ibdp Instituto Brasileiro de Direito Público

Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 22 – junho/julho/agosto 2010 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

GOVERNANÇA SOCIAL, INTERSETORIALIDADE E TERRITORIALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Glauco Knopp

Mestre em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e bacharel em Administração pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Atua na docência superior, em cursos de graduação e pós-graduação; autor de livros, capítulos e artigos acadêmico-científicos publicados em periódicos e congressos nacionais e internacionais. Foi gerente nas Lojas Americanas S.A. Na SEPLAG/RJ, atuou como Coordenador de Monitoramento & Avaliação no âmbito do PNAGE/RJ. Filiação Institucional: Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais – CeMAIS/Instituto de Governança Social – IGS.

Flávio Alcoforado

Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV/SP. Mestre em Administração pela EBAPE/FGV, Especialista em Gestão Empresarial pela PUC-Rio, Advogado. Atuou como consultor junto a Governos para a contratualização de resultados do Estado com o Terceiro Setor (MG, SP, RJ, CE e ES). Atuou como executivo em organizações estatais e do terceiro setor, como: TVE Brasil (Diretor), ANS-Agência Nacional de Saúde Suplementar (Gerente-Geral de Fiscalização), ENAP-Escola Nacional de Administração Pública (Coordenador-Geral de Difusão), MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Coordenador do Gabinete do Ministro). Atuou como professor visitante em diversas instituições no Brasil e no exterior. Filiação Institucional: Diretor executivo do Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais – CeMAIS/Instituto de Governança Social – IGS.

RESUMO

Neste artigo são discutidos os conceitos de governança social, intersetorialidade e territorialidade, considerados elementos essenciais à elaboração, à implementação e à avaliação das políticas públicas

contemporâneas. Entende-se que estas, para fornecerem respostas efetivas aos problemas sociais concretos, que se tornam cada vez mais complexos, requerem uma nova governança (social), que se processa com novos arranjos institucionais baseados na intersetorialidade, que envolvam a cooperação e a atuação conjunta e concertada de atores públicos e privados, do primeiro, segundo e terceiro setor. Entende-se ainda que a territorialidade deva ser considerada na concepção e na implementação de políticas públicas, principalmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento sócio-territorial.

GOVERNANÇA SOCIAL: UMA PRÁXIS EM CONSTRUÇÃO

A Administração pública brasileira e mundial vem passando por transformações estruturais e funcionais motivadas pelas sucessões de crises fiscais e pela perda da capacidade de o Estado ser provedor do bem-estar social. Além disso, a própria complexidade dos problemas modernos, aliados a maiores pressões da sociedade trouxeram à tona a necessidade da reforma da maneira do Estado existir e operar para que pudesse enfrentar os desafios lançados pelos novos tempos (GUBERMAN *et* KNOPP, 2009).

No esteio dessas problemáticas o mundo assistiu, principalmente a partir do final da década de 1970, nos Estados Unidos, Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, à emergência de movimentos reformistas no âmbito público estatal pautados em um conjunto de princípios, técnicas e procedimentos visando aumentar a eficiência e a competitividade do Estado que ficaram conhecidas como *New Public Managemen*t ou, traduzindo para a língua portuguesa, Nova Gestão Pública (NGP). Sob o viés excessivamente fiscalista, a proposta implementada naqueles países embora tenha sido relevante do ponto de vista da redução das despesas publicas, foi precária para a garantia do atendimento das demandas e direitos dos cidadãos, o que provocou muitas críticas e levou a uma conseqüente revisão conceitual e rediscussão da NGP ao longo da década 80 e 90 do século passado.

No Brasil, a NGP exerceu influência na reforma estatal iniciada em 1995, que foi sendo remodelada ao longo dos anos. A reforma gerencial do setor público brasileiro surgiu da necessidade de transformar o modelo e estilo de gestão da administração pública para orientá-la em direção a uma maior flexibilidade, à descentralização, à individualização das responsabilidades e à aplicação de princípios éticos na gestão pública.

Passadas três décadas do surgimento da onda reformista pautada na NGP e quase quinze anos do início de sua implementação no Brasil, tem-se discutido na agenda política e acadêmica os seus êxitos logrados e os limites de suas intervenções até aqui realizadas. São notórias, no Brasil, as suas contribuições para a melhoria do funcionamento da burocracia pública e para a institucionalização de alguns mecanismos de controle, como o de resultados (QUIRÓS, 2006), a competição administrada (ABRUCIO, 2006) e o controle social (CUNILL GRAU, 2006).

Se por um lado as reformas de primeira geração ocorridas nos países do chamado primeiro mundo, com viés fiscalista foram insuficientes para lidar adequadamente com as demandas sociais contemporâneas e limitadas para

solucionar "os problemas de delegação democrática e de provisão de bens públicos" (LEMOS, 2009, p. 16), as reformas de segunda geração que ocorreram no Brasil a partir de 1995 provocaram uma ruptura na concepção tradicional de gestão pública, reconhecendo a necessidade de que sejam desenvolvidas ações que exigem a interação qualificada, coordenada e equilibrada entre atores públicos e privados (Estado, mercado, sociedade civil) por meio de redes ou estruturas sócio-organizativas pautadas na negociação, cooperação, descentralização, autonomia das partes, equilíbrio de poder, controle mútuo, eficiência e consenso.

Criou-se, portanto, um ambiente institucional favorável a uma nova acepção do papel do Estado e a uma nova maneira de conduzir a gestão pública, que se traduzem na evolução de um *government* para uma *governance* ou da substituição, ainda que parcial, do *governance by hierarchies* prevalente na burocracia estatal para novos padrões de governança (*governance*), mais aberta à sociedade (FIRMINO, 2008).

Por governança estamos nos referindo tanto ao "processo político-negocial de identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto à efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (*stakeholders*) influenciar e conhecer seus resultados" (FONTES FILHO *et* LOUZADA, 2009, p. 1). Fischer (1996, p. 19), entende que "*governance* [governança] é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo".

Governança é um conceito-chave para explicar o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições por meio dos quais diversos grupos de interesses se articulam, negociam, exercem influência e poder. O conceito é demarcador de relações sociais e organizacionais alternativas àquelas baseadas no centralismo decisório unidirecional, propondo a transição de uma gestão monológica para uma gestão mais dialógica. Falar em governança é falar em distribuição de poder entre os atores, transparência e controle (mútuo) sobre decisões e ações.

Adjetivar a governança em função do contexto no qual ela é praticada é exercício básico para que se possa delimitá-la no plano teórico. Quando a governança ocorre no âmbito das organizações de mercado, denominamos governança corporativa. Quando se operacionaliza no âmbito das organizações ou interorganizações da sociedade civil (terceiro setor) atribuímos o nome de governança comunitária. Quando esse processo se dá no âmbito das organizações públicas estatais, em um ou mais níveis federativos (*multi-level public governance*), atribuímos, aqui, o nome de governança pública[1]. Já quando é praticada em arranjos organizacionais de composição plural, envolvendo agentes estatais e não estatais, públicos e privados com ou sem fins lucrativos para a co-gestão da coisa pública (defesa de interesses públicos, co-produção de bens e serviços para a promoção do bem-estar social), denominamos governança social. É social porque se considera a sociedade

[1] Entendemos que o sentido público não se resume ao estatal, de forma que um não é sinônimo do outro. Entretanto, optamos por utilizar a expressão "governança pública" para representar a estrutura operativa e normativa de interrelações negociais ocorridas no interior do estado somente para diferenciar da nossa concepção de "governança social".

como um todo, composta por três esferas de poder institucionalizadas: Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), terceiro setor, iniciativa privada. Nessa totalidade social o Estado é apenas parte constituinte – e não por isso menos relevante; o mesmo vale para o mercado e para o terceiro setor. É social porque envolve a participação de outros atores sociais – do mercado e do terceiro setor – na feitura, na implementação, no monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos públicos, junto ao Estado.

Pode-se dizer que no Brasil a governança social ganha corpo em um contexto em que: i) a democracia ganha novos contornos na sociedade brasileira, diante da debilidade ou fragilidade do modelo democrático representativo, instituindo-se novos canais, arenas e mecanismos de participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, de controle e *accountability* societal (SMULOVITZ *et* PERUZZOTTI, 2000); ii) há crise de legitimidade e confiança social em relação ao Estado; iii) ocorrem reformas no aparelho estatal decorrentes da necessidade de torná-lo mais ágil e eficaz e menos oneroso, por meio da redefinição do seu papel e funções (KETLL, 2007). Dentre as ações reformistas destacam-se a publicização e a transferência da produção de certos bens e serviços para o mercado através de privatizações e terceirizações.

A governança social se insere, portanto, em um dinamismo político-social "bidirecional de pressões para a *accountability*" (TENDLER, 1998, p. 31), no qual o Estado redefine seus papéis e descentraliza serviços considerados não exclusivos e competitivos para outros atores sociais (mercado e terceiro setor) e no qual a sociedade requer maior responsabilização, capacidade de resposta ou justificação (*answerability*) (O'DONNELL, 1999) e punição (*enforcement*) dos atores governamentais, bem como pelo controle social e a participação mais efetiva e direta na gestão pública (inclusive e principalmente influenciando e co-definindo a agenda e o conteúdo das políticas) visando à justiça social e ao bem-comum, inspirando a criação de instâncias democráticas de deliberação tripartite e experiências alternativas de gestão pública no país.

Para Martins (1998), a governança social seria um arranjo institucional baseado na regulação, na interação e orquestração de ações entre o Estado, agentes econômicos (mercado) e sociedade civil – sendo estes atores dotados de diferentes capacidades, diferentes e divergentes interesses e racionalidades (lógicas), para a promoção do bem estar social, através da produção e do consumo de bens públicos e privados. Seria, portanto, uma forma institucional integrativa de múltiplas racionalidades inerentes às diversas esferas sociais.

> Um traço característico desta visão de governação social é o imperativo da interação, cooperativa e competitiva [competição administrada], e a necessidade de ação orquestrada, regulada, da busca de alianças e outras formas integrativas, de tal modo que os interesses e o potencial de ação das três esferas (Estado, terceiro setor e iniciativa privada, enquanto campos ou núcleos de diferentes racionalidades) possam ser satisfeitos de forma não segregatória (MARTINS, 1998, p. 3).

A não-segregação da ação é extremamente relevante no modelo de governança social, visto que o mercado, o Estado e o terceiro setor são campos institucionais ao mesmo tempo imperfeitos e dotados de capacidades

distintas. A atuação coletiva e (bem) orquestrada dos atores dessas esferas minimizaria, assim, as falhas de atuação isolada e maximizaria a eficácia e a efetividade coletiva, por meio da complementaridade e otimização de recursos e competências.

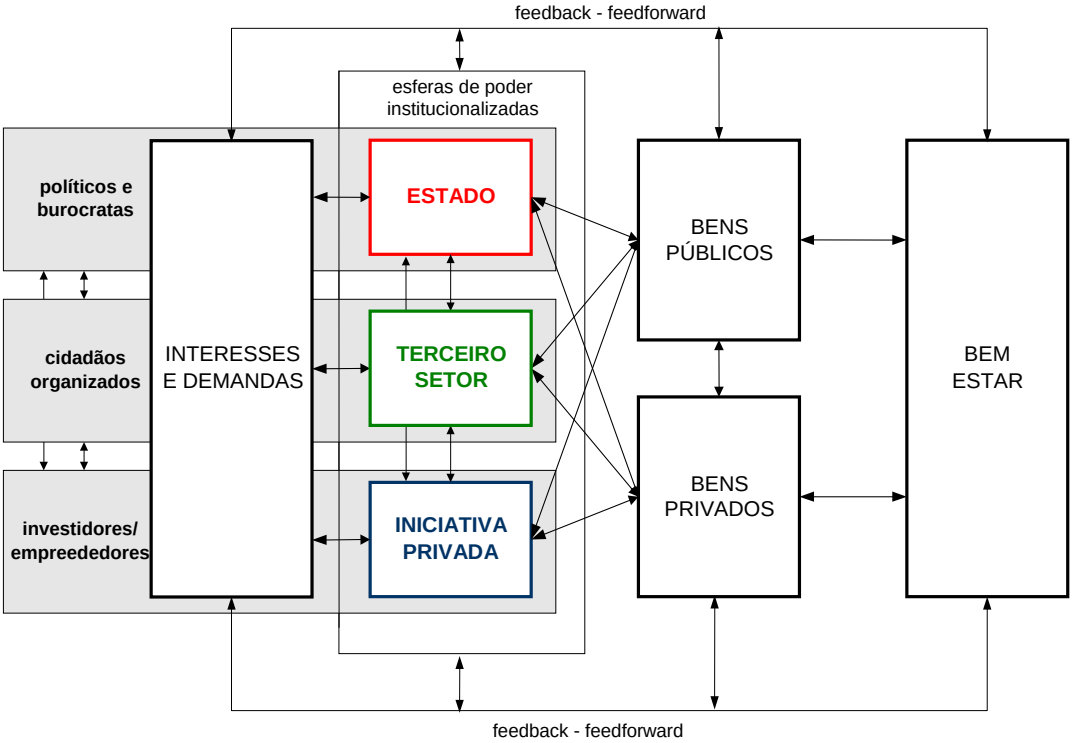


Figura 1 – Governança Social (MARTINS, 1998).

No modelo proposto por Martins (1998), destaca-se a necessidade constante de retroalimentação informacional – *feedback* sobre as ações realizadas pelos atores envolvidos no processo de governança social, de modo que todos tenham acesso mais igualitário às informações necessárias à intervenção social e ao controle social. Isso implica dizer que a governança social requer a redução ou eliminação dos *gaps* ou assimetrias de informação na interação entre os atores, com vistas a evitar a ineficiência e a ineficácia na intervenção, a respeitar a autoridade e a autonomia política de cada ator.

A despeito das múltiplas racionalidades, interesses e capacidades atinentes a uma sociedade multicêntrica – aquela constituída de uma multiplicidade de enclaves sócio-econômicos, dentre eles o estado, o mercado e o terceiro setor, Martins (1998) alerta para o desafio de se criar mecanismos sistêmico-integrativos de governança, que evitem a negação ou a exacerbação de um campo de racionalidade frente aos demais, sem os quais poderiam ser gerados:

> estatismo excessivo (exacerbação do Estado), capacidade mínima de governança pública (negação do Estado); excessiva confiança nos mecanismos de mercado (exacerbação do mercado); excessiva limitação das forças de mercado (negação do mercado); comunitarismo excessivo (exacerbação da comunidade) e a negação

> das identidades comunitárias (negação da comunidade) (MARTINS, 1998, p.3).

Deve-se reconhecer não só a multiplicidade, a heterogeneidade e as distintas racionalidades de atores no modelo de governança social exposto, como também suas distintas funções-objetivos e interesses envolvidos. A sobrepujança da busca de maximização dos interesses (e benefícios) de um ator sobre os demais ou sobre a finalidade da concertação interinstitucional incorre naquilo que denominamos aqui de "problemas multicêntricos de agência", que devem ser mitigados. Isto requer que sejam definidos e institucionalizados regras e mecanismos que garantam o equilíbrio de interesses e a delimitação das responsabilidades, funções e objetivos entre as partes, o estabelecimento de critérios claros para a tomada de decisão e a avaliação de desempenho, de forma a garantir a responsabilização (*accountability*), a transparência e a efetividade.

Utilizamos a expressão "problemas multicêntricos de agência" para denominar as relações que podem se estabelecer no modelo de governança social, que no plano ideal é essencialmente multicêntrico e multilateral. Na governança social há ou pode haver uma multiplicidade de relações *agent x principal*, envolvendo Estado, mercado e sociedade civil, podendo coexistir mais de um agente e mais de um principal.

Cabe ressaltar que embora os problemas de agência tenham origem nas divergências de interesses e objetivos entre proprietários e gestores, o que remete ao contexto da iniciativa privada, esses problemas não se limitam a esse tipo de relação e contexto, mas se estendem a um espectro mais amplo de relações e contextos. Quando um ator depende da ação (ou recursos) de outro, em qualquer que seja o contexto, pode ocorrer um problema de agência (FONTES FILHO, 2004).

Embora possa haver conflitos de interesses entre os atores do Estado, mercado e sociedade civil em suas interrelações, não se pode afirmar que estes sempre predominarão ou sempre estarão presentes. Os atores podem agir tanto em função do racionalismo e do auto-interesse quanto pela busca da satisfação da legitimidade social e política, ocorrendo a possibilidade de existir a convergência de interesses entre agente(s) e principal(is) – não necessariamente por altruísmo.

Na perspectiva aqui abordada, a governança social ideal-típica (no sentido weberiano do termo) se efetivaria por meio da interrelação mais horizontal e concertada, o que requer uma capacidade de atuação "em rede" pelos atores sócio-organizacionais representativos dos três setores (1º Estado; 2º Mercado; 3º Sociedade Civil). A governança social amalgama, por meio de novos arranjos (parcerias, alianças, redes e outras configurações sociopolíticas híbridas), distintas configurações organizacionais e racionalidades inerentes a cada setor.

Institui-se uma estrutura relacional ao mesmo tempo alternativa e integradora (portanto, híbrida) das configurações "mercado" (prevalente na iniciativa privada), "hierarquia" (prevalente no Estado) (WILLIAMSON, 1975) e "solidariedade/confiança" (prevalente na sociedade civil organizada), nas quais ocorrem relações e transações (econômicas e não econômicas) e são definidos os mecanismos e normas – instituições – que regulam e conformam essas

relações e transações interorganizacionais e que funcionam como mediadores entre a estrutura e os comportamentos dos atores.

A governança social requer mais do que a capacidade do Estado em regular, normatizar e orquestrar as ações dos demais agentes sociais, mas também o desenvolvimento de capacidades dos atores do Estado, do mercado e da sociedade civil para agirem de forma integrada na perspectiva de ampliação e consolidação de um espaço público multicêntrico e plural (MARTINS, 1998), da defesa do interesse público e da promoção do bem estar.

Tem-se, na proposta de governança social, a transição de um Estado fechado (corporativo), tecnocrático e hierárquico, descolado, auto-referido, insensível e estranho à sociedade, para um Estado mais aberto, próximo ao cidadão e cooperativo, que atua em conjunto e de forma integrada com o terceiro setor e com as organizações empresariais, ativando-as, co-produzindo e garantindo serviços e o bem público. As fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil tornam-se menos rígidas; há maior permeabilidade entre o estatal e o não estatal[2]. Estado e sociedade, em uma democracia, formam ou devem formar, pelo menos no plano ideal, um todo indivisível (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Sugere-se, portanto, a superação da visão tradicional, reducionista e minimalista, que dicotomiza e polariza os agentes dos três setores, como se fossem totalmente antagônicos e desintegrados (WEISS, 1998), e a construção de uma relação negociada e equilibrada entre atores públicos e privados, estatais e não estatais, preservando-se a autonomia das partes envolvidas.

Na perspectiva da governança social existem três dimensões ou finalidades de interação público-privado-sociedade civil, ou seja, a atuação conjunta dos três setores para: (i) a construção coletiva da agenda estratégica pública – assegurando maior legitimidade; (ii) a implementação de políticas e/ou a produção de bens públicos e privados; e (iii) o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da política, programa, projeto, ação ou omissão pública através de diversos mecanismos e canais democráticos de prestação de contas – assegurando transparência, *accountability* e o efetivo controle social (adaptado de MARINI, 2008).

A prática da governança social, em certa medida, viabiliza ao poder público estatal maior capacidade governativa (SANTOS, 1996), ao promover a relegitimação do Estado (MULLER, 1990; MATIAS-PEREIRA, 2008), que há tempo, pelo menos no Brasil, vem sendo cada vez mais questionado, desprestigiado e deslegitimado pela sociedade, e servir como um mecanismo de agenciamento de recursos institucionais para a produção de efeitos desejados na e pela sociedade. Cria-se uma nova institucionalidade que possibilita o exercício democrático produtivo e torna a gestão pública mais efetiva em termos dos resultados das políticas e mais responsiva perante os cidadãos. A governança social coaduna com visão de que “se espera que o

[2] Ao tratarmos da permeabilidade ente o público e o privado, estamos nos referindo à maior participação do setor privado, com ou sem fins lucrativos, na prestação de serviços de interesse público, às interfaces entre o estatal e o não estatal através de diversas modalidades e arranjos relacionais, à participação dos três setores na co-gestão da *res publica*, à superação do antagonismo entre agentes públicos x privados e Estado x sociedade civil x mercado. Não estamos remetendo ao patrimonialismo ou à modalidade *rent seeking*, que seriam a apropriação e utilização indevida ou litigiosa da coisa pública por interesses e atores privados.

Estado cumpra bem o seu papel de articulador da sociedade, com a finalidade de gerar sua visão de futuro e implementá-la coletivamente" (GUBERMAN, 2010, p. 41), reduzindo as externalidades negativas, aumentando as positivas e a pertinência entre o objeto da intervenção pública e as demandas sociais.

Por governança social, portanto, entende-se a atuação coletiva e concertada, à co-operação (operação conjunta), à co-gestão (gestão conjunta) e à co-responsabilidade (responsabilidade conjunta e solidária) do Estado, das organizações do mercado e da sociedade civil organizada dos mais diversos segmentos sociais, na oferta de bens e serviços aos cidadãos, na tomada de decisão e defesa do interesse público e na construção de ações viáveis ao desenvolvimento, por meio do empoderamento descentralizado e da autonomia dos seus atores políticos. É uma nova maneira de governar, na qual o sentido de público expressa e abrange todas as esferas da sociedade organizada e não apenas o Estado e o sentido de social expressa a sociedade em seus múltiplos campos de atuação e racionalidades – Estado, mercado, sociedade civil organizada. A governança social é, portanto, uma práxis calcada na conciliação entre eficiência, eficácia e efetividade (desempenho) e os novos valores democráticos vigentes.

Em outras palavras, Alcoforado (2009), associa a práxis de governança social ao desenvolvimento local:

> A Governança Social se refere à composição de instituições do Estado, do mercado e do terceiro setor que atuam em um determinado ente federativo, numa determinada localidade, de modo complementar, buscando o desenvolvimento econômico e social. Portanto, é a utilização dos meios, instrumentos e recursos disponíveis em um dado contexto social, para se realizar o desenvolvimento local, por uma determinada população, de acordo com a demanda dela mesma (ALCOFORADO, 2009, p. 9).

Isto implica dizer que a efetividade de uma política pública, da concepção à implementação, depende da mobilização dos recursos humanos, organizacionais, intelectuais e materiais de toda a sociedade, da participação dos diversos setores sociais nesse processo e da qualidade das relações que se estabelecem entre os governos em diferentes níveis.

Nesse aspecto, o conceito de governança social aqui proposto é similar ao conceito de governança sociopolítica defendido por Kooiman (1999, p. 70), definida como sendo "todos os acordos interativos com a participação de atores públicos e privados, para a resolução de problemas ou criação de oportunidades na sociedade e com o envolvimento das instituições onde essas atividades governativas têm lugar". Situa-se, portanto, entre a abordagem gerencial (com foco no aumento da eficiência e efetividade governamental) e a abordagem democrático-participativa (foco na participação social na gestão pública) (FREY, 2007).

Próximo ou correlato ao conceito de governança social aqui proposto está o conceito de intersetorialidade (FISCHER *et al*., 2003) – ou parcerias, alianças e redes tri-setoriais (TEODOSIO, 2009), os diálogos, as conexões e intercâmbios que se estabelecem entre os agentes dos três setores sociais para a solução de problemas complexos. Nesse modelo, constituir-se-ia uma economia mista, com o compartilhamento de bens e serviços públicos e privados pelos atores dos três setores.

Diversas são as justificativas teóricas para a consolidação de alianças, parcerias e redes intersetoriais, que vão desde as vantagens que decorrem da complementação de recursos e competências e a co-responsabilização pelo desenvolvimento e/ou transformação social, passando pela possibilidade de maior transparência, pelo avanço na construção da cidadania e do pluralismo democrático, à criação de valor público, ou seja, maior efetividade das ações conjuntas de atores públicos e privados para os cidadãos, com base no atendimento das demandas e necessidades dos beneficiários dos bens e serviços públicos. Para Junqueira (2000, p. 40), as alianças, parcerias ou redes intersetoriais "constituem um meio de tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais, otimizando a utilização dos recursos disponíveis". Para Franco (2005), as parcerias intersetoriais, além de agregar valor ao que se produz, criam condições para o estabelecimento de sinergia entre estas três esferas da realidade social – Estado, mercado, terceiro setor – e, por conseqüência, aumentam as chances de promoção exitosa do desenvolvimento social.

Depreende-se, portanto, que as relações intersetoriais têm o potencial de promover amplos benefícios à sociedade como um todo; entretanto, não se podem desconsiderar também os possíveis limites desse modelo, tal como situações de "confrontação e cooptação [mútua que] podem se manifestar nas dinâmicas de interação entre os atores do Estado, sociedade civil e mercado" (TEODÓSIO, 2009, p. 12), decorrentes de motivações pragmáticas, econômicas, comerciais ou populistas legitimadas e/ou acobertadas pelo discurso da promoção do bem-estar social e defesa do interesse público (VERNIS *et al.*, 2007 *apud* TEODÓSIO, 2009).

Nessa mesma direção, Dowbor (2002) aponta para as dificuldades e desafios das relações intersetoriais:

> [...] o Estado, as empresas e as organizações da sociedade civil obedecem a dinâmicas, ou ao que poderíamos chamar de culturas organizacionais, bastante diferentes, olham-se freqüentemente com desconfiança, e a construção das articulações, das alianças, das sinergias no desenvolvimento social é ao mesmo tempo necessária e complexa. Como construir estas aproximações, ultrapassar as desconfianças, evitar sobreposições, criar respeito e confiança entre culturas organizacionais diferentes, proteger-se dos excessos do '*reunionismo'* e do populismo, mas
> ao mesmo tempo garantir processos democráticos e eficiência nas ações, tudo isso são questões centrais neste trabalho. (DOWBOR, 2002, p. 13).

Os demais fatores de risco a essas relações são a deficiência ou a inexistência de instrumentos eficazes de monitoramento e avaliação das parcerias e/ou intervenções econômicas ou sociais (controle sobre os resultados), a debilidade ou inexistência de regras, mecanismos de regulação (organização do processo) e sanções aplicáveis a comportamentos e práticas desviantes (punições), a falta de capacitação técnica e política dos atores dos três setores, entre outros.

DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

Embora muito se fale na relação entre território, territorialidade e desenvolvimento, a articulação entre eles não é simples no campo teórico, pois estes são conceitos de multifacetados. No campo prático essa articulação tem sido feita, muitas vezes, por meio de programas e projetos pautados numa visão restrita e meramente economicista, ou seja, considerando o território como um espaço geográfico sem sujeitos históricos ou os sujeitos sem território – levando-se em conta apenas o caráter processual-relacional social do território (SAQUET, 2007) e privilegiando o aspecto econômico-produtivo tanto do território quanto do desenvolvimento. Nestes casos, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista teórico-prático, são negligenciados a complexidade, o potencial e a amplitude inerente a essa relação.

Visando à superação das limitações apontadas, devem-se estabelecer conexões mais amplas entre esses conceitos. Não se trata de negar a dimensão físico-concreta do território nem a dimensão econômica do desenvolvimento e do território, mas busca-se outra visão dessa articulação. A possibilidade de superar tal limitação se dá a partir: da compreensão de que desenvolvimento não é o mesmo que crescimento econômico (e que o crescimento econômico não garante o desenvolvimento), mas consiste na melhoria das condições de vida de uma dada sociedade e no enriquecimento de seu capital social, humano e cultural; de que projetos de desenvolvimento devem estar assentados nas especificidades econômicas, socioculturais, estruturais e físico-naturais dos territórios (KNOPP, 2008).

Na concepção aqui adotada, o desenvolvimento é uma práxis calcada em uma lógica que na literatura recente é contemplada com os adjetivos endógeno, local, sustentável, integral, entre outros, expressando a necessidade de esse processo se realizar de forma mais “amigável”, sendo geográfica, social e culturalmente referenciado. Está se falando em endogenia no sentido atribuído por Furtado (1984) e Sachs (2005), ou seja, a capacidade cultural e a habilidade que possui uma sociedade (poder público, mercado e sociedade civil, articuladamente) de ordenar o seu processo de desenvolvimento com base nos fatos de sua realidade sócio-territorial e em função de prioridades por ela mesma definidas.

Desta forma, a relação entre desenvolvimento e território ganha um novo olhar, pois o desenvolvimento deixa de ser um processo descontextualizado do lugar onde ele se processa e o território passa a ser concebido como sendo tanto o espaço físico-concreto-natural sob o qual os projetos de desenvolvimento devem ter como referência e fim, quanto um produto sócio-espacial – o chão mais a população e sua dinâmica (SANTOS, 2006).

A ação pública (estatal ou não-estatal) deve ter parâmetros adaptados a realidades territoriais, que não são homogêneas, ou seja, deve ser sensível às especificidades sociais, econômicas, políticas, culturais e físico-naturais de um dado espaço geográfico. Isto porque cada sociedade produz seu território e sua territorialidade a seu modo, com sua cotidianidade (SAQUET, 2007) e tanto mais efetiva será a intervenção pública quanto menos distante da realidade e desintegrada do contexto sócio-territorial sobre o qual ela incidirá.

Antes de se fazer essa discussão, porém, é necessária a compreensão do conceito de território e sua variante, o conceito de territorialidade. Há que se

destacar que há uma gama de abordagens e concepções de território que perpassa diversas áreas do conhecimento, que vai desde a sociologia e antropologia à ciência política e a geografia. Dentro da geografia, ciência na qual o conceito é mais explorado, não há unidade discursiva ou consenso acerca da compreensão do quem vem a ser o território como objeto analítico, sendo, portanto, um termo polissêmico, para o qual há tantas definições quanto usos para ele, de tal forma que nenhum deles pode ser considerado o mais correto em termos absolutos.

O conceito de território aqui adotado tem por base a concepção de Saquet (2007), que compreende, em síntese, como "conteúdo, meio e processo de relações sociais" (p. 8); "é o conteúdo da relação e a relação ela mesma" (p. 162), forma, receptáculo e conteúdo. Sua abordagem territorial considera, simultaneamente, "as articulações/interações existentes entre as dimensões sociais do território, em unidade entre si e com a natureza exterior ao homem, o processo histórico e a multiescalaridade de dinâmicas territoriais" (p. 13).

Nota-se, nessa concepção, uma complexidade que engloba natureza e sociedade, objetos e ações, formas espaciais e relações de poder, recursos ambientais e infra-estrutura, interações econômicas, sócio-ambientais, políticas e culturais, processos, continuidades e descontinuidades, escalas (local, regional, nacional, global), materialidade e imaterialidade. Trata-se de uma abordagem que considera o território como uno e múltiplo, singular e plural (e singular no plural), espaço vivo, abstrato e concreto, concomitantemente.

A territorialidade refere-se às relações que se processam nos territórios, remetendo ao cotidiano da população; às relações entre o Estado, a sociedade civil organizada e cidadãos, que com interações políticas, econômicas, sociais e simbólico-culturais transformam o território em um ente vivo (SANTOS, 2006). Portanto, o conceito de territorialidade remete ao espaço geograficamente delimitado, recortado, porém em uso, vivo, interpretado e modificado pelos atores e em contínua transformação. Significa movimento, território relacional-processual, cotidianidade, imaterialidade e materialidade, representações, trabalho, conexões e redes; são as interações que se substanciam no e com o lugar; é a construção social da realidade territorial na interação de atores com o meio físico e social no qual estão inseridos (SAQUET, 2007).

Sendo assim, os territórios devem ser concebidos como estruturas sócio-espaciais ativas, dotadas de traços histórico-culturais, sócio-geográficos e sócio-econômicos, entendendo-se, ainda, que é na escala territorial local ou sub-regional que as políticas, programas e ações públicas encontram "melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento" (BRASIL, 2007, p.12).

Feita essa conceituação, entende-se que uma política, programa ou projeto público torna-se mais efetivo se ele ser apropriado e incorporado ao cotidiano de seus destinatários e ter por base, para sua concepção e implementação, a territorialidade do lócus de ação. Para isso, torna-se fundamental que cidadãos e/ou organizações daquela localidade sejam agentes desse processo. Incluir a participação da sociedade na definição e no acompanhamento do planejamento de seu futuro e na orientação da alocação

dos investimentos públicos e privados, visando ao desenvolvimento e à organização mais equilibrada do território, com base em suas demandas, limites e potencialidades, é essencial para o aperfeiçoamento e a maior efetividade da ação pública.

Promover e aperfeiçoar a práxis da governança social de forma que se obtenha impactos positivos sobre os territórios (e sobre a territorialidade) no que diz respeito ao desenvolvimento e à democracia local através da cooperação tri-setorial é um desafio a ser enfrentado. Nesse sentido estamos falando de governança social territorial com bases locais/regionais, ou seja, uma ação coletiva democrática operacionalizada por meio de redes, envolvendo os principais grupos de interesse locais/regionais (mas não exclusivamente) – prefeituras, associações de moradores, igrejas, clubes, empresas etc., em prol do bem coletivo, com capacidade de impulsionar o capital social e fortalecer a democracia local/regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma da Administração Pública que vem ocorrendo no Brasil nos últimos quinze anos, somada a um ambiente institucional de pressão social por um novo modelo de democracia, possibilitou o surgimento de um novo modelo de relações intersetoriais – entre Estado, mercado e sociedade civil, o qual denominamos governança social.

A prática da governança social situada e referenciada nas demandas, potencialidades e cotidianidade (territorialidade) do território (local/regional) visando ao desenvolvimento social e econômico sustentável é um desafio a ser enfrentado em nosso país, visto que embora seja uma proposta interessante, reconhecida e aceita pela sociedade como fundamental para a solução de problemas, aproveitamento de oportunidades e para a ampliação da democracia local/regional, ainda é nova e é caracterizada por uma teia de relações complexas e instáveis entre os atores estatais e não-estatais.

A governança social, como modelo processual-relacional, integrativo-sistêmico de atores com distintas racionalidades situados em um ou mais territórios, é prática pedagógica e política e sua efetividade depende: do desenvolvimento de capacidades dos agentes dos três setores para atuarem conjuntamente de forma coordenada, equilibrada, eficaz e democrática; do seu comprometimento com esta perspectiva de atuação; da criação de mecanismos e normas capazes de mediar as relações interorganizacionais e garantir o seu equilíbrio e transparência; e da estabilização (institucionalização) desse processo.

Algumas iniciativas já vêm sendo empreendidas para promover a governança social em alguns lugares do país e os resultados até aqui alcançados têm sido satisfatórios, mas é certo que ainda é longo o caminho a percorrer na perspectiva de criar, aperfeiçoar, fortalecer e institucionalizar mecanismos e estruturas inovadoras de atuação (co-operação, co-gestão e co-responsabilização) intersetorial democráticas para a solução dos problemas e o atendimento das demandas legítimas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Responsabilização pela competição administrada. *In:* BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, Nuria (coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, pp. 217-262.

ALCOFORADO, Flávio. O Instituto de Governança Social: avanços e perspectivas no desenho de um novo arranjo organizacional. *In: II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília, 2009, pp. 1-20.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CUNILL GRAU, Noria. Responsabilização pelo controle social. *In:* BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, Nuria (coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, pp. 263-320.

DOWBOR, Ladislau. *Parcerias e alianças – o bom senso na gestão social: uma abordagem conceitual*. São Paulo, 2002. Documento para discussão.

FIRMINO, Sandra. Política de compensação dos desequilíbrios territoriais e governança na União Européia: um exemplo de multi-level governance. *In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008*.

FISCHER, R. M.; MENDONÇA, L. R.; BOSE, M. Desafios da Atuação Social através de Alianças Intersetoriais. *In*: *Seminários em Administração da FEA-USP*, 6, 2003.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. *In:* FISCHER, T. (Org.). *Gestão estratégica*: cidades estratégicas e organizações local. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FONTES FILHO, Joaquim R. *Estudo da Validade da Generalização das Práticas de Governança Corporativa ao Ambiente dos Fundos de Pensão*: uma análise segundo as teorias da agência e institucional (Tese de Doutorado em Administração). Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2004.

_____.; LOUZADA, Sergio V. Governança de organizações públicas e governança de redes. *In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la*

Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, Bahia, Brasil, 2009, pp. 1-9.

FRANCO, Augusto de. A nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento. *In*: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap: Casa civil, 2005, pp. 97-163.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. *In: RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 1, art. 9, pp. 136-150, Jan./Abr. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em 17 de janeiro de 2010.

FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorando e Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão: o que é praticado avalia? *In*: *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Salvador de Bahia, Brasil, 2009, pp.1-29.

_____. *A Dinâmica da Lentidão*: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010.

JUNQUEIRA, Luciano A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *In: Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro 34(6):35-45, Nov. /Dez. 2000.

KETLL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L.C.B; SPINK, P.K. (org.). *In: Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

KOOIMAN, Jan. Socio-Political Governance. *In: Public Administration Review*, 1(1): 67-92, 1999.

KNOPP, Glauco. *Cultura e Desenvolvimento Local*: um estudo do Programa Bairro-Escola da Cidade de Nova Iguaçu. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2008.

LEMOS, Carolina S. *Gestão Pública Orientada para resultados*: avaliando o caso de Minas Gerais (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2009.

MARINI, Caio. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. *In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, nov. 2008, pp. 1-10.

MARTINS, Humberto F. Publicização e Organizações Sociais: construindo organizações multicêntricas. *In: III Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento.* Madrid, 1998, pp.1-11.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública*: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. Paris: Presse Universitaire de France, 1990.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal accountability in new democracies. *In*: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F.; SCHEDLER (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 29-52.

QUIRÓS, Mario M. Responsabilização pelo controle de resultados. *In:* BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, Nuria (coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, pp. 165-216.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, v. 12, n. 33, p. 151-162, abr./jun. 2005.

SANTOS, Maria H. C. *Governabilidade, governança e capacidade governativa*: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Texto para discussão, 11).

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço:* técnica e tempo, razão e emoção. 4 ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SAQUET, Marco. A. *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Societal accountability*: the other side of control. Mimeog, 2000.

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos* – uma visão crítica. Rio de Janeiro:
Renvan, 1998.

TEODÓSIO, Armindo. Parceriais Tri-Setoriais: Para Além de Simplismos e Dualidades sobre as Interações entre Atores do Estado, Sociedade Civil e Mercado. *In: XXXI Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 2009, pp.1-16.*

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1964.

WEISS, Linda. *The Myth of the Powerless State, Governing the Economy in the Global Era*. Ithaca, NY: Cornell University, 1998.

WILLIAMSON, Oliver E. *Markets and hierarchies*: analysis and antitrust implications. New York: Free Press, 1975.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

KNOPP, Glauco. ALCOFORADO, Flávio. Governança Social, Intersetorialidade e Territorialidade em Políticas Públicas. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 22, junho, julho, agosto, 2010. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-GLAUCO-KNOPP-FLAVIO-ALCOFORADO.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Nenhuma informação disponível.