

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

LIMITES E POTENCIALIDADES DA GOVERNANÇA URBANA NO BRASIL

Tomás Moreira (Instituto Pólis)

XII ENANPUR

Belém do Pará, 21 a 25 de maio de 2007

Título do trabalho: Limites e Potencialidades da Governança Urbana no Brasil

Resumo: O artigo em questão aborda a governança urbana no Brasil. Para sua compreensão este apresenta, primeiramente, as origens da noção de governança urbana e a sua inserção na gestão municipal local, em diversos campos de estudo. Em seguida, apresenta definições de governança urbana e estudos desenvolvidos sobre seus componentes para então, discorrer sobre o aporte da governança pelas instituições financeiras internacionais no Brasil. Por último, este trabalho trata da governança urbana no Brasil por intermédio da discussão desta com a gestão democrática das cidades, a abordagem da gestão local após a Constituição Federal de 1988, sobre estudos comparativos de experiências de participação social empreendidos em diversos estudos brasileiros, focando os seus limites e as suas potencialidades.

Limites e potencialidades da governança urbana no Brasil

Origens da noção de governança urbana

A noção de governança, empregada nos dias atuais, não é estritamente contemporânea (JESSOP, 1995). Este termo já havia aparecido na Idade Média sobre a clausula *gubernatia carries*, empregadas das idéias de *leading*, *sterring* e *directing* (Le GALÈS, 1998, p.492). No fim do século XIX, este termo também é utilizado para representar a oposição às limitações do conceito de governo¹ com a clássica separação entre Estado, sociedade e mercado. É a partir de meados do século XX que este termo passou a ser amplamente utilizado, sobre diferentes usos. Não se sabe exatamente qual uso antecedeu a qual. Supõe-se que foram os economistas e sociólogos que deram uso predominante ao termo, a partir dos estudos sobre a coordenação das atividades e organizações das empresas de Coase e Wiliamson, ambos economistas institucionalistas.

Em 1937, o artigo *The Nature of The Firm*, do economista americano Ronald Coase, reapresentou o termo governança ao explicar que a empresa emerge em função dos modos de coordenação interna que permitem a redução dos custos de transação que genera o mercado. Este estudo colocou em questão a alteração da relação de coordenação no interior de uma empresa frente às exigências do mercado, passando de um viés de relações verticais para um de relações horizontais (HOLEC & BRUNET-JOLIVALD, 1998; LORRAIN, 1998). Contudo, apesar do enfoque dado, por Coase, aos modos de coordenação internos de uma empresa, esse estudo não desencadeou grandes debates durante praticamente trinta anos. Isso porque a importância do termo governança de Coase, no estudo das empresas, é posta unicamente à tona por Olivier Wiliamson, nos anos 70. Wiliamson retoma os estudos de Coase e apresenta que a governança designaria os dispositivos operacionalizados por uma empresa para conduzir coordenações eficazes que tangem a dois registros: os protocolos internos, quando a empresa desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas; bem como os contratos e as aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização (HOLEC & BRUNET-JOLIVALD, 1998). Para Wiliamson a governança não tange unicamente os modos de coordenação internos mas também os externos, nas relações com outros atores diretamente relacionados com a empresa. Os estudos sobre a empresa e o conceito de governança centravam-se na questão da instituição, sua estrutura e dos procedimentos adotados.

É a partir dos anos 80 que o termo governança tomou maior amplitude com os economistas, os quais estavam interessados na compreensão de uma melhor eficiência por

parte das empresas, e torna-se referência para outras áreas de estudo (McCARNEY, 2000). A utilização deste termo passou a ser amplamente incorporada em diferentes áreas e sobre formas diversas, sempre na busca de descrições sobre tipos de relações e coordenações entre atores em diversas escalas e âmbitos. Durante os anos 80, o estudo sobre governança se intensifica. Desde então, ela tem sido objeto de um grande número de trabalhos que possuem como característica de serem muito heterogêneos (ADSHEAD & QUINN, 1998). Isto revela disciplinas e raízes teóricas variadas, indo da economia institucionalista as relações internacionais, passando pela economia ou a sociologia das organizações, a economia do desenvolvimento, a ciência política e a administração pública, entre outros. A apropriação desta noção por diferentes correntes de pensamento faz com que o termo em questão apresente, hoje, múltiplos significados e se porte a diversos usos. Por exemplo, são definidas e estudadas as noções de governança de emprego, governança de políticas monetárias, governança de empresas (MILANI, ARTURI & SOLINÍS, 2002), governança corporativista (LAMEIRA, 2001), governança local (ANDREW & GOLDSMITH, 1998), governança global (HOLEC & BRUNET-JOLIVALD, 1998), governança ambiental, governança metropolitana (CHRISTIAN LEFÈVRE, 1997) assim como de governança urbana (LE GALÈS, 1996 e 1998). As diversas interpretações sobre esse termo levam a convicções ideológicas diferentes, e até mesmo opostas. Apesar das diferenças, estas linhas de estudo apresentam uma unidade em comum, sobre os quais se apóiam as diferentes perspectivas de trabalho: os modos e tipos de relações e coordenações entre atores sociais.

O foco principal do termo, advindo da teoria de *management* utilizado para as empresas e implementado a partir dos anos 80, demonstra claramente o viés que esse vocábulo transmite ideologicamente. Ele está diretamente relacionado com o contexto no qual se insere o debate da globalização e a seu impacto sobre a renovação dos modelos de desenvolvimento nacional e o fortalecimento dos mercados mundiais, apresentados pelas correntes neoliberais. É importante tomar cuidado na utilização deste termo, pela sua fachada neoliberal, apesar das múltiplas interpretações sobre o termo. Isso porque a palavra-conceito de governança tem sido imposta como uma fórmula mágica nas diversas áreas de pesquisa, para resolução dos problemas de gestão. Bem da verdade, a ratificação desta palavra nas diferentes áreas de estudo é sintomática do empréstimo oportunista da única ideologia supostamente disponível, a ideologia neoliberal. Há um risco de mistificação e, por conseguinte, um risco de manipulação ligado ao uso de uma receita de governança, como é claramente perceptível em relação aos países ditos em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

A noção de governança também aparece no fim dos anos 80, em outro campo de estudo, o das relações internacionais. É neste período que começa a ser utilizado o termo *good governance* pelas instituições financeiras internacionais, a fim de definir os critérios de administração pública nos países submetidos aos programas de ajustamento estrutural. As organizações de empréstimos internacionais, sobretudo o Banco Mundial preconizou, por meio desta noção, as reformas institucionais “necessárias” para a garantia do sucesso de seus programas econômicos, segundo uma nítida visão neoliberal do desenvolvimento, altamente criticada (HARPHAM & BOATENG, 1997). Isto porque se tratava de responsabilizar a incompetência institucional dos Estados em desenvolvimento pelos fracassos constatados na implementação dos programas de ajuste estrutural, ou seja, de um conjunto de reformas macroeconômicas e setoriais julgadas indispensáveis para a abertura generalizada dos mercados, privilegiando os países do primeiro mundo que estruturam e coordenam os mercados mundiais. A governança preconizada pelo Banco Mundial seria a única forma capaz de garantir a eficácia da implementação das reformas e dos ajustes estruturais para a abertura da macroeconomia, contra a qual seria impossível lutar. Foi sobre este enfoque que a noção de governança foi introduzida no Brasil.

O vocábulo governança adquire corpo no âmbito dos estudos urbanos quando, inicialmente, analisado pela coordenação e interação nos diferentes níveis de regulação pública e os atores intervenientes na gestão local. Esta perspectiva foi adotada e reinterpretada por geógrafos econômicos que transpuseram as principais linhas de reflexão do conceito de governança focada às empresas e as demais correntes de pensamento para o conceito de governança voltada às questões do território.

A noção de governança urbana, propriamente dita, origina-se em meados da década de 80. A primeira comprovação que se tem notícia refere-se aos estudos de pesquisadores ingleses que procuravam estudar a recomposição do poder local em face das reformas do governo de Margareth Thatcher, que visava limitar os poderes das autoridades locais, julgadas ineficientes e muito custosas pela ênfase na centralização e na privatização de alguns serviços públicos. Estes pesquisadores escolheram o termo governança urbana para qualificar suas pesquisas. Eles a escolheram para demarcar a noção de governo local associado ao regime precedente descentralizado. Para eles o termo governo não era mais satisfatório, já que ele estava preponderantemente associado ao Estado, ou ainda que geralmente tudo o que concerne à questão pública estava associado ao Estado. A utilização do termo governança é utilizada para demarcar, sobretudo esta diferença da compreensão do ator público, mas também da dos outros atores, enquanto co-responsáveis pelas políticas e ações públicas. Em

seguida, esta noção foi utilizada por outros países europeus e norte-americanos e se generalizaram nos estudos urbanos.

Inserção da governança urbana

A discussão em torno da governança urbana derivou-se dos questionamentos sobre o papel regulador do Estado e suas interfaces com a sociedade civil, engendrando formas políticas diversas das aplicadas anteriormente, em especial relacionadas ao tema da gestão local e regional: estruturas e modos de gestão flexíveis e participacionista e regulamentações coletivas (ANDREW & GOLDSMITH, 1992 e 1998). Preocupações sobre a análise da gestão local e regional apareceram em várias disciplinas e campos de estudos das ciências sociais. Restauraram a pertinência do espaço local libertando os mecanismos de funcionamento que continuam a ser específicos a cada lugar ou região e que combinam à sua maneira as formas que lhe impõem o desenvolvimento e as mudanças políticas (MORMONT & MOUGENOT, 1985; CARLOS, 1996; BOTTAZZI, 1996; CARVALHO, 1997, McCARNEY, 2000). Estas preocupações colocaram em valor a existência um dinamismo local² com sua própria lógica, seu próprio efeito e seu próprio modo desenvolvimento, os quais podem, ao mesmo tempo, se opor as lógicas dominantes globalizantes e promover inovações sociais e econômicas (BÉLANGER & LÈVESQUE, 1991; BOYER, 1992 e 1995; FILION, 1993).

O desenvolvimento da esfera local tem sido frequentemente o contraponto para a criação de uma dinâmica resistente culturalmente, socialmente e politicamente que possa garantir as localidades sua participação na nova territorialidade (FRIEDMAN, 1999). Contudo uma análise focada no desenvolvimento da esfera local restringe o fortalecimento de dinâmicas resistentes e sua capacidade de repercussão e reprodução se ela não for conectada e visualizada com o desenvolvimento da esfera regional e mesmo nacional.

Diversos trabalhos acadêmicos e práticos fizeram menção a uma gama de experiências produzidas pelos governos locais de diferentes tendências políticas (BASSETT, 1996; KLEIN, 1989; HAMEL, 1991; FERMAN, 1996; MORIN, 1998; CASTELLS, 1998; CARDOSO & VALLE, 2000). Bassett (1996) ao analisar as transformações ocorridas na Inglaterra ressalta as condições políticas e econômicas locais nas cidades inglesas que permitiram a proliferação de parcerias entre o poder público e a sociedade civil, bem como a emergência de uma nova elite empresarial com interesses nas políticas urbanas. Assim como Bassett autores como Klein (1989), Hamel (1991) e Morin (1998) também se preocuparam em analisar sobre as parcerias, empregando em suas análises uma interpretação adjacente às parcerias: as dimensões e as estruturas de dimensão social e política, as orientações

ideológicas e os recursos disponíveis, como bem apresenta Hamel. Andrew & Goldsmith (1992) focam sua análise no entendimento da gestão local flexível sob três aspectos: imagem das regiões, consumação como dinâmica econômica e os níveis de controles aplicados aos setores sociais e políticos, a partir de uma reflexão canadense no desenvolvimento da região de Ottawa-Hull. Assim como Andrew & Goldsmith autores como Castells (1998), Cardoso & Valle (2000) também se preocuparam em analisar sobre a gestão flexível. Jorgensen, Hansen, Antonsen e Melander (1998) preocupados com o entendimento do sistema das organizações públicas, na Dinamarca, procuraram compreender no contexto das transformações locais as variações sobre incumbências e ações destas organizações, bem como sobre seus objetivos e responsabilidades. Assim como eles, autores como Ferman (1996) se preocuparam em analisar sobre as instituições públicas. Nestas análises o foco encontra-se na busca pela compreensão da governança urbana, onde dois temas emergem com profundidade: a concepção e o papel do Estado e a dimensão local, com diversas tonalidades políticas. O que certamente designa conceitos diversos sobre a governança urbana.

Definição de governança urbana

Uma definição sobre o termo governança urbana foi apresentada por Le Galès, relacionando problemas de organizações e a regulação de interesses no contexto europeu. Ele a definiu como sendo a capacidade de integrar e dar forma aos interesses locais, organizações e grupos sociais, representando-os internamente como também externamente, e neste âmbito ao desenvolver estratégias unificadoras com vistas ao mercado, ao Estado, as cidades e aos diversos níveis de governo (Le GALÈS, 1999, p.90). A partir desta definição, ele salienta a capacidade de organizar ações coletivas, construir alianças e parcerias visando objetivos específicos que devem ser medidos por meio: dos tipos de atores e seus recursos, das relações entre os regulações no espaço urbano, da diferença analítica das dimensões da governança e seus regimes, e dos fatores que explicam os diferentes tipos de governança urbana. Para Le Galès a noção de governança urbana tem seu foco no processo de interação entre atores sociais - instituições públicas e privadas, por meio dos quais os atores sociais articulam seus interesses, mediam as diferenças e exercitam seus direitos e obrigações para atingir objetivos comuns. Esses objetivos surgem enquanto resultado de discussões e definições coletivas, uma vez que existem interesses diversos e conflitantes entre os atores sociais envolvidos num mesmo processo. Neste sentido, eles são muito mais do que simples resultados, eles são espaços de compromissos galgados ao longo de um processo. A governança urbana implica não somente numa reestruturação dos poder públicos, mas também na habilidade dos atores

da sociedade civil a participar integralmente aos processos de decisão política, bem como das ações com os diferentes níveis de governo e outros atores privados.

Para Christian Lefèvre (1997) a governança urbana está focalizado no voluntariado e na parceria das ações coletivas aonde as diferentes instituições envolvidas não são mais consideradas como um ente constituído e unido mas, ao contrario, constituem-se ou são consideradas como o resultado de um processo. A governança urbana compreende a relação entre os atores sociais engajados na construção de espaços de compromissos e nos diversos papéis desempenhados por eles dentro de um processo de cooperação. Sua construção é um processo onde atores sociais colocam em jogo suas estratégias individuais e coletivas, são capazes de integrar suas diferenças, estruturando coalizões dentro de processos específicos por meio de ações coletivas, mas também delineando sua capacidade de representação e participação fora dele.

A governança urbana como designa David Harvey (1996) representa o instrumento de organização e de gestão dos espaços derivados de um complexo de forças mobilizadas pelos diversos atores sociais. Forças, nas quais a tradicional iniciativa local é integrada as capacidades empresariais do governo local, a fim de atrair os recursos externos, os novos investimentos e os novos empregos. Harvey, em reconhecendo o papel da cidade no processo de desenvolvimento local, faz uma ligação da conduta empresarial com a noção de governança urbana.

Para Juillet & Paquet (2001) a governança urbana designa uma forma de governar que implica numa mudança na maneira de implementação e ação dos governos central, regional e municipal, entre eles e em relação à sociedade civil, que ocorre, sobretudo, quando recursos, informações e poder são igualmente distribuídos. Ela pressupõe uma maior interação entre atores sociais, uma vez que os atores privados, organizações públicas, grupos e movimentos sociais, entre outros, tomam parte na formulação, decisão e implementação de políticas públicas, conjuntamente como o Estado. Para Bottazzi (1996) a governança se refere à conjunção no espaço local da dimensão sociocultural e política. Para ele a governança urbana introduz a esfera política na discussão sobre as relações entre atores sociais.

Estas interpretações sobre a governança urbana levam a entender que o papel do comando centrado na instituição pública é colocado em questão. Isto porque, ela amplia essa visão para uma perspectiva plural e interativa de poder, fazendo referência tanto à multiplicidade e a diversidade dos atores intervenientes ou que podem vir a intervir na gestão dos interesses públicos. As diversas interpretações apresentam que o desenvolvimento do processo de governança urbana pode ser verificado pela habilidade dos atores sociais em

participar integralmente dos processos de decisões e de ações com os diversos níveis de governo. O que há de inovador na governança é a idéia de legitimidade e responsabilidade que a gestão das estruturas públicas e os papéis da ação estatais assumem. A legitimidade depende da existência dos processos de participação coletiva do Estado e da sociedade civil, enquanto que a responsabilidade invoca a transparência nos processos de decisão bem como os mecanismos para convocar os atores ao exercício do contrato social e implementação de seus objetivos.

Uma grande parte da literatura insiste sobre a efetividade da governança urbana pela pesquisa do consenso e coloca em voga sua organização interna como condição de sucesso. Entretanto, esta concepção muitas vezes esquece, ou deixa a segundo plano as dimensões políticas e sociais, bem como os obstáculos prováveis que a governança urbana não pode resolver ou eliminar e até mesmo as suas visões a-conflitual e normativa (LEFÈVRE, 1997). Sobre este enfoque, Annick Osmont (1999) apresenta que não há condições de difundir a todos os países do mundo uma mesma palavra de ordem. Como ela bem salienta, a governança urbana pode vir a ser um risco, sobretudo para os países em desenvolvimento. Isto porque, uma reflexão sobre esta noção aporta não somente sobre os modos mais eficazes de administração e gestão, mas também sobre o exercício do poder e da dominação. É na busca da compreensão da dimensão política e social que Hamel (1999) afirma que “a noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões ideológicas entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis”. Elementos esses que Voyé, Remy e Servais (1991) têm desenvolvido a cerca da noção de transação social para a construção de compromisso de coexistência, entendida como conceito intrínseco ao da governança, bem como o de compromisso institucionalizado, desenvolvido pela teoria do institucionalismo americano.

A governança urbana é apreendida como sendo mais do que os aspectos instrumentais na medida em que, detrás das transformações da maneira de fazer e decidir encontra-se as lutas de poder e de classes, de legitimidade dos que estão associados aos processos de decisão, de desaparecimento e surgimento de atores políticos. Isto é de novos significados de organização social e política. É sobre este enfoque que diversos autores tipificam a governança urbana. Como as estruturas e os objetivos dos processos de governança refletem as normas e valores, as idéias e práticas derivadas de culturas políticas específicas de cada espaço local, de cada cultura bem como de cada período histórico, não existe, portanto, um único modelo de governança, mas diversos (KOOIMAN, 1993; PIERRE, 1995; BASSETT, 1996). É

impossível perceber que não há um modelo de governança, mas diversos (PIERRE, 1995; FERMAN, 1996, Le GALÈS, 1996), que podem variar segundo o papel do governo no desenvolvimento local, a concepção do papel do governo local em relação à sociedade civil, os estilos de políticas, a concepção do papel da sociedade civil em relação às políticas públicas, a cultura política dos atores governamentais e civis, dos objetivos e dos papéis que caracterizam as interações entre os governos locais e as instituições da sociedade civil, bem como dos compromissos externos dos atores sociais intervenientes.

Estudos sobre governança urbana

Diversos estudos procuram fazer menção aos diversos modelos de governança urbana. Estudos desenvolvidos por Harpham e Boateng (1977) analisam os diferentes componentes da governança: a dimensão técnica, cultural, política e institucional, a partir da literatura sobre o tema. Eles também procuram reavaliar dois importantes aspectos da governança que emergem fortemente da atual literatura sobre a questão de governança. O primeiro deles faz referência ao aspecto do desempenho da governança, a qual envolve o desenvolvimento da administração do setor público, do liberalismo econômico e das competências para definir políticas. O segundo aspecto diz respeito à questão de representação, a qual envolve transparência, justiça social, *accountability*, direitos humanos e democracia. Para estes autores a clarificação das definições e dimensões da governança urbana é vital para sua análise e implementação. Múltiplos modelos de governança urbana parecem emergir na Europa, como afirma Le Galès (1996), conciliando o desenvolvimento econômico e a manutenção da coesão social, são os casos de Lille, Strasbourg e Rennes, na França, Helsinki e Copenhague, na Escandinávia, Hambourg, na Alemanha e na Espanha, Barcelona e na Itália, Torino, Veneza, Nápoles e Roma, bem como Birmingham, Leeds e Manchester na Inglaterra (HARVEY, 1989; Le GALÈS, 1996).

Jon Pierre a partir da análise sobre as dimensões da governança urbana e da significação dos diferentes valores e dimensões das políticas urbanas propõe quatro tipologias de governança: “*managerial*”, “*corporatist*”, “*pro-growth*” e “*welfare models*”. A governança “*managerial*” considera o governo local enquanto organização pública que contribui para resolver as necessidades coletivas. Este representa um cenário democrático e se define como um instrumento para a gestão dos conflitos políticos. A governança “*corporatist*” descreve que o governo local representa um sistema político e democrático para a inclusão de grupos sociais e de interesses organizacionais, no interior dos processos e das esferas de políticas urbanas. A governança “*pro-growth*” se estrutura de uma maneira mais abstrata, em se

focando sobre as estruturas econômicas enraizadas e, portanto sobre a justaposição do mercado e da política, privado-pública, no desenvolvimento econômico urbano. A governança “*welfare models*” faz referência as dependências do Estado e as relações do Estado local nos processos democráticos. Por meio dos modelos de governança, Jon Pierre sugere que as teorias sobre a governança urbana oferecem novos olhares sobre a natureza das políticas urbanas e da democracia local (PIERRE, 1997). Ele demonstra a viabilidade de cada tipo de governança pela construção de um quadro de modelos de governança com diversos componentes: objetivos políticos, estilos políticos, função das trocas políticas, função das parcerias, relação entre estado local e cidadão, contingência primária, instrumentos e critérios de avaliação. Por este quadro, Pierre definiu os níveis de eficácia, os níveis de participação das instituições não governamentais, os tipos de coalizões bem como a capacidade de reprodução de cada um dos modelos de governança (PIERRE, 1997, p.15). Para esta análise, Jon Pierre se foca sobre a compreensão dos processos de governança urbana a partir das iniciativas e das capacidades de organizações governamentais locais.

[Entretanto,] em relação à tipologia proposta [por Pierre], é preciso considerar [como bem salienta Orlando Alves dos Santos Junior] os quatro modelos como “tipos-ideias”, que envolvem distintos valores, diretrizes, normas, organizações e práticas, que se materializam na instituição de políticas urbanas específicas. Em uma localidade, dificilmente se encontra um dos modelos exatamente conforme tipificados; o mais provável é que se encontrem imbricados aspectos referentes a cada um deles, sendo difícil prever que modelo em particular irá prevalecer. Além do mais, deve-se levar em conta que em uma mesma localidade pode haver políticas setoriais específicas, em que podem coexistir concomitantemente, em cada uma, modelos diferentes. A relação de forças entre os atores sociais parece ser mais significativa do que o contexto institucional propriamente dito para explicar a predominância de um modelo de particular de governança. Ou dito de outra forma, são os conflitos de interesse em relação aos valores fundamentais e aos objetivos que a administração deve adotar que parecem determinar as escolhas realizadas pelos dirigentes municipais em matéria de governança (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 61).

A construção de um processo de governança faz referência cada vez mais a capacidade de integração das instituições não governamentais, sindicatos e grupos comunitários. É necessário para identificação dos modelos de governança se focar também sobre os

componentes analíticos para estas instituições, mas não unicamente sobre as relações com as instituições governamentais, mas também entre elas mesmas. Nesta perspectiva, é fundamental levar em consideração os componentes internos (HARPHAM e BOATENG, 1997) de interação e os componentes externos de todas as instituições intervenientes: os níveis de compromisso de coexistência e os recursos de mobilização interno e externo (PIERRE, 1995; HAMEL, 1999). É importante focar sobre o que transcende os objetivos das interações a fim de compreender os efeitos de um processo de cooperação sobre outros processos assim como sobre as políticas públicas. Diferentes atores não públicos intervenientes em sistemas de interações podem contribuir não unicamente ao desenvolvimento de seus próprios processos de interação, mas também de maneira mais ampla aos processos de governança, em contribuindo a uma gama de processos de interações. A diversidade das modalidades de governança oferece uma compreensão sobre a natureza das políticas e da democracia local (BOTTAZZI, 1996; FERMAN, 1996; PIERRE, 1997).

A governança, portanto, não é neutra, ela reflete os valores políticos dos atores intervenientes dentro de um processo, e consecutivamente dos valores sociais e econômicos. Os modelos de governança produzem diferentes políticas e campos ideológicos. Bem da verdade, não existe uma posição comum sobre as finalidades da governança urbana. Para alguns, ela pode ser constituída como instrumento ao serviço da continuidade da libertação das sociedades, na medida em que ela consiste a limitar o papel dos governos, fazendo valer os processos de decisões dos atores não governamentais, privatizando as empresas e alguns serviços públicos. Para outros, que lutam mais pela corrente economicista, a governança é o meio de extensão do mercado capitalista e de fazer valer sua supremacia. Ainda, existem os que adotam a governança enquanto dimensão de poder, bem como via para a busca da democratização do funcionamento público, da mobilização e das iniciativas locais e cidadinas. Neste contexto, é importante compreender a iniciativa e a capacidade dos governos locais bem como das instituições civis para o entendimento da governança urbana em cada localidade, região ou país. É fundamental, também, perceber que a noção de governança oferece um quadro de interpretações sobre a política bem como as relações entre atores sociais e instituições, e que ela apresenta limites e potencialidades. Quadro esse que não se refere aos velhos e bons conceitos de democracia e cidadania.

Aporte da governança pelas instituições financeiras internacionais, no Brasil

O termo governança³ foi introduzido no Brasil, no fim dos anos 80, por meio do Banco Mundial, na ocasião da introdução da política de ajustamento estrutural desenvolvida

por eles aos países em via de desenvolvimento. É neste contexto, que muitos países da América Latina, da África e da Ásia se deparam com a noção de governança (HARPHAM & BOATENG, 1997; MILANI, ARTURI & SOLINÍS, 2002). Confrontados as derrotas dos programas econômicos de inspiração neoliberal, implementados pelas instituições financeiras internacionais nos países em via de desenvolvimento, algumas destas instituições acabam incriminando o quadro político institucional desestruturado e em desmantelamento destes países e recomendam agir sobre o aspecto do governo, sua forma de interação e gestão, aprofundando a necessidade de uma conduta de governança. Esta maneira de introdução da governança demonstra que para estas instituições, as distorções de ordem política estão na origem da maioria dos problemas econômicos dos países em via de desenvolvimento, ou como os designam atualmente dos países em emergência (SMOUTS, 1998).

A introdução do termo *good governance* pelas instituições financeiras internacionais deu-se à tomada de consciência de que era impossível resolver os problemas existentes unicamente pelas reformas econômicas bem como continuar a relegar as questões políticas e sociais ao segundo plano no debate do desenvolvimento dos países em emergência. A introdução da governança, enquanto remodelação das estruturas políticas institucionais, apareceu muito mais enquanto exigência, para estes países, para ajudas financeiras do que para necessidades próprias de cada país em termos de ajustes político-institucionais. Desta maneira, fica claro que nenhum projeto econômico poderia vingar sem uma legitimidade política e uma eficácia mínima das instituições políticas. A política foi apresentada como obstáculo ao funcionamento do mercado e da progressão da liberalização nestes países.

Para introduzir questões de ordem política, nestes países, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e os Bancos Regionais de Desenvolvimento tiveram que contornar seus próprios estatutos, uma vez que estes não permitiam intervir sobre o campo político. Para agir neste campo, visando sempre à busca do sucesso dos programas de empréstimos, as instituições financeiras internacionais introduziram a noção de governança. Com isso elas escapam de contrariar seus estatutos e forçaram uma reforma do Estado, apesar de ser exatamente isso que elas estavam fazendo. Estes organismos escaparam, portanto, das críticas que poderiam lhes acusar de ultrapassar suas competências e de conduzirem ou mesmo se intrometerem na ordem política administrativa de cada país financiado. Eles agiram em nome de uma lógica de desenvolvimento exógeno (OSMONT, 1997). A boa governança foi assim introduzida por meio dos programas dos organismos internacionais de financiamento para aparar arestas. Reformas institucionais começaram a ser preconizadas conjuntamente com programas econômicos neoliberais e justificados como resposta ao desenvolvimento

econômico almejado. O que certamente aconteceu foram mudanças e reformas político-institucionais que não visavam o fortalecimento da questão social e política sobre a economia local, mas, sobretudo, permitir aos programas de ajuda financeira internacional seu sucesso. A governança, introduzida no Brasil, nunca foi objeto de definição precisa visto o contexto de desenvolvimento dos programas das organizações internacionais. Independentemente do mal uso atribuído a este termo, pelo Banco Mundial, não apenas no Brasil, mas também em outros países em via de desenvolvimento, surgiram formas próprias, endógenas em cada país, para designar os processos alternativos de gestão, consolidando um paradigma de gestão urbana específico a cada lugar.

Governança urbana no contexto brasileiro

Nos últimos dezessete anos tem-se consolidado, no Brasil, um novo formato de gestão local, comumente designado como gestão democrática da cidade. Esse termo, tratado por diferentes autores brasileiros, Cristovan Buarque (2000), Santos Junior (2001) e Evelyn Levy (1997) entre outros, se aproxima ao utilizado no cenário internacional: governança urbana (IVO, 2000). Ambos os termos apresentam algumas similaridades, mas também divergências. Como o vocábulo governança urbana, o termo gestão democrática da cidade também se cristalizou no fim dos anos 80, por um lado, frente aos questionamentos sobre o papel regulador do Estado e suas interfaces com a sociedade civil no Brasil numa visão de gestão local, e por outro lado, nas transformações de relações entre o Estado a sociedade civil, como espaço do exercício responsável e solidário, mas também conflitivo, para a criação de soluções ao tratamento dos problemas da cidade, em especial aqueles vinculados à produção da pobreza e das desigualdades sociais.

É somente na década de 80, definida como a década de redução da intervenção do Estado nos processos de desenvolvimento e do fim dos poderes militares, que se evidência mudanças estruturais econômicas, sociais e políticas no Brasil, e atreladas remodelações quanto às formas de gestão (BÓGUS & QUEIROZ, 1999), como as delineações de parcerias entre os setores públicos e a sociedade civil. As transformações engendradas nos anos 80, no Brasil, exigiram transformações valorizando as esferas locais e seus atores. As novas localizações industriais, o desemprego, a austeridade fiscal, a emergência de um sistema conservador colocando em questão o Estado Keynesiano, a racionalização e a privatização, entre outros, fizeram com que o governo central contribuísse com a revitalização da esfera local. No fim nos anos 80, com a Constituição Federal, e num contexto de crise de governabilidade, o governo brasileiro começou a reforçar as ações locais, responsabilizando

os governos locais e a sociedade civil pela gestão local. Foi neste contexto que as reconfigurações dos compromissos sociais tomam forma e passaram a se consolidar.

Os anos 90 foram marcados por formas locais de gestão urbana, que ganharam considerável impulso depois da Constituição Federal de 1988. Entretanto o esforço dos governos locais pela descentralização do poder começou no fim dos anos 70, em função da crise econômica, que teve efeitos contraditórios sobre esse processo: por um lado o originou, ao contribuir para a desagregação do poder que repousava no regime militar, e por outro se constituiu como um freio às tendências descentralizadoras, na medida em que engendrava fortes riscos a uma estratégia de transição ou abertura gradual do regime militar. Ainda assim, esse esforço pela descentralização reforçou uma contradição entre uma maior liberdade política e a dependência financeira dos estados e municípios, que alimentou progressivamente as reivindicações municipais pela descentralização.

A abordagem da gestão local brasileira alterou consideravelmente desde a Constituição Federal de 1988. Ela é hoje um reflexo das transformações socioeconômicas, políticas e culturais durante estes dezessete anos da constituição de 1988. Esta gestão local não é mais exclusivamente tomada em conta de maneira hierárquica pelos atores públicos: federal, estadual e municipal. Pelo contrário, é efetuada cada vez mais de maneira conjunta e autônoma por atores locais da sociedade civil, a qual se refere ao conjunto das relações sociais entre os indivíduos, os grupos e as classes das quais a existência é independente do poder do Estado. Essas transformações restauraram a pertinência do espaço local, valorizando os mecanismos de funcionamento que são específicos de cada lugar ou região e que combinam à sua maneira as formas que lhe impõe o desenvolvimento e as transformações políticas (BOTTAZZI, 1996).

A gestão democrática da cidade despontou no cenário brasileiro no fim dos anos 80 como conceito oriundo de governos de esquerda (PALOCCI, CRISTOVAN, PONT et Alli, 1997), e que ao longo dos anos 90 e início do anos 2000 foi incorporado por diversos outros governos (SOARES & CACCIA-BAVA, 1998; CARDOSO & VALLE, 2000; IVO, 2000; SOUZA, 2000), cujo conjunto das experiências perpassava os recursos públicos, o gerenciamento do aparato administrativo, as políticas públicas que materializam as inversões de prioridades, as marcas de governos bem como as diferentes formas e mecanismos de participação popular. Este conceito de gestão toma corpo na visão que as autoridades municipais e estaduais e as sociedades locais têm sobre a construção do desenvolvimento local a partir de um processo participatório. Cabe ressaltar neste desencadeamento que a apropriação deste conceito por diversos governos municipais e estaduais no Brasil nem

sempre representa ou condiciona processos de gestão participativos com atuação dos diversos atores sociais, nos níveis de toma de decisão ou implantação de projetos sociais e nem tampouco permite uma mudança nas relações sociais entre os setores sociais. Isso porque muitas gestões se dizem populares e com participação popular, quando apenas usam formas de consulta (sem compromisso de aceitação de opiniões e decisões) que funcionam apenas como instrumento de legitimação de decisões irrecorríveis, já estabelecidas. Ao contrário disso, gestão participativa supõe o reconhecimento da pluralidade de atores presentes na cidade e o compromisso efetivo com a construção de processos de decisão que incluam as concepções divergentes, de modo a estabelecer verdadeiras arenas públicas de negociação, transação social e de decisão.

A propagação, sentida no país, da gestão democrática da cidade foi relativa, não somente pelo fato de muitas gestões não legitimarem de fato a democracia participativa, mas também porque, por um lado, as gestões que procuraram construir sistema de gestão democrática de cidade nem sempre possuíam um mesmo compromisso ou objetivação, definindo vieses diversos e, por outro lado, o universo da participação social na gestão urbana local aparece de forma bastante heterogênea nas cidades brasileiras (CARDOSO & VALLE, 2000).

Recentes estudos comparativos sobre experiências de participação social deflagram esta heterogeneidade, mostrando o grau de construção da participação social ao longo da história recente. É na busca da tipificação de processos de participação que muitos estudos sobre a governança urbana procuram elencar modelos de gestão, como se percebe esta mesma tendência, ainda que muito recentemente no Brasil. Fato que contribuiria para um melhor entendimento dos resultados das aplicações desta gestão.

Governos como o do município de Porto Alegre, durante 1989-2002, e do estado de Porto Alegre, durante 1992-2002, por meio de seus governos petistas, representam a imagem maior desde processo de consolidação de gestão democrática, bem como os governos municipais de Santos, Fortaleza ou Recife, respectivamente sob orientação do PT (1989-1996), PMDB (1993-1996) e PMDB (1993-1996).

As formas de gestão presenciadas durante esse período nem sempre eram representativas de uma gestão democrática. Muitas vezes, elas ainda estavam embutidas de interesses privados e clientelistas, cuja face social de sua representação ainda continuava marcada por forte desigualdade de renda entre as classes sociais, muitas vezes mantendo o enclausuramento excludente tão fortemente presente no país e entre suas regiões.

Como apresenta Soares e Caccia-Bava (1998, p.39), em seus estudos sobre as cidades de Porto Alegre, Santos, Fortaleza e Recife, as diferenças de posicionamento sobre a gestão são claras. Segundo eles o poder municipal, instalado tanto em Porto Alegre quanto em Santos, deve atuar como gestor da economia da cidade e as ações voltadas para este fim foram aglutinadas pela participação dos diferentes atores sociais na cidade a partir do viés de remodelação da estrutura então em vigor. Ao contrário destas cidades, Fortaleza e Recife apresentaram respectivamente premissas valorizando o empreendedorismo, colocando ênfase na visibilidade das ações, e o modelo competitivo de inserção nas novas exigências do circuito econômico internacional. Estas premissas não foram moldadas sob a mesma ótica de participação popular, como presenciado nas cidades de Porto Alegre e Santos. Nas cidades de Fortaleza e Recife, como em outras, a representação da democratização, por meio da articulação entre o governo e a sociedade civil, pode ser classificada como um processo de “democratização outorgada”, na medida em que foi controlada pelos antigos dirigentes autoritários, que procuraram garantir não só sua sobrevivência política como a permanência no poder de boa parte de seus líderes civis.

Estudo semelhante a este foi elaborado por Aduino Lúcio Cardoso e Cleber Lago do Valle (2000). Deflagrando a importância da participação popular na formação das práticas participatórias dos anos 90, por meio da análise das experiências em quarenta e cinco cidades, esses autores também salientam os diferentes modelos de gestão urbana, na qual eles enfatizam tipos de participação⁴. Por esse estudo, verificou-se que dentre as 45 cidades, 55% apresentaram práticas participatórias com algum grau de institucionalidade. Dentre este subconjunto 68% das cidades possuía como formas participatórias conselhos ou fóruns específicos relacionados à ação pública municipal no campo da moradia, o que representa um alto índice. Outro ponto relevante da pesquisa refere-se à adoção, por 35% do total das cidades, de uma combinação de modelos de participação. Embora os casos estudados confirmem uma disseminação do compromisso com a participação popular, os autores alertam que há ainda uma forte concentração nos tipos de participação restrita. As tipologias de participação constituem-se referências concretas para a definição de modelos de gestão.

Relacionado ao estudo anterior há que fazer menção, ao trabalho de Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando do Santos Junior (1996) que procura mostrar os graus de associativismo nas principais capitais brasileiras, especialmente a do Rio de Janeiro. Para tanto eles utilizaram como base para avaliar o grau de participação sócio-política da população as correlações sócio-demográficas referentes ao associativismo, diferenciando-o em sua dimensão sindical, partidária e civil. Segundo este estudo, embora a tendência em

direção à construção da participação nos processos de gestão urbana no Brasil esteja realmente se consolidando, nem sempre a participação possui a mesma amplitude, o mesmo poder decisório ou revela a mesma motivação dos processos de gestão urbana.

Há também estudos específicos de conjuntura de cidades, como o apresentado por Anete Ivo sobre o caso de Salvador, aonde são mostradas arenas propícias para a governança urbana. Vários esforços e iniciativas foram empreendidos no sentido de dar vida às estruturas participativas e às soluções negociadas no âmbito do planejamento da cidade (IVO, 2000). O esforço deste estudo de procurar traçar o foco da governança urbana no contexto brasileiro é precário e há sérios riscos de conceituação, isso porque grande parte dos trabalhos apresentados emprega o termo governança urbana sob o viés traçado pelo Banco Mundial. Eles assumem o termo sem a crítica que deve ser colocada referente à transposição deste termo para o contexto brasileiro. Eles em nenhum momento fazem um contraponto entre este termo e os enraizados no Brasil num processo semelhante, mas específico, sobre a conjuntura das mudanças da gestão local brasileira. Isso faz com que parte dos trabalhos se constitua de maneira normativa, apesar das políticas públicas brasileiras ilustrarem determinações de caráter local e fatores que condicionam ou possibilitam a discussão em termos de governança urbana e para a instituição de seus modelos (SANTOS JUNIOR, 2001), entendida sob um enfoque de gestão democrática da cidade.

O termo governança urbana não é apenas utilizado de maneira pouco contextualizada neste estudo, existem também outros que não estão propriamente dando o cuidado devido à utilização deste termo. O trabalho de Cardoso e Valle (2000), apesar de sua grande pertinência na análise e discussão de modos de participação popular em programas habitacionais, incorpora a discussão da governança ainda de maneira muito frágil. Isso porque, eles partem unicamente da visão de governança enquanto padrões de coordenações e articulação entre atores sociais em processos de regulação, bem como da capacidade de efetivação, de maior ou menor, governança, por um lado, pela da criação de canais de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro lado, pela da atuação operacional da burocracia governamental. Em nenhum momento estes autores discutem o mesmo tema sobre outros enfoques, como apresentado por Pierre Hamel, Jean Remy e Liliane Voyé: as dimensões sócio políticas e ideológicas das relações entre os atores sociais e a capacidade da mobilização dos recursos como dimensão concreta de efetivação das relações, não apenas do ponto de vista da transformação das relações mas também da transformação de cada ator social. Nem tampouco eles levam em

consideração o contexto político e os objetivos de estabelecimento de canais de mobilização dos atores sociais.

De uma maneira diferente mas também prematura Santos Junior (2001) trata a governança já como ente democrático. Visão que deve ser evitada com muito cuidado, se for considerado a forma como o termo foi introduzido no Brasil, num contexto neoliberal. Caso esse enfoque se configure poderá haver impedimentos quando a leitura da legitimidade real de democracia. Fato esse que ocorre com relação à gestão democrática da cidade.

A governança urbana deve, portanto, ser muito cuidadosamente empregada no Brasil para não parecer uma simples transposição com o viés dado pelas instituições financeiras internacionais, com caráter claramente neoliberal e dogmático, e até mesmo pelos vieses utilizados pelos países desenvolvidos. Estudos Europeus e Norte-americanos já se diferenciam com relação ao termo em função das especificidades e conjunturas locais próprias a cada lugar, no seu tempo e espaço. Nada mais próprio que fazê-lo também no caso do Brasil, bem como nos países em desenvolvimento que sofrem sobre a mesma influência de imposição da *good governance*, como iniciadas no México, Índia e na África do Sul. Razão da importância do cuidado com esse termo no contexto brasileiro é devido a essa a noção não ser habitual no Brasil, muito menos nas análises sobre as recentes experiências dos governos locais. De qualquer maneira, há que notar a importância desses trabalhos para a discussão no Brasil, que começa a ser mais utilizado somente a partir do ano 2000 (BÓGUS & RIBEIRO, 1999; IVO, 2000; SANTOS JUNIOR, 2001; MILANI, ARTURI & SOLINÍS, 2002). Entretanto, ressalta-se que muitos aspectos da governança urbana já foram analisados desde os anos 80, sob o foco da gestão democrática da cidade. A questão da governabilidade foi foco nos anos 80 com a transição democrática e a crise do Estado (VALLADARES & COELHO, 1995; SANTOS JUNIOR, 1996; GENRO & SOUZA, 1997). Os anos 90, aspectos da governança urbana foram tratados por meio da relação e parcerias entre o setor público e o privado. Entretanto estudos sobre o tema ainda precisam ser amplamente desenvolvidos e contextualizados, caso contrário será mero reflexo de imposições primeiro mundistas e refletira os padrões arcaicos de política e gestão historicamente presenciados no Brasil.

Bibliografia

ADSHEAD Maura & QUINN Brid. "The Move From Governement to Governance. Irish Development Policy's Paradigm Shift", *Policy & Politics*. London: The Policy Press, 1998, p. 209-225.

- BASSET Keith. "Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New forms of Governance in a English City?". *Urban Studies*, vol. 33, número 3. Bristol, University of Bristol, 1996, p. 539-555.
- BÓGUS Lucia Maria Machado & RIBEIRO Luiz Cesar de Queiroz (dir.). *Cadernos Metr pole: desigualdade e governança*, n mero 1, 2, 3 e 4. S o Paulo: EDUC, 1999 e 2000.
- BOTTAZZI Gianfranco. "On est toujours 'local' de quelque 'global'. Pour une (re)définition de l'espace local". *Espace et Société: Les échelles de l'espace social, Revue scientifique internationale*, num ro 82-83. Paris : L'Harmattan, 1996, p. 69-92.
- CACCIA-BAVA Silvio. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo: Instituto Pólis, 2001, 52 p.
- CARDOSO Adauto Lúcio & VALLE Cleber Lago do. "Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras", in Lucia Maria Machado B gus & Luiz César de Queiroz Ribeiro. *Cadernos Metr pole: desigualdade e governança*, número 4. São Paulo: EDUC, 2000, p. 205-244.
- DiGAETANO Alan. "Urban Governance in The Gilded Age. An Examination of political-Culture, social-Control, and Fiscal-Ideology Theories". *Urban Affairs Quarterly*, volume 30, n. 2. London: Sage, 1994, p. 187-209.
- FERMAN Barbara. *Challenging The Growth Machine. Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*. Kansas: University Press of Kansas, 1996, 192 p.
- HAMEL Pierre. "Contrôle ou changement social   l'heure du partenariat". *Sociologie & Soci t s*, volume XXV, num ro I. Paris : s/e, 1995, p. 173-188.
- _____, *Action collective et démocratie locale: les mouvements urbains montr alais*. Montréal : Presses de l'Universit  de Montréal, 1991, 239 p.
- HARPHAM Trudy & BOATENG Kwasi. "Urban Governance in Relation to the Operation of Urban Services in developing Countries". *Habitat International*, vol. 21, n. 1. London: South Bank University, 1997, p. 65-77.
- HARVEY David. *The Condition of Postmodernity, An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell, 1989, 349 p.
- IVO Anete Brito Leal. *O poder da cidade. Limites da governança urbana*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2000, 243 p.
- _____, *L'expérience de gouvernance urbaine   Salvador de bahia (1993-1996) – gestion urbaine, pouvoir et légitimité*. Montréal, Les Annales de la Recherche Urbaine, 1998, pp. 55-63.

- LORRAIN Dominique. *Administrer, gouverner, réguler*. Montréal: Les Annales de la Recherche Urbaine, 1998, p. 85-92.
- KLEIN Juan-Luis. "Le partenariat : vers une planification flexible du développement local?", *Revue canadienne des sciences régionales*. Halifax : Dalhousie University, 1992, p. 491-505.
- KOOIMAN Jan. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London : Sage, 1993, 279 p.
- LAMEIRA Valdir de Jesus. *Governança corporativa*. São Paulo: Forense Universitária, 2001, 80 p.
- LE GALES Patrick. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française des sciences politiques*, vol. 45, n. 1. Paris: PUF, 1995, p. 57-95.
- LEFÈVRE Christian. "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux", *Revue Politiques et Management Public*, vol. 16, n. 1. Paris: Institut d'Urbanisme de Paris, 1998, p. 36-59.
- LEVY Evelyn. *Democracia nas Cidades Globais. Um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997, 231 p.
- McCARNEY Patricia. "Consideraciones sobre la noción de 'governabilidad'. Nuevos rumbos para las ciudades del mundo en desarrollo". *El Salvador en construcción*, n. 13. El Salvador: s/e, 1997a, p. 11-26.
- _____, *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban & Community Studies – University of Toronto, 1997b, 203 p.
- MILANI Carlos, ARTURI Carlos & SOLINIS Germán (dir.). *Democracia e governança mundial. Que regulações para o século XXI?*. Porto Alegre: MOST – UNESCO & Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002, 295 p.
- MOREIRA Tomás Antonio & FERREIA João Sette Whitaker. "Governança Urbana no contexto das cidades subdesenvolvidas", *Anais do IX Congresso Ibero-americano de Urbanismo*. Recife: 2000, s/p.
- MORIN Richard. "Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal", *Revue de Géographie de Lyon - Gouvernance des grandes régions urbaines Lyon Montreal*, vol. 73, n. 2. Lyon: Université de Lyon, 1998, p. 127-134.
- MORMONT Marc. "Pour une typologie de transaction sociale", in Maurice Blanc (dir.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*. Paris: L'Harmattan, 1992, p. 112-135.
- OSMONT Annick. *La 'gouvernance': concept mou, politique fermé*. Montréal: Les Annales de la Recherche Urbaine, 1998, p. 19-26.

- PIERRE Jon. *Models of Urban Governance: Exploring the Institutional Dimension of Urban Politics*. Glasgow: University of Strathclyde, 1997, 21 p.
- REMY, Jean, VOYE Liliane & SERVAIS Emile. *Produire ou Reproduire. Une sociologie de la vie quotidienne. Tome 1: Conflits et transaction sociale*. Bruxelles : De Boeck, 1991, 383 p.
- RIBEIRO Luiz Cesar de Queiroz & SANTOS JUNIOR Orlando Alves dos. *Associativismo e Participação Popular. Tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ – FASE, 1996, 123 p.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, 248 p.
- _____, *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: IPPUR – UFRJ – FASE, 1996, 143 p.
- WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: World Bank, 1992, p. 20.

¹ Os termos governança e governo nem sempre são claramente diferenciados (Lefevre, 1995; McCarney, 1997). Lefevre (1995), a partir de estudos sobre esses termos na literatura americana, apresenta que os dois termos são freqüentemente empregados de maneira equivalente (Le Gales, 1995: 495). Contrariamente a ele, Le Galès, a partir de estudos franceses e ingleses sobre esses termos, afirma que há uma nítida diferença entre esses dois termos, nesses países (1995). Segundo Le Galès, a identificação da diferenciação desses termos está relacionado ao fato que na Europa, em especial na França e Inglaterra, há uma forte tradição de Estado centralizado.

² O desenvolvimento local pode ser interpretado a partir de diferentes dimensões (Klein, 1989; Benko e Lipietz, 1992). Ele pode ser definido, por um lado, como lugar de análise e de intervenção cujo impacto é restrito, e por outro lado, como lugar de análise e de intervenção cujo impacto é mais abrangente, abraçando a esfera regional e até mesmo nacional. Uma análise do desenvolvimento local tem de levar em consideração a maneira pela qual se estabelecem as diferentes intervenções locais bem como seus impactos e suas dimensões em diferentes níveis.

³ O Banco Mundial define governança enquanto a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país ao serviço do desenvolvimento (Banco Mundial, 1992).

⁴ (I) participação ampliada abrangente, exemplos concretos desta categoria de experiências são os orçamentos participativos e/ou processos de conferências municipais; (II) participação ampliada específica, cujos exemplos mais evidentes são os conselhos ou fóruns dedicados às questões relacionadas à moradia; (III) participação global não específica, para os casos dos conselhos municipais de desenvolvimento urbano, de ação social, de urbanismo e meio-ambiente, por exemplo; (IV) práticas participatórias restritas, onde a participação é exercida na elaboração e/ou monitoramento de programas e projetos; (V) e por último, os formatos participatórios estabelecidos através de consultas, assembléias ou reuniões locais com associações de moradores ou grupos representativos das comunidades locais, apresentando baixo grau de institucionalidade (Cardoso & Valle, 2000: 212)