

Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza¹; MARTINS, Simone²; LEONEL, Daniele³;
CKAGNAZAROFF, Ivan Beck⁴; OLIVERAS, Ramon Canal⁵

1 Introdução

A partir de 1988, iniciam-se profundas transformações na estrutura político-administrativa brasileira. Com o processo de redemocratização e posteriormente com as propostas de reforma do Estado brasileiro (meados dos anos 1990), novas formas de atuação do Estado e de pensar as políticas públicas começam a emergir.

Dentre as novas diretrizes para a gestão pública, pode-se destacar a criação de organismos de participação popular nas políticas públicas, permitindo que representações sociais tivessem acesso ao governo, demandando por uma busca por equilíbrio entre a eficiência econômica e a participação política (Machado, 2008).

A criação de organismos de participação popular nas políticas públicas foi um meio encontrado para permitir que representações sociais tivessem acesso ao governo, dando início ao processo de maior interação entre o governo e as representações sociais, compartilhando a responsabilidade por tomadas de decisões sobre alguns problemas públicos. Essas transformações seguem a tendência de governança democrática, que, segundo Bevir (2011), é caracterizada pela passagem de um modelo baseado na burocracia e na hierarquia para um modelo que considera o mercado, as redes e o envolvimento do cidadão nas discussões e tomadas de decisões que envolvam políticas públicas. Com as mudanças era esperado mais eficiência na gestão pública e decisões coletivas legítimas, ou seja, o que se buscava era recuperar a vitalidade democrática e melhorar o funcionamento da Administração Pública.

Entretanto, na literatura voltada para compreender a efetividade das instituições participativas o que se nota é que as experiências ditas ou consideradas ou com pretensão de governança democrática sofrem percalços ao longo do seu funcionamento. Por um lado são destacados problemas oriundos das Instituições participativas criados após a Constituição Federal de 1988, que dizem respeito a sua composição (Franco, 2007; Schevisbiski, 2007; Araújo, 2007), a sua atuação uma vez que não espelham as matizes da sociedade civil, a falta de clareza com

¹ Profa. da Universidade Federal de Viçosa – DAD-UFV, email: tainagomide@yahoo.com.br

² Profa. da Universidade Federal de Viçosa – DAD-UFV, email: simone.m@ufv.br.

³ Mestranda em Administração, Universidade Federal de Viçosa, email: Leonel.danielle@gmail.com

⁴ Prof. da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, email: ivanbeck00@gmail.com

⁵ Governo de Barcelona, email: canaloliveras@gmail.com

relação ao papel que deve ser por elas exercidas, conforme Sampaio e Farah (2006), Martins (2015). São problemas que dizem respeito principalmente ao desempenho das Instituições Participativas. Além disso, é identificado que estas instituições têm contribuído de forma bastante modesta para a incorporação de novos atores da sociedade civil nos arranjos de governança e nos processos políticos (Soposati e Lobo, 1992; Abrasco, 1993; Cohn, Elias e Jacobi, 1993; Carvalho, 1995; Andrade, 1998; Viana, 1998; Carneiro, 2002; Avritzer, 2008; Oliveira, 2009; Pires, 2011; Pereira, Lima e Martins, 2013; Lopes, Silva e Martins, 2016).

Por outro lado, se observa no Brasil a falta de abertura na gestão pública para vincular as decisões e deliberações das Instituições Participativas – IPs aos processos políticos que resultam na pouca capacidade por parte destas de influenciar as decisões políticas e administrativas, conforme destaca Sampaio (2006) e Martins (2015).

Considerando o importante papel que deveria ser desempenhado pelas instituições participativas nos processos de governança pública, foram propostas as seguintes questões de pesquisa: Como se configura a participação social em arranjos de governança estabelecidos por governos locais? Quais os desafios da administração pública local na adoção de uma governança participativa?

Para tanto, numa abordagem qualitativa, tendo a entrevista como a principal técnica para a coleta de dados primários. Acredita-se que o trabalho ganha importância pela possibilidade de contemplar as temáticas governança democrática priorizando o olhar dos gestores e funcionários públicos de maneira a permitir elucidar as possibilidades e desafios das formas de aproximação instituídas/vislumbradas entre o governo e a sociedade, que por sua vez pode apresentar questões para futuras investigações.

2 Marco Teórico

Para subsidiar a proposta da presente pesquisa, no marco teórico foi contemplado o tópico principal sobre Governança Participativa. Acredita-se que a governança democrática local necessita mais do que ter mecanismos de governança formais legais, mecanismos ad hoc – comitês/comissões – ou processos de descentralização. Para que ocorra a inserção cidadã nos processos políticos e de gestão, há necessidade de diálogos com espaços participativos estruturados ou processos institucionalizados para escutar a cidadania. Necessita, assim, contribuir para promover a cidadania ativa, dinâmica, com múltiplas formas de expressão democrática.

2.1 Governança Participativa

O conceito de governança tem sido bastante discutido ao longo dos últimos anos no âmbito da gestão pública. Segundo Bevir (2011, p. 103), “quando a palavra governança refere-se à organização e à ação pública, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais”. Tendência na adoção de arranjos de governança rompendo com um modelo burocrático e hierarquizado para contemplar uma multiplicidade de atores governamentais, sociais e políticos num processo de coordenação e de influência mútua (Kooimam e Van Vliet, 1993; Stoker, 1998; Diniz, 1999; Mayntz, 2000; Santos Junior, 2001; Beck, 2009; Bevir, 2011; Speer, 2012).

São notadas na literatura esforços com bases ideológicas distintas que culminam em propostas de modelos de governança gerencial e democrático-participativo. No que se refere ao modelo gerencial, a ênfase recai na eficiência e eficácia. A tecnocracia ganha destaque, assim como a centralidade nas decisões governamentais (Beck, 2009). Em se tratando do modelo democrático-participativo, o destaque está na mudança de relação entre sociedade e o governo e na inserção da sociedade nas decisões políticas (Peters, 2005; Beck, 2009).

Considerando o objetivo do presente estudo, com o qual se busca compreender como a participação social se configura em arranjos de governança estabelecidos por governos locais e também os desafios da administração pública local na adoção de uma governança participativa, optou-se por pautar a discussão sobre o modelo democrático-participativo, considerando a necessidade de propiciar espaços para participação cidadã na ponta.

De forma geral, o que se busca com a governança democrática é fortalecer o governo para que os objetivos sejam alcançados, tornar a gestão mais eficiente e restabelecer a confiança no setor público, recuperar a vitalidade democrática e garantir a legitimidade política, para que se tenha governabilidade (Diniz, 1996; Peters, 2005; Klaus Frey, 2007; Oliveira, 2008; Beck, 2009). Speer (2012), a partir de uma revisão de literatura avalia o potencial da governança participativa para melhorar eficiência, equidade e sustentabilidade da prestação de serviços públicos e a para maior empoderamento e aprofundamento na democracia.

Em se tratando das motivações para as proposições de arranjos de governança participativa, destaques para as falhas observadas nos sistemas convencionais de responsabilização governamental (Banco Mundial, 1997; Speer, 2012), para a crise da democracia representativa e de legitimidade (Diniz, 1996; Subirates, 2001; Castells, 2001; Peters, 2005; Milani, 2008, Bevir, 2010; La Font, 2010); para a onda de reformas e de

descentralização observadas no mundo inteiro, como alternativas ao modelo centralizado e rígido de governo (Diniz, 1999; Castells, 2001), para a mudança de paradigma de uma racionalidade tecnocrática para a deliberativa, retirando do governo a exclusividade para se discutir e decidir sobre as políticas públicas (Schneider, 2005; Inojosa, 1999; Peters, 2005; Bevir, 2011). Ou seja, a governança surge com diferentes visões sobre como trabalhar com participação cidadã ou como democratizar a administração pública.

Ao analisar as produções acadêmicas que abordaram a temática “Governança” nos últimos 20 anos, embora com diferentes ênfases e inúmeras nomenclaturas (governança no setor público, governança pública, governança em rede, rede de governança, governança democrática, boa governança, dentre outras) nota-se uma atenção voltada para as mudanças de paradigmas, de uma racionalidade burocrática para democrática (Peters, 2005; Brugué, 2011; Speer, 2012), de Estado gestor (hierárquico, burocrático, controlador), para o Estado cooperativo (que atua em conjunto com uma rede de parceiros ou colaboradores) (Myntz, 2000; Kisler e Heidemann, 2006; Bevir, 2011, Pires, 2015); de uma sociedade consumidora de políticas públicas para protagonista na construção de projetos coletivos (Muyntz, 2000; Peters, 2005; Schneider, 2005; Milani, 2008; Brugué, 2011). Mudanças que supostamente contribuiriam para tornar os governos mais responsivos e para gerar *accountability* (Speer, 2012) – seja *Accountability* viabilizada com controles internos e externos para minimizar o comportamento oportunista dos burocratas ou *accountability* pensada para incluir a sociedade como principal agente e controlador do governo, fiscal de seus próprios interesses.

As justificativas e motivações para institucionalizar mecanismos participativos na gestão pública normalmente são o fortalecimento e consolidação da democracia, o fomento à cidadania ativa, melhoria decisória, isto porque seria incorporado ao processo político o conhecimento local. Assim, os governos mais abertos são compreendidos como meios para promover valores democráticos (Speer, 2012), alimentando o sonho de transformar sujeito em cidadão (Offe, 2001). Outro argumento chave em defesa da maior participação da sociedade nas deliberações sobre problemas coletivos é a capacidade do exercício do controle da sociedade sobre o governo, de inserção em processos decisórios para aumentar a capacidade de resposta e o fluxo de informações dos cidadãos em direção ao governo.

Para colocar em prática esta proposta de governança participativa, com a inserção da participação cidadã nos processos políticos e administrativos, o que se verificou ao redor do mundo foi a adoção da idéia de governança, relacionada na maioria das vezes com mudanças/iniciativas relacionadas com reforma administrativa e com processos de

democratização da administração pública. O cenário mundial, redes globais, impõe a necessidade de um maior estímulo às formas de governança que adotem a participação cidadã como requisito básico e a adoção de ações que possibilitem a inclusão social nos processos de planejamento e fiscalização da administração pública. Tal adoção de governança refletia uma mudança de paradigma em que as novas formas de governo e de administração pública transitariam de uma racionalidade tecnocrática para uma racionalidade deliberativa (Brugué, 2011), compreendendo que convidar os afetados pelas políticas fosse um bom caminho para responder de maneira mais eficiente às demandas dos cidadãos.

Esteve e continua em pauta, a democratização dos processos políticos e administrativos, a responsabilização e a eficiência dos governos e a necessidade de restabelecer a confiança no setor público (Peters, 2005; Bevir, 2011; Speer, 2012).

Aumentar a eficiência do poder público com um governo mais horizontal e contando com servidores mais motivados, pareciam alternativas para aumentar o grau de confiança e de cooperação e para incrementar a legitimidade (Peters, 2005). Segundo Pires (2015), há um redirecionamento dos arranjos centrais que se apoiavam em estruturas hierárquicas do Estado para arranjos com maior participação de diversos atores e dotados de mecanismos de coordenação.

De maneira geral, os estudos tendem a assumir uma forma mais participativa de democracia quando a associam a governança, introduzindo o debate e o diálogo nos processos de decisão. Trata-se de reforçar as formas de decisão deliberativas para que se obtenham melhores resultados e mais equitativos, com processos políticos transparentes e mais justos (Bever, 2010; Speer, 2012). Como já destacado por Offe (2001, p. 122) as democracias “normalmente funcionarão para servir aos interesses dos segmentos menos privilegiados da população, promovendo direitos positivos ou sociais e, mais geralmente, crescimento, prosperidade e justiça social”. Assim, o que se busca compreender é o quanto a governança se aproxima do cidadão, com formas de gestão inclusivas, proporcionadas por arranjos de descentralização.

No que se refere a descentralização democrática no Brasil, esta é orientada por uma Constituição Cidadã (Constituição Federal de 1988) que reconhece o município como ente federado e, portanto, propõe transformação na forma de governar. Com o municipalismo abrem-se as portas para intensificar formas participativas de gestão e de deliberações coletivas. Além do otimismo, em termos de melhorar as respostas as demandas da sociedade plural considerando a proximidade com os cidadãos, também é destacada por Peters (2005) o

incremento de legitimidade. Como já observado por Castells (2001), ao sinalizar os rumos dos Estados na era da informação, os governos locais e regionais foram idealizados como de maior potencial para se flexibilizarem diante das demandas da coletividade e para negociar com os seus cidadãos.

O processo de descentralização, que no Brasil esteve associado às reformas no setor público e a democratização, tira do governo federal o monopólio sobre o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, voltadas para áreas sociais diversas, uma vez que os governos sub nacionais passam a gozar de autonomia financeira, administrativa e política, havendo, assim, uma difusão de poderes (Beck, 2009). A hierarquia e controles centralizados deram lugar a princípios como de flexibilidade, coordenação, participação cidadã princípios e transparência administrativa para fazer frente à complexidade de relações que passam a se estabelecer entre o global, nacional, regional e o local (Castells, 2001; Beck, 2009). O que permite ir além dos ethos burocráticos.

Nesse sentido, governança local (descentralizada) passa a oferecer aberturas para o cidadão ativo exercer poder e influência dentro de um sistema pluralista para a elaboração de estratégias coletivas e prestação de serviços públicos (Diniz, 1996; Kearns, 1995; Bevir, 2011).

Entretanto, a descentralização formatada constitucionalmente demanda capacidade burocrática, demanda recursos para responder as demandas da coletividade, impôs-se o desafio de lidar com um número maior de atores e com as complexidades referentes à articulação, à participação dos cidadãos na tomada de decisão das políticas públicas no local. Embora sejam sinalizadas na literatura considerações positivas, tais como a capacidade e motivação dos funcionários públicos e dos cidadãos, é destacado que até o momento não há evidências sobre os efeitos da governança participativa para melhorar o desempenho do governo e a oferta de serviços públicos (Speer, 2012). Ainda são poucos os estudos que alcançaram apresentar resultados efetivos oriundos das novas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, mas sinalizam para desafios imposto a gestão pública.

O desafio posto está em encontrar um equilíbrio entre preceitos ideológicos antagônicos, mas não excludentes (Muyntz, 2000), como por exemplo o equilíbrio entre a eficiência e a participação social, para não incorrer em paralisia decisória e não incorrer na exclusão social. Em contar com uma população ativa que pode ser mobilizada e incentivada a participar das ações do setor público (Peters, 2005). Em ativar e coordenar atores sociais de tal maneira que intervenções públicas, da sociedade civil e “das organizações privadas,

respondam às necessidades decorrentes do esforço de tratar adequadamente os problemas e fazer uso das oportunidades presentes na sociedade contemporânea” (Beck, 2009, p. 27). Aos desafios a serem superados se soma a necessidade de romper com o ceticismo em relação às capacidades de inserção da sociedade nos processos decisórios.

Kearns (1995), por exemplo, faz uma ressalva em relação à participação dos cidadãos que merece uma reflexão. O autor acredita que os cidadãos ativos tem uma tendência elitista, sendo a classe média alta e os especialistas na área que exercerão a participação, e, conseqüentemente, o controle dentro da gestão pública. Muitas das vezes esses cidadãos que fazem parte de uma elite são nomeados pelo governo ou chamados a participar por força da regulamentação legal. O autor aponta que essa participação elitista pode levar a uma forma paternalista de gestão pública local.

Neshkova (2014) também discute a questão, indicando que normalmente os grupos de interesses ocupam espaços de discussão pública e que, geralmente, os cidadãos mais ativos muitas das vezes representam interesses privados que podem ser diferentes do interesse público em geral.

A opção pela flexibilidade da gestão para incorporar mecanismos de inclusão social nos seus processos políticos e administrativos impõe a gestão pública local a necessidade de instituir formas de coordenação dos vários tipos formais e informais de interação público-privada, principalmente em relação ao papel das redes de políticas.

Embora existam dúvidas sobre a possibilidade de superar sistemas centralizados e autoritários, não se pode negar as contribuições do processo de descentralização para alargar as possibilidades de ampliar e consolidar a democracia no país, incorporar grupos marginalizados nos processos políticos, aumentar o capital social, contribuir para a transparência e responsabilização dos gestores públicos, etc. Peters (2005, p. 586), por exemplo, enfatiza as capacidades dos cidadãos em tomar decisão sobre os tipos de serviço público querem receber. Para o autor (ibidem, p. 586), “a lógica subjacente da abordagem da governança é que uma maior participação dos cidadãos resultará em uma melhor qualidade de governar”, uma vez que estimula a participação da sociedade na identificação e proposição de soluções para problemas coletivos e aumenta a confiança dos cidadãos.

Para Peters (2005), a governança é um modelo de condução mais democrática do Estado e da sociedade, uma nova forma de governar que impõe mudanças ao setor público, marcada pelo incremento da cidadania para qualificar a gestão, podendo contribuir para proporcionar a adaptação dos objetivos gerais de uma política aos contextos locais (Sabel,

2004). Como alternativa para melhorar o desenvolvimento, para solucionar problemas de captura da elite e formação de políticas clientelistas (Speer, 2012), diversos mecanismos de participação social foram formatados a partir da Constituição Federal de 1988, tais como Fóruns, Audiências Públicas, Conselhos de Políticas Públicas, Ouvidorias, dentre outros.

Arranjos de governança participativa são complexos e, portanto, desafiadores, mas que, segundo Pires (2015, p. 203) “podem oferecer oportunidade para que uma pluralidade de atores usem seus conhecimentos, criatividade e recursos para a busca de formas novas e melhores de se produzir políticas públicas”.

3 Procedimentos Metodológicos

Nesta seção apresentam-se os principais procedimentos, técnicas e métodos a serem utilizados no processo de realização da pesquisa, que é norteada predominantemente pela abordagem qualitativa. Esse tipo de pesquisa costuma ser direcionada ao longo do seu desenvolvimento. Não busca enumerar dados e sim descrevê-los e explicá-los mediante o contato do pesquisador com o objeto da pesquisa, uma vez que a análise dos fatos pode ser modificada de pesquisador para pesquisador (VIEIRA & ZOUAIN, 2005).

Com a pesquisa busca-se compreender como a participação social se configura em arranjos de governança estabelecidos pelo governo do município de Viçosa e também os desafios da administração pública local na adoção de uma governança participativa.

Viçosa – MG é uma cidade universitária, de porte pequeno, situada no interior de Minas Gerais, escolhida de maneira intencional, considerando a facilidade de acesso aos dados e porque este município é objeto de uma tese que está em desenvolvimento. Vale destacar que o referido município possui uma tradição educadora, conta com uma população predominantemente urbana (92%), sendo cerca de 50% estudantes. Ainda, o município é sede de faculdades privadas e de uma universidade federal. Assim, acredita-se nas possibilidades de geração de capital social no local e uma maior pressão por instituições de formas mais participativas de gestão, o que torna o município um caso interessante a ser estudado.

Entendendo que é o problema que leva a definição do método (ROCHA, 2005), para atingir o objetivo deste estudo, Os dados a serem obtidos na elaboração da pesquisa são de origem secundária e primária. Os secundários obtidos por intermédio da revisão bibliográfica e dos documentos referentes à gestão local, tais como leis, decretos, atas entre outros.

No que se refere à revisão bibliográfica, a construção do estudo contempla a dos principais conteúdos voltados à governança democrática de políticas públicas, para se pensar as suas potencialidades e os seus limites. Gil (2007) argumenta que a principal finalidade da pesquisa bibliográfica é proporcionar aos pesquisadores o contato direto com obras, artigos científicos ou documentos que tratem do tema em estudo: “o mais importante para quem faz opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico.” Sua realização foi constante, mas especialmente dirigida para aprimorar conceitual e metodologicamente a pesquisa proposta.

A análise dos documentos, por sua vez, serviu como técnica auxiliar de pesquisa com o intuito de melhor conhecer o objeto empírico. Dentre as fontes consultadas destacam-se os sites oficiais do governo, leis e decretos, convênios ou contratos, além de outras fontes documentais que permitiram a compreensão da unidade de análise investigada, com potencial de expressar o arranjo de governança local. De acordo com Gil (2007) a pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar.

Já os dados primários foram viabilizados por meio de entrevistas em profundidade, com atores protagonistas na gestão local, que configuram o universo de secretários de governo. As entrevistas, segundo Vergara (2005), é uma técnica qualitativa que explora um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada. O autor define como qualidade dessa abordagem a flexibilidade que permite o informante definir os termos da resposta e ao entrevistador/pesquisador ajustar livremente as perguntas.

Para a análise e a apresentação dos resultados de pesquisa foi utilizada a técnica análise de conteúdo, por meio da utilização do *softwer* QSR. Esta ferramenta é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto. Este processo tem início quando tomamos a decisão sobre a Unidade de Análise. Segundo Bardin (1991), a análise de conteúdo compreende três etapas: 1) pré-análise: seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos; 2) exploração do material: implementação dos procedimentos definidos; 3) tratamento dos dados e interpretação: geração de inferências e dos resultados da investigação, onde as suposições poderão ser confirmadas ou não.

Trabalhou-se com dimensões de análise previamente definidas, sendo: Caracterização do Gestor e Arranjo de Governança. Já as categorias foram identificadas a partir dos relatos e análise documental.

4. Análise dos dados

Para melhor entendimento sobre o arranjo de governança instituído na cidade de Viçosa – MG e o quanto ele é permeável à participação social, as informações foram agrupadas em duas dimensões propostas, sendo: Caracterização do Gestor e Arranjo de Governança. As categorias a serem apresentadas foram construídas a partir da leitura dos relatórios das entrevistas e complementadas com informações documentais, como segue.

4.1 Caracterização do Gestor

Considerando que o arranjo de governança pode estar influenciado pela vontade política, conforme destaca Avritzer (2008) e, portanto, pela formação, vivências e valores do gestor público, as categorias reunidas nesta dimensão de análise têm por objetivo identificar o perfil e a trajetória dos ocupantes dos cargos estratégicos da administração pública estudada (prefeito, chefe de governo e secretários). A partir da análise das entrevistas foram propostas duas categorias: Competência Técnica e Percepção sobre Participação Social.

4.1.1. Competência Técnica

A categoria de análise ‘Competência Técnica’ foi proposta com a finalidade de melhor compreender a formação e a experiência dos gestores públicos entrevistados (secretários de governo) para verificar a sua capacidade administrativa, técnica e política e, ainda, os critérios para nomeação, uma vez que formam o grupo que ocupam cargo de confiança na gestão pública.

Pode-se verificar, a partir das entrevistas realizadas, que a maioria dos gestores públicos não possui formação acadêmica e/ou técnica na área administrada, com exceção de um secretário que é funcionário de carreira da prefeitura municipal. Ou seja, a formação não caracteriza um critério observado para a escolha dos governantes no município estudado.

No que se refere à experiência profissional, metade dos entrevistados relatou que possui uma trajetória política na área em que atuam, sinalizando que houve uma preocupação em selecionar pessoas que dispõem de conhecimento técnico e de experiência profissional para a ocupação dos cargos estratégicos na gestão pública local.

Entretanto, a outra metade dos entrevistados nomeados não possui formação acadêmica, experiência profissional e, tão pouco, conhecimento técnico da área, ficando evidente que para este grupo o fator político foi determinante.

Nos relatos de todos os entrevistados o ponto que mais se destacou foi que a questão política se sobrepõe aos aspectos técnicos para a escolha dos dirigentes. Segundo eles, o processo de nomeação para o cargo de gestor de órgão público envolve troca de favores (barganhas) e a decisão é predominantemente política.

4.1.2. Percepção sobre Participação Social

Com a categoria de análise 'Participação Social' buscou-se compreender como os gestores públicos conceituam a governança democrática, como entendem a participação da sociedade nos processos políticos e qual a percepção deles sobre os benefícios e desafios de incorporação dos processos deliberativos aos arranjos de governança.

A partir das entrevistas, primeiramente identificou-se que os secretários municipais entendem a gestão participativa como sendo aquela em que a decisão, embora centralizada, é compartilhada entre os secretários e os burocratas. Nas colocações dos entrevistados foi ignorado o potencial dos cidadãos em contribuir com sugestões ou críticas sobre os serviços públicos que recebem, o que vai de encontro com as perspectivas da municipalização, com a qual se esperava maior aproximação com o cidadão para melhorar os resultados com a oferta de bens e serviços públicos.

Quando perguntados se e como ocorre a participação social, a maioria deles, com exceção de apenas um secretário, argumentou que a participação social ocorre, pois durante o funcionamento dos setores públicos (secretarias) as portas ficam sempre abertas e, ainda, argumentam que todo cidadão que chega é bem atendido e tem retorno sobre a solicitação realizada. Ou seja, a forma de participação social é associada por eles como uma maneira de prestação de serviço, em que o cidadão é consumidor. Nas falas, em nenhum momento a sociedade foi referenciada como protagonista nos processos políticos e administrativos. Constatou-se de que a administração pública permanece voltada para dentro e que os gestores públicos não assimilam a participação social na perspectiva de incremento da cidadania para se pensar o local, conforme Sabel (2004) destaca como desejado para um modelo de governança mais democrática.

Ainda que observada a falta de afinidade dos gestores com conceitos de governança participativa, os pesquisadores optaram por apresentar o conceito de participação social para

tornar possível compreender a opinião deles sobre os benefícios e desafios da incorporação dos processos deliberativos aos arranjos de governança. A partir de então, foi possível confirmar que o arranjo de governança nas diversas políticas públicas não contempla a participação social e embora existam diversos conselhos de políticas públicas na cidade, as suas deliberações não foram consideradas nas falas dos entrevistados. Em apenas uma fala, foi relatado que o conselho na área da saúde (identificado como o mais ativo na cidade) está inserido, entretanto, na burocracia e não na rede de governança.

De maneira geral, os secretários municipais entendem que as secretarias que eles gerenciam não estão preparadas para instituírem uma gestão participativa e ao apresentarem as justificativas, destacam os principais motivos: a falta de estrutura física e de recursos humanos e financeiros. Segundo eles, nem os servidores públicos nem a sociedade se encontram preparados para colocar em prática e de forma efetiva uma proposta de gestão participativa. No que se refere à sociedade, complementaram dizendo que a falta de preparo dos cidadãos ocorre por estes não conhecerem e não compreenderem as atividades e os processos desempenhados pela gestão pública; por não acreditarem nas ações do poder público, estando os cidadãos frustrados e sem esperança, uma vez que, devido à falta de recursos grande parte de suas demandas não são atendidas. Relataram, ainda, que na maioria das vezes o cidadão demanda questões de interesses individuais, sendo poucas as demandas que contemplam o interesse coletivo. Tais constatações demonstram que permanece o desafio em encontrar um equilíbrio entre preceitos ideológicos aparentemente antagônicos, mas não excludentes, como a participação e a eficiência (Muyntz, 2000).

Ainda que destacadas as dificuldades, tanto por parte da burocracia pública como por parte da sociedade, os entrevistados reconheceram vantagens na adoção de um modelo de gestão participativo. Eles demonstraram acreditar que proporcionaria maior eficácia no processo de reconhecimento das demandas e de resolução dos problemas coletivos. Destacaram, ainda, as possibilidades de melhoria de prestação do serviço público, uma vez que o cidadão estaria acompanhando e cobrando o bom desempenho das ações do poder público. Também que levaria a resultados mais equitativos, com processos políticos mais transparentes e justos, o que também é destacado por Bevir (2010) e Speer (2012).

O que se nota é que embora os gestores sejam capazes de compreender os benefícios que poderão ser gerados com a institucionalização de formas participativas de gestão, não acreditam dispor de recursos necessários ou mesmo de caldo cultural que levaria aos benefícios idealizados para uma governança participativa efetiva.

4.2 Arranjo de Governança

Para melhor compreender o modelo de governança pública instituído, buscou-se primeiramente, entender a gestão a partir de uma livre definição por parte dos entrevistados, propondo uma discussão sobre o tipo de gestão e ao papel por ela desempenhado. Posteriormente, foram propostas variáveis para discussão, consideradas importantes para os arranjos de governança participativa, tais como: autonomia, articulação, tomada de decisão, prestação de contas e transparência, como segue.

4.2.1 Tipo de Gestão

Conforme já destacado ao apresentar a dimensão de análise Arranjo de Governança, com esta categoria buscou-se contemplar o olhar do gestor entrevistado sobre o tipo de governança instituído, a forma como ele a compreende. Pode-se verificar a partir das entrevistas que a maioria dos gestores públicos acredita realizar uma gestão ‘aberta’, considerando que os funcionários têm acesso ao gestor. Trata-se de algo valorizado por eles por possibilitar que os servidores públicos tomem conhecimento de todas as ações da gestão e se envolvam nos processos de tomadas de decisão.

A percepção apresentada é compartilhada por quase todos os entrevistados (90%), com exceção dos que atuam na secretaria de finanças e fazenda que consideram a gestão como sendo hierarquizada e muito burocratizada, o que para eles é necessário considerando o objeto do setor, que naturalmente impõe a manutenção deste tipo de gestão.

A despeito das considerações do secretário de finanças e fazenda, a maioria dos entrevistados define a gestão como participativa, sendo aquela que estabelece um canal de comunicação e toma decisões envolvendo os funcionários da própria burocracia.

De forma complementar os entrevistados admitem que não foram preparados para o cargo assumido e que a gestão (participativa ou hierarquizada e burocratizada) é baseada em ações e não em planejamento, ainda que compreendam o planejamento como necessário.

O que se pode notar é que, no tipo de gestão adotado pelos secretários de governo entrevistados, a concepção de participação social não é tratada. Não foi identificada preocupação, ou até mesmo intenção, em adotar um modelo de gestão que envolva a sociedade, que priorize a inserção social nas discussões ou implementações das políticas públicas.

4.2.2 O Papel do Órgão Público

Para melhor compreender a percepção dos gestores públicos a cerca do tipo de governança instituído, foi solicitado a eles apresentar o seu entendimento sobre o ‘Papel do Órgão Público’ por ele coordenado, o que se converteu em mais uma categoria de análise.

Os entrevistados discorreram com destreza e clareza sobre o papel da secretaria a qual se encontram vinculados, assim como a importância dele para a administração pública local. Exceção apenas para um gestor que embora tenha demonstrado conhecimento sobre a função da sua secretaria não demonstrou compreender a contribuição dela para o contexto geral de desenvolvimento do município.

Ao relatar o papel, os entrevistados também expressaram sobre os desafios de colocá-lo em prática, que passam pela falta de estrutura física adequada; de equipamentos e materiais; de pessoal, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo; e de recursos financeiros.

No que se refere ao espaço físico, em geral concordam que não é adequado para o desenvolvimento do seu trabalho, assim como de sua equipe. Em uma das secretarias de governo a situação ainda é mais agravante, visto que não foram nomeados profissionais aprovados em concurso por falta de espaço físico para recebê-los. Tal fato, além de demonstrar um problema no que diz respeito ao espaço físico, demonstra uma situação crítica de falta de planejamento gerencial, ponto que será discutido nesse estudo em um tópico específico.

Notou-se, ainda, nas falas dos entrevistados, que os equipamentos e máquinas necessários para o desenvolvimento dos trabalhos não são suficientes e os existentes não passam por manutenções, o que reforça problemas com o planejamento gerencial.

Quanto aos recursos humanos, segundo os entrevistados o número de funcionários não é suficiente para o exercício das funções da gestão. Dentre os motivos, convivem com a ausência de quadros devido a deslocamento de servidores para outros locais, sem retorno garantido. Eles também destacaram a falta de capacitação para o corpo funcional existente, que se encontra desmotivado para exercer as atividades para os quais foram contratados.

Mais do que discorrer sobre o papel atribuído aos órgãos coordenados pelos gestores entrevistados, foram destacados desafios para que se possam alcançar os objetivos e para a efetividade das políticas relacionadas.

4.2.3 Autonomia

Com a categoria de análise ‘Autonomia’ busca-se contemplar a compreensão dos gestores sobre a autonomia administrativa, financeira e política do órgão público local estudado, o que poderá contribuir para entender as possibilidades da adoção de uma governança participativa.

Os entrevistados asseguram que possuem autonomia administrativa, as associando com a liberdade para gerenciar as secretárias que comandam, para planejar as ações e para tomar decisões. Entretanto, a maioria relatou que essa autonomia acaba sendo relativa, devido à restrição financeira. Os entrevistados enfatizaram que conhecem a situação orçamentária do município e compreendem a dificuldade do governo local para atender as necessidades específicas de cada secretária.

A restrição financeira ressaltada pelos entrevistados é atribuída ao governo local como um todo e não somente em relação à secretária a qual o entrevistado se encontra vinculado. Eles compreendem a situação como desafiadora, devido ao grau de dependência do município aos repasses do governo federal e estadual, o que, conseqüentemente, resulta em restrição orçamentária, justificando a escassez de recursos humanos como já relatado.

Além disso, segundo os entrevistados, parte significativa dos recursos repassados pelo Estado ou União consta no orçamento como recursos vinculados, deixando pouca margem para atender as demandas das secretarias e da cidade. De tal maneira, a falta de recursos financeiros, a dependência dos repasses governamentais e o engessamento do orçamento impõem restrições para o exercício da autonomia política.

4.2.4 Articulação

Com a proposição da categoria de análise ‘Articulação’ buscou-se compreender a maneira como as relações são mantidas no âmbito do poder executivo ou com outros atores do poder legislativo e de instituições não governamentais, tanto do ponto de vista interno como externo.

Internamente, a interação entre as secretarias do município ocorre de forma satisfatória. Segundo os secretários, essa interação é atribuída ao fato de existir uma secretaria de governo (Superintendência de Governo), hierarquicamente superior às demais, que desempenha o papel de estimular a interação entre todas as secretárias do município e garantir que a articulação entre elas ocorra quando tiverem objetivos e projetos em comum.

Entretanto, segundo os secretários, essa interação observada entre as secretarias não ocorre com os demais entes federativos e com o legislativo. Os entrevistados relataram que as articulações mais frequentes são entre as superintendências regionais e as secretarias de

governo, para repasse de diretrizes para a execução das ações. Assim, admitem que as secretarias locais atuam de forma a executar o que foi direcionado pela superintendência e não de forma propositiva.

O governo estadual e federal aparece como ator político importante nas articulações com o chefe do governo local. De acordo com os entrevistados, trata-se de interação para questões de política, que pode ser um facilitador quando há coincidência de cor partidária ou implicando dificuldades quando se deparam com a situação oposta.

Para os entrevistados, a interação com o poder legislativo local é pequena, sendo realizada a partir de comunicados e solicitações oficiais, ou para prestar algum tipo de esclarecimentos. Foi possível identificar um distanciamento por parte da câmara de vereadores em relação às atividades das secretarias locais. Mesmo quando o assunto é prestação de contas, tema obrigatório que aproxima os diferentes grupos de políticos e executivos, não há aproximação ou articulação entre eles. Nessa relação entre as secretarias locais e o poder legislativo também é possível perceber influência da questão político-partidária, uma vez que os secretários relataram que os vereadores de oposição é que interagem um pouco, ao cobrar determinados serviços, sendo essas cobranças, na maioria das vezes, relacionadas a algum pedido individual, e não representando a comunidade como um todo.

O setor privado também emergiu como ator com o qual as secretarias interagem, mas de forma esporádica. Quando ocorrem, com o intuito de estabelecer parcerias para o desenvolvimento local.

O que se observa na categoria 'Articulações' é que a gestão local não adotou uma forma de governança cooperativa, que atua em conjunto com uma rede de parceiros ou colaboradores, conforme as definições de Myntz (2000), Kisller e Heidemann (2006), Bevir (2011), Pires (2015). Percebe-se a prevalência da racionalidade burocrática.

4.2.5 Tomada de decisão

Com a categoria de análise 'Tomada de decisões' buscou-se compreender como se dá o processo de decisão nas secretarias e na administração pública local, identificando os atores que participam desse processo.

O processo de tomada de decisão relatado pela maioria dos secretários é realizado da seguinte forma, os funcionários e, principalmente, os chefes de sessões que possuem ligação com a questão a ser decidida são ouvidos, fornecem dados e opiniões, porém quem toma a decisão é o secretário. Desta forma, percebe-se que a decisão não é realizada de forma

colegiada, uma vez que não ocorre a discussão com todos os chefes de sessões e demais funcionários das secretarias, a discussão é realizada somente com os funcionários que estão envolvidos diretamente com a questão a ser decidida.

Além dos funcionários das secretarias ligados à questão a ser decidida, alguns atores governamentais influenciam no processo de tomada de decisão de todas as secretarias estudadas, sendo eles a procuradoria jurídica da prefeitura e o superintendente de gestão pública. Este último, quando há questão política a ser decidida.

Outros atores não governamentais foram referenciados pelos entrevistados, tais como os conselhos específicos de cada área, os sindicatos dos professores – no caso específico da secretaria de educação e o ministério público – no caso da secretaria de saúde.

Embora os conselhos tenham sido citados, não foram associados a uma participação efetiva na tomada de decisão, uma vez que os secretários consideraram que a atuação deles é protocolar, não atuando de forma propositiva.

Assim como na categoria ‘Articulações’, notou-se que os processos decisórios sinalizam para uma gestão local fechada em si, no qual não são observadas inovações ou características de uma governança participativa.

4.2.6 Planejamento

Considerando que as decisões políticas passam pelo processo de ‘planejamento’, esta é uma categoria de análise com a qual se buscou compreender como o processo se realiza. A partir das entrevistas realizadas com os secretários municipais, identificou-se que este processo ocorre seguindo uma lógica estabelecida pelo gabinete do prefeito juntamente com o superintendente de gestão pública do município.

A superintendência de gestão pública determina as diretrizes e prioridades que cada secretaria deve seguir, a partir dessas orientações, os secretários devem se organizar para cumpri-las. As secretarias apresentam, então, ao superintendente de governo, as metas e os relatórios de ações quadrimestralmente. Além dessa apresentação de relatórios quadrimestrais, as secretarias são convocadas mensalmente pelo superintendente para uma reunião na qual todos os secretários relatam as ações desempenhas pela sua secretaria, visando maior integração entre as secretarias do município.

Segundo o superintendente, esse formato de planejamento (implementado em 2015) foi criado para coordenar as atuações das secretarias municipais, o que não era feito anteriormente, deixando as secretarias sem direcionamento. O superintendente apresentou

relatos sobre o programa Gestão por Desenvolvimento, com o qual objetivou implementar um formato gerencial para as ações da gestão local, que foi proposto após estudos e reflexões e representa um avanço em termos gerenciais.

A primeira ação do referido programa foi a implementação do plano de metas quadrimestrais, em que é solicitado aos secretários que definam as prioridades, demandas e projetos e que sejam definidas as metas de trabalho das secretarias. Essas metas são submetidas à superintendência, são reavaliadas, readequadas às prioridades do governo e a partir daí defini-se as estratégias de ação. O cumprimento das metas de cada secretaria é avaliado a partir de critérios estabelecidos pela superintendência.

Embora o superintendente destaque como avanço o desenvolvimento do plano de metas das secretarias, que passaram a realizar os planejamentos internos, de acordo com os relatos dos secretários identificou-se que na realidade o planejamento interno das secretarias ainda não ocorre da forma que o governo local espera. Segundo os secretários o que ocorre é o procedimento formal, sendo a formulação de metas realizada individualmente por cada chefe de setor para cumprir uma determinação imposta pelo superintendente e não de forma reflexiva e dialogada.

Além disso, os secretários sinalizam para a ausência das condições para que as metas sejam alcançadas, que não são previstas, dificultando o cumprimento delas. Destacam que as rotinas em suas secretarias são muito intensas e que as ações são voltadas para “apagar incêndios”, o que também dificulta o cumprimento das metas. Sobre essa situação, vale reproduzir a fala de um dos secretários entrevistados.

Aqui o que acontece é apagar incêndio. Não tem como fazer planejamento se está o tempo todo apagando incêndio, o que mais aparece é problemas e reuniões para decidir sobre esses problemas.... a sensação é de um carro desgovernado, descendo morro abaixo e você correndo atrás para segurar, você sempre está correndo atrás.... As demandas chegam de todas as secretarias e órgãos e em cima da hora, o que torna impossível o nosso planejamento.... Então o que tem sido solicitado é que a secretaria tenha uma estrutura compatível com as demandas que chegam diariamente.

Diante desse relato, é possível perceber que, apesar do governo local ter implantado o programa Gestão por Desempenho, ainda faltam condições, que se referem à falta de recursos financeiros, falta de recursos humanos, falta de estrutura física, já discutida em itens anteriores, para que esse programa seja efetivo. O superintendente ainda destaca como desafio o maior envolvimento dos funcionários efetivos no planejamento da secretaria. Segundo o superintendente,

Eles não estão reagindo tão facilmente, pelo fato de já ter enraizado no serviço público a falta de planejamento, o só apagar incêndio, só fazer o feijão com arroz,

você vem trazer uma nova metodologia de trabalho, implantar ferramentas, modificar a forma de organização, ter foco no resultado, parece que está inventando a roda e existem as resistências.

A partir do exposto, é possível perceber que, no que diz respeito ao planejamento, as secretarias ainda precisam desenvolver metodologias para que esse ocorra efetivamente. É importante ressaltar, que os secretários relataram que não tem envolvimento de atores não governamentais e tão pouco da sociedade nas poucas ações de planejamento realizadas nas secretarias, com a exceção do conselho municipal de saúde que participa das ações de elaboração dos planos de metas da secretaria de saúde. O que se percebe novamente é que, os secretários atuam direcionados para ações que visam ‘apagar incêndio’, não possuindo momento de reflexão, e que esse comportamento acaba gerando a falta de envolvimento da sociedade nas poucas ações de planejamento.

4.2.7 Transparência e Prestação de Contas

Nesta categoria buscou-se compreender a partir da percepção dos entrevistados, como ocorre a difusão das ações, de informações, como é estabelecida a comunicação entre os atores governamentais e não governamentais para uma gestão transparente e para que o governo cumpra com a obrigação de prestar contas aos públicos interessados.

Primeiramente buscou-se verificar se a gestão pública local dispõe de um setor de comunicação e de tecnologias que auxiliem na comunicação e difusão de informações de interesse público, inclusive no cumprimento das obrigações legais. O que foi observado, a partir das entrevistas, é a ausência de canais de comunicação e tecnologias.

Os secretários entrevistados relataram que as informações financeiras das secretarias fazem parte do orçamento e da execução orçamentária, e essas informações são geradas automaticamente por sistema e que, por determinação legal, são disponibilizados no site da prefeitura e no portal da transparência. Porém, ressaltaram que não tem acesso a essas informações, pois é a controladoria que gerencia a publicização delas.

As informações referentes às atividades das secretarias também não são publicadas diretamente por cada secretária, pois existe um funcionário da prefeitura responsável por divulgar as ações de todas as secretarias no site da prefeitura. Ocorre que, por ser apenas um funcionário, as informações das secretarias disponibilizadas no site da prefeitura não são completas e atualizadas.

Dessa forma, percebe-se que os secretários não dispõem de condições para uma comunicação eficiente. Eles encontram problemas para levar aos públicos interessados as

informações da sua secretaria. Também não se nota que esta seja uma ‘preocupação’, talvez pela falta de estrutura das secretarias, uma vez que estas, segundo os entrevistados, estão sobrecarregadas com as atividades rotineiras.

5. Considerações Preliminares

Levando em conta que com este estudo buscou-se compreender como a participação social se configura em termos práticos, nos arranjos de governança instituídos nos governos locais, especificamente em Viçosa – MG, tem-se a considerar que não é possível dizer que existe uma governança participativa instituída neste município. O fato se torna preocupante quando observados os desafios para instituí-la, tais como a falta de preparo dos políticos e burocratas para lidar uma forma de gestão aberta e agregadora, além da falta de recursos de toda a natureza.

Em termos da falta de preparo das pessoas chaves envolvidas na instituição de modelos de governança participativa – políticos e burocratas –, o que se nota é a ausência de compreensão delas sobre o conceito de participação social e a dificuldade de se pensar a gestão numa perspectiva mais abrangente. Destaca-se que a participação social tem sido compreendida pelos gestores como a participação dos burocratas nos processos decisórios, reduzindo as possibilidades de discussões políticas para dentro da própria gestão pública. Ou seja, o pensamento dos gestores locais impõe o risco da perpetuação de um modelo de gestão fechada, burocratizada, hierarquizada e pouco participativa e democrática.

Além do desafio que está associado aos valores e formação dos gestores, outros se cominam como a falta de recursos de toda a natureza. Em termos de recursos humanos, a falta de funcionários nas diversas áreas de atuação tem gerado sobrecarga de trabalho e desmotivação, o que, conseqüentemente, se converte em resistência a qualquer tipo de modificação na forma de desempenhar as atividades e, principalmente, na incorporação de novos atores nos processos de formulação e implementação das políticas.

No que se refere aos recursos financeiros, a restrição orçamentária deixa o governo local numa situação de dependência em relação aos governos estadual e federal e com pouca margem para atender as demandas da comunidade e formular políticas públicas adequadas a realidade local. Tem-se o reconhecimento de que o processo de descentralização política e administrativa é inviabilizado pela falta de autonomia financeira, o que contribui para inibir formas de governos mais participativas.

Nota-se que o governo local analisado tem dificuldades em se aproximar e garantir canais efetivos de comunicação com a sociedade e ainda não dispõe de um projeto para incluir a participação social nos processos políticos e administrativos.

Conclui-se que o governo local mantém-se com a exclusividade para discutir e colocar em prática os projetos políticos e que embora sejam sinalizados problemas de falta de confiança da sociedade em relação ao poder público, a governança participativa até o momento não foi pensada como alternativa para enfrentar os desafios, para estabelecer mecanismos de cooperação e restabelecer a confiança no setor público.

Referências Bibliográficas

Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Allebrandt, S. L. (2003). *Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa*. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Administração. Atibaia.

AVRITZER, Leonardo. (2008) *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64.

Avritzer, Leonardo. (2009). *Sociedade Civil e participação no Brasil democrático*. In: AVRITZER, Leonardo (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, p. 27-54.

Avritzer, L., Navarro, Z (eds.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora. 335 pp.

Beck, I. C. (2009). *Reflexões sobre Estratégias de Governança Local*. Revista Eletrônica Gestão e Sociedade, v. 3, n. 5.

Bevir, M. *Governance as theory, practice and dilemma*. In: Bevir M. (ed). *The Sage Handbook of Governance*. Sage, London, pp. 1-16.

Bevir, M. (2011). *Governança Democrática: Uma genealogia*. Revista Sociologia Política. Curitiba, v. 19, n. 39, pps. 103-114, jun. 2.

Bueno, W. S. & Merhy, E. E. (1997). *Os Equívocos da NOB 96: Uma Proposta em Sintonia com os Projetos Neoliberalizantes? Conferência Nacional de Saúde Online. Temas para Debate II – Descentralização da Gestão da Saúde. 10 Maio 2002* <<http://www.datasus.gov.br/cns/temas/NOB96/NOB96crit.htm>>.

Carneiro, C. B. (2002). *Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização*. Revista de Administração Pública, n. 36, v. 2, Rio de Janeiro.

- Carvalho, José Murilo de. (1987). Os Bestializados. São Paulo: Cia. das Letras.
- Carvalho, A. I. (1995). Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Ibm/Fasae.
- Carvalho, M. do C. A. (1998). Conselhos: O que são e para que servem. Instituto Polis.
- Carvalho, J.; Castro, R.; Rego, V. e Massoquette, B. (1999). Conselhos Municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Administração. Foz do Iguaçu.
- Coelho, V.S.P. e Nobre, M. (2004). Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 368p.
- Constituição/1988 (2000). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Cunha, E. S. M.; Pinheiro, M. M. B. (2009). Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In Avritzer, L. (Org.) Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, p. 142-156.
- Dagnino, Evelina. (1994). Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.
- Evans, M. (2013). Participação Social: Lições aprendidas na Europa. Org. Antero, S.A., Salgado, V.A.B. Participação Social: Textos para Discussão. Editora IABS, Brasília, DF, Brasil, p. 7-116.
- Genro, Tarso. (1995). A Utopia Possível. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora.
- Gohn, Maria da Glória. (2001). Conselhos gestores e participação política. São Paulo: Cortez.
- _____. (2003). Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. 2. ed. São Paulo: Cortez (Coleção questões da nossa época; v.84).
- _____. (2007). Conselhos gestores e participação sociopolítica - Coleção questões da nossa época; v.84. 3ªed. São Paulo, Cortez.
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). Pesquisas de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Rio de Janeiro.
- Brasil. Ministério da Saúde. Resolução nº 453. (2012). Conselho Nacional de Saúde. Brasília – DF, 2003. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2012/12_jun_resolucao453.html. Acesso em: 14 de junho de 2013.
- _____. Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8142.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2012.
- _____. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8080.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2012.
- Kearns, A. Active Citizenship and local governance: political and geographical dimensions. Political Geography. Vol. 4, n. 2, PPS. 155-175. 1995.

Klaus Frey. (2007). *Governança Urbana e Participação Pública*.

Marques, R. M.; Mendes, A. (2002). A política de incentivos do Ministério da Saúde para a atenção básica: uma ameaça à autonomia dos gestores municipais e ao princípio da integralidade? *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 18(Suplemento):163-171.

Mayntz, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance' ". *Instituciones y Desarrollo.*, 7, pp. 35-52. En: <http://www.iigov/revista/revista7/docs/mayntz.htm>.

Neshkova, M. I. (2014). Does Agency Autonomy Fosters Public Participation?. *Public Administration Review*. V. 74, Iss. 1, pps. 64-74.

O'Donnell, Guilherme. (1976). Sobre o corporativismo e a nação do Estado. *Cadernos DCP*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da UFMG.

Oliveira, V. C. S. de. (2009). *Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras – MG*. 2009. 303 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Lavras, Lavras.

Paes de Paula, A. P.; Maranhão, C. M. S. de A.; Barreto, R. de O.; Klechen, C. F. (2010). A Tradição e a Autonomia dos Estudos Organizacionais Críticos no Brasil. *ERA*, São Paulo, v. 50, n.1, jan./mar. 2010, p. 010-023.

Parés, M; Pomeroy, M.; Díaz, L. (2007): *Observando las democracias participativas locales*, OIDEF, Barcelona.

Parés, M. (2009): *Introducción: Participación y Evaluación de la Participación*. In. Parés (Org.) *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ed. Ariel. Barcelona.

Peters, G. (2005). *Governanza y Burocracia Pública: Nuevas formas de Democracia e Nuevas formas de Control?*. *Foro Internacional*. 182; XLV. pps. 585-598.

Sabel, C. (2004). *Beyond Principal-agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*. In *De Staat Van De Democratie. Democratie Voorbij De Staat*, edited by Engelen E, Ho MSD (eds.), WRR Verkenning 3. Amsterdam: Amsterdam University Press:173–195.

Sader, Eder. (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Santos, M. R. M. dos. (2000). *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ.

Santos, B. S. (2001). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. São Paulo: Civilização Brasileira.

Secchi, Leonardo. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 43(2):347-69.

Souza, V. A. de. (2004). Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Participação. EnANPAD - Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração.

Stoker, Gerry. (1998). Governance as theory: Five Propositions. In: International Social Science Journal, pg. 17-28, n. 155; UNESCO.

Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas, en Font, J (2001): Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona.

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

Telles, Vera da Silva. (1994). Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: Dagnino, Evelina (org.). Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil, São Paulo: Brasiliense.

Tonella, C. (2004). Ampliação da Participação Democrática: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá. 2004 - Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago - Revista Paranaense De Desenvolvimento, Curitiba, n.106, p.137-156, jan./jun.