

Governança e Políticas Públicas: Reflexões sobre uma proposta em construção de Estrutura de Gestão de Políticas no âmbito Estadual

Resumo

O presente artigo discute uma proposta de estrutura de governança de políticas sociais e toma como foco o processo decisório da política, ou seja, a sua gestão, ressaltando um determinado *modus operandi*, técnico e político da autoridade política responsável, privilegiando assim a fase da implementação da política. Para tanto postula-se um conceito de gestão da política centrado na capacidade governativa do Estado em contextos democráticos, inspirada pelos debates conceituais sobre governança e governabilidade e incorporando princípios tais como, a descentralização, a participação, a transparência e o *accountability*. Desta forma, a título provocativo, apresenta a partir de um conceito de gestão construído por Guimarães et al (2004), uma proposta operacional em construção para a estrutura de gestão de políticas pública de corte social que revele as capacidades de decidir, de executar e de sustentar os resultados da política, e que seja socialmente responsável e politicamente viável. A proposta está centrada no âmbito da esfera estadual, a qual exerce um papel decisivo na implementação das políticas públicas no contexto contemporâneo da descentralização. Por último, discute os limites da proposta, analisados à luz das questões federativas que condicionam a implementação de políticas públicas no contexto federativo brasileiro.

Introdução

A discussão contemporânea sobre o novo Estado, segundo SANTOS (1997) “tem se voltado para os requisitos políticos, societais, organizacionais e gerenciais que o tornem eficaz e eficiente, capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam. Os conceitos de governabilidade e governança (*governance*) incorporam essas preocupações, sendo tratados de forma diferenciada pela literatura recente.” (p.2). Assim, a discussão contemporânea em torno do Estado, particularmente quanto aos processos de formulação, implementação e avaliação de seus cursos de ação, sistematizados como política pública passa a incorporar novos requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais, sem perder o objetivo de alcançar a eficácia e a eficiência e considerando o contexto democrático.

Nesta perspectiva este artigo toma como objeto de discussão a estrutura de governança de políticas pública de corte social, assumindo como foco o processo decisório da política. Isto significa analisar o *modus operandi* da autoridade política, e que, no entendimento dos autores, trata-se da gestão da política.

Para tanto postula-se um conceito de gestão da política que, como será observado ao longo do texto, está centrado na capacidade governativa do Estado em contextos democráticos. Com isto o conceito de gestão defendido pelos autores incorpora princípios que estão postos na atualidade para todas as políticas públicas, tais como, a descentralização, a participação, a transparência e o *accountability*.

Desta forma este artigo, a título provocativo, apresenta a partir de um conceito de gestão construído por Guimarães et al (2004), uma proposta operacional para a conformação da estrutura de gestão de políticas pública de natureza social. Esta estrutura de gestão é pensada de forma a revelar as capacidades de decidir, de executar e de sustentar os resultados, sendo também socialmente responsável e politicamente viável. A proposta de estrutura de gestão de políticas públicas está centrada no âmbito da esfera estadual, a qual ainda exerce um papel decisivo na implementação das políticas públicas descentralizadas. Esta opção sustenta-se no argumento de que, mesmo admitindo a importância dos municípios como instância executora

das políticas e do papel indutor da esfera federal no processo de descentralização de políticas públicas sociais, a instância estadual ainda mantém sua superioridade frente à maioria dos municípios, não só financeira e técnica, como e principalmente decisória. Neste contexto é notório o papel facilitador e /ou obstaculizador da esfera estadual na implementação das transferências de recursos e de atividades para os municípios no que diz respeito à implementação de políticas públicas. Por esta razão a proposta apresentada neste artigo para a estrutura de gestão de políticas públicas de corte social, considerando o contexto da Federação brasileira, assume que a esfera estadual exerce a condição de coordenação desse processo.

Embora não se pretenda neste artigo proceder a uma revisão da literatura sobre os conceitos de governabilidade e governança, algumas considerações sobre o tratamento desses conceitos serão feitas, sugerindo, para propósitos analíticos, uma convergência conceitual entre estes e o conceito de gestão, entendido como capacidade de “governar”, ou seja, o *modus operandi* da autoridade política. Pressupondo o contexto de consolidação democrática e de aprofundamento da descentralização de políticas públicas em curso no Brasil desde a Constituição Federal de 88, tomará como princípios orientadores do conceito de gestão a participação de diferentes atores e arenas no processo decisório, a autonomia dos entes federados, maior flexibilidade e transparência, essenciais para o processo de tomada de decisão das políticas públicas, com ênfase na fase de implementação das políticas no âmbito das esferas sub-nacionais de governo.

Assim, este artigo discute na primeira parte os elementos teóricos e conceituais que envolvem a estrutura de governança de políticas públicas, para em seguida, a partir do conceito de gestão construído por GUIMARÃES et al (2001) discutir um conceito de gestão de políticas públicas que oriente a proposição de uma estrutura de gestão de políticas pública no âmbito estadual da Federação brasileira, apresentada na terceira parte do artigo. Por fim, as considerações finais apontam os limites da proposição apresentada no contexto federativo brasileiro.

1- Elementos teóricos e conceituais para a proposição da estrutura de governança de uma política pública

As discussões sobre as políticas públicas após 1988 foram inicialmente norteadas, preponderantemente, por questões relativas à consolidação dos valores e procedimentos democráticos que caracterizaram o momento político do final dos anos 80 no Brasil. Descentralização, participação social, transparência e universalização dos direitos sociais e serviços públicos foram os princípios basilares que se consolidaram como referências para uma boa gestão (SANTOS JUNIOR, 2001; ARRETCHE, 2000; FERNANDES E BONFIM, 2005). Nesse período importava preponderantemente os fins últimos e valores ético-políticos que norteavam as políticas públicas, independente dos desenhos organizacionais dos programas e dos modelos operacionais em cursos.

Essa tendência unívoca veio ser rompida a partir do início dos anos 90, quando entra em cena o debate em torno da Reforma do Estado no Brasil, incluindo na agenda pública questões pertinentes à eficácia e eficiência das políticas públicas. A crise fiscal do Estado dificultou a manutenção e expansão de políticas distributivas, fato reforçado pela percepção crescentemente hegemônica de que o Estado atua de forma ineficiente e que deveria se retirar de atividades não essenciais, sendo mais adequado ao setor privado a gestão e alocação de recursos escassos, visto que o setor público seria incapaz de prover políticas socialmente abrangentes e de forma eficiente.

Nesse contexto, a questão da eficiência do gasto tornou-se central. Como observa MELDOSI (1996), nas esferas de governo e de analistas de políticas, entram em curso as análises de custo-benefício e de gestão eficiente. Assim toma forma como prática metodológica e

institucional a exclusão de valores estritamente políticos na formulação e gestão das políticas, tendência esta que desaguou na miríade de modelos que preconizam uma avaliação neutra dos programas públicos. A intenção subjacente seria possibilitar reformulações dos programas, alijando deste processo objetivos alternativos ou permeados de valores políticos.

A preponderância daqueles modelos de avaliação e de gestão pressupostamente neutros excluiu as questões relativas aos diversos sistemas de valores como referência para a avaliação dos objetivos e da gestão das políticas. Por consequência, os elementos éticos mais gerais pertinentes às metas e objetivos de bem-estar social, que deveriam nortear o processo de formulação e implementação das políticas pelo Estado ficaram ausentes do debate. Não apenas os critérios de avaliação foram alijados das referências políticas da idéia de bem-estar social, como também os modelos de gestão passaram a adotar parâmetros ditos objetivos na sua forma de estruturação e organização (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986).

Assim, as prioridades incrustadas nas formas de estruturação dos programas públicos passaram a expressar preocupações “objetivistas”, referenciadas em critérios de eficiência e de eficácia das intervenções públicas, sem ter em perspectiva as peculiaridades do contexto político e social em que os programas são implementados, e nem a rede de interesses de grupos de burocratas e de setores privados que incidem sobre o processo de formulação e implementação das políticas públicas. Como salienta MONTEIRO (1982), a suposição de que as políticas pretendam, sempre e efetivamente atingir seus objetivos declarados é equivocada. Isto porque parte das políticas lançadas ao público servem como termômetro da adesão social a determinadas formas de intervenções e produtos governamentais, motivados por interesses políticos nem sempre claros e abrangentes.

Contudo, passado o entusiasmo inicial com os modelos estritamente gerencialistas de gestão, a experiência acumulada de implementação de políticas a partir dos anos 90 levou ao reconhecimento, tácito ou explícito, por parte de gestores e analistas, de que variáveis relativas tanto às dimensões gerencial e administrativa, quanto às referentes às variáveis societais, políticas e institucionais mais amplas deveriam ser consideradas quando se pretende desenhar um modelo de gestão satisfatório. Este envolveria não apenas os aspectos relativos aos critérios “objetivistas” de eficiência e de eficácia das políticas, mas também à capacidade dos agentes públicos de garantirem capilaridade e aderência social aos programas, legitimidade política e capacidade de adaptação operacional aos diferentes contextos de implementação. É neste debate acerca da redefinição das funções e das formas de agir do Estado em articulação com a sociedade que emerge na agenda o conceito de governança. Segundo COSTA (2003), pretendia-se ao alçar à agenda o termo governança “ampliar o conceito estritamente econômico de gestão pública, para alcançar uma visão mais abrangente que envolva intersdisciplinarmente, as dimensões econômica, política e social, no sentido de aumentar a capacidade de governo” (p.150).

1.1 Formulando sobre a Governança de uma Política Pública

Da agenda do Banco Mundial-BM para os países em desenvolvimento, nos anos 90, emerge o conceito de governança, com uma dimensão fortemente prescritiva, representando, como observado por BORGES (2003), um deslocamento das preocupações do BM das questões mais técnicas voltadas ao gerenciamento da política econômica, para uma dimensão mais política na qual questões como ampliação da participação de vários atores na formulação e implementação das políticas, informação e transparência, *accountability*, equidade e direitos humanos têm lugar naquilo que passou a ser conhecido como “boa governança” (COSTA, 2003).¹

Destaca-se que o debate sobre governança, para muitos autores, vem acompanhado do conceito de governabilidade. A governabilidade emerge no cenário político internacional como um problema referido a sua não-realização, isto é, a ingovernabilidade, em torno dos anos 60-70 através dos estudos de diferentes autores² que convergem na explicação do fenômeno a partir do potencial desestabilizador que teria o processo de expansão de demandas possibilitado pela democracia, implicando em perda da capacidade governativa dos sistemas políticos dos países capitalistas (MELO 1995; DINIZ, 1996). Segundo MAINTZ (1993), a ingovernabilidade traduzia-se na não aceitação da liderança política, na ausência de conformismo e no decréscimo do consentimento, e as explicações apontavam para fatores sociais, como perda de valores; fatores políticos, devido às falhas dos partidos na representação e mediação de interesses populares e no sistema de governo, incapaz de decidir e evitar os distúrbios.

Pelos elementos acima indicados Diniz refere-se a esta concepção como “matriz restritiva do conceito” (1996, p.168) e Melo a identifica como “instrumento analítico do diagnóstico conservador” (1995, p.24), desde que as alternativas postas aos governos seriam o fortalecimento da autoridade estatal e a contenção das demandas. Em síntese: mais governo e menos democracia, para maior governabilidade.

No entanto, a necessidade de se repensar o Estado e o governo mobilizam formulações em torno da governabilidade em uma matriz não limitadora da democracia, ao contrário, a tarefa seria administrar a crise econômica com democracia, o que origina um conceito tridimensional de governabilidade (DINIZ, 1996).

A perspectiva ampliada da governabilidade passa a implicar em “Capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento”; “capacidade governamental de mobilizar os meios e os recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação” e “capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões se tornam inócuas” (DINIZ, 1996, p. 171). Esta última dimensão em estreita relação com a segunda, o que acaba por dar um destaque importante aos problemas referidos a implementação das políticas públicas, que em última instância se traduz no Estado em ação.

Se a trajetória do conceito de governabilidade aponta para seu deslocamento de uma matriz original avessa aos ditames da democracia a uma outra, comprometida exatamente com os processos democráticos, isto também para alguns autores, resulta numa inconsistência e/ou esvaziamento do poder analítico do termo (DINIZ, 1996, SANTOS, 1996). Desta forma, outros conceitos passam a ser incorporados, a exemplo do de governança, orientado para redimensionar o conteúdo da “capacidade governativa” desejável para a eficiência do Estado não apenas em termos dos resultados das políticas governamentais, mas destacando a forma pela qual o poder é exercido (DINIZ, 1996).

Para SANTOS JÚNIOR (2001) a agenda associada a governança inclui tanto a normalização institucional requerida pelas reformas macroeconômicas dos anos 90, quanto a coordenação de atores políticos envolvendo a parceria entre Estado, mercado e terceiro setor. Ou seja, torna-se produto de duas dimensões da realidade política que emergiu e se configurou durante os anos 90: o reordenamento do Estado segundo paradigmas gerencialistas e a necessidade de se garantir sustentabilidade política à ação estatal.

Importa destacar, no entanto, que a literatura apresenta diferentes visões de governança - sistematizado por MILANI E SOLINIS (2001) e nas proposições de KOOIMAN, MAINTZ E DUNSIRE (1993). DINIZ (1996) identifica algumas posições comuns, ao registrar que o conceito de governança coloca em relevo questões referidas ao formato institucional do processo decisório, à articulação público-privado na formulação de políticas públicas, ao grau de abertura à participação de setores e de distintas esferas de poder interessados nas decisões, e aos padrões de coordenação e de cooperação vigentes entre atores sociais e políticos. Ou

seja, tanto os processos referidos ao âmbito organizacional e jurídico-político do Estado quanto à sua articulação com a sociedade civil e as próprias formas de associação que esta assume na interlocução com os agentes estatais. DINIZ (1996) ainda identifica uma perspectiva tridimensional também na discussão sobre o conceito de governança: a) capacidade de comando e de direção do Estado; b) capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, e c) capacidade de implementação. Em cada uma destas dimensões, a “negociação” e o “compromisso” conformam o foco central, assumindo-se a existência de diversos interesses contraditórios, dentro das estruturas do Estado e das diferentes esferas de governos, assim como na sociedade, de forma que a governança de um Estado seria dada pela capacidade de operar, de forma eficiente, instâncias de agregação de interesses e de compatibilizá-las em nome do interesse público. Este debate conceitual coloca o Estado no centro do processo de mediação dos conflitos decorrentes da presença dos diversos interesses quando da formulação e implementação de políticas públicas.

A capacidade de comando e direção do Estado refere-se a capacidade do mesmo em definir estratégias gerais de ação e as grandes diretrizes que nortearão as decisões, na direção de superar uma trajetória institucional de atuação desarticulada e fragmentada. Alerta-se que nesta perspectiva não se adota uma concepção de Estado acima das pressões. Contrariamente, assume-se como necessária a sua permeabilidade aos distintos interesses, embora com uma direção clara, construída via instâncias de intermediação e agregação de interesses (DINIZ, 1996).

A capacidade de coordenação do Estado refere-se a integração das diferentes áreas do governo na busca de coerência e consistência nas políticas governamentais. Implica, também, o ajuste entre programas de diferentes naturezas; isto é, programas focalizados e setoriais devem ser compatibilizados com programas de maior alcance e abrangência. Segundo DINIZ (1996), outra idéia-força da capacidade de coordenação no interior desta concepção ampliada de governança não seria a eliminação dos conflitos, mas a habilidade de constituir um projeto coletivo que reúna e compatibilize diferentes interesses e visões.

Por fim, define-se a capacidade de implementação como o ponto nodal que explica a ineficiência e ineficácia das políticas públicas, em especial na área social (DINIZ, 1996). Nesta dimensão da implementação o que entra em cena é a capacidade do Estado em mobilizar recursos técnicos, financeiros, institucionais e políticos para a execução de suas decisões. Destaca-se, aqui, a importância dada aos recursos políticos, os quais representam a base de sustentação política das decisões, traduzida em apoios de diferentes tipos. Neste sentido, importa também, como visto nas outras dimensões, a adoção de um processo de formulação e implementação de políticas orientado pelos princípios da transparência, descentralização, flexibilidade e participação, e que contemple a organização de instâncias que permitam o diálogo de diferentes interesses e garantam a comunicação com o sistema representativo.

Portanto, pensar a estrutura de governança de uma dada política pública, significa tomar como objeto a estrutura e o formato decisório e suas diferentes arenas, contemplando os distintos agentes e atores (stakeholders) envolvidos com a política pública. Assim entendido, o conceito de governança, por um lado, incorpora aqueles aspectos da discussão mais ampla da governabilidade e, por outro, tem no processo decisório, com novos formatos e com a participação de diferentes atores, sua essência. Esta mesma essência pode ser encontrada no moderno conceito de gestão, que contempla também uma ênfase objetivada nos resultados.

A concepção de gestão pública contemporânea implica em decisão para se obter resultados, deslocando a centralidade nos processos que predominou por longo tempo e fazendo ressaltar um determinado *modus operandi*, técnico e político da autoridade política responsável. Nesse sentido, pode-se conceber que a gestão de políticas públicas, inspirada pelos debates

conceituais em governança e governabilidade, venha a se constituir no foco privilegiado da implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, será apresentado, a seguir, o conceito de gestão de políticas públicas, ainda em construção, que, no entendimento dos autores deste artigo serve como orientador, para organizar/estruturar de forma mais operacional e de acordo com os pressupostos de uma boa governança, a capacidade governativa de políticas públicas de natureza social no âmbito das esferas sub-nacionais de governo da Federação brasileira.

2. Um conceito de gestão de políticas pública em construção

A discussão sobre gestão na literatura encontra-se em dois campos: no da administração clássica, com foco na gestão empresarial e no campo da administração pública com foco nas instituições do governo. No primeiro campo, o conceito de gestão se aproxima da idéia de gerência tomando um caráter mais operacional e instrumental, ao prevalecer o entendimento de que se trata de uma “função organizacional voltada para o comando, a coordenação, o planejamento, o controle, a orientação e a integração das ações levadas a efeito nos diversos níveis e setores incumbidos da execução dos serviços” (Mattos, 1993, p.45). No campo da administração pública, ao incorporar elementos da ciência política, o conceito de gestão contempla uma dimensão política que se traduz em aspectos menos pragmáticos e operacionais. Neste caso se privilegia a discussão sobre o poder decisório e sua legitimidade, politizando assim os conflitos presentes no processo de decisão no âmbito das organizações, sobretudo nas organizações públicas. Constata-se assim que estes pólos conceituais não são antagônicos e/ou excludentes entre si, e em certa medida eles se complementam na discussão sobre o conceito de gestão, em uma perspectiva que traduz, em um termo mais usual na administração pública, aqueles princípios que fundamentam a busca de uma boa governança. Dessa forma GUIMARÃES et al (2004) definem gestão como “a capacidade de decidir, de executar o decidido e de sustentar os resultados da política”. Tal conceito foi construído a partir da discussão levantada por MATUS (1993), sobre a capacidade de governar, o que, no entendimento dos autores, representa uma síntese entre as categorias de governança e de governabilidade, sem perder de vista a dimensão gerencial que se mantém em evidência, ao tomar como foco o modo de “governar a política pública”. Em uma perspectiva tridimensional, também adotada por DINIZ (1996) para explicar a idéia de governança, MATUS(1993) defende que a capacidade de governar é aferida a partir de três dimensões, interdependentes entre si, e que o autor ilustra através de uma linguagem esquemática, que passou a ser conhecida como o “Triângulo de Governo” de Carlos Matus (1993). Estas dimensões traduzem a idéia de que a capacidade de governo revela uma articulação dinâmica que conduz o sistema ao alcance dos objetivos negociados, entre : a existência de projetos de governo; a existência de determinado grau de governabilidade do sistema; a capacidade de governo³.

Ao desenvolver sua idéia sobre o ato de governar MATUS (1993) revela um entendimento, ainda que não explícito, sobre o ato de gerenciar, e o analisa assumindo que esta ação requer o uso de recursos não só operacionais, técnicos e financeiros, como também recursos de poder, ou seja, recursos políticos, vistos como estruturantes da idéia de governo.

Assim, o modelo teórico triangular de governo, proposto por MATUS (1993) privilegia tanto categorias normativas (Existência de Projetos), quanto categorias administrativas e técnicas (Capacidade de governo), bem como categorias políticas (Governabilidade do Sistema). Nesta perspectiva, e sem pretender simplificar uma discussão de estatuto teórico inquestionável, é possível assumir, a existência de uma convergência conceitual entre a idéia de governar, de gestão, de governança e de governabilidade.

Entende-se, portanto, que a gestão é observada a partir da interdependência de “capacidades”, as quais são verificáveis através de um conjunto de variáveis que traduzem aspectos técnicos, administrativos e também políticos.

Assim, os autores deste artigo assumem que a estrutura de gestão de uma política pública como sendo um conjunto de proposições, ferramentas, estruturas e mecanismos voltados à manutenção/ampliação da capacidade governativa do Estado, pela articulação da capacidade de decidir, de executar o decidido e de sustentar os resultados das decisões, conforme definiram GUIMARÃES et al (2004). Tal estrutura, ao fazer convergir elementos conceituais das discussões sobre governança e governabilidade informa um conceito gestão como um espaço técnico, político e social que opera na direção da obtenção de resultados. Desta forma, sintetiza capacidades e condições. E envolve, portanto três dimensões:

a) uma dimensão organizacional que define o formato do processo decisório sobre o que e como fazer em termos de políticas, buscando fortalecer a capacidade de comando e direção do Estado no âmbito de uma determinada política pública, com a condição de fazê-lo em ambiente democrático, compartilhando a capacidade governativa com demais atores interessados;

b) uma dimensão operacional, que pressupõe a existência de mecanismos capazes de fortalecer a capacidade de implementação, contemplando a proposição de iniciativas de gestão no sentido de manter e ampliar as condições logísticas e gerenciais, mobilizando recursos para execução das decisões;

c) a dimensão da sustentabilidade que propõe estratégias e mecanismos voltados para fortalecer a capacidade política e social do sistema em sustentar os resultados obtidos nas dimensões anteriores, contemplando a institucionalização de processos que crie um ambiente favorável a manutenção e ampliação de alianças e parcerias em torno da política.

O que se espera em cada uma das dimensões apresentadas são estruturas, processos e mecanismos que produzam resultados. Estes resultados são, por um lado, indicadores do desempenho do sistema nas dimensões que conformam a gestão, e são também vetores do desempenho de todo o sistema em termos de resultados finalísticos de uma política pública, os quais conformam as fronteiras de diálogo e de intervenção de todo o sistema com a sociedade. Desta forma, pode-se conceber a gestão da política como um centro, no qual os objetivos finalísticos da política pública são desenhados, discutidos, negociados, incorporados à agenda e operacionalizados. Assim, são os resultados finalísticos da política que vão revelar em última instância a adequação dos objetivos e estratégias adotados, mas também o quanto o *modus operandi* da política, isto é, a sua gestão, favorece ou constringe o alcance destes resultados.

Importa destacar que uma proposta de gestão orientada pela concepção acima, ao ser traduzido em estruturas, estratégias, processos, não o será em uma “zona de conforto”. Isto é, será necessário sempre ter em conta as características da política em foco, sua engenharia operacional e política, a multiplicidade de atores e interesses presentes na arena, o legado de centralização deste âmbito da ação pública, a cultura política brasileira e a regional/local, entre outros fatores que podem constringer a operação de uma gestão com os compromissos que o conceito postulado anuncia.

3-Uma proposta de gestão para as políticas públicas no âmbito estadual

A construção, consolidação, articulação e coordenação de políticas públicas no âmbito estadual requer uma engenharia politico-institucional envolvendo tanto as respectivas Secretarias de Governo do Estado e dos Municípios quanto o respectivo Ministério e os órgãos federais gestores de projetos específicos, assim como organismos e agências não-

estatais. Orientado pelo conceito de gestão proposto, o qual entende a estrutura de gestão de uma política pública como sendo um conjunto de proposições, estruturas, ferramentas e mecanismos voltados à manutenção/ampliação da capacidade governativa do Estado, pela articulação da capacidade de decidir, de executar o decidido e de sustentar os resultados da política, é necessária a concepção de um modelo organizacional de gestão, e de seus diversos sub-sistemas, sistematizados nas três dimensões que envolvem o conceito de gestão proposto: a organizacional, a operacional e a da sustentabilidade.

Nesta direção a engenharia institucional proposta deve ser capaz de operar e responder tanto aos problemas de fragmentação institucional e administrativa vigentes no âmbito do Governo Estadual e aos potenciais conflitos com órgãos da União e Municípios, ou seja, aos problemas pertinentes à governabilidade sistêmica, quanto aos problemas de integração que surgirão com as instâncias colegiadas de participação e controle social da política - os conteúdos da governança. Além disso, deve prever mecanismos que garantam um mínimo de adesão social aos programas que porventura venham a ser criados no bojo da política pública.

3.1. Dimensão Organizacional

De acordo com a proposta conceitual aqui adotada a dimensão organizacional da estrutura de gestão privilegia a existência de um marco regulatório envolvendo o instrumental jurídico e normativo e de projetos e programas que apontem na direção dos objetivos da política e de instâncias administrativas de comando e de decisão sobre a política. Trata-se da função planejamento, realizada em ambiente democrático, compartilhando a capacidade governativa com demais atores interessados.

Uma condição para o exercício desta função é estabelecer um novo pacto político-institucional ou nova divisão de competências, institucionalizado, referendado pelo Chefe do Poder Executivo e por demais Secretários de Estado, com os órgãos estratégicos da máquina pública estadual envolvida com a política e demais órgãos gestores dos componentes da política.

Do ponto de vista da regulação e suporte jurídico-legal, defende-se que na ausência de uma base legal coerente e adequada aos atuais requisitos institucionais de gestão, se faz necessária a formulação de uma nova base jurídica sobre a qual se assentarão os mecanismos institucionais, administrativos e os instrumentos de gestão e de intervenção a serem operados pela política pública no âmbito regional. Essa base formal deve clarificar as relações e competências entre os entes da Administração Estadual, os padrões de relações e de acesso dos Municípios aos programas estaduais previstos pela política, e o papel que a sociedade civil terá na consolidação da política. Por outro lado, também se faz necessário que se defina num plano mais geral quais os componentes da política em foco e as relações de complementaridade que devem existir entre eles, especificando-se as competências no âmbito da Administração Estadual.

A formulação dessa base jurídica pode inclusive ser uma oportunidade para se pactuar os elementos centrais da política no Estado, visto que um código legal representa na prática um conjunto de regras e normas que define as relações entre os agentes, especifica seus respectivos papéis institucionais, clarifica suas responsabilidades sociais, podendo ainda delimitar campos territoriais e horizontes temporais de realização da política.

A criação das instâncias de participação seria complementada com os instrumentos técnicos e institucionais da política e com uma estratégia de implementação da mesma. Isso envolve os instrumentos de planejamento e implementação tais como Plano Estadual, Fundos Estadual e Normas Estaduais de Adesão dos Municípios ao Fundo e aos Programas Estaduais. No seu conjunto, esses instrumentos devem integrar uma estratégia orientada que articule os atores e forneça a eles um horizonte comum de realização da política no território. Por outro lado,

também servem como uma base de referência técnica e política comum, que facilite o diálogo entre atores com percepções díspares acerca da política, de seus meios e fins últimos.

Ressalte-se que a criação de Fundos Estaduais vem sendo um dos principais pilares desse processo de descentralização das políticas públicas. Esse instrumento sinalizaria para os demais atores que eles poderiam contar com regras claras e dispor de suporte para alavancar seus projetos, principalmente os Municípios de médio porte, mas não dispõem de recursos necessários para assumirem a política no âmbito municipal.

Além disso, no âmbito estadual deverão ser previstos mecanismos institucionais e administrativos de interação da gestão entre governo Estadual e os Municípios de maior magnitude do Estado. Mesmo que as competências das Secretarias Estaduais fiquem claras, a operação rotineira da política coloca problemas e requisita decisões que exigem uma instância política de integração no âmbito governamental. Na ausência desse tipo de instância, o processo de implementação da política tende a enfrentar entraves que não são equacionados a contento e o processo decisório tende a tornar-se lento e ineficaz. Com o tempo, isso tende a erodir a capacidade de gestão do órgão responsável e a reduzir a sua governabilidade efetiva, minando inclusive a sua legitimidade política frente aos demais órgãos governamentais e frente aos Municípios. Nesta perspectiva um sistema de monitoramento e avaliação da política se apresenta como condição *sine qua non* em todas as dimensões de gestão consideradas, cabendo a cada uma delas uma determinada ênfase. Assim, nessa dimensão organizacional pressupõe-se a ênfase na definição deste sistema (o que acompanhar/avaliar, periodicidade, indicadores/variáveis/parâmetros, plano de análise, etc.), e o desenvolvimento/amadurecimento de uma cultura política de instruir o processo decisório a partir dos sinais que o sistema de acompanhamento e avaliação fornece.

3.2 Dimensão Operacional

A dimensão operacional no modelo de gestão proposto pressupõe a existência de mecanismos capazes de fortalecer a capacidade de implementação, contemplando a proposição de iniciativas de gestão no sentido de manter e ampliar as condições logísticas e gerenciais, mobilizando recursos para a execução das decisões.

A política estadual deve estar vocacionada para combinar intervenções com características multisetoriais e com flexibilidade organizacional. Duas condições se destacam nesta dimensão: a coordenação e a articulação.

A função de coordenação deverá preservar a organicidade e coerência da política no processo de execução da mesma, promover o monitoramento e a avaliação dos programas integrantes e construir uma rede de cooperação com agentes públicos e privados, com a participação efetiva do Conselho Gestor da Política no âmbito estadual.

Por função de coordenação entende-se a capacidade do órgão detentor dessa função de mobilizar e articular os agentes e atores envolvidos com a política e de orientar a atuação desses agentes de acordo com a definição institucional e princípios e objetivos assumidos pelo órgão gestor, a partir do Plano Estadual. Além disso, deve, sobretudo, deter capacidade técnica para fornecer os insumos necessários para o planejamento da política e exercer uma liderança institucional decorrente dessa capacidade. Por fim, o órgão coordenador deve dispor de recursos jurídicos, políticos, técnicos, humanos e financeiros que favoreçam a efetivação do processo de implementação da política.

Interessa nessa dimensão ressaltar que a instituição gestora da política deve dispor de competência político-institucional explícita e suporte político claro para gerir os componentes da política. Além disso, a ampliação e atualização da base de dados, consolidação dos mecanismos de planejamento da política, disseminação de resultados através de publicações dirigidas, formulação de estudos setoriais sobre a realidade urbana do Estado e sua

disseminação são iniciativas que reforçam o papel da instituição no âmbito do Governo e ampliam a sua legitimidade e capacidade de negociação com demais secretarias estaduais e com os órgãos municipais. Trata-se aqui de uma dimensão crucial para assegurar capacidade de direção técnica e institucional ao órgão gestor.

Uma outra condição é o desenvolvimento de uma política de suporte técnico aos municípios. Os estudos empíricos demonstram uma lacuna nos Estados brasileiros quanto a esse aspecto, os municípios são atores relevantes na consolidação da política, visto que qualquer intervenção que se faça vai estar sempre circunscrita a esfera municipal. Por fim, mas não menos importante, se faz necessário que as secretarias ou órgãos gestores da política no âmbito estadual contem com recursos assegurados para planejar e implementar a política no estado. Esses recursos devem ser suficientes não apenas para planejar e executar a política sob sua estrita competência, mas também para dispor da capacidade de subsidiar o planejamento das políticas municipais e atuar como agente mediador de recursos entre os Municípios e a União. A criação de um Fundo Estadual da política que possa ser acessado pelos Municípios poderá se constituir num primeiro passo para esse objetivo. Essa iniciativa asseguraria legitimidade política às respectivas Secretarias estaduais, gestoras da política no estado, principalmente em contexto onde tende a prevalecer ações pontuais por iniciativa isolada de alguns municípios.

Vale ressaltar ainda nesta dimensão que a ênfase concernente ao sistema de monitoramento e avaliação contempla mecanismos que mobilizem o comprometimento dos atores envolvidos com a implementação na produção, registro, consolidação e envio às estruturas de decisão das informações e dos dados julgados pertinentes, dentro do tempo desejado e com qualidade. Da mesma forma, implica em que as informações e dados gerados nas unidades de operação descentralizadas, uma vez consolidados e analisados, retornem a estas como forma de permitir a utilização dos mesmos na elaboração dos planos operativos.

3.3 Dimensão da Sustentabilidade

A dimensão da sustentabilidade propõe estratégias e mecanismos voltados para fortalecer a capacidade política do sistema em sustentar os resultados da política nas dimensões anteriores, contemplando a institucionalização de processos que criem um ambiente favorável a manutenção/ampliação de parcerias em torno da política. Esta sustentabilidade pode ser considerada, ainda que de forma interdependente, como sustentabilidade organizacional da gestão e sustentabilidade social.

A sustentabilidade organizacional da gestão depende de mecanismos minimamente institucionalizados e operando sob padrões administrativos consolidados e sempre atualizados entre os agentes operadores. Há, para esta sustentabilidade, a dependência da criação e do padrão de funcionamento das instâncias de articulação institucional e de coordenação dos processos, tanto quanto de instrumentos normativos-legais que orientem e estimulem comportamentos positivos para a consolidação da política, e, inclusive, outros instrumentos que possam imputar responsabilidades àqueles que rompem os pactos. Como observado por Arretche (1999), estratégias de indução são fundamentais para fazer com que os atores se mobilizem. Por outro lado, todo o sistema pressupõe a necessidade de inspirar credibilidade e confiança, assim como indicar sua condição de sustentação no tempo, para além de um período de governo. Estes são elementos que, entre outros, podem contribuir para a manutenção e ampliação de parcerias.

A sustentabilidade social, regra geral, está relacionada com a institucionalização dos canais de participação e com o fortalecimento do tecido social comunitário, que passa a ter papel ativo na concepção e gestão dos programas e ações das políticas. O objetivo, nesse caso, é viabilizar o “*empowerment*” das comunidades. Nesse contexto, a sustentabilidade também

deve ser buscada através de mecanismos permanentes de monitoramento e controle social dos processos de implementação, que se somarão ao exercício do controle social dos fins últimos das intervenções. Este campo deve ser visto como um ponto nodal para o qual devem concorrer os atores estaduais, municipais e não governamentais envolvidos na política estadual, em articulação com as comunidades contempladas.

Já foi discutido anteriormente que uma das condições para um modelo de gestão como o proposto é o envolvimento efetivo da população com as políticas públicas. Isso garante capilaridade à política e propicia aderência de seus serviços e produtos à realidade sócio-econômica e cultural da população. Também é a premissa básica da sustentabilidade social de uma política. Mas um dado complicador no âmbito da maioria dos estados brasileiros, principalmente da região nordeste e norte, são as condições sociais e políticas em que vive a população: pouca tradição participativa, alta concentração de pobreza, forte tradição clientelista, e uma opção implícita dos sucessivos Governos por um modelo decisório politicamente concentrador.

O rompimento com esse quadro passa pela instauração de instâncias amplamente legitimadas, que congreguem todos os setores interessados na política e que sejam capazes de formular uma agenda comum de discussão em torno das diretrizes e princípios básicos da política pública. Essa agenda comum deve ser fruto de negociações pactuadas e ser o resultado de consensos mínimos entre os atores participantes, resultando em uma estratégia clara e ampla em prol dos objetivos específicos da política no estado, e que seja capaz de congregiar interesses díspares no âmbito das instâncias de decisão, garantindo sustentabilidade institucional e política aos programas em curso.

É importante registrar que a maioria dos desenhos das políticas públicas no Brasil formulados a partir do eixo descentralizador pós Constituição de 88, prevê a criação de conselhos estaduais e municipais ou equivalentes. Esses Conselhos têm caráter deliberativo sobre as diretrizes e princípios da política, sem conflitar com as prerrogativas formais do Poder Executivo e Legislativo Estadual e Municipal. Além de participar das decisões sobre o planejamento geral da política, os Conselhos têm o papel de fiscalizar e acompanhar a formulação dos instrumentos técnicos das políticas, tais como os Planos Estadual e Municipal, os Fundos Estadual e Municipal, além de fiscalizar a implementação das políticas em seus respectivos territórios. Esses são os mecanismos que fornecem a necessária capacidade de direção política ao órgão gestor e contribui para consolidar o seu papel de coordenação da política.

Para o alcance do acima indicado faz-se também necessário um permanente programa de capacitação e envolvimento do público-alvo nas instâncias decisórias, particularmente no Conselho Gestor e ou Estadual da política no estado e nos Conselhos Municipais. Nesse sentido, uma das funções dos Conselhos deve ser a de manter e disponibilizar um permanente sistema de informações junto à população, e capacitar as comunidades sobre os mecanismos e regras de implementação da política, promovendo cursos permanentes, seminários, reuniões entre os Conselhos Municipais, congressos estaduais, etc.

Tanto para a sustentabilidade organizacional, como para a social, tendo por referência o sistema de monitoramento e avaliação, o princípio norteador é a transparência. Pressupõe-se que mecanismos sejam criados dentro do sistema de gestão para publicizar os resultados da política para todos os envolvidos e para a sociedade em geral, de forma sistemática e em formato compatível com audiência pretendida.

Ressalte-se que essas condições também requisitam que sejam assegurados os recursos necessários para que os programas da política não sofram soluções de continuidade.

A concretização efetiva das arenas de participação e dos seus instrumentos de gestão contribuiria significativamente para o alcance dos requisitos necessários à constituição de um espaço público em torno do processo de implementação da política, tais como: a consolidação

de redes sociais orientadas para a institucionalização da política, maior circulação de informações entre atores, maior circulação de poder de decisão entre as instâncias governamentais e entre estas e os atores da sociedade civil e representantes das Municipalidades, maior comunicação entre a “periferia” social (entidades, universidades, associações civis, entidades de classe) e o núcleo decisório da Administração e, conseqüentemente, maior aderência e efetividade da política às condições sócio-econômicas vigentes no Estado.

4- Considerações finais

Tendo em vista que a estrutura de gestão de uma política pública, conforme concebida nesta proposta envolve tanto as dimensões institucionais e administrativas que caracterizam o Estado, quanto o campo sócio-político e econômico que condiciona as suas possibilidades de atuação, cabe aqui referir três questões que limitam a capacidade dos agentes públicos de implementarem políticas bem sucedidas em contextos de alta complexidade político-institucional e que dependem da cooperação inter-governamental. Trata-se da i) questão federativa, da ii) tradicional forma de atuação fragmentada do Estado em seus diversos níveis, independente de sua escala de governo, e o problema da iii) da democracia e da pobreza como condicionantes estruturais da consolidação de uma gestão renovada das políticas públicas.

Os poucos estudos realizados sobre os padrões de fragmentação do Estado nacional fornecem indicações razoáveis sobre as raízes históricas e a lógica político-institucional que impulsiona a sempre renovada fragmentação da máquina pública no Brasil.⁴São ressaltados aspectos que apontam para a existência de uma dinâmica político-institucional que transcorre nas arenas do Poder Executivo de todos os níveis de governo, este compreendido como permeado por conflitos, espaços de negociação e de resoluções de conflitos. Sob esse prisma, os próprios problemas derivados do pacto federativo adquirem uma nova dimensão, visto que são percebidos como corporificados em espaços político-institucionais concretos, através de cargos e funções, em que as decisões administrativas se revestem de uma lógica própria, pertinentes à dinâmica das hierarquias e interesses que operam no mosaico organizacional sobre o qual o Poder Executivo se estrutura.

A pobreza se apresenta também como um dos principais fatores que podem erodir as condições sociais para a consolidação de uma gestão de políticas públicas que contemple participação e *accountability*. Não apenas pelos baixos índices relativos à educação formal e capacitação técnica das comunidades para acompanhar e fiscalizar as políticas públicas, mas também pelo que ela engendra de forma profunda de desestímulo à cultura cívica e à participação social. Como já demonstrou PUTNAM (1993), uma cultura cívica forte e sólida é um fator fundamental para a eficácia das políticas. Muito das vantagens de um desenho institucional assumido por um governo ou política depende desse contar com uma base social que potencialize os aspectos positivos da organização.

Contudo, a questão federativa é aquela que, no entendimento dos autores, impõe limites mais claros à proposta de estrutura de gestão de políticas públicas aqui apresentada, sem com isto querer reduzir a importância dos outros condicionantes anteriores. Por esta razão, os problemas decorrentes da questão federativa serão aqueles levantados neste artigo, à guisa de considerações finais, por considerar que as políticas de corte social, dependem de forte cooperação intergovernamental e de complementaridade entre as instâncias de governo da Federação e, nesse caso, a questão federativa se coloca como um dos problemas mais desafiadores para a implementação de políticas públicas no âmbito da Federação brasileira.

Isto porque, Estados federativos com sistemas multipartidários e competitivos se constituem em campo fértil para conflitos político-partidários, fenômeno que incide

diretamente sobre o processo decisório e a eficiência dos programas públicos, visto que nestes contextos os cargos do Executivo, os recursos financeiros, o fluxo de informações e muitos insumos técnicos dependem de complicadas negociações governamentais, por vezes objeto de acirradas disputas partidárias.

No caso brasileiro, essa condição é agravada pelas características do seu federalismo, que trazem repercussões para as políticas públicas de natureza social ao evidenciar um conjunto de competências comuns e concorrentes, gerando barganhas federativas que retardam sobremaneira o processo decisório e a transferência de recursos, informações e insumos técnicos entre as unidades de governos.⁵

No debate acerca do *modus operandi* da Federação brasileira no contexto pós Constituição de 88 e seus propósitos descentralizadores, identifica-se uma percepção disseminada de que apesar das bases formais da descentralização e do processo geral de democratização da sociedade o pacto federativo conturbou as relações entre os entes federativos sem assegurar uma efetiva contrapartida em termos de transferência de poder para as franjas do sistema. Muitos analistas se mantêm críticos em relação ao caráter parcial da descentralização e da municipalização de políticas públicas. Para eles, a fragmentação dos atores políticos pelos diversos níveis de governo tem gerado processos de competição predatória entre estados e municípios configurando um federalismo altamente competitivo, em que o processo de descentralização de poder passa de fato a depender da configuração de atores que circula em torno de cada política.⁶ No exemplo das políticas sociais torna-se evidente que diante dos insumos e suportes técnicos, financeiros e humanos que tais políticas requisitam, as relações de poder entre os entes federados tendem a permanecer assimétricas.

Nesse sentido, mais que um pacto fundamentado num marco legal nítido, a forte autonomia dos entes subnacionais, a constelação de interesses que circundam em torno de cada política e os interesses político-partidários em jogo nas diferentes regiões do país fazem do pacto federativo não um jogo referenciado no texto da lei, mas a própria lei em movimento.

Desta forma, o que se verifica é que a distribuição de recursos previstas pela onda descentralizadora de políticas públicas incrementada a partir da Constituição de 88 é tarefa contraditória e conflituosa dentro do federalismo brasileiro pelo fato das esferas de governo deterem diferentes graus de poder e de recursos, o que as coloca em situação de disputa e de tensão permanente. Isto por que tanto a descentralização, como o federalismo, estão longe de serem promotores de ações harmoniosas e pactuadas, em particular em países federais, que já comporta, por si só, um substrato conflituoso, por conviver em busca permanente de equilíbrio via a negociação entre as partes integrantes do Estado Federal.

ARRETCHE (1999) em um dos seus estudos sobre o processo de descentralização de políticas públicas no Brasil conclui que variações no nível de riqueza econômica dos Estados, porte dos municípios, grau de participação política dos cidadãos e capacidade fiscal dos Estados não são variáveis que isoladamente possam definir os rumos da descentralização e de uma política bem sucedida. Essas variáveis têm importância de acordo com os atributos institucionais de cada política, evidenciando a importância das variáveis gestão e desenho institucional no sucesso das políticas sociais.

Se a questão do desenho institucional específico de cada política bem como os atributos anteriormente mencionados são dimensões cruciais para o sucesso de uma boa gestão, a capacidade dos entes federativos de gerirem suas políticas públicas, sob condições satisfatórias, depende da capacidade de coordenação e de implementação da autoridade gestora frente ao conjunto dos demais atores envolvido com a política e do resultado do jogo de interesses que se estabelece.

Dessa forma, a questão federativa incide diretamente sobre as três dimensões do conceito de gestão proposto, implicando na necessidade de considerar tanto espaços de

agregação e pactuação de interesses, como a elaboração de um quadro legal que direcione o comportamento dos agentes e seja capaz de constringer a ação desagregadora (rent seeking). Isso é tanto mais verdadeiro quanto maior for a dependência da política em relação às responsabilidades e competências compartilhadas entre as esferas de governo ou entes federativos e entre agentes políticos distintos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta (2000) Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Revan; São Paulo, FAPESP..

_____ (1999) Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. RBCS, Vol 14, Nº 40, junho. São Paulo.

_____ (1996) A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, nº 39, 1996: 75-86.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1995) Federalismo e Políticas Sociais. in, ALVARES AFFONSO, Rui de Brito e BARROS SILVA, Pedro Luiz(org.) Descentralização e Políticas Sociais.

BORGES, André. (2003)Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. RBCS, v. 18, n. 52.

BRASIL (1998) Constituição da República Federativa do Brasil (05/10/1988).

DINIZ, Eli (1996). Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: Revista do Setor Público, ano 47, vol. 120, nº 02, maio-agosto/1996.

DUNSIRE, Andrew. Modes of Governance(1993). In: KOOIMAN, Jan (ed.). Modern Governance - New Government-Society Interactions. London: SAGE,

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo; BONFIM, Washington Luis de Souza (2005) Gestão Municipal e Participação Municipal no Brasil: dialogando entre teorias e fatos. ANPOCS, Caxambu-MG.

FIGUEIREDO, M; FIGUEIREDO, M.B. (1986). “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. Cadernos IDESP (15).

FIORI, José Luis (1995). Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Insigth, Rio de Janeiro.

_____ (1995) O Federalismo Diante do Desafio da Globalização. in, ALVARES AFFONSO, Rui de Brito; BARROS SILVA, Pedro Luís (org). A Federação em Perspectiva. São Paulo, FUNDAP.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa; SANTOS, S. M. C dos; MELO, C. & SANCHES FILHO, A.(2004.) Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta

metodológica em desenvolvimento. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 20 (6): 109-118, nov./dez.,

_____ ; SANCHES FILHO, A.; SANTOS, S. M. C dos; MELO, C. (2001) Indicadores para avaliar a capacidade de gestão de organizações sociais: resultados de um estudo piloto. Anais do XXVII ENAMPAD, Campinas,.

MATUS, C.(1993). Política, Planejamento e Governo. Brasília/IPEA.

KOOIMAN, Jan. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. (1993a)In: _____. (ed.). **Modern Governance** - New Government-Society Interactions. London: SAGE.

_____. Social - Political Governance: Introduction. (1993b)In: In: _____. (ed.). **Modern Governance** - New Government-Society Interactions. London: SAGE, MAINTZ, Renate. Governing Failures And The Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. In: KOOIMAN, Jan (ed.). **Modern Governance** - New Government-Society Interactions. London: SAGE, 1993

MELDOSI, N. S. (1996). Avaliação das Políticas Públicas na França. Revista do Serviço Público 120 (1): 113-140. Brasília.

MILANI, Carlos, ARTURI, Carlos, SOLINIS, Germán (2002) Democracia e Governança Mundial: Que Regulações para o Século XXI?. Porto Alegre: UFRGS,

MONTEIRO, Jorge Viana (1982). Fundamentos da Política Pública. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

MELO, Marcus André B. C. de (1995) - Federalismo e Política Social: as vicissitudes da descentralização. in MELO, Marcos André e Norma Lacerda de (org.) Relação Público-Privado: do local ao global. Recife, Ed. Universitária, 1995.

PUTNAM, Robert D. (1993) - “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”. Rio de Janeiro, FGV.

SANTOS, Maria Helena de Castro (1997) Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Revista DADOS [online], 1997, vol40, Nº 3(disponível no world web: <http://www.scielo.br>] ISSN0011-5258

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (2001). Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro. Revan-FASE. 2001.

SOUZA, Celina (1996) - Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. Salvador, mimeo.

WORLD BANK (1992) Governance and development. Washington: Oxford University Press

¹ Na perspectiva do Banco Mundial quatro dimensões estruturam as idéias centrais de uma boa governança, a saber (World Bank, 1992):

-
- a) Administração do setor público, referida capacidade burocrática, contemplando a melhoria do gerenciamento da política econômica e na prestação de serviços sociais;
 - b) Estabelecimento de um quadro legal-normativo, relativo a existência de regras claras e previamente conhecidas, cujo cumprimento é acompanhado e garantido por um órgão judicial independente, tanto quanto deve também contemplar a possibilidade de modificar regras existentes quando não se mostrarem capazes de produzir resultados;
 - c) Participação e accountability envolvendo o reconhecimento de que outros atores sociais (ONG, mercado e sociedade civil organizada) compartilham da capacidade governativa do Estado, desde a identificação dos problemas até a formulação de políticas públicas, em sua implementação e avaliação;
 - d) Informação e transparência, as quais estão presentes em todas as demais dimensões representando as bases para que uma nova forma de agir se efetive.

² Os autores consultados referem-se as seguintes publicações: CAWSON, Alan (ed.). *Organized Interest and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills e Londres: SAGE, 1985; HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1968; HUNTINGTON, Samuel P. "The United States". In: CROZIER, M., HUNTINGTON, S. P., WATANUKI, J. *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York Press, 1975; OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982; SCHMITTER, Phillippe C, LEMBRUCH, Gerhard (eds.). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills e Londres: SAGE, 1979

³ Conteúdo dos projetos de ação propostos de forma a levar o sistema ao alcance de seus objetivos. A governabilidade do sistema refere-se ao conjunto de variáveis que, sendo essenciais para a efetivação do projeto de governo, estão ou não sob o controle do ator responsável pela condução do projeto de governo. A capacidade de governo refere-se ao acervo de técnicas, métodos, conhecimentos, destrezas, experiências, etc. do ator e equipe responsável pela condução do projeto de governo.

⁴ A este respeito ver ALMEIDA, 1996; ALMEIDA E MOYA, 1997.

⁵ Os estudos contemporâneos sobre federalismo vêm trabalhando com três enfoques prioritários deste fenômeno: a) o da dimensão territorial, b) o da relação com o conceito de consolidação democrática e c) o enfoque centrado na idéia de federalismo enquanto ideologia. Segundo Souza (1996) a dimensão territorial é importante pelo fato de que o federalismo não ocorre no vazio, ou seja, a dinâmica política, econômica, os partidos políticos a cultura política constituem manifestações territoriais de federalismo, e o que se deve questionar não é a forma com que foi definida a Federação, mas os valores, os interesses e pactos que prevaleceram quando ocorrem mudanças na Federação. Por outro lado, entender o federalismo enquanto valor significa entendê-lo como atitudes, crenças e sobretudo interesses, o que quer dizer, de acordo com Souza (1995), ver o federalismo como a perseguição de interesses particulares. Ou seja, "cada federalismo é conduzido por um 'leitmotif' e este pode se expressar em diferentes caminhos dentro de uma Federação segundo um conjunto de interesses num determinado tempo histórico".

⁶ Sobre a discussão do Federalismo no Brasil e suas repercussões na implementação de políticas públicas ver (MELO:1998,1995), (ALMEIDA,1995), (FIORI, 1995).