

GOVERNANÇA SOCIAL, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

Glauco Knopp*

RESUMO

Neste ensaio são discutidos os conceitos de governança social e território, considerados essenciais à definição, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento. A solução dos problemas sociais requer novas formas de governança (social) que envolvam a cooperação e a atuação conjunta e concertada de atores públicos, privados e os cidadãos. Para que as políticas, projetos ou ações públicas promovam desenvolvimento de forma mais efetiva é relevante que a prática dessa governança (social) seja em consonância com a realidade e a dinâmica (territorialidade) dos territórios sobre os quais elas incidem. Conclui-se que ainda é longo o caminho a percorrer na perspectiva de criar, aperfeiçoar, fortalecer e institucionalizar mecanismos e estruturas inovadoras de atuação democráticas para a solução dos problemas e o atendimento das demandas sociais.

53

Palavras-Chave: Governança Social. Território. Desenvolvimento.

GOBERNANZA SOCIAL, TERRITORIO Y DESARROLLO

RESUMEN

En este ensayo se discuten los conceptos de gobernanza social y territorio, considerados esenciales para la definición, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas direccionadas a la promoción del

* Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV); Docente Colaborador na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro; Professor Convidado na Fundação Dom Cabral.

desarrollo. La solución de los problemas sociales requiere nuevas formas de gobernanza (social) que involucren la cooperación y la actuación conjunta y concertada de actores públicos, privados y ciudadanos. Para que las políticas, proyectos o acciones públicas promuevan desarrollo de forma más efectiva y relevante, la práctica de esa gobernanza (social) debe estar de acuerdo con la realidad y la dinámica (territorialidad) de los territorios sobre los cuales incide. Se concluye que el camino por recorrer todavía es largo en la perspectiva de crear, perfeccionar, fortalecer e institucionalizar mecanismos y estructuras innovadoras de actuación democráticas para solucionar los problemas y la atención a la demandas sociales.

Palabras-Clave: *Gobernanza Social. Territorio. Desarrollo.*

SOCIAL GOVERNANCE, TERRITORY AND DEVELOPMENT

54

ABSTRACT

This essay discusses the concepts of social governance and territory that are considered essential to the definition, development, implementation and evaluation of public policies aimed at promoting development. The solution of social problems requires new forms of governance (social) that involve the cooperation and joint action of public and private actors and citizens. It is important that the practice of governance (social) be in line with the reality and dynamics (territoriality) of the territories over which they are related if the policies, projects or public actions are to promote more effective development. We conclude that there is still a long way to go in order to create, enhance, strength and institutionalize innovative structures and mechanisms of action to democratic solution of the problems and to meet social demands.

Keywords: *Social Governance. Territory. Development.*

1. INTRODUÇÃO

Este ensaio tem por objetivo discutir a práxis da governança social no contexto brasileiro recente. A Governança Social remete à discussão sobre as modificações da relação Estado-Sociedade: seja numa perspectiva gerencial, mais focada na descentralização e compartilhamento de responsabilidades pela prestação de serviços e produção de bens públicos, visando maior eficiência e eficácia na gestão pública; seja numa perspectiva democrático-participativa ou social (Paes de Paula, 2005), que enseja maior participação e controle social nos diversos estágios do ciclo de política pública; tendo, como principal fim, a ampliação da cidadania ativa e a obtenção de resultados democráticos.

Na práxis da governança social para o desenvolvimento é de extrema importância levar em consideração o contexto de atuação, implicando sua consonância com a realidade e a dinâmica (territorialidade) dos territórios sobre os quais ela incide.

55

Nas seções que seguem, discutem-se os conceitos mencionados sob tais perspectivas, presentes no contexto sociopolítico brasileiro, e que marcam a atual realidade da gestão pública no país. Também são discutidas as vantagens e dificuldades da práxis da governança social em contextos socioespaciais ativos e sua importância para o desenvolvimento, assim como são apresentadas, apenas a título de exemplo, algumas políticas públicas no Brasil, cujas práticas se consubstanciam nesses conceitos. Por fim, são apresentadas as considerações finais deste ensaio.

2. GOVERNANÇA SOCIAL

A administração pública brasileira e mundial vem passando por transformações estruturais e funcionais, motivadas pelas sucessões de crises fiscais e pela perda da capacidade do Estado de ser o provedor único

do bem-estar social. Além disso, a própria complexidade dos problemas modernos, aliada a maiores pressões da sociedade, trouxe à tona a necessidade da reforma da maneira do Estado existir e operar, para que ele pudesse enfrentar os desafios lançados pelos novos tempos (Guberman & 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 e que ficaram conhecidas como *New Public Management* 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 públicas, foi precária para a garantia do atendimento das demandas e direitos dos cidadãos, o que provocou muitas críticas e levou a uma consequente revisão conceitual e rediscussão da NGP ao longo da década 80 e 90, do século passado.

56

No Brasil, a NGP exerceu influência na reforma estatal iniciada em 1995, tendo sido remodelada ao longo dos anos. A reforma gerencial do setor público brasileiro surgiu da necessidade de transformar o modelo e o estilo de gestão da administração pública, para orientá-la em direção a uma maior flexibilidade, à descentralização, à individualização das responsabilidades e à busca da eficiência 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, em menor grau, o controle social (Cunill Grau, 2006).

As reformas que ocorreram no Brasil, a partir de 1995, provocaram uma mudança na concepção, até então vigente, de gestão pública no país, reconhecendo a necessidade de serem desenvolvidas ações que exijam a interação qualificada e coordenada entre atores públicos e privados, por meio de redes ou estruturas sócio-organizativas, pautadas na negociação, cooperação, descentralização e eficiência. Dentre as ações reformistas impulsionadoras dessa mudança, destacam-se a publicização e a transferência da produção de certos bens e serviços para o mercado, por meio de privatizações e terceirizações (Brasil, 2007).

Anterior à reforma inspirada na NGP, no Brasil já se constatava a existência de movimentos sociais organizados, que lutavam por maior abertura, transparência e participação da sociedade civil na gestão pública, ou seja, a cidadania ativa na formulação, implementação e no controle das políticas públicas.

57

As mudanças almeçadas e provocadas na forma de condução e atuação pública por esses dois movimentos (NGP e *societal*) traduzem-se na práxis, 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*) (Firmino, 2008).

Impende elucidar que a emergência da *governance* não implica na proscricção do *government*, visto que o Estado possui legitimidade jurídico-normativa para o exercício da autoridade que lhe foi outorgada em questões fundamentais como a fiscalização, a regulação, a legislação, a tributação e arrecadação fiscal e a garantia de direitos e bem-estar social. Entretanto, na perspectiva da *governance*, o Estado passa a compartilhar responsabilidades, riscos, recompensas e poder com outros atores, e isso

implica a adição de novas formas de uso de sua autoridade (Bourgon, 2010).

Para Peters e Pierre (1998), a governança refere-se à superação da concepção tradicional de administração pública e para Prats I Catalá (2006), o conceito diz respeito à interação qualificada entre os atores do Estado, mercado e sociedade civil organizada.

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 & 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 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, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos, assim como a transparência e a prestação de contas sobre decisões e ações. Governança, em essência, é gestão e poder compartilhados, incluindo o *modus operandi* das relações entre os atores envolvidos. Governança, portanto, pressupõe o equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores.

Embora o conceito e a prática tenham ganhado relevo no âmbito da iniciativa privada com fins lucrativos, no contexto em que receberam a qualificação “corporativa”, são aplicados em outros contextos, inclusive na administração pública. Na iniciativa privada, criaram-se mecanismos de governança corporativa para dirimir os conflitos de agência entre partes interessadas - nesse caso específico, entre proprietário e gestores.

No caso aqui abordado, a governança difere do sentido predominante na teoria da agência e na teoria da dependência de recursos. Prevalece aqui a ideia de *colaborarquia autogerida* (Agranoff, 2007) em que, por meio de estrutura de rede, ocorrem relações de interdependência horizontal e vertical, simultaneamente, de múltiplos atores, em múltiplas escalas espaciais.

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 é praticada em arranjos sócio-organizacionais de composição plural, envolvendo agentes estatais e não estatais, públicos e privados, com ou sem fins lucrativos e os cidadãos para a cogestão da coisa pública (controle social, defesa de interesses públicos, coprodução de bens e serviços para a promoção do bem-estar social), denominamos de governança social. É social porque se considera a sociedade como um todo, composta por esferas de poder como o Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), terceiro setor, iniciativa privada com fins lucrativos e os cidadãos. Nessa totalidade social, o Estado é apenas parte constituinte – e não por isso menos relevante; o mesmo vale para o mercado, para o terceiro setor e para os cidadãos. É social porque envolve a participação de outros atores sociais na feitura, na implementação, no monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos públicos, junto ao Estado.

Em síntese, pode-se dizer que, no Brasil, a governança social emerge como práxis 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 & 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).

A governança social, portanto, insere-se em um contexto de dinamismo político-social "*bidirecional de pressões para a accountability*" (Tendler, 1998), 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 os cidadãos exigem maior responsabilização, capacidade de resposta ou justificação (*answerability*) (O'Donnell, 1999) dos atores governamentais, bem como reivindicam o controle social e buscam a participação mais efetiva e direta na gestão pública (inclusive influenciando e codefinindo a agenda e o conteúdo das políticas), visando à justiça social e ao bem-comum, inspirando a criação de instâncias democráticas de deliberação (conselhos de políticas públicas, comitês de bacia hidrográfica, entre outros) e experiências alternativas de gestão pública no país (orçamento participativo, por exemplo).

Embora seja aparentemente paradoxal, "o Brasil encontra-se, de fato, inserido no modelo de governança, como consequência de processos de desestatização e democratização que modificaram, substancialmente, a rede de relações Estado-Sociedade" (Peci, Pieranti & Rodrigues, 2008, p.51).

A governança social requer mais do que a capacidade do Estado em regular, normatizar e orquestrar as ações dos demais agentes sociais, demanda 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, da defesa do interesse público e da promoção do bem-estar. Isso requer que o Estado utilize sua autoridade e recursos para criar um ambiente favorável, habilitar e “empoderar” os outros atores (liberar o poder coletivo) para coproduzirem, coletivamente, resultados de valor público elevado. Os resultados de elevado valor público, na perspectiva aqui adotada, devem incluir tanto os resultados de políticas públicas quanto a obtenção de resultados cívicos, de forma convergente (Bourgon, 2010).

Tem-se, na proposta de governança social, a transição de um Estado fechado (corporativo), tecnocrático e hierárquico, descolado, autorreferido, insensível e estranho à sociedade para um Estado mais aberto, próximo à sociedade e cooperativo, que atua em conjunto e de forma integrada com o terceiro setor, com as organizações empresariais e com os cidadãos, ativando-os, coproduzindo e garantindo serviços e o bem público. Na governança social, as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil tornam-se menos rígidas; há maior permeabilidade entre o estatal e o não estatal¹. Estado e sociedade, em uma democracia, formam ou devem

61

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 Estado e sociedade como se fossem totalmente antagônicos e desintegrados (Weiss, 1998), e a construção de uma relação negociada e equilibrada entre atores públicos e privados, estatais, não estatais e cidadãos, preservando-se a autonomia das partes

1. Ao tratarmos da permeabilidade entre 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 cogestão da *res publica*, à superação (ou atenuação) 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.

envolvidas.

Na perspectiva da governança social, existem três dimensões ou finalidades de interação público-privado-sociedade civil, ou seja, a atuação conjunta 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 por meio de diversos mecanismos e canais democráticos de prestação de contas – assegurando transparência, *accountability* e o efetivo controle social (Marini, 2008).

A prática da governança social, em certa medida, viabiliza ao poder público estatal maior capacidade governativa (Santos, 1996), ao promover a relegitimização e o aumento da confiança social no Estado (Muller, 1990; Matias-Pereira, 2008), que, há tempo, no Brasil e no mundo, vem sendo cada vez mais questionado, desprestigiado e deslegitimado pelos cidadãos. A governança social possibilita, ainda, o agenciamento de recursos múltiplos para a produção de efeitos desejados na e pela sociedade. Cria-se, assim, uma nova institucionalidade que, se ajustada ao contexto, cultura e circunstâncias, possibilita o exercício democrático produtivo e torna a gestão pública mais efetiva em termos dos resultados das políticas e mais responsiva perante os cidadãos. Governança social significa a desconcentração do poder das mãos do Estado.

Por governança social, portanto, entende-se a atuação coletiva e concertada, a cooperação (operação conjunta), a cogestão (gestão conjunta) e a corresponsabilidade (responsabilidade conjunta e solidária) do Estado, das organizações do mercado e da sociedade civil dos mais diversos segmentos sociais e dos cidadãos na oferta de bens e serviços, na tomada de decisão, na 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.

Isto implica dizer que a geração de valor público (resultado das políticas públicas e resultados cívicos) 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. O equilíbrio entre resultados de políticas públicas e resultados cívicos, insta aclarar, é um desafio a ser enfrentado pelos governos e exige, dos administradores públicos, novas habilidades e uma capacidade de mediação e ponderação entre eficiência e participação social (Bourgon, 2010).

Logicamente, há de se entender que, embora possua valor intrínseco (estimula a formação de capital social e o espírito cívico) e instrumental (pode levar a melhores resultados de políticas públicas), a participação social não é uma panaceia e deve ser adotada pelos governos com sabedoria e equilíbrio. Não se deve ter a expectativa de que todo cidadão ou ator deva ser envolvido em todas as questões, nem que todas as decisões devam ser colaborativas. Afinal de contas, independentemente do modelo de governança praticado, o Estado continua a ser o gestor do interesse coletivo, com o poder de intervir para garantir a sua realização (Bourgon, 2010).

O conceito de governança social, aqui debatido, 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, no potencial emancipatório e na obtenção de resultados cívicos). Klaus Frey, nessa perspectiva, argumenta

que, a despeito das divergências teóricas entre a vertente gerencialista e a vertente democrático-participativa, no plano prático, essas diferenças, no contexto brasileiro, parecem ser esmaecidas, “evidenciando a tendência a uma aproximação entre os modelos gerencial e democrático-participativo sem, porém, chegar a uma dissolução dos antagonismos ideológicos que estão nas origens das duas propostas” (Frey, 2007, p. 139).

Uma importante dimensão, que por anos foi negligenciada na intervenção dos atores e que deve ser considerada no debate sobre governança social e desenvolvimento, é o território e sua dinâmica (territorialidade), que serão discutidos a seguir.

3. TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADE E DESENVOLVIMENTO

Embora muito se fale na relação entre território, territorialidade e desenvolvimento, a articulação entre eles não é simples no campo teórico, pois são conceitos 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. Nesses 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 (Knopp, 2008). 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, sociedade civil e cidadãos, 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.

65

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 socioespacial – o chão mais a população e sua dinâmica (Santos, 2006).

A ação pública (estatal ou não estatal) deve ter parâmetros adaptados a realidades territoriais, 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 existe uma gama de abordagens e concepções de território que perpassa diversas áreas do conhecimento. Não há unidade discursiva ou consenso acerca da compreensão do que vem a ser o território como objeto analítico, sendo, portanto, um termo polissêmico.

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).

66

Nota-se, na concepção territorial de Saquet (2007), uma complexidade que engloba natureza e sociedade, objetos e ações, formas espaciais e relações de poder, recursos ambientais e infraestrutura, interações econômicas, socioambientais, 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 socioespaciais ativas, dotadas de traços histórico-culturais, sociogeográficos e socioeconômicos, 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 se territorializar – no sentido de 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. As ações de desenvolvimento não podem ocorrer como monopólio do poder público, que deve funcionar como articulador e facilitador das ações, incentivando para que a sociedade participe e se aproprie dos projetos de desenvolvimento. O desenvolvimento é um tema

que diz respeito a toda a sociedade e não apenas a um seleto grupo de técnicos situados no governo (Tenório, 2007).

O privilégio da dimensão local ou sub-regional do desenvolvimento, contudo, não pode ser confundido com isolacionismo, paroquialismo ou autossuficiência, visto que o isolamento territorial pode ser gerador de alienação (Goulart, Vieira & Carvalho, 2005). Deve-se considerar a relação do território com outros territórios, por meio de atores, programas ou projetos, evitando-se a atomização das ações (Bacelar, 2006) e pautando-se numa “combinação de relações geográficas verticais e horizontais”, situadas “entre o endógeno e o exógeno” (Saquet, 2007, p. 112), inclusive por meio de pactos federativos.

Promover e aperfeiçoar a práxis da governança social de forma que se obtenham impactos positivos sobre os territórios (e sobre a territorialidade) no que diz respeito ao desenvolvimento e à democracia local 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.

O êxito dessa empreitada depende, dentre outros fatores, da realização de diagnósticos locais para a verificação da existência ou não de déficits democráticos e institucionais e da inclusão da sociedade no processo de governança, tanto como prestadora de serviços públicos quanto como cidadãos, ou seja, pressupõe a adaptação dos arranjos de governança ao contexto e conjuntura locais e a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, para além da relação meramente econômica (por exemplo, contratante-contratado) entre Estado e sociedade.

4. 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 padrão de democracia, possibilitou o florescimento de um novo modelo de relações Estado-Sociedade, a qual denominamos governança social. Isto implica dizer que, no Brasil, vem sendo operacionalizadas novas práticas de governança decorrentes tanto dos processos de desestatização promovidos pelo movimento da Nova Gestão Pública quanto do processo de democratização e pressão por *accountability societal*.

A prática da governança social, visando ao desenvolvimento social e econômico sustentável e à obtenção de resultados cívicos, é um desafio a ser enfrentado em nosso país, visto que, embora seja uma proposta interessante, reconhecida e aceita pela sociedade como relevante para a solução de problemas, para o aproveitamento de oportunidades e para a ampliação da democracia, ainda é nova e é caracterizada por uma teia de relações complexas e instáveis entre os atores sociais e organizacionais envolvidos.

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, dentre outras coisas: da realização de diagnósticos sobre o capital social e do déficit institucional local; do desenvolvimento de capacidades dos agentes sociais e organizacionais diversos para atuarem conjuntamente de forma coordenada, equilibrada, eficaz e democrática; do comprometimento de tais atores com esta perspectiva de atuação; da criação de mecanismos e normas capazes de mediar as relações sociopolíticas e garantir o seu equilíbrio e transparência; da adaptação dos arranjos de governança ao contexto e conjuntura locais; da inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política; 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 variáveis, mas é certo que ainda é longo o caminho a percorrer a fim de criar, aperfeiçoar, fortalecer e institucionalizar mecanismos e estruturas inovadoras de atuação (cooperação, cogestão e corresponsabilização) intersetorial e democrática para a solução dos problemas e o atendimento das demandas legítimas da sociedade.

Referências

Abrucio, Fernando L. (2006). Responsabilização pela competição administrada. In: Bresser-Pereira, L. C.; Cunill Grau, Nuria (coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo, S.P.: CLAD/Fundap.

70

Agranoff, R. (2007). *Managing within networks*. Georgetown, USA: Georgetown University Press.

Bacelar, Tânia (2006). Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: Fleury, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, R.J.: FGV.

Bourgon, Jocelyne (jan/mar 2010). Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. *Revista do Serviço Público*, 61 (1), 5-33.

Brasil. Ministério do Turismo (2007). *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a*

reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, S.P.: Editora 34; Brasília: ENAP.

Cunill Grau, Noria (2006). Responsabilização pelo controle social. In: Bresser-Pereira, L. C. & Cunill Grau, Nuria (Coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo, S.P.: CLAD/Fundap.

Firmino, Sandra (nov. 2008). 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.

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

Fontes Filho, Joaquim R. & Louzada, Sergio V.(2009). 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.

Frey, Klaus (jan./abr. 2007). Governança Urbana e Participação Pública. *RAC-Eletrônica*, 1 (1), 136-150. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em: 17 de jan 2010.

Furtado, Celso (1984). *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. Rio de Janeiro, R.J.: Paz e Terra.

Goulart, Sueli; Vieira, Marcelo M. F. & Carvalho, Cristina A. (2005). *Universidades e desenvolvimento local: uma abordagem institucional*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto.

Guberman, Gustavo & Knopp, Glauco (2009). 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.

Ketll, D. F. (2007). A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Bresser-Pereira, L.C. & Spink, P.K. (Org.). In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, R.J.: FGV.

Knopp, Glauco (2008). *Cultura e desenvolvimento local: um estudo do Programa Bairro-Escola da Cidade de Nova Iguaçu*. Rio de Janeiro, R.J.: FGV/EBAPE.

Marini, Caio (nov. 2008). 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.

Matias-Pereira, José (2008). *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo, S.P.: Atlas.

Muller, Pierre (1990). *Les Politiques Publiques*. Paris: Presse Universitaire de France.

O'Donnell, Guillermo A. (1999). Horizontal accountability in new democracies. In: Diamond, Larry; Plattner, Marc. F. & Schedler (Orgs.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Paes de Paula, Ana Paula (2005). *Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, R.J.:

FGV.

Peci, Alketa; Pieranti, Octavio P. & Rodrigues, Silvia (jul/set 2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15 (46), 39-55.

Peters, Guy & Pierre, John (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2).

Prats I Catalá, Joan(2006). Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: Argentina: *Projeto de Modernizacion del Estado*. Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado. Buenos Aires,Argentina.

Quirós, Mario M. (2006). Responsabilização pelo controle de resultados. In: Bresser-Pereira, L. C. & Cunill Grau, Nuria (Coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo,S.P.: CLAD/Fundap.

73

Sachs, Ignacy (abr./jun. 2005). Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, 12(33), 151-162.

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

Santos, Milton (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (4ª. ed.) São Paulo,S.P.: Edusp.

Saquet, Marco. A.(2007). *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo, S.P.: Expressão Popular.

Smulovitz, Catalina & Peruzzotti, Enrique (2000). *Societal accountability: the other side of control*. Buckingham: Open University Press (Mimeog).

Tendler, Judith (1998). *Bom Governo nos Trópicos – uma visão crítica*. Rio de Janeiro, R.J.: Renvan.

Tenório, Fernando G. (2007). Desenvolvimento Local. In: Tenório Fernando Guilherme (Org.). *Cidadania e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí.

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