

Capítulo VIII

Governança democrática: uma perspectiva a partir da cidade

Quim Brugué
Ivan Beck Ckagnazaroff

Resumo

Este percurso reconhece que parte da teoria democrática ressaltou a importância da participação cidadã nos negócios municipais como fonte de formação cidadã, ao longo do século XIX. Simultaneamente a administração pública vai se formando na base do burocrático, que significou, à época, um fortalecimento da democracia, na medida em que superava problemas de patrimonialismo, e tentava estabelecer uma abordagem profissional e impessoal no trato da coisa pública. Seguindo, tem-se os problemas decorrentes desse modelo, seriam, em tese, combatidos pela proposta gerencialista de administração pública, com enfoque predominantemente econômico e tecnocrático, mas com postura reducionista no que se refere a questão política e do cidadão. Em suma, fortalecem problemas voltados tanto para eficiência quanto para a legitimidade do funcionamento da administração pública, e ao longo do tempo vão se consolidando propostas que desembocam na ideia de governança democrática, que busca valorizar a cidadania, o envolvimento do cidadão na gestão da coisa pública, e pensa essa gestão de modo mais flexível, sem descartar aspectos tanto da burocracia quanto do gerencialismo, que podem ser aplicados para garantir eficiência, mas efetividade e legitimidade nos processos. A governança democrática, cria oportunidades de fortalecimento da cidadania, quando abre espaços de deliberação pública, cria meios para aprimoramento do planejamento público, quando aproxima poder público com outros setores da sociedade, e fortalece a transparência e *accountability*. Estes aspectos podem ser sentidos em diversos níveis de ação (macro, meso e micro) em uma cidade. Nesse sentido, a governança democrática pode orientar a gestão de setores voltados para envelhecimento, por meio de mecanismos e práticas de deliberação envolvendo os diferentes interessados nas questões.

Palavras-chave: Governança urbana; governança democrática; administração municipal

1. A cidade e a democracia

A cidade foi o lugar de nascimento da democracia. A **pólis** da Grécia clássica representou uma inovação política de primeira ordem, pois permitiu transitar do governo inspirado nos conselhos dos deuses para o governo ditado pelos homens. A confiança no **logos** humano (na capacidade de raciocinar, de pensar, de refletir) se traduzia em **nomos** (as leis que deveriam reger a convivência entre os homens, ou seja, o governo regido por leis). Desse modo, nascia a primeira proposta de um governo democrático.

Essa proposta foi uma inovação política que não podia ser compreendida sem a confiança antropológica na natureza humana, tampouco sem a referência ao espaço da cidadania que representava a **pólis**, a cidade. A cidade não era unicamente o espaço da igualdade e da liberdade que dotava de conteúdo o conceito de cidadão, já que não se concebia a própria ideia de cidadania sem o seu pertencimento à cidade. Os cidadãos criavam a cidade e, ao mesmo tempo, ela os criava. Não é de estranhar que a pior sanção para um cidadão era o ostracismo, ou seja, ser expulso da cidade.

Para estabelecer um vínculo com o atual conceito de governança democrática, busquemos uma peculiar visão da liberdade dos cidadãos, entendida tanto como o direito a participar da vida política como a obrigação de acatar as decisões públicas. Aristóteles a resumia com maestria em uma só frase: “cidadão é aquele que sabe governar e ser governado”.

A cidade, portanto, oferecia tanto o espaço para intervir no debate público (por meio da deliberação) como para exercer as obrigações recíprocas que demandavam o compromisso e a obediência dos cidadãos (capacidade, pois, de governar a comunidade). O cidadão na **pólis** democrática, portanto, era aquele que entendia que sua felicidade individual dependia de seu pertencimento à comunidade, isto é, apenas como membro da cidade ele conseguiria seu pleno desenvolvimento pessoal. A cidade democrática, desse modo, não era unicamente um espaço de encontro de indivíduos livres senão a única possibilidade de que estes constituíssem um projeto ético de vida coletiva, uma velha ideia política que se sustenta na melhor tradição democrática, uma perspectiva que não pode separar a política da ética e que entende que a plena realização moral da pessoa só é possível na comunidade, na **pólis**. Nas palavras de Vallés Casadevall (2011):

uma comunidade – uma **pólis** – que não surge porque os humanos necessitam viver juntos, senão que vivem juntos porque necessitam viver bem, quer dizer, viver felizes. A finalidade da cidade – a finalidade da política democrática – é poder decidir conjuntamente o que é aquilo que consideramos como justo e como bom. E, desta maneira, poder compartilhar uma vida digna de ser vivida.

Uma incipiente forma de governança democrática nascia, pois, nas primeiras cidades da Grécia Clássica. Uma experiência que, entretanto, não conseguiu perdurar além do século V a. C. Diversos são os motivos que explicam o colapso dessas cidades democrática, entre eles a influência nefasta de certa perversão da sofística, um excesso de elitismo que só podia manter-se por meio do êxito das guerras ou da ampliação de um mundo que começava a transpor os limites das **pólis**. O modelo ruiu e desapareceu do debate político, não voltando a entrar em cena – timidamente – até o século XVII.

As cidades e a democracia foram arrasadas pela História e não voltaram a aparecer com força até as revoluções francesa e americana do século XVIII. Retomaremos sua aparição da mão de Alexis de Tocqueville, que, em seu famoso trabalho “A Democracia na América”, se mostrava impressionado ao descobrir, precisamente, como funcionava a democracia nas cidades do Novo Mundo. Também nos interessará contrastar sua visão com a de Jeremy Bentham, que, instalado na velha Europa, se interessava pelos governos locais, ainda que a partir de uma lógica diferente.

A relação das cidades modernas com a democracia tem sido ambivalente. Por um lado, segundo Alexis de Tocqueville (1973), o governo que descobriu nas cidades norte-americanas mostrava uma forma de governar que permitia o desenvolvimento e a materialização da democracia. Em seu particular âmbito de proximidade, as cidades facilitavam tanto a fragmentação do poder – que não se concentrava em um centro único – como a educação política e o compromisso político dos cidadãos com a comunidade. As cidades permitiam, assim, que a democracia se tornasse efetiva. Por outro lado, diante da interrogação sobre a finalidade dos governos locais, Bentham (1991) respondia invocando as vantagens da descentralização administrativa e, em consequência, a utilidade das cidades como prestadoras eficientes de serviços públicos. As cidades modernas foram desenvolvendo-se, então, com esta dupla e contraditória essência: a político-democrática e a administrativa-eficiente.

A natureza ambivalente das cidades tem apresentado as duas dimensões citadas, ainda que uma delas – em diferentes momentos históricos – tenda a se impor sobre a outra. Assim, durante boa parte do século XX, coincidindo com o período que conhecemos como o estado de bem-estar social, as cidades se converteram em potentes máquinas prestadoras de serviços. O estado de bem-estar social se desenvolvia em um contexto de certeza no qual as políticas públicas eram conhecidas e compartilhadas. Sabia-se o que se tinha que fazer, de maneira que a dimensão política se retirou para deixar espaço para a dimensão da prestação de serviços. Foi neste cenário, especialmente nos países anglo-saxões, que um intenso processo de descentralização transferiu em direção ao âmbito local – às cidades – um importante montante de recursos para que se dedicassem a prestar um volume crescente de serviços públicos.

As cidades, dessa maneira, se converteram em instrumentos executores, em máquinas tecnocráticas habilitadas para operar com eficiência, mas distantes das reflexões democráticas do velho Alexis de Tocqueville. Nos governos locais do estado de bem-estar social a lógica gerencial se impôs à lógica democrática, à eficiência sobre a participação e aos serviços concretos sobre o compromisso cívico e comunitário. As cidades máquinas não eram governadas democraticamente senão gerenciadas profissionalmente.

Aproximando-nos, entretanto, da nossa realidade do século XXI, a crise do estado de bem-estar social chegou – como não podia ser de outra maneira – acompanhada da crise dos municípios de bem-estar social. A volatilidade, a incerteza, o desconcerto e, inclusive, o medo que produziu a crise do estado de bem-estar social chegaram inicialmente acompanhados de uma intensificação da ênfase gerencial. Os governos locais se viram invadidos pela mensagem da Nova Gestão Pública (NGP), que, expressando-o de maneira

breve, pretendia aprofundar a lógica da eficiência, fazendo uso agora de instrumentos e técnicas importadas do setor empresarial.

Depois do primeiro impacto de uma forte sacudida gerencial, as cidades começaram a dar-se conta de seus limites e a entender que, neste novo contexto de incerteza, já não se tratava de executar eficientemente aquilo que se sabia que devíamos fazer, senão de decidir os caminhos a tomar. Abriu-se a porta, assim, a uma incipiente politização dos governos locais. No mundo anglo-saxão, onde mais longe foi levada a aposta na construção de grandes máquinas administrativas locais, começou-se a fazer referência à transição do *urban managerialism* (gerencialismo urbano) para o *urban entrepreneurialism* (empreendedorismo urbano), ou seja, já não se tratava tanto de gerenciar o presente como de dispor de um projeto de futuro, um projeto que se devia construir a partir das próprias peculiaridades locais e contando com a cumplicidade dos múltiplos atores do território.

Apareceu assim, já nos anos 1980, algo que alguns denominaram de novo localismo. De acordo com esta visão, os desafios do novo contexto de globalização econômica e crise do estado de bem-estar social, longe de tornar irrelevantes os espaços locais, revitalizaram sua importância. As cidades se convertiam assim em espaços para se pensar e construir alternativas, para exercer a tarefa política de tomar decisões estratégicas. De forma algo paradoxal, em um cenário crescentemente globalizado, o local reivindicava sua importância e se convertia em um terreno determinante não já como máquina executora, mas como espaço pensante para elaborar alternativas e projetos de futuro.

Rapidamente, claro está, introduziu-se o debate sobre o governo democrático deste novo localismo, um governo democrático que se referia tanto à validação democrática dos projetos locais (por meio dos sistemas representativos clássicos) quanto à sua construção deliberativa por meio da interação com uma rede complexa de atores institucionais e sociais (a chamada governança democrática). Tocqueville parecia vingar-se de Bentham e a cidade voltava a se tornar no espaço privilegiado para a democracia, uma democracia entendida, a partir de sua base liberal, como o tecido institucional que suporta o governo representativo, mas também como um projeto ético construído coletivamente por meio do diálogo entre uma cidadania implicada e comprometida.

A governança democrática local, portanto, se impregna da democracia moderna dos estados, ainda que agregando alguns aspectos relevantes da democracia antiga da *pólis*, uma combinação difícil de articular e que todavia deixa muitas questões abertas sobre seu potencial futuro. Essa é uma combinação que, em qualquer caso, coloca nossas cidades em uma posição central tanto na hora de articular respostas diante do desconcerto global como de fazê-lo de uma forma democrática, que conte com a implicação de uma cidadania comprometida civicamente. As cidades representam hoje uma grande esperança, a oportunidade de ganhar o futuro e de fazê-lo a partir de um reforço da democracia.

2. Governança Democrática e a Cidade

A governança pública, ou apenas governança, é objeto de diferentes conceituações. Aqui, governança é entendida como a capacidade de governo de comandar, coordenar e implementar decisões tomadas em conjunto com outros atores da sociedade, sejam do setor privado, sejam do terceiro setor (DINIZ, 1996). Esta concepção de governança

considera o governo como ator relevante já que ele detém o monopólio do uso do poder relacionado à elaboração e implementação de políticas públicas, capilaridade de atuação, e legitimidade já que o chefe do executivo foi eleito democraticamente. Em síntese, segundo Peters (2012), o governo é a principal fonte de leis e possui o monopólio do uso legítimo da força. Além disso, ele possui regras ex-ante, que orientam os processos de elaboração e implementação de decisões. Por outro lado, os outros atores, sejam do mercado, sejam da sociedade civil, possuem interesses nas questões envolvidas, além de certos recursos específicos. Seguindo esse raciocínio, a governança implica processo e arranjo pelos quais atores interessados em determinada questão se juntam para lidar com ela, reconhecendo que há uma interdependência entre eles e que todos tendem a atuar para a realização de um objetivo em comum com em relação à tal questão.

A noção de governança aplicada em diferentes níveis de governo, mas principalmente no nível local, ou municipal, reflete um processo de mudanças no modo pelo qual o estado tradicionalmente funciona, ou seja, os processos de reforma do estado a partir dos anos de 1980. Tais processos iniciaram-se como tentativas de superar problemas decorrentes do modelo burocrático de administração pública, predominantemente adotado, de um modo ou de outro, na maioria dos países na época.

A burocracia pública pode ser caracterizada, segundo Bresser-Pereira (2001), pela centralização decisória, pela hierarquia por meio do princípio da unidade de comando, que, segundo Fayol (1984, p. 48) significa que “para a execução de um ato qualquer, um agente deve receber ordens somente de um chefe” na estrutura tipo piramidal de poder, na rigidez das rotinas, no controle minucioso dos processos administrativos. Tal burocracia é composta por administradores profissionais recrutados e treinados, que atuam de forma neutra. Segundo Weber (1982), ela é um tipo de autoridade racional-legal, que funciona a partir de um conjunto de conhecimento técnico e de acordo com as leis, ou seja, em uma democracia o governo é das leis, desse modo funcionaria a administração pública.

A adoção do modelo burocrático de administração no estado, ao longo dos séculos XIX e XX, auxiliou tanto na adoção da ideia de eficiência quanto na consolidação da democracia. Dentre os motivos, podem ser citados o princípio do universalismo no tratamento das demandas, com o respeito às leis e não à vontade de um governante, o maior peso dado às dimensões técnicas no processo decisório, que visavam superar problemas decorrentes do patrimonialismo, ou seja, do uso privado da coisa pública. No entanto, a operacionalização da burocracia pública ao longo do tempo gerou diversos problemas. Dentre eles, podem-se citar a centralização decisória, com a decorrente falta de legitimidade no processo e a tendência em realizar leituras equivocadas da realidade onde se pretende atuar, a ineficiência gerada em certa extensão pela preocupação excessiva com o controle processual em detrimento da realização das atividades-fim, a ineficácia, a falta de *accountability*, a falta de efetividade e uma postura tecnocrática por parte dos membros da burocracia em relação aos cidadãos. Em suma, problemas de caráter administrativo-econômico e político.

Na década de 1980, diante dos problemas citados, além de problemas de caráter fiscal vivenciados por diferentes governos, reformas foram implementadas sob a orientação de propostas oriundas da Nova Gestão Pública (NGP), como salientado anteriormente. A despeito de vários autores considerarem a NGP como um camaleão que modifica sua aparência para se misturar com o contexto local (KLIJN, 2012), é possível identificar

certas características conectadas umas com as outras, embora elas não tenham que estar necessariamente presentes ao mesmo tempo nos diferentes casos. Tais características, de acordo com Klijn (2012), seriam a preocupação com a melhoria da efetividade e a eficiência do desempenho governamental; a utilização de ideias e técnicas gerenciais provenientes do setor privado (essas duas primeiras já citadas); o uso da privatização e de terceirização de serviços governamentais, ou de parte de setores governamentais, para melhorar a efetividade e a eficiência; a criação ou utilização (conforme o caso) de mecanismos de mercado ou quase-mercado, para aumentar a competição na prestação de serviços na implementação de políticas públicas; e a utilização de indicadores de desempenho ou outros mecanismos para especificar o produto desejado das partes privatizadas ou que se tornaram autônomas do governo ou dos serviços terceirizados. Isso significa uma mudança no controle, que deixa de ser *ex ante* e, ao longo do processo, passa a ser *ex post*.

A maioria dessas reformas tinham como objetivos tornar os estados mais enxutos, mas simultaneamente mais efetivos em termos de direção. Tais reformas ocorreram em diferentes países, e os países anglo-saxões se tornaram os principais casos de adoção desses princípios.

Em razão de problemas decorrentes da adoção dessas propostas, devem-se salientar as contradições encontradas nas diferentes práticas da NGP. Dentre elas, podem-se citar que governos que adotaram a NGP continuaram a buscar o controle da burocracia pública em vez de ampliar a descentralização para os gestores públicos como um caminho para a melhoria da eficiência/efetividade, como foi propagado. Por sinal, o foco na eficiência afetou a busca por qualidade nos serviços/produtos e o desempenho dos funcionários. A motivação do *staff* se viu prejudicada, em alguns casos, com a flexibilização contratual da mão de obra. Além desses problemas gerenciais, também deve-se ressaltar a adoção de uma perspectiva limitada do cidadão, seja como cliente, seja como consumidor de serviços públicos.

Cabe dizer que tal preocupação com eficiência e resultados e a crença em técnicas gerenciais provenientes do mercado contribuíram para uma reprodução de posturas tecnocráticas por parte de governos na relação com a sociedade civil.

Com as propostas de privatização, terceirização e concorrência, ampliou-se o leque de organizações que trabalhavam para o governo. Alguns órgãos estatais se tornaram públicos não estatais. Esse processo de fomento a agências complicou a capacidade de planejamento estratégico no que se refere à integração de diferentes organizações voltadas para objetivos comuns. No caso dos setores privatizados deu-se a criação de agências reguladoras e criou-se uma situação em que a **accountability** e a transparência democráticas se viram prejudicadas.

De fato a questão do fortalecimento da democracia não foi devidamente tratada. O olhar das reformas orientadas pela NPM foi para dentro da administração pública e baseada em propostas do setor privado. Daí a utilização de noções como cliente ou consumidor em vez de cidadão em documentos e em iniciativas governamentais. Isso, acoplado com a falta de **accountability** e transparência, não foi terreno propício para o fortalecimento da democracia na administração pública.

Embora a NGP e a governança sejam abordagens diferentes em relação ao funcionamento da administração pública, a NGP fez uso da chamada governança corporativa no caso das

parcerias e da descentralização intraorganizacional. Os processos de monitoramento, discussão e **accountability** tendiam a ser entre os gestores públicos e os secretários/ chefes do executivo. Nada relacionado com a sociedade civil, a não ser certas práticas de transparência.

A noção de governança no setor público ganha corpo, ao longo do processo de adoção da NGP e se faz mais presente a posteriori, durante o período de revisão da NGP, a partir dos anos 1990. Diferentemente da NGP, a governança se baseia na ideia da interação entre diferentes atores sociais para atingir objetivos comuns. O foco dela é as mudanças e adaptações nas relações entre governos e outros atores da sociedade (KLIJN, 2012). Tem-se uma percepção que uma atuação conjunta entre esses atores poderia aprimorar a coordenação e a qualidade do processo decisório, com maiores chances de melhoria da eficácia e de maior legitimidade na gestão da coisa pública (DINIZ, 1996).

O modo mais propagado de governança é o da rede. Embora tanto a hierarquia quanto o mercado também sejam modos de governança. A rede ganha certa difusão dado ao caráter interorganizacional e a preocupação com relações horizontais que podem fortalecer a democracia. Se na NGP tem-se uma perspectiva intra-organizacional, com ênfase na direção central e no controle político para garantir a eficiência e a performance, a governança tende a salientar os limites do controle central, é orientada para relações interorganizacionais e busca aprimorar a coordenação do governo sobre outros atores necessários para a prestação de serviços ou implementação de políticas públicas, buscando assim novas soluções para problemas complexos (KLIJN, 2012).

Outro ponto da governança é que se reconhece que a sociedade moderna é complexa e que, desse modo, ela requer interações entre os seus membros no que se refere a tratamento dos problemas que ela enfrenta. Além disso, em termos políticos, os cidadãos tendem a ser críticos das decisões provenientes do governo. Isso não só reflete problemas de efetividade como também problemas de representação política. Para o governo seria necessário interagir com outros atores, da sociedade civil ou do mercado, para alcançar resultados satisfatórios em termos de prestação de serviços ou de políticas públicas e fortalecer a legitimidade de sua atuação.

Em termos gerenciais, a governança faz uso de gestão de redes, estimula os atores da sociedade a participar, organizar e coletar dados de modo conjunto, explorando os conteúdos, arranjando interações, processos e regras. Os políticos e os gestores públicos são parte do processo de governança, caracterizado pela participação cidadã e de organizações da sociedade civil e do mercado. O grupo de atores envolvidos em processos de governança tende a ser diversificado.

Em suma, segundo Klijn (2012), uma de suas características principais seria um foco acentuado na dimensão interorganizacional da elaboração de política pública e prestação de serviço. Outro aspecto é a adoção de tipos horizontais de direção (gestão de redes, por exemplo), que supostamente são considerados melhores para se obter cooperação de atores sociais. Esses tipos horizontais de direção consideram, em tese, que os atores usarão menos frequentemente seu poder de veto, assim fortalecendo seu apoio ao processo. Outra característica é a utilização do conhecimento proveniente de atores sociais para melhorar a qualidade da política pública e dos serviços públicos e fazer melhor uso da

informação que está dispersada entre os vários atores, aprimorando a qualidade e a capacidade de inovação. Finalmente, tem-se o envolvimento desde o início do processo de atores societários, de *stakeholders*, e de grupos de cidadãos de tal modo que a legitimidade das decisões e o caráter democrático do processo sejam fortalecidos.

Por meio dessas formas horizontais de direção, seja por meio de parcerias, processos decisórios interativos, espaços deliberativos etc, há diferentes relações entre atores da sociedade civil, do setor privado, do terceiro setor e governamentais. No caso da governança, essas relações são mais marcadas por relacionamento horizontais interdependentes. Tal interdependência se refere à mútua dependência entre os atores, um pode deter certa tecnologia, o outro certo conhecimento e um terceiro ser um ator institucional e deter o recurso financeiro. Isso significa que, muitas vezes, tais relacionamentos em rede não são completamente horizontais. Diferentes atores possuem diferentes tamanhos e recursos e aportam diferentes insumos. Assim, por exemplo, em uma rede pode-se ter relações assimétricas de dependência de recursos; contatos formais com diferentes níveis de governo podem criar relações verticais mas que não deixa de ser uma relação de dependência.

Dadas tais características da governança, pode-se perceber, em alguns autores, uma preocupação com a questão da democracia na administração pública. Assim, a governança democrática é considerada um conceito derivado da noção geral de governança, que busca fortalecer o caráter democrático na relação entre estado e sociedade na realização de objetivos públicos. Pode-se dizer também que vários autores relacionam a governança democrática com a noção de rede.

Em termos de democracia, pode-se seguir a sugestão de Dahl (2001) sobre critérios para um processo democrático. Segundo ele, existiriam pelo menos cinco critérios que serviriam para orientar processos de governo de associação ou de uma organização. O primeiro trata da participação efetiva, pela qual todos os membros de uma associação devem ter oportunidades iguais e efetivas de apresentarem suas opiniões sobre o tema em discussão, como uma política/um projeto/uma norma a ser adotada. O segundo é a igualdade de voto, que implica que todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto, e todos os votos devem ser contados igualmente no momento da decisão sobre o tema. O entendimento esclarecido é o terceiro critério, pelo qual “cada membro da associação deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas/projetos alternativas relevantes e suas prováveis consequências”. O quarto critério se refere ao controle do programa de planejamento pelo qual os membros devem ter a chance exclusiva de decidir sobre o como e, caso queiram, sobre quais questões devem ser consideradas no planejamento. A ideia aqui é que as políticas da associação estejam sempre sujeitas a modificações de tal modo que o processo democrático decorrente dos três critérios anteriores nunca se encerre. O quinto critério é a inclusão dos adultos, de tal modo que todos, ou a maioria, dos adultos residentes permanentes devem ter o pleno direito de cidadãos de participar.

A governança democrática também é sujeita a várias definições. Uma delas é proposta por Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p.19) que a consideram como “padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem

e ampliem a participação social em matéria de políticas públicas”. Tal participação pode envolver tanto cidadãos como indivíduos, como ongs, movimentos sociais, associações, conforme o caso. Um outro autor, Ron (2012), considera governança democrática como “tentativas de institucionalizar espaços para a expressão de voz das pessoas onde estas instituições da voz não possuem capacidade de garantir a implementação de suas decisões”. Esta ideia nos faz lembrar de Bobbio (1987), quando afirma que se alguém quer avaliar o desenvolvimento da democracia em um certo país deve-se perguntar “Onde se vota?” e não mais “Quem vota?”.

Na governança democrática o intuito é fortalecer o caráter democrático no relacionamento entre atores governamentais e atores da sociedade civil e do mercado em diversos espaços decisórios. Tal diversidade se relaciona com os diferentes setores de atuação de um governo e da administração pública ou seja, tais espaços (um conselho, fórum, comissão etc.) podem ocorrer na Saúde, na Educação, na Segurança etc., ou podem ocorrer em iniciativas mais específicas como em programas/projetos voltados para idosos, jovens, mães solteiras, por exemplo. Isso possui diferentes implicações interligadas, como o fortalecimento da legitimidade dos processos decisórios governamentais por meio da participação de representantes societais. O aprimoramento da atuação cidadã em espaços públicos pode tanto ser uma oportunidade para que o/a cidadão/ã possa não apenas se conscientizar de seus direitos, mas também melhorar sua capacidade de crítica e de proposição. A governança democrática pode ser um espaço de fortalecimento institucional da cidadania, onde diferentes organizações podem trocar experiências e/ou novas organizações podem ser formadas, enriquecendo a sociedade civil.

Em suma, a adoção de governança democrática na cidade pode ser uma oportunidade de ampliar a inserção de grupos, movimentos e associações na vida pública local por meio da interação com atores do governo. Tal processo pode também ter um papel pedagógico na medida em que tal envolvimento pode ampliar o conhecimento de tais atores sobre a própria cidade e sobre outros atores da cidade, relacionados ou não com as suas temáticas de atuação.

Os atores governamentais podem, por sua vez, ampliar sua base informacional sobre a cidade. Isso leva ao aprimoramento da capacidade de diagnóstico, além da identificação de possíveis atores com os quais alianças e/ou parcerias podem ser estabelecidas.

Os espaços criados por meio da governança podem servir para atores sociais fazerem valer suas demandas, que porventura não teriam sido antes consideradas, e inseri-las na agenda governamental e posteriormente nas políticas públicas. Há um potencial de atração de indivíduos, antes afastados da vida pública, para passarem a fazer parte de processos públicos e/ou de se arranjamem em associações ou grupos para atuarem nesses espaços e se fazerem ouvir e se possível influenciar o processo decisório. Porém, deve-se atentar para possíveis problemas no funcionamento de tais espaços. Dadas as diferenças de interesse, de recursos e de lugares que os atores ocupam na sociedade (burocrata público, líder de movimento social, cidadão atuando isoladamente, empresário, por exemplo), conforme os interesses que eles representam, as decisões podem ser desfavoráveis aos mais fragilizados.

Quando se tem representantes de setores da sociedade civil, uma dúvida que aparece é sobre a qualidade de tal representação no espaço de governança. Há a possibilidade de o

representante se distanciar dos representados ao longo do tempo, ou, de fato, desde o início, atuar diferentemente do que foi prometido ao seu grupo de apoio. De fato, o representante representa quem ele/a diz representar? Como ele/a foi selecionado/a? Até que ponto a atuação do/a representante destoa das demandas dos representados?

Outro questionamento é até que ponto o espaço deliberativo de fato possibilita a vocalização da sociedade e sua inserção no processo decisório, ou é apenas um jogo de cena, ou seja, tais espaços podem funcionar para legitimar decisões de interesse governamental em vez de dar a devida atenção e tratamento às demandas da sociedade. Este problema leva a considerar as condições, em termos de conhecimentos técnico e gerencial, nas quais os atores da sociedade civil entram no processo. A depender das diferenças entre eles e os representantes governamentais, eles podem ser levados a apoiar decisões que favoreçam o lado governamental. Este problema se relaciona com a questão do desenho institucional desses espaços, no sentido de como o processo decisório se dá e que destino as decisões tomadas têm junto ao governo.

Percebe-se então que a adoção da governança democrática pode afetar a cidade no que se refere ao modo pelo qual os cidadãos se relacionam com o poder estabelecido, ou seja, os atores da prefeitura local. Tal iniciativa é tanto um reconhecimento da necessidade de complementariedade de esforços entre os poderes institucionalizados e os cidadãos quanto um reconhecimento da necessidade dos cidadãos se organizarem para terem uma inserção na administração pública mais eficaz em termos democráticos ou em termos de políticas públicas. Como Alexis de Tocqueville, lembrado por Bobbio (1987) afirma:

Nas democracias, todos os cidadãos são independentes e ineficientes, quase nada podem sozinhos e nenhum dentre eles seria capaz de obrigar seus semelhantes a lhe emprestar sua cooperação. Se não aprendem a se ajudar livremente, caem todos na impotência (TOCQUEVILLE, apud BOBBIO, 1987; p.152)

A governança democrática pode ser uma oportunidade de fortalecer os laços entre os cidadãos para atuarem a favor dos seus direitos e de uma cidade que possa proporcionar condições para a realização de seus projetos de vida.

Referências

- BENTHAM J., Bentham (Textos cardinales); Ed. de J.M.Colomer, Barcelona, Península, 1991.
- BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade – Para um teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 89p.
- BRESSER- PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. Revista do Serviço Público, v.50, n.4, 1999: 5-30.
- DAHL, R. A. Sobre a Democracia. Brasília: Ed. UnB, 2001.116p.

DINIZ, E. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma; Revista do Serviço Público, v.120, n.2, p.1996.

FAYOL, H. Administração Industrial e Geral. São Paulo: Atlas, 1984.

KLIJN, E.H. New Public Management and Governance: A Comparison; In: FAUR, D. L. The Oxford Handbook of Governance, Chapter 14. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PETERS, B. G. Governance as Political Theory; in: FAUR, D. L. The Oxford Handbook of Governance, Chapter 2. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RON, A. Modes of Democratic Governance; in: FAUR, D. L. The Oxford Handbook of Governance, Chapter 33. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO S.; RIBEIRO, L. C. de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil; In: Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro: Revan, cap. 1, p. 11-56, 2004.

TOCQUEVILLE, A. De la démocratie en Amérique. Gosselin Paris – 1835-40 – tradução italiana in Scritti politici, II, Utet, Turim , 1973.

TOCQUEVILLE, A. De A Democracia na América; Belo Horizonte, Ed. Itatiaia, 1977.

VALLÈS CASADEVALL, JM. Política: una reivindicació a contra corrent", Discurso de abertura do ano letivo de 2011-2012 na Universidade Autônoma de Barcelona, 2011.

WEBER, M. Ensaios de Sociologia, GERTH, H. H., MILLS C. W. (Orgs). Rio de Janeiro, Zahar, 5 edição, 1982.