

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**RELATÓRIO SOBRE AS EXPERIÊNCIAS SEMIFINALISTAS DO
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA - CICLO DE
PREMIAÇÃO 1997**

Fernando G. Tenório

Augusto P. Cunha

Os Autores

Augusto P.G. Cunha

Mestrando em Administração Pública na EBAP/FGV

Fernando G. Tenório

Professor Adjunto e Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

ÍNDICE

01. Introdução.....	5
02. Projetos semifinalistas: principais características quantitativas e qualitativas.....	6
03. Análise das experiências sob o ponto de vista da cidadania participativa	11
04. Conclusões e recomendações	15
Bibliografia.....	17

01. Introdução

O presente relatório examina, sob o ponto de vista da cidadania ativa, as 100 experiências semifinalistas do concurso promovido pelo Programa de Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da FGV, e da Fundação Ford. O Programa pretende identificar, focalizar e disseminar “iniciativas inovadoras promovidas por governos municipais e estaduais (...) no sentido da ampliação e consolidação da cidadania (...) mudanças nas formas de gestão e (...) no próprio conteúdo das políticas públicas”¹.

Os programas, projetos e atividades são selecionados para premiação de acordo com os seguintes critérios: introdução de mudança qualitativa ou quantitativa, em relação a práticas anteriores; impacto produzido na qualidade de vida do público alvo; possibilidade de serem reproduzidos por outras administrações; efeitos sobre a ampliação ou consolidação do diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos; utilização de recursos e oportunidades de forma responsável, na perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável; relação entre população atendida e recursos utilizados, buscando-se avaliar o custo/benefício dos impactos obtidos; integração das ações no órgão responsável e entre este e as organizações parceiras; abertura para ações integradas com outras organizações, especialmente da sociedade civil; tempo de duração, considerando-se o tempo mínimo de um ano.

O Programa fornece, aos pesquisadores interessados, um banco de dados com experiências das mais diversificadas, em termos de gestão pública. Elas têm como denominador comum o fato de constituírem ações diferenciadas em relação às práticas tradicionais do Estado brasileiro, especialmente no que respeita à promoção de uma cidadania ativa.

Verificar se os mecanismos e metodologias de participação utilizados nos projetos corroboram essa pretensão é o foco do trabalho aqui apresentado. O trabalho divide-se em três partes principais: descrição das características elementares da amostra, comparadas, quando possível, com as do Ciclo de Premiação-1996; análise das experiências, sob a ótica da cidadania participativa; conclusões e recomendações para o aperfeiçoamento do Programa.

¹ FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional do Brasil. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, FGV, vol. 31, n. 4, jul./ago. 1997, p.127.

02. Projetos semifinalistas: principais características quantitativas e qualitativas

O Ciclo de Premiação de 1997, do Programa “Gestão Pública e Cidadania”, recebeu 297 inscrições válidas. A distribuição, por região do País, foi: 122 projetos da região Sudeste, 62 da região Sul, 56 da região Nordeste, 49 da região Centro-Oeste e 8 da região Norte. O número total de inscrições mostrou uma redução significativa quando comparado ao do Ciclo-1996 (629 inscrições), fato que pode ser atribuído à troca de governos municipais, nas eleições de 1996. As inscrições de 1996, por sua vez, distribuíram-se da seguinte forma, por região: 382 da região Sudeste, 134 da região Sul, 62 da região Nordeste, 32 da região Centro-Oeste, 17 da região Norte e 2 que ultrapassavam o limite de uma única região.

Considerando-se apenas os 100 semifinalistas, a distribuição por regiões confirmou a predominância das regiões Sudeste e Sul, que, juntas, representaram 61% do total de semifinalistas, com ligeiro decréscimo em relação aos números de 1996, quando as duas regiões somadas representaram 72% do total.

Os estados mais representados, em número de projetos, no Ciclo de 1997, foram São Paulo, Paraná, Distrito Federal, Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo (Quadro 1):

QUADRO 1

Distribuição dos projetos semifinalistas por estados-1997

Estados	No. de Projetos Semifinalistas	Estados	No. de Projetos Semifinalistas
São Paulo	15	Pará	3
Paraná	12	Maranhão	2
Distrito Federal	11	Piauí	2
Minas Gerais	11	Tocantins	2
Ceará	9	Acre	1
R.G. do Sul	9	Amapá	1
Rio de Janeiro	7	Bahia	1
Espírito Santo	5	Paraíba	1
M. G.do Sul	3	R.G.do Norte	1
Pernambuco	3	Santa Catarina	1

Já os municípios mais representados no Ciclo de 1997 foram Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Niterói, Vitória, São Paulo, Teresina e Recife (Quadro 2):

QUADRO 2

Municípios mais representados entre os semifinalistas-1997

Municípios	Nº de projetos
Belo Horizonte	6
Fortaleza	4
Porto Alegre	4
Rio de Janeiro	3
Niterói	3
Vitória	3
São Paulo	2
Teresina	2
Recife	2

Em termos de abrangência espacial, 71% dos projetos são municipais, 21% estaduais, 3% intermunicipais, 3% interestaduais e 1% de abrangência nacional. Dos projetos de âmbito municipal, 32 (45%) foram realizados em municípios do interior, assim entendidos aqueles que não são capitais ou pertencentes a Regiões Metropolitanas e apenas 8 (11%) tiveram lugar em municípios das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Quanto as áreas temáticas, mais de 50% dos projetos concentram-se nas áreas de Serviços Públicos, principalmente Educação, Saúde, Habitação, Cultura e Assistência Social; Cidadania e Direitos Humanos, com projetos para Crianças e Adolescentes, Mulheres, Deficientes, Consumidores e Minorias; Desenvolvimento Econômico-Social, subáreas de Desenvolvimento Regional e Geração de Renda e Empregos. Observe-se a ausência de projetos do Legislativo e o número inexpressivo dos originados no Judiciário (Quadros 3):

QUADRO 3

Distribuição de projetos semifinalistas por áreas temáticas

Áreas temáticas	Nº de projetos-1996	Nº de projetos-1997
Administração e Governo	22	8
Infra-estrutura e Meio Ambiente	12	16
Serviços Públicos	32	38
Cidadania e Direitos Humanos	20	18
Desenvolvim. Econômico-Social	12	19
Legislativo	1	0
Judiciário	1	1

A maioria dos projetos têm como objetivo atender segmentos específicos da população e, dentro deles, os grupos situados nos extratos mais baixos de renda ou em condições de marginalidade social. Assim, os projetos voltam-se, preferencialmente, para crianças e adolescentes de rua ou bairros populares, deficientes físicos ou mentais, mulheres, minorias étnicas, idosos, trabalhadores urbanos/rurais desempregados ou subempregados, pequenos produtores rurais/urbanos.

Desagregando-se os projetos de acordo com as questões sociais a que pretendem dar resposta (Quadro 4), observa-se que, em sua maioria, as ações do poder público pretendem alcançar objetivos multifacetados, passando a requerer o envolvimento de um conjunto cada vez maior e mais diversificado de atores:

QUADRO 4

Questões sociais mencionadas nos projetos semifinalistas

Questões sociais	Nº citações-96	Nº citações-97
Geração de renda e emprego	33	32
Conquista de direitos	25	28
Educação	24	25
Saúde	22	30
Alimentação/Abastecimento	18	11
Meio Ambiente	16	18
Cultura/Lazer/Esporte	15	20
Habitação/Urbanizaç./Saneamento	14	15
Agropecuária	12	9
Transporte/Trânsito	6	2

As parcerias mais citadas (Quadro 5) são aquelas efetuadas com agência públicas, de diferentes níveis de governo. Chama a atenção o número inexpressivo de empreendimentos conduzidos através de associações entre municípios. Apenas um único projeto, entre os 100 semifinalistas, tem sido implementado via consórcio intermunicipal: o projeto “Recuperação da bacia hidrográfica do Ribeirão Lajeado”, em São Paulo. Outro dado importante é o acentuado envolvimento de empresas privadas e outras organizações da sociedade civil nos projetos.

QUADRO 5

Parcerias mencionadas em projetos semifinalistas

Organizações parceiras	Nº citações-96	Nº citações-97
Órgãos municipais	88	61
Órfãos estaduais	34	49
Órgãos federais	26	27
Organizações comunitárias	34	29
Igrejas	19	13
Instituições de ensino	32	21
ONGs	28	25
Sindicatos	13	8
Empresas	21	30
Organizações internacionais	11	13

Dois outros aspectos relevantes da amostra dizem respeito ao tempo de vida dos projetos e a suas principais fontes de financiamento. No primeiro caso, 78% dos projetos têm de 01 a 04 anos de existência, 18% de 05 a 10 anos e apenas 4% têm mais de 10 anos de existência. No que se refere a projetos do poder público municipal, 60% estão localizados na faixa de 01 a 04 anos de vida, tempo correspondente ao mandato das administrações que os formularam e implementaram, pois está se tratando de projetos apresentados no início do ano de 1997. A longa duração de algumas das experiências também parece ligada a continuidade das administrações que lhes deram origem, como é o caso, por exemplo, do projeto “Médico de Família”, da Prefeitura de Niterói, iniciado em 1991.

Quanto às fontes principais de recursos financeiros (Quadro 6) destacam-se os governos municipais e estaduais, bem como ONGs, empresas privadas, agências internacionais e Igrejas. Observe-se, no ano de 1997, o crescimento do número de projetos dependentes de recursos estaduais, bem como a redução nos financiamentos do governo federal.

QUADRO 6

Principais fontes de recursos dos semifinalistas

Fontes de recursos	Nº citações-96	Nº citações-97
Governo municipal	73	35
Governo estadual	22	34
Governo federal	28	18
Outras*	26	31

*ONGs, empresas, igrejas, organizações internacionais etc.

03. Análise das experiências sob o ponto de vista da cidadania participativa

Analisar as experiências semifinalistas do Programa “Gestão Pública e Cidadania” implicou utilizar como fontes de informação os projetos e questionários remetidos pelos setores da burocracia pública que, nos estados e municípios, são considerados responsáveis pela coordenação ou implementação de tais experiências. O fato de se lidar com a percepção de apenas um dos grupos sociais envolvidos nos projetos representa, sem dúvida, séria limitação, trazendo o risco de contaminar o relatório com um viés burocrático ou estatista. A fim de reduzir esse perigo, torna-se indispensável examinar os questionários como uma narrativa, cuja compreensão exige olhar atento tanto para o que ela procura explicitar, como para o que procura “calar”, o não dito.

As informações fornecidas permitem vislumbrar como características genéricas dos projetos: concentração geográfica nos municípios urbanos, especialmente naqueles que sediam capitais ou fazem parte de regiões metropolitanas, dos estados do Sudeste e Sul; seletividade e focalização, procurando-se atuar sobre problemas sociais que afetam, principalmente, os setores mais pobres da população; esforço para viabilizar uma gestão integrada, com ênfase na intersetorialidade; preocupação com a eficiência; busca de parcerias fora do setor público; obstáculos à implementação, face a baixa qualificação ou ao corporativismo dos quadros burocráticos envolvidos; forte dependência quanto a recursos financeiros fornecidos pelo poder público; predominância do setor público, notadamente o poder Executivo, como lugar de origem das iniciativas; simplicidade das metodologias e reduzido nível de investimentos, facilitando sua adoção por outros governos.

Confirma-se a tendência de envolvimento cada vez maior dos governos subnacionais na busca de solução para problemas sociais decorrentes de um desenvolvimento econômico concentrador e excludente.

A multiplicação de responsabilidades e o esforço para alcançar objetivos diferenciados, em umas poucas ações, terminam por acarretar inevitável pressão sobre as estruturas administrativas, ainda presas ao modelo burocrático, e aos já escassos recursos dos governos subnacionais. Seria de esperar, assim, maior número de iniciativas direcionadas à modernização do próprio setor público. Os dados, tanto de 1996 como de 1997, refutam, porém, essa hipótese, revelando pequeno número e mesmo sensível redução de experiências com essa finalidade.

O aumento das responsabilidades, sem a contrapartida do provimento dos recursos necessários; a implementação de projetos caracterizados pela pluralidade de objetivos; as exigências constitucionais e da legislação em geral; a correlação de forças políticas; a capacidade de mobilização de alguns setores mais organizados da sociedade civil e os critérios de financiamento das agências internacionais parecem ser os fatores que mais têm contribuído para favorecer uma crescente ênfase nas parcerias, com vistas a formulação e implementação de projetos dos governos subnacionais. Cerca de 90% dos projetos semifinalistas, em 1997, contam com algum tipo de parceria, seja com outros níveis de governo, outras agências públicas ou uma miríade de organizações da sociedade civil.

A maioria dos projetos ainda se encontra bem distante de ter garantida a sustentabilidade em termos de suporte financeiro. A estreita dependência de recursos orçamentários do setor público aumenta sua vulnerabilidade a mudanças administrativas e, principalmente, a possibilidade de ingerências políticas de caráter clientelista.

Os principais percalços assinalados confirmam as inúmeras análises que apontam como principais obstáculos à gestão descentralizada e, por conseguinte, às experiências participativas a ela correlacionadas, fatores como: falta de integração e coordenação, por força de conflitos de competência entre esferas de governo ou entre setores da própria Administração; dificuldade para a solução de problemas supra-municipais; suscetibilidade aos mandonismos locais; falta de competência gerencial dos quadros burocráticos locais, especialmente para lidar com a gestão integrada de projetos sociais².

² LUSTOSA DA COSTA, Frederico, ALCÂNTARA, Lúcio. Gestão de saúde pública: alguns desafios propostos pelo SUS. Coleção *Série Técnica*, Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, Fortaleza, 1992.

A concentração geográfica corresponde ao mapa de distribuição das “manchas poliárquicas”³, ressaltando o estreito vínculo entre experiências participativas e a preexistência de arranjos político-institucionais fiadores da observância dos direitos de cidadania⁴. A cidadania participativa deve ser vista, portanto, como uma forma de cidadania cuja viabilidade depende do quanto já esteja arraigada uma cultura política democrática, na vivência cotidiana dos diversos grupos sociais.

As 100 experiências semifinalistas, sob essa perspectiva, podem ser consideradas uma corajosa tentativa de construir novos padrões de relacionamento Sociedade/Estado, em um contexto social, econômico e político marcado pela desigualdade e pelo patrimonialismo e suas seqüelas, o que conduz a internalização de uma cidadania de súditos, contrária à cidadania ativa⁵. Isso recomenda adotar uma posição cautelosa quanto as forças e limitações dessas iniciativas⁶.

As iniciativas procuram a “administração pelo público”⁷, o que, sem dúvida, representa um avanço importante, mas cabe indagar até que ponto, de fato, constituem mudanças em profundidade, já que todas elas conservam a representação do Estado como “construtor” da cidadania. Essa representação nada tem de novidade, constituindo o cerne da visão elitista que permeou a história política brasileira, desde o Império.

O empreendimento de parcerias processa-se, habitualmente, através de organizações da sociedade civil, seja para respaldar as iniciativas junto à comunidade ou promover o engajamento dos beneficiários, seja para diminuir o ônus estatal com a execução dos projetos. O fato de se dar prioridade ao trato com grupos organizados, leva, em alguns casos, a induzir a criação de associações ou entidades representativas, segundo regras estabelecidas previamente pela Administração. Isso reduz a autonomia das comunidades,

³ O conceito de manchas poliárquicas pode ser encontrado em SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993, cap. III.

⁴ Esse aspecto é bem enfatizado por Nuria Cunill, em CUNILL, Nuria. *Participación ciudadana*. Caracas, CLAD, 1991.

⁵ Para uma discussão sobre os tipos e percursos da cidadania no Brasil utilizando distinções entre cidadania de súditos e ativa, consultar diversos trabalhos de José Murilo de Carvalho, especialmente CARVALHO, José Murilo. *Cidadania: tipos e percursos*. Rio de Janeiro, *Revista Estudos Históricos*, CPDOC, FGV, n. 18, 1996. O artigo contém bibliografia em que são referenciados os vários trabalhos do autor sobre o tema.

⁶ As dificuldades das experiências participativas na região Nordeste podem ser tomadas como parâmetro para outras regiões. V. FONTES, Breno Augusto Souto-Maior, MELO, Norma Moura Lacerda de, LEAL, Suelly Maria Ribeiro. *Gestão Local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas*. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1996, p. 101-22.

⁷ A distinção entre “administração para o público” e “administração pelo público” está em FELICÍSSIMO, José Roberto. “Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil”. São Paulo, *Revista de Administração de Empresas*, FGV, vol. 32, n. 1, jan./mar. 1992, p. 6-15. Segundo o autor, na “Administração para o público”, a questão central está na efetividade do serviço prestado, o fazer a coisa certa, privilegiando-se, em consequência, o gerenciamento eficaz e moderno, cuja referência são as organizações empresariais. Aí valoriza-se o tecnoburocrata e a palavra de ordem é desburocratização e seus derivados: desregulamentação, privatização, etc. No caso da “administração pelo público” ocorre a emergência da presença direta, e não indireta, do cidadão na esfera pública (...) A Administração não é mais pública, mas sim, coletiva; conhecimento é um bem social e não individual (...) A preocupação está em com quem fazer e para que fim” (op. cit., p.8).

obrigando-as a trilhar um caminho formal, nem sempre em consonância com a evolução dos laços informais de solidariedade. Até que ponto essa marcha forçada acarreta prejuízos à formação de um consenso básico a respeito das regras de competição, tornando os participantes menos predispostos ao jogo democrático?

As iniciativas emanam, em geral, da Administração, visando atender demandas efetivas ou latentes. Os beneficiários, na maior parte das experiências, ingressam só em uma segunda etapa, compreendida como de divulgação das vantagens que o projeto lhes acarretará, bem como de instrução sobre as normas e procedimentos a que deverão obedecer, se desejarem ser incluídos. Raramente parte-se de uma consulta prévia às comunidades. Mesmo nas situações em que isso ocorre, há pouca clareza quanto ao grau de envolvimento dos interessados na formulação dos objetivos, metas e escolha dos meios. Mais rarefeito, ainda, é o envolvimento da comunidade na fixação dos parâmetros de avaliação.

O interesse da Administração, em muitos casos, parece residir menos no ceder espaços à cidadania ativa, do que em aproveitar recursos disponibilizados por agências internacionais, como o Banco Mundial. Outras vezes, busca-se, talvez, atender compromissos eleitoreiros, em que a retórica sobre participação cidadã, mascara a assimilação de antigas práticas de desenvolvimento comunitário. Há ainda esforços pautados por pressupostos ideológicos que, ao enfrentarem a resistência ou incompreensão por parte beneficiários, convertem-se em participação induzida, rotulada como parte de um processo mais amplo de conscientização para a cidadania.

Rejeitar essas formas de agir, em virtude de uma concepção maniqueísta, na qual o Estado representa a personificação do mal e a Sociedade é a depositária de todas as virtudes, seria recair em um discurso sem qualquer fundamento histórico, especialmente no caso brasileiro. Afinal, sem o concurso do Estado não se teriam estabelecido garantias institucionais mínimas, no tocante a cidadania. O Estado populista, objeto do desprezo contemporâneo, permitiu, apesar de reconhecidas distorções, a incorporação de grandes contingentes populacionais na esfera da cidadania.

Não obstante, se a pretensão das iniciativas é afastar-se *a priori* dos procedimentos de um Estado que assumia o papel de preceptor ou de organizador da Sociedade, muitas deixam bastante a desejar no tocante a isso. Nada, em seus mecanismos e metodologias, conforme o descrito nos projetos e questionários, possibilita interpretá-las como uma ruptura radical com o passado.

As experiências também não permitem corroborar uma aceitação simplista da descentralização como sinônimo de participação cidadã. Pensar o local como espaço privilegiado de satisfação das carências materiais da população e de conscientização quanto ao exercício da cidadania, revela-se ingênuo, ou mesmo leviano, em um país no qual predominam acentuadas desigualdades e hierarquização na propriedade do capital econômico, educacional e simbólico.

04. Conclusões e Recomendações

O Ciclo de Premiação de 1997 não apresentou resultados significativamente divergentes daqueles apresentados no Ciclo de 1996, em termos de participação cidadã. Os governos subnacionais continuam tentando caminhos os mais diversificados para tentar responder aos desafios colocados por mazelas estruturais do modo de acumulação, políticas estabilizadoras de corte neoliberal, processo de descentralização conduzido de forma precipitada e errática, esgotamento da capacidade de financiamento do setor público e pressões de diferentes setores organizados da população, nos principais centros urbanos.

Os caminhos trilhados são muito semelhantes na ênfase que colocam em projetos de baixo custo orçamentário, seletivos e focalizados nos setores de baixa renda, conduzidos preferencialmente com o respaldo de grupos organizados da sociedade civil. A participação adquire conotação destacada em vários projetos, embora se possa verificar graves problemas no tocante a qualificação do esforço participativo, sob a ótica da cidadania ativa. Para muitas experiências, o simples fato de se procurar parcerias com setores organizados da sociedade civil basta para que reivindicuem o rótulo de gestão participativa, independente do modo como se dá o envolvimento dos sujeitos participantes, ou da forma pela qual foram incluídos no processo decisório.

As iniciativas que vêm sendo tomadas permanecem restritas a alguns enclaves poliárquicos, cuja existência padece de intrínseca instabilidade, graças a influências do entorno não-poliárquico e a dificuldade de institucionalizar e universalizar a cidadania, especialmente no que respeita aos direitos civis, no interior dos próprios enclaves.

Formulado esse reparo, evidencia-se a necessidade de rever os critérios correntes de avaliação das práticas de gestão participativa, de modo a considerar fatores como os tipos e o percurso da cidadania em cada região ou localidade, as percepções e atitudes dos

sujeitos sociais envolvidos, a estrutura do processo decisório governamental e as redes institucionais que garantem a eficácia e continuidade da participação.

Levar em consideração tais aspectos significaria conceder atenção maior à eficácia social dos programas e projetos, ou seja identificar sua capacidade de estimular e garantir, através de uma efetiva participação dos beneficiários, “a superação da relação tipicamente populista de carência do beneficiário e de dependência deste com respeito ao administrador”⁸. Certamente, este deve constituir o principal objetivo de uma gestão social, pois só assim será possível comprometer os sujeitos sociais participantes em um esforço pedagógico, cujo fim último é a colonização do subsistema administrativo pelo mundo da vida.

A fim de aperfeiçoar os mecanismos de avaliação dos projetos parece recomendável ultrapassar a visão unilateral dos responsáveis por tais iniciativas, a nível do Poder Público, para incluir, também, a perspectiva de outros atores envolvidos, tais como beneficiários diretos, entidades da sociedade civil que atuem como colaboradoras, outros níveis de governo participantes. Cabe considerar, ainda, a possibilidade de sondar o ponto de vista dos membros da comunidade que não foram incluídos entre os beneficiários, mas que atuam seja como incentivadores, seja como contribuintes ou, simplesmente, como foco de oposição silenciosa ao andamento dos projetos.

⁸ DÍAZ, Angel Eduardo Alvarez. Analisis de politicas publicas. Serie *Temas de Coyuntura en Gestion Publica*, CLAD, Caracas, n.6, 1992, p.33: “por eficacia social se entiende la capacidad de generar bienestar sostenido, a largo plazo, con máximo aprovechamiento de los recursos y con mínima mediatización de los beneficiarios por parte de los administradores. El uso socialmente eficaz de los recursos implica no sólo la compensación inmediata del destinatario de la política, implica también la superación típicamente populista de carencia del beneficiario y de dependencia de éste com respecto al administrador. Una politica socialmente eficaz genera la iniciativa, estimula la participación y compromete la acción de los beneficiarios en la formulación de los problemas, en la búsqueda de soluciones y en la ejecución de las actividades que, en el mediano y largo plazo, minimizan la necesidad de intervención gubernamental”.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia. São Paulo, Perspectiva, Coleção Debates, 1996

CARVALHO, José Murilo. Cidadania: tipos e percursos. Rio de Janeiro, *Revista Estudos Históricos*, CPDOC, FGV, n. 18, 1996, p. 337-59.

_____. *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*. México D.F. Fondo de Cultura Económica, 1995.

CUNILL, Nuria. *Participación ciudadana*. Caracas, CLAD, 1991.

DÍAZ, Angel Eduardo Alvarez. Analisis de politicas publicas. Serie *Temas de Coyuntura en Gestion Publica*, CLAD, Caracas, n.6, 1992.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional do Brasil. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 4, jul./ago. 1997, p. 126-56.

FELICISSIMO, José Roberto. "Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil". São Paulo, *Revista de Administração de Empresas*, FGV, vol. 32, n. 1, jan./mar. 1992, p.6-15.

FONTES, Breno Augusto Souto-Maior, MELO, Norma Moura Lacerda de, LEAL, Suely Maria Ribeiro. Gestão Local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: Tânia (org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1996.

JACOBI, Pedro. Os municípios e a participação: desafios e alternativas. *Revista de Administração Municipal*, IBAM, Rio de Janeiro, v. 38, n. 198, jan./mar. 1991, p. 32-38.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico, ALCÂNTARA, Lúcio. Gestão de saúde pública: alguns desafios propostos pelo SUS. Coleção *Série Técnica*, Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, Fortaleza, 1992.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, v. 28, n.3, jul./set. 1994, p. 174-94.

TENÓRIO, Fernando Guilherme, ROZEMBERG, Jacob Eduardo. Metodologias participativas, experiências em gestão pública e cidadania. In: *Anais do 21º Encontro*

Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (ENAMPAD). Angra dos Reis (RJ), set./97 .

SILVA, Paulo Guimarães da, RIVIÉRE D'ARC, Hélène. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre gestão das cidades brasileiras. Quais são as perspectivas nos anos 90? *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, mar./abr. 1996, p. 44-70.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.