

# Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?

*Klaus Frey\**

Artigo

## Introdução

Pesquisas teóricas e empíricas sobre a atuação dos movimentos sociais e as novas formas de participação popular têm salientado a fundamental importância destes movimentos sociais nos processos de democratização e de ampliação dos espaços públicos (Cardoso, 1994; Dagnino, 1994). Por outro lado, experiências com novas formas de participação popular, como o orçamento participativo, são analisadas do ponto de vista da teoria democrática, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de um aprofundamento da democracia, do associativismo local e de suas implicações distributivas (Avritzer/Navarro, 2003; Baiocchi, 2001; Abers, 1998).

Observa-se, recentemente, que a preocupação com a questão da participação social não se restringe mais à literatura que tradicionalmente estuda os movimentos sociais e os emergentes processos e dinâmicas sociais, nem aos estudos que investigam os efeitos democratizantes das novas formas de participação. Cada vez mais, a participação é objeto de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua relevância para o desempenho administrativo entra como variável central na avaliação das experiências participativas.

---

\* Klaus Frey, graduado em Ciências da Administração e doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz/Alemanha. Coordenador do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Gestão Urbana (PPGTU) da PUCPR. E-mail: klaus.frey@pucpr.br. Gostaria de agradecer à minha colega dra. Samira Kauchakje, professora do PPGTU, pelas contribuições críticas para este trabalho.

Enquanto se observa uma tendência ao enfraquecimento dos movimentos populares em função do aumento das incertezas sociais, do enxugamento dos sistemas de seguridade social, da fragmentação social, particularmente no âmbito comunitário, os governos, carecendo de legitimidade democrática, abrem-se para a sociedade civil, criando novas formas de articulação sociopolítica, como o orçamento participativo, conselhos-gestores ou participação comunitária, visando a conciliar o objetivo da legitimidade democrática com o aumento da eficiência. O dilema enfrentado pelo gestor urbano entre precisar criar condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade no mundo da economia globalizada, e procurar medidas e políticas capazes de mitigar os crescentes problemas sociais, econômicos e ambientais que afetam os setores sociais mais empobrecidos revela o estado precário e delicado da gestão pública nas sociedades em desenvolvimento.

Na medida em que os próprios governos assumem um papel propulsor na ampliação da participação pública, a análise teórica da participação requer abordagens renovadas capazes de integrar a dimensão governamental que desempenha papel central na configuração das relações sociopolíticas. Neste sentido, este trabalho visa a avaliar a relevância da concepção de governança interativa, que interpreta a participação ampliada como estratégia político-administrativa de “governar” as interações por medidas estruturais e intencionais, para compreender a nova dinâmica da participação política na gestão urbana. Isto se fará, primeiro, a partir de uma discussão teórica do conceito de governança interativa e sua relevância para a gestão urbana participativa e, segundo, através de uma análise preliminar de experiências inovadoras de governança urbana no Brasil.

### **Governança interativa – fundamentação teórica**

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema de “governança” (*governance*), salientando novas ten-

dências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais (Bourdin, 2001; Hambleton et al., 2002; Pierre, 2001; Sisk et al., 2001; Kooiman, 2002).

Apesar de os conceitos teóricos de governança serem multifacetados (Hirst, 2000; Rhodes, 2000), não há dúvida alguma sobre uma mudança substancial dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de *governança*, frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor. A criação de redes e as parcerias público-privado são processos políticos cada dia mais dominantes no novo mundo urbano fragmentado e representam o reconhecimento dos próprios limites da ação estatal: “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000, p. 93).

A ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Política e Administrativa se deve certamente à retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas, e à evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos. A partir desta perspectiva, a governança poderia também ser interpretada como “a face aceitável dos cortes de gastos” (Stoker, *apud* Rhodes, 2000, p. 55), uma afirmação polêmica que revela a ambigüidade da abordagem da governança. Se, por um lado, ela propõe ser uma abordagem neutra, visando a descrever as transformações que estão realmente acontecendo nos sistemas político-administrativos modernos, existem, por outro lado, evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções. Neste sentido, a “questão da mobilização e da organização dos saberes” (Bourdin, 2001, p. 140) pode ser levantada, partindo da lógica e das necessidades administrativas e governamentais, mas também sob a bandeira da emancipação social e da redistribuição de poder.

Portanto, podemos distinguir entre concepções de governança que enfatizam, como objetivos principais, o aumento da eficiência e da efetividade, como no caso do “*good governance*” defendido pelo Banco Mundial (Worldbank, 1997) ou pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 1997; 2002), no qual a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado; e concepções de caráter emancipatório, como a “governança participativa” (GROTE/GBIKPI, 2002) ou “governança social negociada” (Hirst, 2000), que salientam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (*ibid.*, p. 19).

Ainda assim, as concepções da *boa governança* e da *governança participativa* têm em comum a crescente ênfase dada à necessidade de aumentar o grau de interação entre os diversos atores sociais. Conforme a concepção da “governança interativa” (Kooiman, 2002), os gestores públicos deveriam não apenas se preocupar com a solução de problemas específicos, mas também com o desafio de “governar interações” (p. 77). O fomento da participação torna-se uma tarefa fundamental do governo. Governança, segundo Kooiman, implica a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, possam acontecer, e pontes de entendimento possam ser construídas. Isto significa que os governos precisam se preocupar, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação, e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança.

Em um primeiro momento, surge, portanto, a necessidade de influenciar e dimensionar as estruturas de participação – o nível estrutural – nas quais se dá o processo de negociação política. No âmbito estrutural, os modos de governança são definidos. Estes podem tender mais ao tipo da autogovernança, da governança hierárquica ou da co-governança, que corresponde a sistemas intermediários de maior ou menor grau de verticalização estrutural. Tais sistemas prescindem de um ator central e dominante, tendem a um certo grau de igualdade entre seus integrantes, os quais conseguem assegurar um nível significativo de au-

tonomia no âmbito destas formas organizadas de interações sociais de governança. As parcerias público-privado, as redes e outras formas de gestão colaborativa se enquadram nesta forma de co-governança (Kooiman, 2002, p. 75 e ss.).

Já no nível intencional, as imagens mentais, concretizadas nos objetivos gerais da gestão, proporcionam o norte geral para a governança. Elas abrangem os padrões normativos, sustentadores da governança, e precisam ser negociadas de forma ampla com os diversos atores locais, a fim de poder alcançar aceitação e amplo apoio pela população local (*"image condition of governance"*). O conjunto de instrumentos utilizados nos processos de governança, sobretudo os arranjos institucionais e canais de participação, é a segunda variável do nível intencional de governança, na qual a participação costuma ser restrita aos atores politicamente mais engajados (*"instrumental condition"*). Como terceira variável, precisam ser criadas condições intencionais com os diferentes *stakeholders* que têm interesses concretos envolvidos para assegurar o apoio para cada medida específica, em um dado contexto sociopolítico (*"action condition"*) (*ibid.*, p. 80).

A concepção da governança interativa é, portanto, orientada pela lógica governamental; reconhece, porém, a importância de criação de novas estruturas interativas, não apenas com o intuito de tranquilizar ou reprimir o protesto social, mas, antes de tudo, com o objetivo de reinventar as formas de gestão no sentido de transformar os atores da sociedade em aliados na busca de melhores resultados, tanto referentes ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática. Busca-se com isso canalizar e direcionar as forças sociais para auxiliar a gestão pública. Neste sentido, a concepção da governança vai além da abordagem da democracia participativa, na medida em que admite uma pluralidade de possíveis medidas e ações governamentais capazes de auxiliar as comunidades locais na adoção de práticas associativas. Torna-se tarefa crucial da governança interativa prover um clima de interação favorável para que tais sinergias e formas inovadoras de colaboração possam emergir.

A proliferação destas novas formas de governança representa uma adaptação dos sistemas político-administrativos à

diversidade, à complexidade e à dinâmica da sociedade contemporânea. Enquanto as fronteiras entre os setores público e privado se tornam mais turvas, multiplicam-se os processos interativos, crescentemente institucionalizados, envolvendo níveis e dimensões variadas. O resultado é uma sociedade com maior quantidade de atores exercendo influência e com um maior número de interações entre os representantes dos diversos interesses sociais (Kooiman, 2002, p. 74).

Todavia, arranjos de governança não são necessariamente compatíveis com as características da legitimidade democrática que fundamenta o sistema representativo da democracia liberal. Os processos governamentais e a democracia liberal ganham legitimidade política, primordialmente, pelo fato de serem baseados no sufrágio universal, ou seja, no exercício da cidadania através do voto, ao passo que os participantes de sistemas de governança em geral não dispõem de uma legitimidade semelhante, oriunda diretamente de uma manifestação da soberania popular.

Portanto, a fim de evitar um vácuo de legitimidade em processos de governança, Schmitter (2002) e Grote/Gbikpi (2002) sugerem a adoção da concepção de detentor (*holder*) de títulos, qualidades ou direitos como critério de participação. Isto significa que uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar em um arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifique seu envolvimento. Tais possíveis qualidades ou recursos podem ser, por exemplo, direitos, à localização espacial, conhecimento, propriedade de títulos ou participações em bens. Neste sentido, os arranjos de governança não necessariamente se atêm ao critério de universalidade participativa, o qual, segundo Avritzer, assegura, no caso do orçamento participativo, que todos os cidadãos são automaticamente qualificados a serem membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação (Avritzer, 2003, p. 14). Supondo que nem todos estes detentores de direitos, qualidades ou títulos podem ser incluídos nos processos de negociação, surge a necessidade de privilegiar certos grupos de acordo com a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido. Identificar ou negociar tais desenhos

ou arranjos políticos de governança torna-se, com isso, uma tarefa fundamental da governança urbana.

## **Governança urbana no Brasil?**

No Brasil, o debate em torno da reforma e da modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e, simultaneamente, de experiências práticas em gestão urbana. Primeiro, a abordagem gerencial de administração pública, que enfatiza, primordialmente, a necessidade de enxugamento do Estado e a transferência de instrumentos de gerência empresarial para o setor público. Segundo, a abordagem “democrático-participativa” que visa a estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas (Frey, 1996).

Estas duas concepções são de grande valia sob o ponto de vista analítico e representam referenciais importantes para a análise de governos e administrações municipais. Na prática da administração municipal, observa-se, sob a influência das condições reais, muitas vezes restritivas, com as quais os governos locais se confrontam, uma mesclagem ou uma sobreposição destas abordagens. Governos municipais, tradicionalmente de esquerda e comprometidos com o discurso democrático-participativo, recorrem crescentemente a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo, ao passo que governos do campo político de tendência neoliberal, advogando a revolução gerencial no setor público, vêem-se obrigados a abrir espaços para a participação popular em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais. Mesmo no tocante ao debate teórico, a distinção entre as duas abordagens, antagônicas nas suas origens, se torna mais e mais difícil. De um lado, o discurso da cidadania e da participação pública entrou nas concepções gerenciais e, de outro lado, estratégias de privatização e de parcerias público-privado são cada vez mais defendidas pelos adeptos do modelo democrático-participativo. É neste contexto que a

abordagem da governança urbana vem se consolidando num referencial analítico, baseado no novo paradigma da rede, que permite uma análise das transformações do setor público no âmbito da emergente sociedade em rede.

Nesta parte do artigo, apresentamos algumas características das práticas de gestão urbana dos governos de Santos e Porto Alegre, representando experiências democrático-participativas, e os sucessivos governos da cidade de Curitiba, que se situam tendencialmente no campo do novo gerencialismo. Tomamos como ponto de partida os governos municipais de Santos e de Curitiba, no período de 1989 a 1992, chefiados por Telma de Souza e Jaime Lerner, respectivamente, e que foram objeto da minha tese de Doutorado sobre estratégias de desenvolvimento sustentável nos dois municípios (Frey, 1997). Para ilustrar importantes transformações dos dois modelos de gestão, a experiência de Santos será complementada por uma releitura de análises de experiências de outras prefeituras do modelo democrático-participativo, particularmente da Prefeitura de Porto Alegre, enquanto a transformação do modelo gerencial de Curitiba se baseia em observações e levantamentos próprios do autor.

### **Santos e Porto Alegre – Da democracia participativa à governança urbana ampliada**

A abordagem democrático-participativa de Santos seguiu, ao menos na fase inicial do governo Telma de Souza, o objetivo declarado de uma transformação efetiva das condições de poder e a inclusão ativa dos grupos sociais habitualmente excluídos dos processos políticos locais. Ao se buscar, expressamente, a politização da gestão urbana e a mobilização da população através de ações diretas de grande impacto público, adotou-se uma estratégia de conflito e confrontação para com o “establishment” econômico, político e social da cidade, visando a abalar a suposta hegemonia exercida por estes setores tradicionalmente dominantes na cidade.

A mobilização maciça das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais por parte do governo local foi, por exemplo, decisiva para a aprovação de uma lei que criou Zonas

Especiais de Interesse Social (ZEIS), contrariando os interesses dos proprietários de terra urbana. O governo incentivou os movimentos sociais para que exercessem pressão junto aos vereadores, visando à emocionalização da votação do projeto. Esta estratégia adotada fez com que mesmo aqueles vereadores com grandes simpatias pelos interesses dos proprietários de terra, na hora da votação, recuassem diante da pressão dos movimentos. A estratégia inicial se baseou, portanto, em uma aliança entre governo, os setores populares e o campo movimentalista, tradicionalmente aliados ao PT.

Na seqüência, os arranjos político-institucionais, preconizadores do “modo petista de governar”, como os conselhos populares e o orçamento participativo, introduzidos dentro de uma estratégia de confrontação, visando a criar um contrapoder diante de instituições tradicionais dominadas pela elite local – sobretudo a Câmara Municipal e a mídia local –, caíram na suspeita de privilegiar os setores alinhados e comprometidos com o projeto de poder do partido, dificultando com isso uma mudança efetiva da política municipal.

Este impasse político levou o governo a procurar novas alianças políticas com a oposição moderada, abrindo o diálogo entre campos políticos opostos, através da criação de arenas inovadoras de participação política como os seminários municipais sobre políticas públicas ou o Fórum da Cidade, uma espécie de “conselho de notáveis”, reunindo personalidades reconhecidas da cidade e escolhidas pessoalmente pela própria prefeita. Além disso, composição, procedimentos, e atuação dos conselhos populares e do orçamento participativo foram reformulados com o intuito de aumentar a representatividade e a legitimidade democrática e, conseqüentemente, sua força política.

A pesquisa realizada demonstrou sinais da formação de uma nova cultura política mais participativa. As estruturas participativas, escalonadas em diversos níveis e estendendo-se a vários setores, ao oferecer a pessoas dispostas a se engajar fora das instituições representativas novas oportunidades para praticar o debate político e experimentar comportamentos de liderança, contribuíram também para a seleção de novos líderes comunitários e

políticos. Observou-se um aumento significativo do número de cidadãos e, sobretudo, cidadãs envolvidas em processos políticos locais. Além de uma maior flexibilidade e responsividade em relação às expectativas materiais da população e à inclusão de novos temas e preocupações na agenda política, o estudo mostrou que a ampliação da participação tem contribuído para a abertura da arena política – inclusive o sistema representativo – para partes da população tradicionalmente excluídas.

Como já comentamos, os dois modelos de gestão sofreram adequações significativas nos últimos anos. Dentre as experiências democrático-populares, vale ressaltar, além da experiência de Santos, que durou apenas duas gestões seguidas, o caso de Porto Alegre, onde, desde 1989 e de forma ininterrupta, a população de Porto Alegre discute, delibera e toma decisões, em fóruns regionais e setoriais, sobre as prioridades e a distribuição dos investimentos em infra-estrutura urbana e políticas públicas.

Trata-se, no caso do orçamento participativo, de uma ferramenta utilizada, sujeita a mudanças permanentes, tendo os próprios participantes do orçamento participativo uma influência decisiva na sua transformação e readequação. Na fase inicial da elaboração do orçamento, os próprios fóruns participativos definem os “critérios gerais” que precisam ser cumpridos nas subsequentes etapas da determinação das prioridades para cada região da cidade. Além disso, precisam ser levados em consideração critérios de viabilidade técnica e econômico-financeira das propostas (Santos, 1998, p. 468). Desta forma, procura-se evitar que critérios como a influência pessoal de determinados indivíduos, ou acordos estratégicos do tipo “você vota no meu projeto e eu voto no seu”, se imponham nos processos de negociação (Singer, 1998, p. 104). Procura-se evitar práticas clientelistas e patrimonialistas de alocação de recursos que costumam prevalecer no processo orçamentário tradicional. O estabelecimento de regras processuais e o princípio da publicidade dos processos deliberativos e decisórios podem ser considerados cruciais para garantir transparência e um grau significativo de racionalidade discursiva.

Dispomos, no caso do orçamento participativo de Porto Alegre, de estudos que abrangem diversos períodos de diferentes

governos. Vários estudos chegaram à conclusão de que houve efeitos duradouros para a prática da política local, tanto no que diz respeito à consolidação de uma cultura de participação democrática que valoriza negociações e a resolução pública de disputas políticas, como em relação ao fortalecimento das organizações da sociedade civil. Conforme avaliação de Abers (1998, p. 514), o orçamento participativo de Porto Alegre pode ser considerado uma experiência exemplar que mostra as possibilidades de uma política ativa de reforma democrática que, através da disponibilização de um ambiente favorável, uma “*enabling environment*”, contribui para o fortalecimento dos grupos locais da sociedade civil e, através de uma cooperação direta e estreita com as comunidades locais, para um aumento de suas capacidades organizacionais, sem se render às tentativas da cooptação e do clientelismo. Tendo em vista a complexidade dos procedimentos que caracterizam o planejamento participativo do orçamento, o avanço alcançado no que concerne à capacidade de estabelecer “um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas” (Avritzer, 2003, p. 18) se mostrou essencial para promover uma forma de colaboração coletiva permanente. O reconhecimento entre os participantes de que um comportamento de negociação favorável à cooperação se revelará vantajoso para todos os envolvidos, pelo menos em longo prazo, evidencia a promoção de um clima favorável para consolidar um novo padrão de governança interativa.

### **Curitiba – do planejamento tecnocrático à governança comunitária**

O governo de Jaime Lerner, que na gestão 89-92 adotou o lema geral da “capital ecológica”, pode ser caracterizado, nesta fase inicial de um período de 14 anos de ocupação do poder em Curitiba pelo mesmo campo político, como abordagem tecnocrática de planejamento (Frey, 1996). Pretendemos demonstrar neste capítulo um processo de abertura do sistema político-administrativo para uma governança ampliada, com ênfase no âmbito comunitário.

Ainda no governo Jaime Lerner, coube à participação popular um papel essencialmente instrumental. A participação foi considerada útil e importante, em parte para o levantamento das necessidades populares, mas, sobretudo, para a implementação de projetos previamente elaborados. Era considerada parte integral de uma abordagem pragmática de planejamento que visava a chegar a soluções integradas para os problemas identificados, ao passo que ainda predominava uma crença inabalável na competência técnica da administração e do planejamento estatal. Foram implementados projetos altamente engenhosos, que buscaram solucionar diversos problemas conjuntamente e de forma integrada, e que receberam grande reconhecimento internacional (Hawken et al., 2000; Kaplan, 2000). No caso do programa “câmbio verde”, que previu a possibilidade para as comunidades carentes trocarem seu lixo por frutos e verduras, conseguiu-se solucionar os problemas da coleta dos resíduos sólidos em áreas de difícil acesso, da superprodução de produtos agrícolas em certas épocas e dos déficits alimentares dos habitantes mais pobres. Por outro lado, na formulação das políticas e na elaboração dos projetos urbanos, as possibilidades de participação por parte da população local ou das organizações da sociedade civil foram muito limitadas.

Em geral, o governo Lerner perseguiu uma estratégia explícita de despolitização. O Conselho Municipal do Meio Ambiente, por exemplo, que foi criado por lei em 1990, nunca chegou a funcionar efetivamente durante a gestão de Jaime Lerner. Regulamentos normativos que exigem uma aprovação por parte da Câmara Municipal foram criados na base de simples decretos administrativos, como foi o caso da criação da Área de Proteção Ambiental do Passaúna. A prestação de serviços locais foi considerada uma tarefa primordialmente técnica e, portanto, só passível a ser avaliada pelos técnicos das áreas específicas. Apesar de a possibilidade de tais estratégias, que se orientam pelo primado do pragmatismo e da eficiência técnica, terem contribuído para a melhoria da qualidade de vida na cidade, sobressai a falta de medidas preventivas de controle social e político.

O caso de Curitiba, como o de Porto Alegre, caracteriza-se por uma relativa estabilidade, e continuidade administrativa e

política desde 1989, mostrando, igualmente, mudanças significativas no decorrer dos últimos 15 anos. O novo modelo de uma gestão, denominada de “estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados” (Imap, 2000), declaradamente inspirado no novo gerencialismo (Cunha, 2002), parece se aproximar, pelo menos na sua concepção teórica, às novas tendências da governança urbana. De um lado, foram ampliadas as parcerias público-privado na busca de uma inserção econômica favorável da cidade na nova era da globalização, de outro lado, houve uma descentralização administrativa, e foram implementadas novas formas de cooperação com as comunidades locais, através do Modelo Colaborativo, objetivando soluções compartilhadas para os graves problemas sociais e o desenvolvimento sustentável local.

Segundo o governo (PMC, 2002 e PMC, s.d.), o Modelo Colaborativo se traduz como sendo uma metodologia de envolvimento comunitário no desenvolvimento dos projetos do Plano de Governo, abrindo um novo caminho em relação à participação da comunidade local nos processos decisórios de gestão pública. Contando com apoio de organizações nacionais e canadenses, o modelo foi implementado a partir de 1997, inicialmente no Bairro Cajuru, onde se formou um Grupo de Colaboração composto por representantes da sociedade civil organizada, governo e comunidade. Este grupo desempenhou o papel de facilitador entre os vários setores no fomento às iniciativas de trabalho integrado e colaborativo, e estava encarregado da necessária adaptação da metodologia canadense para a realidade da comunidade local que abrange uma população de 32.000 pessoas.

Apresentamos, a seguir, alguns princípios básicos que orientam este modelo de gestão pública, considerando documentos oficiais e entrevistas realizadas com representantes do grupo de coordenação da Prefeitura. É objetivo do modelo

“buscar uma mudança de cultura nas pessoas, quebrando o paradigma de uma situação atual de dependência e clientelismo da comunidade com relação ao poder público para uma situação ideal de co-responsabilidade e cidadania no desenvolvimento de ações para a melhoria das condições de vida da comunidade” (PMC, s.d., p.13).

Partindo do reconhecimento de tendências clientelistas, e de um viés tecnocrático do planejamento e da gestão tradicional da cidade, pretende-se romper com a prática de que as ações governamentais devem chegar já prontas a serem implantadas na comunidade, assim como tornar a população co-responsável pelas ações a serem implementadas em cada região. Com isso, o projeto se baseia no princípio da participação, de um lado, e na divisão de responsabilidades entre comunidade e governo, de outro. O processo colaborativo é alicerçado num tripé de ações nas áreas (1) da mobilização, (2) da conscientização/participação e (3) do desenvolvimento de projetos e ações comunitárias, visando a tornar efetivos os princípios de *empowerment*, segurança e participação.

O princípio da colaboração se estendeu para além do desenvolvimento do processo, incluindo a própria avaliação da experiência participativa, sobretudo a avaliação do processo colaborativo, o desenvolvimento e a aplicação de indicadores de sucesso, e a mensuração e avaliação dos resultados alcançados. Torna-se evidente o reconhecimento da necessidade de ampliar o número de participantes, não apenas em função de uma implementação mais efetiva, mas também para alcançar uma maior legitimidade democrática. Entendemos que, neste sentido, o Modelo Colaborativo implica uma valorização do conhecimento local como insumo da gestão urbana, permitindo a inclusão dos atores em nível comunitário em processos de governança urbana, crescentemente interativos.

## Considerações finais

Na atual fase de consolidação democrática, as concepções ideológicas, que dominaram o processo de transição democrática, contrapondo o discurso da competência técnica ao discurso politizante do confronto e da mobilização social, estão progressivamente dando lugar a um novo pragmatismo da gestão urbana que tenta conciliar participação ampliada com gerenciamento efetivo. No contexto da emergente sociedade informacional, em que o conhecimento disponível nas comunidades locais é visto como um insumo fundamental de gestão, e em que as novas

tecnologias da informação e comunicação são utilizadas como ferramentas cada vez mais relevantes de mediação, observa-se uma sedimentação de novas estruturas que, de acordo com nossa avaliação, podem ser apreendidas com os conceitos de governança interativa. Contudo, os motivos iniciais para a ampliação do processo de governança, bem como as concretizações das práticas interativas, divergem significativamente nos casos apresentados.

No que diz respeito à transformação do modelo democrático-participativo, exemplificado nas experiências de Santos e Porto Alegre, um certo desencantamento, que tipicamente atinge movimentos políticos que, depois de longos períodos na oposição contra as forças dominantes no Estado, acabam alcançando o poder e se confrontam com as restrições de seu exercício, parece ter provocado a injeção de uma porção significativa de “*Realpolitik*” nas políticas municipais dos governos da esquerda. A estratégia de mobilização popular, adotada inicialmente em Santos, embora tenha demonstrado efetividade em certos impasses políticos, se revelou insuficiente para sustentar uma estratégia duradoura de transformação. Tomando a concepção da governança interativa de Kooiman como referência, podemos interpretar as subseqüentes estratégias adotadas, que procuraram – no nível estrutural – criar novas ou modificar estruturas de participação existentes no sentido da co-governança, e – no nível intencional – modificar o discurso político para um tom mais conciliador e integrador, como um passo fundamental na direção de uma governança interativa. Buscou-se um ambiente político mais interativo, melhorando as condições de entendimento.

A mesma preocupação com a governança de interações se percebe no Modelo Colaborativo de Curitiba. No entanto, enquanto os governos, historicamente da esquerda, partiram nas estratégias participativas com a inclusão dos movimentos mais politizados, ampliando, na seqüência, a participação para o terceiro setor e, diante das restrições políticas encontradas, para a elite política e econômica local, o governo de Curitiba procurou estabelecer uma aliança, inicialmente, com as próprias comunidades locais e os setores menos politizados, especialmente com entidades filantrópicas ou organizações não-governamentais,

como a Pastoral da Criança, que desempenhou um papel fundamental no âmbito dos projetos desenvolvidos. Isto significa que, apesar da aproximação dos dois modelos no sentido da promoção de um ambiente mais interativo, as diferenças ideológicas não desaparecem. A estratégia de Curitiba visa a canalizar as potencialidades comunitárias, inclusive a participação popular, para a solução de problemas concretos, ao passo que os governos da esquerda, ao abrir as estruturas participativas alternativas para os setores mais tradicionais e conservadores, tentam melhorar as condições de governabilidade e, ao mesmo tempo, preservar os objetivos da emancipação social e política.

Sem dúvida nenhuma, é compreensível a concentração de muitas análises sobre os avanços da democracia local na experiência do orçamento participativo, uma vez que, do ponto de vista da teoria democrática, ela se demonstrou particularmente inovadora por visar à democratização dos próprios processos de tomada de decisão, mas também por sugerir uma “articulação entre os dois principais modelos disponíveis de democracia, o da democracia representativa e o da democracia participativa” (Avritzer, 2003, p. 51). Também não existe dúvida em relação à importância fundamental da luta social do movimentalismo para a conquista de um espaço ampliado de participação nas instituições públicas. Adotando, porém, a perspectiva da gestão urbana, como fizemos neste trabalho, e considerando as restrições em termos de cultura participativa, que em algumas cidades parece um empecilho no aprofundamento dos experimentos com a democracia direta (Avritzer/Navarro, 2003), novos arranjos inovadores de colaboração e mediação ganham relevância para avaliar os avanços político-administrativos relativos ao poder local. Experiências como o modelo colaborativo de Curitiba, que visam a promover e estimular o capital social e as redes sociais no âmbito comunitário, dificilmente podem ser avaliadas de forma satisfatória utilizando-se exclusivamente da teoria democrática como referencial de análise ou interpretando a participação como resultado exclusivo das lutas sociais por direitos (Dagnino, 1994, p. 104). Na verdade, os estudos que partem da teoria democrática tendem a enfatizar, sobretudo, os processos decisórios em de-

trimento de outras medidas e ações complementares possivelmente capazes de dinamizar as estruturas locais de colaboração e solidariedade social, as quais, por sua vez, foram identificadas como fatores críticos no processo de consolidação democrática. Por outro lado, as abordagens que interpretam a participação apenas como resultado de lutas reivindicativas subestimam, em nosso entender, o papel dos governos locais em promover a participação por meio de desenho institucional.

Concluimos, portanto, que a abordagem da governança interativa se apresenta como uma concepção teórica complementar que permite ampliar o foco da análise sobre a gestão pública participativa para o conjunto de arranjos institucionais implementados. Ao abrir o sistema político-administrativo para uma participação ampliada nos mais diversos contextos, gera-se uma nova interatividade política, cujas implicações para a política municipal são ainda difíceis de serem avaliadas. Neste sentido, interpretamos abordagens como o orçamento participativo ou o Modelo Colaborativo apenas como elementos específicos dentro de um processo de consolidação de um novo regime interativo de governança em rede, os quais precisam ser compreendidos nas suas inter-relações com outras formas de participação como, por exemplo, conselhos municipais, Agenda 21, audiências públicas, fóruns interativos na internet, sistemas de informação e comunicação municipais. Esta análise mais ampla nos permite inclusive averiguar as inter-relações com as instituições informais, que se manifestam nas práticas do clientelismo, do fisiologismo, da cooptação e do autoritarismo, e que se torna imprescindível se quisermos compreender as particularidades da nova governança urbana no Brasil.

Resta, por exemplo, saber se, no caso de Curitiba, a experimentação com a participação comunitária, enfatizando fortemente a eficiência de ações e projetos concretos, não acaba se exaurindo, à medida que os projetos de interesse da comunidade são implementados e os recursos para dar continuidade a tais projetos acabam se tornando escassos. Do mesmo modo, é de se perguntar se, no caso das experiências de gestão democrático-popular, o objetivo da emancipação social e política não corre o risco

de se perder de vista, à medida que a lógica da governabilidade vem se impondo, e os governantes acabam se deixando levar pela tentação de recorrer aos meios autoritários tradicionais para reprimir as crescentes demandas sociais expressadas nos fóruns participativos. Em ambos os casos, são indispensáveis estudos mais aprofundados que investiguem as respectivas experiências do ângulo da concepção de governança interativa, cujos elementos básicos foram apresentados neste trabalho.

### Referências bibliográficas

ABERS, R. From. Clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics & Society**, v.26, n.4, p. 511-537, Dec. 1998.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIOCCHI, G. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics & Society**, v.29, n.1, p. 43-72, Mar. 2001.

BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 81-90.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura (vol. 1). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CUNHA, Armando S. M. da. Uma experiência de reforma administrativa no nível municipal de governo: projeto piloto na prefeitura de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, v.36, n.6, p. 981-1008, nov./dez. 2002.

DAGNINO, E. Movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova**, n.37, p. 107-138. 1996.

\_\_\_\_\_. **Demokratie und Umweltschutz in Brasilien.** Strategien nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba. Studien zur Internationalen Umweltpolitik, Bd. 7, Münster: LIT, 1997.

\_\_\_\_\_. Deliberative Demokratie und städtische Nachhaltigkeit. Konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungen aus der brasilianischen Kommunalpolitik. **Lateinamerika Analysen**, n.1, p. 83-113. 2002.

GROTE, J; GBIKPI, B. (Eds.). **Participatory governance.** Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, 2002.

HAMBLETON, R.; SAVITCH, H.V.; STEWART, M. (Eds.). **Globalism and local democracy.** Challenge and Change in Europe and North America. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

HAWKEN, P.; LOVINS, A.; LOVINS, L. Hunter. **Capitalismo natural.** Criando a próxima revolução industrial. São Paulo: Cultrix, 2000.

HIRST, P. Democracy and governance. In: PIERRE, J. (Org.). **Debating governance: authority, steering and democracy.** New York: Oxford University Press: 2000, p. 13-35.

IMF. **Good governance.** The IMF's role. Washington [On-line]. Available: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>. 1997.

IMF. **The IMF's approach to promoting good governance and combating corruption: a guide.** Washington [On-line]. Available: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>. 2002.

KAPLAN, M. Curitiba: city of the future. **Portuguese Studies Review**, v.8, n.2, p. 86-95. 2000.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J. R. e GBIKPI B. (Eds.). **Participatory governance.** Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, p. 71-96, 2002.

PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance.** New York: Oxford University Press, 2001.

PMC. **Modelo colaborativo.** Experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba. Curitiba: Instituto

- Municipal de Administração Pública/Prefeitura Municipal de Curitiba, 2002.
- PMC. **Modelo Curitiba de Colaboração**. Documento interno da Prefeitura Municipal de Curitiba, (s.d.).
- PMC/IMAP. **Modelo de Gestão Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2000.
- RHODES, R.A.W. Governance and public administration. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.
- RIFKIN, J. **The age of access**. The new culture of hypercapitalism where all of life is a paid-for experience. New York: Penguin Putnam: (First Trade Paperback Edition), 2001.
- SANTOS, B. d. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v.26, n.4, p. 461-510, dez. 1998.
- SCHMITTER, P. C. Participation in governance arrangements: Is there any reason to expect it will achieve “sustainable and innovative policies in a multi-level context? In: GROTE, J. R. e GBIKPI B (Eds.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, p. 51-69, 2002.
- SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J. A.; S. CACCIA-BAVA (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 97-141.
- SISK, T. et al. **Democracy at the local level**. The international IDEA Handbook on participation, representation, conflict, management, and governance. Stockholm: IDEA, 2001.
- STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109.
- VENTURA, Z. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- WORLD BANK. **World Development Report: The State in a changing world**. Oxford: Oxford University Press, 1997.