

# Os conselhos: gestão pública democrática e participação

Gustavo Tavares da Silva

## Resumo

O poder municipal tem o papel de indutor do processo de participação social; no entanto, as mudanças não podem ser operadas apenas na esfera governamental e administrativa. É preciso levar em consideração que existe uma mudança social que redefine o papel do cidadão, que deixa de ser apenas um eleitor para ser um interlocutor ativo no processo de gestão das políticas públicas. As práticas políticas onde os setores populares têm participação efetiva na gestão das políticas públicas, como nos conselhos gestores, apontam para uma nova fase dos movimentos sociais, representada pelo reforço e adequação à institucionalidade democrática, que revela uma mudança qualitativa fundamental. A análise se concentra no potencial das novas experiências de organização e de mobilização social, numa perspectiva de democracia participativa na esfera local. Dentre as principais inovações dos conselhos, pode-se destacar a possibilidade de reordenação das políticas públicas na direção da governança democrática, e a instauração de um regime de ação política de novo tipo, com uma maior inteiração entre o governo e a sociedade.

Palavras-chave: conselhos; controle social; empoderamento; democracia participativa; poder local;

## Introdução

A partir das décadas de 1980 e 1990, a sociedade civil organizada passou a ocupar os espaços públicos através dos movimentos sociais (Telles, 1994), e da emergência de um novo conceito de cidadania (Dagnino, 1994; Benevides, 1996); esse processo representa um marco nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil, fomentando as experiências da chamada democracia participativa (Pateman, 1992; Hirst, 1992; Silva, 1997; Fedozzi, 2001; Albuquerque, 2004). São as experiências de gestão participativa que introduzem os elementos considerados aqui como sendo *inovadores* (Jacobi e Pinho, 2006; Farah, 2006; Spink, 2006; Klering, Andrade, 2006), no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, e que possibilitam a construção de uma nova governança (Diniz, 1997), com novos atores institucionais, modernizando e democratizando a gestão municipal.

As discussões sobre a participação social remetem a uma questão de fundo que é a cultura política (Moisés, 1995), que permeia as relações sociais. Ou seja, não basta apenas mudar as regras do jogo, ou as instituições políticas; é preciso avançar na mudança de comportamento e nas práticas dos indivíduos, dos grupos, dos gestores que compõe o aparelho de Estado (Nogueira, 1998; Vergara, 2003), e a sociedade de um modo geral.

Não existe fórmula milagrosa para dar conta das demandas sociais que são tratadas em um novo espaço político, chamado de esfera pública não-estatal (Telles,

1994; Vieira, 1999; Gohn, 2001). São os conselhos, as plenárias populares, o orçamento participativo, e outros processos que envolvem a participação direta dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas municipais. Esse instrumento de participação social nas políticas públicas foi institucionalizado pela Constituição de 1988, e existem experiências bem sucedidas em muitas prefeituras no Brasil.

É certo que existem alguns problemas, e limites, quanto ao papel da esfera pública não-estatal (Lander, 1999; Vieira, 2000; Dagnino, 2002), que merecem ser abordados e discutidos. Além dos limites impostos pelo processo de implementação de novas práticas de gestão pública, envolvendo a sociedade civil organizada, existem problemas de ordem estrutural da sociedade que dificultam e limitam a ação dos gestores, principalmente nos governos municipais (Singer, 1998; Cohn, 1998).

A participação, ou gestão participativa, suscita um debate teórico de alcance ainda desconhecido. A participação se tornou, no Brasil dos anos 1980 e 1990, bandeira de luta de movimentos reivindicatórios, assim como plataforma de governos no plano local, ou municipal. No entanto, não existe consenso sobre as virtudes da chamada *política participativa*. Esta também é apontada como sendo o resultado da crise do *Welfare State* e do avanço do neoliberalismo. O Estado estaria repassando para a sociedade tarefas, ou funções, que antes eram atribuídas à ele. Desse ponto de vista, a participação pode ser considerada como produto da crise do Estado.

### Gestão pública e democracia participativa

Os defensores da *democracia representativa formal* consideram que a participação tem um aspecto negativo na consolidação da democracia, pois não favorece o fortalecimento dos partidos políticos (Lamounier, 1991; Sartori, 1994). Porém, a participação também pode ser interpretada como sendo um salto qualitativo da organização social (Hirst, 1992).

Os grupos de interesse organizados ficaram à margem do processo de elaboração e de implementação das políticas públicas no Brasil, até a década de 1980. Com o processo de transição democrática, diversos grupos de interesse passaram a ser incorporados pelo processo de formação e de decisão política no plano nacional e local, de forma institucionalizada, assumindo um caráter *semi-público*. Os atores emergentes se tornaram protagonistas do processo democrático (Silva, 1997).

Ao considerarmos que a participação não é o caminho para um salto qualitativo da organização social, poderíamos estar subjulgando os grupos de interesse organizados,

como se a sociedade não fosse capaz de cuidar dos seus próprios interesses. Mas, também é verdade que os grupos de interesse não podem assumir o que é tarefa do Estado, nem dos representantes eleitos e legitimados pelo voto direto. Diante dessa contradição elementar, pode-se apostar no caráter criativo da sociedade, amparando-se na lógica de que tudo que se constrói deve ter uma base, e neste caso a base da democracia é a participação no plano local, nos bairros, nas associações, nos conselhos, etc. Nesse contexto, a participação teria um papel pedagógico de responsabilização dos interlocutores sociais.

Do ponto de vista empírico, existem problemas encontrados pelas mais variadas experiências de gestão participativa. Mas, também existem experiências exitosas como o Orçamento Participativo nas cidades de Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, e outras localidades (Alves, 1980; Laranjeira, Sônia M. G, 1996; Genro, Souza, 1997; Calderón, 2000; Pires, 2001; Fedozzi, 2001; Sánchez, 2002; Ribeiro, Grazia, 2003; Azevedo, Fernandes, 2005; Borba, Lüchman, 2007; Marquetti, Pires, 2008; Fuks, M; Perissinotto, R, 2006). De acordo com Azevedo (2003: 4) as potencialidades e impactos do Orçamento Participativo nas distintas localidades traduzem um processo educativo.

*Os participantes iniciam o processo com uma visão micro (a casa, a rua e, no máximo, o bairro) e uma pauta maximalista (demandando todas as necessidades básicas); paulatinamente, com o desenrolar do processo, passou a ter uma visão mais abrangente da cidade, dos problemas urbanos e das limitações governamentais, e a defender, portanto, uma pauta viável. Em suma, ocorre um aprendizado da política como arena de alianças, negociações, conflitos e barganhas.*

A participação contribui para a politização e a responsabilização dos interlocutores sociais diretamente implicados pelas políticas públicas, e ao mesmo tempo tem um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a consolidação da democracia no Brasil. A participação não substitui a democracia representativa formal (político-partidária), mas serve como base do processo democrático. Em alguns casos, as elites políticas podem se servir da participação como instrumento de dominação e de manipulação, mas isso é imaginar que a sociedade não pode se responsabilizar pelo seu próprio destino, que será eternamente tutelada e assistida (Demo, 1995) pelos políticos e pelo Estado. O poder local (Sader, 1987; Dowbor, 1998; Teixeira, 2001) é a base da democracia, e ao fortalecê-lo, fortalece-se, também, a democracia.

Carole Pateman resume com clareza os principais elementos da teoria pluralista da democracia.

*Nessa teoria, a 'democracia' vincula-se a um método político ou a uma série de arranjos institucionais em nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer controle sobre os líderes. A reação dos líderes às reivindicações dos que não pertencem à elite é assegurada em primeiro lugar pela sanção de perda do mandato nas eleições; as decisões dos líderes também podem sofrer influências de grupos ativos, que pressionam nos períodos entre eleições. A 'igualdade política', na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidade de acesso aos canais de influência sobre os líderes. Finalmente, 'participação', no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões (Pateman, 1992:25).*

4

Para O'Donnell,

*A idéia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante. Consequentemente, representação e delegação não são pólos opostos. É por isso que é difícil distinguir radicalmente tipos de democracia que estão organizados em torno do que eu chamaria delegação representativa daqueles em que o elemento delegativo é fortemente predominante (1991:32).*

Porque a autonomia requer que deliberemos, ela pressupõe um tipo de democracia, um sistema de governo da maioria que incentiva os cidadãos a refletir sobre as decisões políticas. A exigência de prestação de contas (*accountability*) – e não a participação direta – é a chave da democracia deliberativa. Ao passo que a democracia participativa aponta para uma comunidade política em que todos participam ativamente da tomada de decisões, a democracia deliberativa leva em conta o ônus da ação política e os benefícios de uma divisão do trabalho. A democracia deliberativa insiste na exigência de uma contínua prestação de contas, e não na participação direta na política. Aqueles que agem em nosso nome devem nos prestar contas, e nós devemos sujeitá-los a isso. Apesar de não ser preciso que um cidadão autônomo participe ativamente da política, ele deve estar preparado para obrigar aqueles que o fazem a prestar contas das decisões que tomam em seu nome (Gutmann, 1995).

A democracia é um bem inquestionável, e a *democracia representativa* é identificada com a democracia. A discussão que se segue não é um ataque antidemocrático à democracia representativa, muito pelo contrário, mas uma crítica à sua (in)capacidade de desempenhar, no Brasil de hoje, a tarefa que lhe é atribuída: supervisionar, limitar e controlar o governo. De acordo com o pensamento de Paul Hirst (1992), os mecanismos de participação direta na gestão das políticas públicas (gestão

participativa), podem ser um suplemento vital para a consolidação da democracia representativa no Brasil.

### O projeto político democrático-popular

Para enfrentar a crise do Estado e da democracia no Brasil nos anos 1990, dois projetos se destacaram no debate político brasileiro, em nível nacional: o projeto *social-liberal* e o projeto *democrático-popular*. O projeto *social-liberal* tinha como maior preocupação a modernização e a diminuição da máquina Estatal, colocando em prática uma política neoliberal principalmente no que diz respeito à política econômica. Quanto ao projeto *democrático-popular*, vitorioso nas eleições de 2002, o objetivo era favorecer a organização da sociedade civil promovendo uma reestruturação dos mecanismos de decisão, implicando os interlocutores sociais na elaboração e na implementação das políticas públicas. Ambos os projetos concordavam com a necessidade da superação do centralismo tradicional do Estado brasileiro e defendiam a delegação de maiores competências administrativas e políticas no nível local e regional (Frey, 1996).

No entanto, pode-se observar que o discurso da participação não faz a unanimidade: por um lado, a participação representa uma alternativa de responsabilização dos interlocutores sociais, adquirindo um caráter pedagógico de aprendizado do processo democrático; por outro lado, o Estado se desonera da solução dos problemas sociais (crise do *Welfare State*), enquanto a participação se limita aos poucos representantes que atuam em diferentes conselhos, comissões, associações, etc. Numa sociedade na qual a classe média tem um papel fundamental, o alto grau de individualismo, a pouca participação e o não envolvimento desse segmento nos problemas sociais do cotidiano representa um entrave ao desenvolvimento de políticas de gestão participativa, que podem ser manipuladas por poucos interlocutores sociais que não são legitimados pelo voto.

Os conselhos, por exemplo, são previstos nos planos diretores ou constituições municipais como pré-requisito para liberalização de verbas, o que pode transformá-los em “conselhos de pasta”, onde o prefeito reúne um número de assinaturas com o intuito exclusivo de obter verbas que serão destinadas conforme interesses de alguns grupos em detrimento da coletividade.

Nos municípios que elegeram governos populares e democráticos, os novos governantes viveram quase sempre um primeiro momento de espanto quando tomaram posse nas prefeituras. Equipes ainda sem experiência de governo, sem conhecimento

mais íntimo com as máquinas administrativas municipais, quando realizaram o diagnóstico das condições em que encontraram as prefeituras, puderam verificar o quanto as dívidas contraídas pelos governos anteriores impossibilitavam seus próprios movimentos; o quanto estavam sucateadas as máquinas e equipamentos; o quanto estavam comprometidas as finanças públicas municipais com folhas de pagamento de um quadro superdimensionado de funcionários gerado pelo *clientelismo* e que, em sua maioria, estavam em desvio de função ou sem qualificação para as tarefas a que eram destinados (Caccia-Bava, 1995).

Na tradição política brasileira as prefeituras sempre foram o domínio das oligarquias regionais. Até hoje é rara a cidade do interior onde uma ou duas famílias não forneçam, muitas vezes alternadamente, os prefeitos da cidade. Serviços como saúde e educação servem como moeda para a prática do clientelismo. Dentro dessa perspectiva, pouco interessa a capacidade de investimento da prefeitura na melhoria da qualidade dos serviços. A produção dos serviços públicos obedece muito mais à lógica de interesses privados que à lógica da prestação de um serviço público, que deve orientar-se pela busca da excelência de sua qualidade.

Já nas cidades de porte médio e grande, esse controle das elites locais não é mais tão evidente. Até porque elas também não são tão locais. Ele existe, mas se manifesta fragmentariamente, relacionado à produção de serviços públicos específicos, ou a partir dos empreiteiros de obras públicas. Encontramos *lobbies* fortíssimos, por exemplo, nas áreas do transporte coletivo, da coleta do lixo e da construção civil, que impõem tarifas exorbitantes para a prestação de serviços: *lobbies* que recebem esse privilégio como contrapartida ao apoio financeiro que oferecem à eleição dos governantes municipais (Caccia-Bava, 1995).

Esses elementos nos permitem identificar traços da cultura política brasileira que são contestados pelas administrações municipais democráticas: a descentralização, a transparência nas decisões, e a participação dos cidadãos na formulação, na gestão e no controle da coisa pública, são elementos novos que conformam um *novo modelo de gestão municipal* (Silva, 2004). Um dos elementos mais importantes dos governos municipais democráticos tem sido o de assumir a *questão social* como principal desafio de governo (Caccia-Bava, 1995).

O que podemos observar nos novos governos municipais democráticos, é a mudança do eixo que orienta a ação das prefeituras. Ao colocarem como objetivo central a melhoria da qualidade de vida da população, operam uma ruptura radical com

os padrões anteriores de gestão. No entanto, o papel dos conselhos nesse processo ainda não está bem definido.

### Democratizando o Estado

As recentes conquistas democráticas que o país vive trazem o questionamento do modo autoritário de governar. A Constituição de 1988 deu mais poder aos municípios e promoveu a descentralização de uma série de competências antes concentradas em esferas superiores de governo, como é o caso da municipalização da gestão da saúde e dos transportes coletivos. Também ampliou os recursos em mãos dos governos municipais, mas, mais do que isso, permitiu a esses governos locais iniciativas de aumento de arrecadação própria (Caccia-Bava, 1995).

O que estamos assistindo hoje no Brasil é um processo de redefinição do papel do Estado, suas competências, seu tamanho. O elemento determinante da democratização é a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios de governo. A máquina estatal deixa de ser utilizada para atender aos interesses de poucos grupos, e isso significa construir espaços públicos de negociação entre os diferentes interlocutores sociais; significa também estabelecer um campo de negociação entre os diferentes setores sociais que disputam os recursos e as orientações das políticas públicas.

Atualmente, existem milhares de conselhos de diferentes setores em vários municípios brasileiros; são conselhos de saúde, educação, assistência social, meio ambiente, tutelar, direitos humanos, desenvolvimento urbano, da mulher, escolar, da juventude, e outros, que garantem um espaço de negociação e de controle social sobre a execução de políticas setoriais. Esses conselhos podem vir a produzir melhorias significativas para os usuários dos serviços.

No entanto, muitas experiências resultaram em fracassos que apontaram limites efetivos para a construção de acordos entre as partes interessadas, ou até mesmo a incapacidade política de governos municipais de construírem condições de uma negociação favorável a seus projetos (Caccia-Bava, 1995). Em termos de atuação dos conselhos gestores há pouca divulgação, e faltam pesquisas que tragam informações sobre a realidade.

Outra avaliação que resulta dessas experiências é a de que, mesmo entre os setores populares, há interesses conflitantes e, na verdade, não há uma maioria que

defenda os interesses homogêneos, o que nos remete aos interesses corporativistas (no sentido restrito e negativo do termo) dos grupos.

*A democratização do Estado passa pela democratização geral da sociedade e requer muitas instâncias públicas 'tripartites' (leia-se espaços públicos) que reúnam representantes do governo, dos usuários das diversas classes e setores sociais e de representantes dos trabalhadores do setor público. Trata-se, assim, de possibilitar a explicitação dos diversos interesses para a democratização das alternativas no contexto da ação global não apenas do governo enquanto Estado, mas do governo da sociedade, através da criação de um sistema complexo de consultas e negociações e deliberações coletivas (Lima, 1993).*

8

Através das esferas públicas não-estatais se tecem as relações de solidariedade, de troca de experiências, de articulação para ações conjuntas, de distintos atores que se somam no enfrentamento de problemas que são de interesse comum. Os conselhos são exemplos de construção de esferas públicas não-estatais, de representação dos interesses sociais, que podem contribuir para a democratização das relações do Estado com a sociedade.

No atual processo de consolidação democrática no Brasil, os sindicatos e os partidos políticos não são mais os únicos canais de representação dos interesses. Os partidos e os sindicatos não são tidos como formas eficazes e suficientes de encaminhamento das demandas: a estrutura burocratizada; a distância entre as bases e os filiados; a falta de propostas inovadoras; a resistência à mudança e a falta de um projeto para o país criam um clima de descrença generalizada. Além do mais, o fato de passar tantos anos sob a repressão do corporativismo de Estado e da ditadura militar, criou no seio da sociedade uma explosão de demanda por participação.

Levando-se em conta os critérios de qualidade política, podemos levantar alguns riscos dos processos participativos: a) são paliativos, e podem funcionar como recurso de legitimação ideológica quando propostos pelo Estado e pelas oligarquias; b) são efêmeros, pois dificilmente duram além de um determinado tempo, que geralmente coincidem com a presença de certas lideranças; c) são demorados, pois, criar uma comunidade participativa mexe com dimensões qualitativas, com a dignidade das pessoas, com a expectativa de realização histórica, com a identidade cultural, com ideologias e crenças; d) são suspeitos, pois pode aparecer, por um lado, como captura por parte do Estado, e por outro, como contestador da ordem estabelecida (Demo, 1996).

Existem também obstáculos que podem ser de ordem política e material, como: a) o *democratismo*, com a exacerbação participativa em detrimento da produção; b) o

*centralismo*, invertendo o fluxo participativo; c) os *populismos*, pois, por mais que a mobilização popular tenha se incrementado e faça parte da cena política, está longe da situação de democracia com base no controle popular; d) os *purismos*, com a exigência extrema de qualidade política, de tal sorte que se torna impossível se trabalhar na prática; e) os *assistencialismos*, porque visam desmobilizar os movimentos populares e reproduzir controles sociais (Demo, 1996).

*Definindo participação como processo de conquista da autopromoção, a auto-sustentação é parceira indispensável, porque coloca o suporte material contra o assistencialismo. É preciso reconhecer que a maioria das associações não cuida desta parte, no que desenvolvem facilmente atitude vicária diante do Estado principalmente. Podem chegar ao extremo de imaginar a fantasia de que no Estado existe uma conta infinita, da qual se saca o que se quer, quando se quer e como se quer. Tudo se recebe de graça, com alguma pressão política (Demo, 1996).*

O problema mais difícil a ser enfrentado pelo processo de gestão participativa no Brasil é o da desigualdade abissal que caracteriza a estrutura social do país, com todas as implicações que isso pode vir a ter numa negociação. A palavra de ordem na gestão da coisa pública passou a ser a negociação, e no caso específico do Brasil, a participação.

Excluídos historicamente do processo de elaboração e de implementação das políticas públicas, os trabalhadores, e a sociedade civil de um modo geral, viraram uma página importante da história política do país: a partir dos anos 1980, os interlocutores sociais passaram a ser incorporados – primeiro, informalmente e, em seguida, institucionalmente – ao processo de elaboração e de decisão política. Portanto, hoje, no Brasil, o que se trata é de organizar a sociedade na busca de uma melhor qualidade de vida. É claro que esse processo é cheio de imperfeições, mas, não exclui, em definitivo, a afirmação de diferentes ideologias.

O processo de participação pode ser um meio de dar mais agilidade para as mudanças sociais no Brasil; a participação surge como elemento transformador. As pessoas se envolvem na discussão dos interesses que afetam diretamente a vida dos cidadãos de diferentes comunidades, e começam a questionar e pressionar os políticos para que atendam aos seus interesses. Num país onde a maioria da população vive excluída do ponto de vista econômico e social, esse processo tem um impacto enorme. Porém, os meios para realizar políticas participativas ainda são muito precários, pois, o conservadorismo dos políticos é muito forte; a falta de pessoal qualificado para defender os interesses das comunidades é grande; os interesses corporativos dos grupos tendem a

se sobrepõem aos interesses gerais da comunidade como um todo; e o clientelismo e o particularismo continuam muito arraigados no sistema político local.

Algumas experiências de gestão democrática participativa apontam para uma nova forma de poder, que tende a afirmar o caráter *híbrido* da democracia no Brasil (Silva, 1999); a consolidação da democracia representativa e afirmação da democracia participativa.

#### Democratizando a gestão pública municipal

Historicamente, existe um modelo de gestão pública no Brasil que é centralizador, baseado no legalismo das prerrogativas do poder Executivo, e que é marcado pela prática política autoritária, clientelista e patrimonialista. Para substituir esse modelo tradicional, recorre-se a uma alternativa de *modelo descentralizado* (Melo, 1996, 2002; Dowbor, 1998; Silva 2004), que não deixa de ter o amparo legal, mas que tem como diferencial, no plano municipal, a superação da formalidade burocrática, de acordo com a realidade concreta da comunidade.

O novo modelo de gestão do Estado depende de uma administração pública democrática e flexível, onde as decisões são descentralizadas numa dinâmica participativa, com a promoção da intersectorialidade; esse processo é fundamental para legitimar a responsabilidade dos municípios na solução dos problemas estruturais que dizem respeito aos serviços públicos essenciais. No novo cenário que se desenha, os municípios assumem uma importância cada vez maior; as cidades assumem um papel central na sociedade, e a construção da capacidade de governo local tornou-se fundamental. Nesse sentido, a municipalização tanto da formulação, quanto da implementação de alguns serviços sociais universais significou para além de novos arranjos institucionais, também traduziu o processo de “envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais”. (Souza, 2004: 38)

Os municípios assumem a responsabilidade de uma realidade explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, tendo que dar respostas para problemas de infra-estrutura, políticas sociais e programas de geração de emprego e renda. Nesse contexto, o *empoderamento* (Friedman *apud* Dowbor, 1998) permite que o governo local possa ser gerido de forma mais flexível, estabelecendo mecanismos de comunicação mais ágeis com a população.

Para evitar que o poder local – enquanto relação entre a sociedade civil organizada e o poder municipal – se transforme num reforço do patrimonialismo e do clientelismo, torna-se necessário que haja uma mudança significativa na cultura político-administrativa centralizadora, que caracteriza o modelo de gestão tradicional. No entanto, é importante evitar que a descentralização provoque uma falta de coordenação, e é para isso que se cria uma dinâmica participativa; com mecanismos simplificados e diretos envolvendo a sociedade civil organizada do município, empresários, sindicatos, associações comunitárias, e a população de um modo geral, negociam e criam mecanismos de controle social da coisa pública, através de comitês, comissões, orçamentos participativos, e conselhos setoriais.

O poder municipal tem o papel de indutor do processo de participação social; no entanto, as mudanças não podem ser operadas apenas na esfera governamental e administrativa. É preciso levar em consideração que existe uma mudança social que redefine o papel do cidadão, que deixa de ser apenas um eleitor para ser um interlocutor ativo no processo de gestão das políticas públicas.

#### Democratizando a sociedade

A construção da cidadania está associada à possibilidade de participação ativa da sociedade civil organizada no processo de transformação social. A sociedade vem se modificando muito rapidamente tornando-se cada vez mais complexa, com formas distintas de sociabilidade.

A sociedade brasileira se constituiu ao revés do imaginário igualitário e nem mesmo chegou a garantir o princípio básico de equivalência jurídica que a noção de sociedade supõe (Telles, 1994). Isso representa uma dificuldade importante, mas não pode ser considerado um entrave para o estabelecimento de novas práticas e relações sociais na gestão das políticas públicas.

O que está em questão é a possibilidade de se construir uma nova noção de bem público e de responsabilidade pública que tenham como parâmetro a garantia dos direitos básicos de toda a população. O que está em jogo é uma *nova contratualidade* que se construa com base na equidade e na participação popular descentralizada e pluralizada (Habermas *apud* Telles, 1994).

O conceito de cidadania é compreendido aqui como estratégia política para a construção democrática, com um nexos constitutivo entre as dimensões da cultura e da

política (Dagnino, 1994). A construção da cidadania aponta para a construção e a difusão de uma cultura democrática da participação.

O autoritarismo dominante na história do país engendrou uma cultura autoritária de exclusão que reproduz a desigualdade social. A eliminação do *autoritarismo social* (Telles, 1994) é fundamental para democratizar a sociedade brasileira, numa concepção de democracia que transcende o nível institucional e formal. Portanto, mais que um regime democrático, é preciso construir uma sociedade democrática que elimine a hierarquização das relações sociais, que reproduzem a exclusão. Além disso, é preciso ter em mente que qualquer projeto de democratização das relações do Estado com a sociedade passa, necessariamente, pela democratização do próprio Estado, e pela superação do *modelo tecnoburocrático* de administração pública por um modelo *tecnodemocrático*, ou *tecnopolítico* (Silva, 2008).

As práticas políticas onde os setores populares têm participação efetiva na gestão das políticas públicas, como nos conselhos gestores, apontam para uma nova fase dos movimentos sociais, representada pelo reforço e adequação à institucionalidade democrática, que revela uma mudança qualitativa fundamental. Esse tipo de processo contribui para a criação de um espaço público onde os interesses comuns e particulares podem ser discutidos.

O espaço público é o ambiente onde os conflitos se manifestam, e o *locus* de construção da base de legitimidade de todo governo democrático e popular. No entanto, não se pode esquecer que em alguns casos esses espaços públicos podem ser instituídos pelo Estado com intenções auto-legitimadoras, e como instrumento de cooptação dos movimentos sociais.

O fato de haver uma intervenção social, por si só, não assegura a democratização do processo, sobretudo no que diz respeito à cidadania enquanto estratégia política de transformação social. A vontade política e a metodologia adotada, na relação do Estado com a sociedade, são variáveis intervenientes fundamentais para a democratização efetiva do processo de gestão das políticas públicas, e para o exercício da cidadania. Assim como a mudança não é sinônimo de inovação, a participação não é garantia de democratização.

#### O eixo comunitário de intervenção

A inovação paradigmática do processo participativo de intervenção social é definida pela passagem de uma relação do Estado com a sociedade baseada numa

estrutura vertical de autoridade, para uma estrutura de redes interativas horizontais. Esse processo tem maior possibilidade de desenvolvimento no plano local, mais especificamente nas cidades, onde a comunidade tem uma maior proximidade com os gestores, sobretudo nos conselhos gestores. No entanto, somente uma pesquisa aprofundada sobre a organização e a prática de cada conselho municipal pode permitir observar os limites e possibilidades de mudanças, e transformações concretas nas relações do Estado com a sociedade, no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

O eixo comunitário de organização social (Putman, 1996) marca o desenvolvimento de uma sociedade governada por representantes eleitos pelo sufrágio universal, e comprometidos com a implantação de um sistema no qual o cidadão adquire um peso muito mais importante na gestão da coisa pública. Essa participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas reforça o papel do Estado. Este último não está dissociado da sociedade, e tem que estar sintonizado com as mudanças.

#### O papel do gestor público

O Estado tem um potencial transformador, pois ele ocupa uma posição estratégica. A crise do modelo de administração pública tecnocrática é resultado da impulsão de novas forças no espaço político da sociedade. As reformas do setor público representam uma mudança social de grande alcance, daí a necessidade de se desenvolver um novo modelo de gestão pública, que contenha legitimidade das decisões, descentralização administrativa, e avaliação (Teixeira, 1994).

O gestor investe na promoção de um ambiente democrático, com transparência, para que seja construída uma cidadania ativa e envolvida pelas questões públicas. Neste sentido, o gestor promove a criação de espaços públicos não-estatais de participação social para construir políticas públicas legitimadas pela população. De um lado, o gestor precisa provocar o interesse da sociedade pela coisa pública; de outro lado, a sociedade civil organizada precisa encontrar no gestor público alguém que tenha uma postura favorável e aberta à participação social, que esteja disposto a prestar informação, e que não tenha medo de ser cobrado, monitorado, fiscalizado e criticado.

A legitimidade passa a ser a base das relações democráticas, e todas as decisões passam a ser legitimadas não somente no plano institucional, através dos organismos representativos como os conselhos, mas também no plano informal, comunitário; a legitimação se dá através da consulta e do voto. No entanto, a participação só pode ser

assegurada se houver a difusão da informação, e da adoção de sistemas de decisão do tipo assembleias, transparentes, e autônomos.

O processo de participação pode tornar cada vez mais transparente e sistemático os mecanismos de decisão, abrindo espaço na estrutura da administração para fortalecer o sistema governamental e administrativo, e ao mesmo tempo fomentar uma mudança na cultura política da sociedade no que diz respeito ao papel do Estado e da própria sociedade. O estabelecimento de novas práticas democráticas de participação e decisão contribui para mudar a cultura política local.

A sociedade brasileira sempre teve muito medo do Estado porque sempre foi muito reprimida. A curta história democrática brasileira ainda tem que avançar muito para conseguir eliminar os resquícios autoritários que fazem parte da nossa cultura de um modo geral.

#### Considerações Finais

O poder local, historicamente caracterizado pelo poder das famílias e oligarquias que se alternaram no poder, em detrimento dos grupos sociais organizados fora da esfera do poder político institucionalizado, passa a ser compreendido como o exercício do poder nas instâncias que vão além das instituições formais de representação do sistema político (Dowbor, 1998). O foco do poder local está na importância da participação social nos processos de construção da democracia, e na elaboração, implementação, e fiscalização das políticas públicas.

Os conselhos são a expressão desse novo conceito de poder local, pois, atuam como novos instrumentos de representação e participação social, dotados de potencial de transformação política (Gohn, 2004; Junior, Ribeiro, Azevedo, 2004); os conselhos podem imprimir um novo formato às políticas públicas, através da construção de uma nova institucionalidade, e de uma relação democrática entre o Estado e a sociedade. Os conselhos são esferas públicas não-estatais deliberativas, parceiras do poder Executivo no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, e atuam enquanto controle social sobre o Estado.

Dentre as principais inovações dos conselhos, pode-se destacar a possibilidade de reordenação das políticas públicas na direção da governança democrática, e a instauração de um regime de ação política de novo tipo, com uma maior inteiração entre o governo e a sociedade (Gohn, 2004). Isso contribui para consolidar a legitimidade democrática das políticas públicas do governo municipal.

A Constituição de 1988 assegura a existência dos conselhos gestores e a participação social e, a partir dos anos 1990, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual, e municipal). Mas, antes de ser uma exigência institucional, os conselhos são resultantes de lutas e demandas populares, e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país.

Os conselhos funcionam como mecanismos de mediação na relação do Estado com a sociedade, e como instrumentos de expressão, representação e participação da população, para o exercício da democracia participativa; os conselhos se inserem na esfera pública por força de lei, como órgãos públicos não-estatais vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Na ação política, os conselhos funcionam como espaço público não-estatal de articulação dos interesses da sociedade civil organizada, estabelecendo uma participação efetiva através da interlocução com o poder municipal, no processo de elaboração e de implementação das políticas públicas.

A composição dos conselhos depende da sua característica ou setor de atuação. Geralmente, os conselhos são compostos por representantes do poder público, e representantes da sociedade civil organizada, de forma paritária.

Desde 1996, para o recebimento de recursos nas áreas sociais, os municípios são obrigados a criar os seus conselhos municipais nas áreas de educação, assistência social e saúde. Nas leis federais, as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, emprego, criança e adolescente. Na esfera municipal têm sido criados outros tipos ligados à política urbana, política agrícola, cultura, raça, gênero, portadores de deficiência, idosos, meio ambiente, e outros.

A lei federal preconiza o caráter deliberativo, e os constitui como novos atores e paritários. Apesar disso, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública.

A sociedade conseguiu muitos avanços no campo da democratização das suas relações com o Estado, através de políticas públicas e estruturas administrativas inovadoras, que preconizam o protagonismo social. Como os conselhos podem ser considerados o que há de mais inovador em termos de construção de políticas participativas, é fundamental compreender se os governos locais estão trabalhando em

parceria com os mesmos numa perspectiva de participação popular efetiva – de empoderamento, controle social, e de fortalecimento do poder local –, ou, ao contrário, se os conselhos são capturados pelo Executivo municipal para se tornarem meramente formais e figurativos, ou ‘conselhos de pasta’.

#### Referência Bibliográfica

**Albuquerque**, Maria do Carmo. “Participação cidadã nas políticas públicas”. In: **Hermans**, Klaus (org.). *Participação cidadã. Novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, pp. 15-60.

**Alves**, Márcio Moreira. *A força do povo. Democracia participativa em Lages*. SP: Brasiliense, 1988.

**Arretche**, Marta T.S., “Tendências no estudo sobre avaliação”. In: **Rico**, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora, 2001, pp. 29-39.

**Azevedo**, Sergio de, **Fernandes**, Rodrigo Barroso (orgs.). *Orçamento Participativo. Construindo a democracia*. RJ: Revan, 2005.

**Azevedo**, Sergio de. Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos. RJ: FASE/ Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo, 2003, pp.27-28.

**Benevides**, Maria Vitória de Mesquita. *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. SP: Editora Ática, 1996.

**Borba**, Julian, **Lüchmann**, Lígia Helena (orgs.). *Orçamento Participativo. Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

**Caccia Bava**, Silvio. “Dilemas da gestão democrática”. In: **Valladares**, Licia & **Coelho**, Magda Prates (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. RJ: Civilização Brasileira, 1995, pp. 161-190.

**Calderón**, Adolfo Inácio. *Democracia local e participação popular*. SP: Cortez, 2000.

**Cano**, Ignácio. *Introdução à avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

**Caulliraux**, Heitor e **Yuki**, Mauro (orgs.). *Gestão Pública e Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lucerna, 2004, pp. 19-28.

**Cohn**, Amélia. “Os governos municipais e as políticas sociais”. In: **Soares**, José Arlindo e **Caccia-Bava**, Silvio (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. SP, Cortez, 1998, pp. 143-192.

- Dagnino**, Evelina (org.). *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- Dagnino**, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: **Dagnino**, Evelina (org.). *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, pp. 103-115.
- Dagnino**, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- Dahl**, Robert. *Um prefácio à Teoria Democrática*. RJ: Zahar, 1989.
- Demo**, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas, Editora Autores Associados, 1995.
- Demo**, Pedro. *Participação é conquista*. SP: Cortez, 1996.
- Diniz**, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, 1985-1995*. RJ: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- Dowbor**, Ladislau. *A reprodução social; propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1998.
- Dowbor**, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- Fachin**, Roberto e **Chanlat**, Alain (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre-RS: UFRGS, 1998.
- Farah**, Marta Ferreira dos Santos. “Inovação e governo local no Brasil contemporâneo”. In: **Jacobi**, Pedro e **Pinho**, José Antônio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública*. RJ: Editora FGV, 2006, pp. 41-75.
- Faria**, Regina M.. “Avaliação de programas sociais – evoluções e tendências”. In: **Rico**, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, São Paulo: Cortez Editora, 2001, pp. 41-49.
- Farah**, Marta Ferreira Santos & **Barbosa**, Hélio Batista (orgs.). *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- Farah**, Marta Ferreira Santos. “Inovação e governo local no Brasil contemporâneo”. In: **Jacobi**, Pedro, **Pinho**, Antonio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 41-75.
- Farias**, Pedro César Lima de, **Ribeiro**, Sheila Maria Reis. “Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil”. Brasília: *Revista do Serviço Público*; Fundação Escola Nacional de Administração Pública, ano 53, nº 1, jan.-março 2002, pp. 77-92.
- Fedozzi**, Luciano. *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre-RS: Tomo Editorial, RJ: UFRJ/IPPUR, 3ª Edição, 2001.

- Fleury**, Sonia, “Políticas públicas e democratização do poder local”. In: **Vergara**, Sylvia Constant e **Corrêa**, Vera Lúcia de Almeida (orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp. 91-115.
- Forester**, John. *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Massachusetts/London, England: The Massachusetts Institute of Technology Press, 2000.
- Frey**, Klaus. “Crise do Estado e estilos de gestão municipal”. SP: *Lua Nova*, n° 37, 1996, pp. 107-138.
- Fuks**, M., **Perissinotto**, R., “Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba”. SP: RBCS, v.21, n° 60, 2006, pp.67-81.
- Genro**, Tarso e **Souza**, Ubiratan de. *Orçamento participativo; a experiência de Porto Alegre*. SP: Ed. Fundação Persen Abramo, 1997.
- Genro**, Tarso e outros. *Desafios do governo local. O modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- Gohn**, Maria Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. SP: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_, Maria da Glória. “Os Conselhos Municipais e a Gestão Urbana”. In: **Júnior**, Orlando Alves dos Santos, **Ribeiro**, Luiz César de Queiroz, **Azevedo**, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e poder local*. RJ: Revan, Fase, 2004, pp. 57-93.
- Gutman**, Amy. “A desarmonia da democracia”. São Paulo: *Lua Nova*, n° 36, 1995, pp. 5-37.
- Hirst**, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. RJ, Jorge Zahar Editor, 1992.
- Jacobi**, Pedro, **Pinho**, Antonio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006
- Jannuzzi**, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas-SP: Editora Alínea, 2003.
- Júnior**, Orlando Alves dos Santos, **Ribeiro**, Luiz César Queiroz & **Azevedo**, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- Júnior**, Orlando Alves dos Santos, **Ribeiro**, Luiz César de Queiroz, **Azevedo**. “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil”. In: **Júnior**, Orlando Alves dos Santos, **Ribeiro**, Luiz César de Queiroz, **Azevedo**, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e poder local*. RJ: Revan, Fase, 2004, pp. 11-56.
- Klering**, Luis Roque & **Andrade**, Jacqueline Amantino de. “Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática”. In: **Jacobi**, Pedro,

**Pinho**, Antonio (orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 77-97.

**Keinert**, Tania Margarete Mezzomo. *Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Annablume / Fapesp, 2007.

**Lamounier**, Bolívar. “Estrutura institucional e governabilidade nos anos 90”. SP: *IDESP*, n°38, 1991, 21p.

**Laranjeira**, Sônia M. G.. “Gestão pública e participação a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre”. SP: *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n° 3, 1996. pp.129-137.

**Lander**, Edgardo. “Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal”. In: **Pereira**, Luiz Carlos Bresser e **Grau**, Nuria Cunill (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 453-490.

**Lima**, Gilson. *Uma aventura Responsável: novos desafios das administrações populares*. Porto Alegre-RS: Sagra-DC Luzzatto Ed., 1993, citado por **Silvio Caccia Bava**, 1995, op. cit., p.180.

**Marquetti**, Adalmir, **Campos**, Geraldo Adriano de, **Pires**, Roberto (orgs.). *Democracia participativa e redistribuição. Análise de experiências de orçamento participativo*. SP: Xamã, 2008.

**Matias-Pereira**, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2008.

**Melo**, Marcus A. B. C. de. “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”. In: **Valladares**, Licia e **Coelho**, Magda Prates (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, pp. 23-48.

\_\_\_\_\_, Marcus André B. C. de. “Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização”. In: **Melo**, Norma Lacerda e **Leal**, Suely Ribeiro (orgs.). *Relação público-privado: do local ao global*. Recife-PE: Ed. Universitária, 1996, pp. 15-41.

\_\_\_\_\_, Marcus André B. C. de. “As sete vidas da agenda pública brasileira”, in: **Rico**, Elizabeth Melo (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, São Paulo: Cortez Editora, 2001, pp. 11-28.

\_\_\_\_\_, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*. RJ: Revan, 2002.

**Moisés**, José Alvaro. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. SP: Ática, 1995.

- Nogueira**, Marco Aurélio. *As possibilidades da política; idéias para a reforma democrática do Estado*. RJ: Paz e Terra, 1998.
- O'Donnell**, Guillermo. "Democracia delegativa?" São Paulo: *Novos Estudos CEBRAP*, n° 31, 1991, pp. 25-40.
- \_\_\_\_\_, Guillermo. "Uma outra institucionalização". São Paulo: *Lua Nova*, n° 37, pp. 5-31.
- Oliveira**, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). *Política e Contemporaneidade no Brasil*. Bagaço: Recife, 1997.
- Pateman**, Carole, *Participação e Teoria democrática*. SP/RJ: Graal/Paz e Terra, 1992.
- Paula**, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- Pires**, Valdemir. *Orçamento participativo. O que é, para que serve, como se faz*. SP: Editora Manole Ltda, 2001.
- Pereira**, Luiz Carlos Bresser, **Grau**, Nuria Cunill (orgs.), *O Público Não-Estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- \_\_\_\_\_, Luiz Carlos Bresser. "Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...". Brasília: *Revista do Serviço Público*; Fundação Escola Nacional de Administração Pública, ano 53, n° 1, jan.-março 2002, pp. 05-26.
- Pollit**, Christopher, **Bouckaert**, Geert. "Avaliando as reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional". Brasília: *Revista do Serviço Público*; Fundação Escola Nacional de Administração Pública, ano 53, n° 3, jul-set 2002, pp. 05-29.
- Putman**, Robert D.. *Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna*. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Ribeiro**, Ana Clara Torres, **Grazia**, Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. RJ: Editora Vozes, 2003.
- Sader**, Eder. "Poder local e participação popular". In: **Avancini**, Sérgio, **Trevas**, Vicente. *Poder local e Constituinte*. SP: EDUC, 1987.
- Sánchez**, Félix. *Orçamento Participativo. Teoria e prática*. SP: Cortez, 2002.
- Sartori**, Giovanni. *A Teoria democrática Revisitada*. SP: Brasiliense, 1994.
- Silva**, Gustavo Tavares da. "Democracia representativa e gestão participativa". In: **Oliveira**, Marcos Aurélio Guedes (org.). *Política e contemporaneidade no Brasil*. Recife-PE: Bargaço, 1997, pp.75-110.

- \_\_\_\_\_, Gustavo Tavares da. *Du corporatisme d'État vers le néo-corporatisme: l'analyse des nouvelles formes d'organisation et de représentation des intérêts au Brésil dans les années 1980*. Villeneuve d'Ascq-França: Presses Universitaires du Septentrion, 1999.
- \_\_\_\_\_, Gustavo Tavares da. "Gestão Pública e Transformação Social no Brasil". In: **Hermans**, Klaus (org.). *Participação Cidadã. Novos Conceitos e Metodologias*. Fortaleza-CE: Expressão Gráfica e Editora, 2004, pp. 61-86.
- \_\_\_\_\_, Gustavo Tavares da. "Políticas Públicas e intersectorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado". São Paulo: EDUC; *Cadernos MetrÓpole*, nº 19, 2008, pp. 81-97.
- Soares**, José Arlindo, **Caccia-Bava**, Silvio (orgs.), *Os desafios da gestão municipal democrática*, São Paulo: Cortez Editora, 1998.
- Sorj**, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. RJ: Zahar, 2001.
- Souza**, Marcelo Lopes de. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. RJ: Bertrand Brasil, 2003.
- \_\_\_\_\_, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- Souza**, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. SP: *São Paulo em Perspectiva*, v 18, nº 2, 2004. pp.27-41.
- Spink**, Peter, **Clemente**, Roberta. *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- Spink**, Peter. "A inovação na perspectiva dos inovadores". In: **Jacobi**, Pedro, **Pinho**, José Antonio (orgs). *Inovação no campo da gestão pública local*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 23-39.
- Teixeira**, Hélio Janny, **Santana**, Solange Maria. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1994.
- Teixeira**, Elenaldo. *O Local e o Global. Limites e desafios da participação cidadã*. SP: Cortez, Recife: EQUIP, Salvador: UFBA, 2001.
- Telles**, Vera da Silva. "Sociedade civil e a construção de espaços públicos". In: **Dagnino**, Evelina (org.). *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, pp. 91-102.
- Tenório**, Fernando Guilherme (coord.). *Gestão social, Metodologia e Casos*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- Vieira**, Lizst. "Cidadania e controle social". In: **Pereira**, Luiz Carlos Bresser, **Grau**, Nuria Cunill (orgs.). *O Público Não-Estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 213-256.

**Vieira**, Liszt. *Cidadania e Globalização*. RJ: Record, 2000.

**Vergara**, Sylvia Constant. “Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal”. In: **Vergara**, Sylvia Constant, **Correia**, Vera Lúcia de Almeida (orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp. 15-37.