, p. 115-141. Rio de Janeiro, set/out 1999.

JACOBI, P. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia?, **Espaço e Debates**, n. 9, mai/ago 1983, p. 66-69.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, Rio de Janeiro, 1998.

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

KLIJN, E. H. Policy Networks and Network Management: a state of the art. In: KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. F. M. **Managing Complex Networks**: strategies for the public sector. London: Sage Publications, 1999.

SANTOS, B. S.. AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN SANTOS, B. S. (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, A. M. M.; GUARNERI, L. S. Características gerais do apoio a Arranjos Produtivos Locais. **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro: n. 12, p. 195-204, set, 2000.

SANTOS JUNIOR, O. A. Democracia e cidadania. IN: SANTOS JUNIOR et al. **Políticas Públicas e Gestão Local**. Rio de Janeiro: 2003.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs.) **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

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

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

SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas** – UNICAMP, 1996.

SYRETT, S. Local Economic Initiatives in Portugal: Reality and Rhetoric. **International Journal of Urban and Regional Research**. Oxford/Cambridge, Blackwell Publishers, 8-17 (4): 526-546, 1993.

FARIA, C. F. Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática. **Teoria e sociedade**, vol. XVI, n. 01. Janeiro / Junho de 2007.