



Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico- práticas

Airton Cardoso Cançado¹
Bruno Tavares²
Valdir Roque Dallabrida³

Resumo

Gestão Social e Governança Territorial são conceitos em construção e muito se tem debatido em relação a ambos, seja na academia seja em âmbitos não acadêmicos. Este texto se propõe a contribuir para o desenvolvimento de ambos, ressaltando as interseções e as especificidades de cada um. Para tanto, o artigo se fundamenta nos avanços teóricos recentes buscando revelar o estado da arte de cada um dos conceitos. A análise destaca a atração entre os adjetivos “social” e “territorial”, compreendendo território como espaço das

Recebimento: 5/8/2013 • Aceite: 23/8/2013

¹ Pós-doutorando em Administração pela EBAPE/FGV, Doutor em Administração (UFLA), Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Administração da UFT. Membro da Rede Brasileira de Pesquisadores em Gestão Social – RGS e do NESOL/UFT. End: airtoncardoso@yahoo.com.br

² Doutor em Administração, professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), membro do Grupo de Estudos em Redes, Estratégia e Inovação e do Grupo de Pesquisa em Administração Pública e Gestão Social (APGS-UFV). E-mail: brunotavares@yahoo.com.br

³ Doutor em Desenvolvimento Regional, pós-doutorando na Universidade de Lisboa, onde atuou como professor convidado no primeiro semestre de 2013, professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado, coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq –GEDER-Grupo de Estudos sobre Desenvolvimento Regional. End.: UNIVERSIDADE DO CONTESTADO, Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Rua Roberto Elhke, 85, Centro, Canoinhas, SC, Brasil. E-mail: valdirroqued897@gmail.com

relações sociais entre agentes, os quais, pela sua natureza e características, tornam o contexto da gestão dotado de especificidade. Em conclusão, indica-se que ambas as perspectivas convergem para a necessidade da promoção de concertação social a partir de arranjos colegiados mais amplos, mas ressalta que a função de coordenação e a ação do Estado e da Sociedade Civil na promoção destes arranjos colegiados ainda permanecem em debate.

Palavras-chave: gestão social; governança territorial; concertação social; desenvolvimento territorial

Social management and territorial governance: theoretical-practical intersections and specificities

Abstract

Social Management and Territorial Governance are concepts still under construction. There has been much debate regarding these concepts, both in academic and non-academic environments. The objective of this text is mainly to contribute to the development of both, highlighting the intersections and specificities of each one. In order to do so, this article is based on the recent theoretical advances, in an effort to disclose the state of the art for each one of these concepts. The analysis emphasizes the attraction between the adjectives “social” and “territorial”, perceiving “territory” as the space of social relations amongst agents, which, with their nature and characteristics, define the management context as specific. By way of conclusion, the study shows that both perspectives converge to the need of the promotion of social consultation to be made from wider collective arrangements, but points out that the coordination function, the State action and the Civil Society action in the promotion of these collective arrangements remain under discussion.

Keywords: social management; territorial governance; social consultation; territorial development

Introdução

Este texto foi construído no âmbito dos debates que emergiram no XII Colóquio de Poder Local, realizado em 2012, em Salvador. Na oportunidade, os autores perceberam a necessidade de aprofundamento sobre as possibilidades de aproximação entre os conceitos Gestão Social e Governança Territorial. Neste primeiro encontro, a atração entre os adjetivos social e territorial foi ressaltada como ponto de partida, compreendendo território como espaço das relações sociais entre agentes, os quais interagem num contexto condicionado pelos atores sociais com interesse local.

Este texto trata da natureza de cada conceito e da atração mútua. Gestão Social e Governança Territorial são conceitos em construção e muito se tem debatido em relação a ambos, seja na academia seja em âmbitos não acadêmicos. Este texto se propõe a contribuir para o desenvolvimento de ambos, ressaltando as interseções e as especificidades de cada um.

A Gestão Social tem sido discutida já há algum tempo, mas as possibilidades sobre a compreensão da realidade estão ainda emergindo, revelando-se um conceito profícuo. Tendo a participação plural em sua base, a sua realização, porém, apresenta-se sempre condicionada pelas especificidades dos atores com interesse no território. Além disso, a gestão social pode se fazer presente em muitos arranjos em um mesmo território, exigindo a concertação entre os múltiplos arranjos institucionais localizados. Valorizar o contexto no qual a Gestão Social acontece pode revelar pontos em que seus elementos podem se manifestar de modo mais evidente, como no nível do processo e no nível da sociedade.

A compreensão sobre o sentido do termo Governança Territorial tem se desvinculado progressivamente da origem do conceito de governança, ainda com forte influência da perspectiva empresarial e de negócios. Mesmo aspectos da governança no âmbito público, especialmente na Nova Administração Pública, também se fazem ainda presentes, como a relação Estado-mercado-sociedade civil. Tais usos provocam confusão teórica e reduzem a possibilidade de compreensão das realidades. Neste sentido, ao referir-se ao conceito Governança Territorial, o texto empreende uma discussão sobre as divergências teóricas resultantes da adjetivação dotada de significado e especificando alguns de seus elementos constitutivos.

Acredita-se que a reflexão sobre os conceitos tomados em conjunto podem proporcionar uma consolidação teórica e abrir novas

perspectivas de compreensão e de pesquisa para as duas abordagens e mesmo da interação entre elas.

As especificidades dos conceitos gerais são apresentadas logo após esta introdução, iniciando com o “estado da arte” sobre Gestão Social. Já a seção três parte das origens da categoria conceitual Governança, discute as perspectivas teóricas da Governança Territorial, visando evidenciar o posicionamento sobre este conceito. A seção quatro discute as interseções entre os conceitos. Por fim, as considerações gerais apresentam algumas perspectivas para a continuidade do debate.

Gestão Social: delimitação teórica

A Gestão Social pode ser considerada atualmente como um constructo “tupiniquim”, pelo menos na perspectiva adotada neste texto. Porém, a origem do termo, até onde foi possível identificar na literatura, vem de reuniões e cursos realizados nos Estados Unidos e na América Latina com a intenção de capacitar gestores públicos (TENÓRIO, 2010).

Segundo Araújo (2012), há indícios de produção científica também no Chile, Guatemala e Panamá. Em todo caso, a produção brasileira, principalmente a mais recente, mostra que a discussão é mais intensa no Brasil. São muitos centros de pesquisa, distribuídos pelo país, além de revistas especializadas (destaque para Cadernos Gestão Social - CGS, Administração Pública e Gestão Social - APGS e Revista Nau Social). Os pesquisadores da área organizam-se em torno da Rede de Pesquisadores em Gestão Social e promovem um encontro anual desde 2007 (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012; RGS, 2013).

A Gestão Social ainda é considerada como um campo em construção (BOULLOSA, 2009; BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, 2009; FISCHER; MELO, 2006; FRANÇA FILHO, 2003, 2008; ARAÚJO, 2012), porém, é fácil perceber pela significativa produção na área que avanços tem sido realizados, mesmo que não haja consenso sobre eles. Estudos recentes de natureza bibliométrica, com espectro mais amplo como os de Cançado (2011), ou focados apenas em eventos de pesquisadores sobre o tema - Encontro Nacional de Pesquisadores sobre Gestão Social – ENAPEGS -, como Cançado *et al.* (2011), Pinto *et al.* (2012), Borges *et al.* (2012) e Iizuka e Junqueira (2012), mostram que existe uma rede de pesquisadores que realiza trabalhos em co-autoria e que o número de instituições e pesquisadores sobre o tema vem se ampliando (PINTO *et al.*, 2012).

Uma discussão importante na área da Gestão Social está centrada na institucionalização do campo. Boullosa e Schommer (2008; 2009) acreditam que houve (e ainda está em curso) uma precoce institucionalização do campo, principalmente por meio da criação de cursos sobre o tema, transformando um processo de inovação em um produto inovador, o que se refletiria em uma limitação para o desenvolvimento do campo. Araújo (2012) comunga desta posição. Por outro lado Cançado, Tenório e Pereira (2011) argumentam que a institucionalização em si não é o problema, o problema é como esta institucionalização acontece, pois a Gestão Social é estranha a enfoques prescritivos.

Paralela à esta discussão, está o risco da banalização do termo Gestão Social, levantada por França Filho (2003; 2008) e reafirmada pela pesquisa de Cançado (2011). Neste sentido, Fischer (2002) e Fischer e Melo (2006) argumentam que é necessária a construção de “mapa” que dê significado à Gestão Social e França Filho (2003; 2008) aponta para a necessidade de referenciais metodológicos mais consistentes.

Evolução do Conceito de Gestão Social

Poucos são os autores que conceituam diretamente a Gestão Social. Provavelmente o primeiro foi Tenório (1998). Algumas das principais contribuições teóricas para a construção do campo da Gestão Social no país são os trabalhos de Tenório (1998; 2008a; 2008b; 2010; 2012a), França Filho (2003; 2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2003; 2006), Boullosa (2009) e Boullosa e Schommer (2008; 2009) e Carrion (2007). Não serão apresentadas as concepções de cada autor de forma completa, isto foi já realizado de forma mais aprofundada na tese de Cançado (2011). Neste espaço, serão apresentadas as concepções que reforçam a aproximação entre Gestão Social e Governança Territorial.

Tenório (1998; 2008a; 2008b) se baseia nos constructos de cidadania deliberativa e agir comunicativo de Habermas para caracterizar o caráter democrático inerente à Gestão Social, onde a decisão se dá com base no entendimento e não na negociação, cuja finalidade é o bem comum. Neste sentido, a linguagem (intersubjetividade e dialogicidade) é o caminho e a esfera pública é o espaço da Gestão Social. Segundo Subirats (2007), a pesquisa de Tenório (2007) reivindica “[...] o espaço público como cenário no qual se propagam as potencialidades da democracia deliberativa com o protagonismo da cidadania” e, neste contexto, “o conceito de Gestão

Social tem [...] um grande potencial transformador, que vai além da captura tecnocrática que do termo ‘*governance*’ as grandes organizações internacionais foram fazendo” (SUBIRATS, 2007, p.627).

[A Gestão Social é entendida] como processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo *social* qualificando o substantivo *gestão* será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (grifos do autor) (TENÓRIO, 2008b, p.158).

França Filho (2003; 2008) distancia e aproxima os conceitos de gestão pública, gestão privada (ou gestão estratégica) e Gestão Social como forma de compreendê-los e buscar o significado de Gestão Social. A Gestão Social é entendida pelo autor em duas perspectivas: como processo (nível organizacional) e como fim (nível macro – problemática de sociedade). Enquanto fim (nível macro) a Gestão Social se aproximaria da gestão pública, pois ambas buscam atender às demandas e necessidades da sociedade. Entende-se que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade. Por outro lado, a Gestão Social enquanto processo, vista como uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) busca “subordinar as lógicas instrumentais [típicas da gestão privada/estratégica] a outras lógicas, mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (FRANÇA FILHO, 2008, p.30).

Fischer (2002, p.29) utiliza a terminologia “gestão do desenvolvimento social”, definida como um espaço “[...] reflexivo das práticas e do conhecimento constituído por múltiplas disciplinas”. O campo da Gestão Social ainda estaria em uma perspectiva “pré-paradigmática” (FISCHER, 2002; FISCHER; MELO, 2006). Assim, “a Gestão Social pode ser definida como aquela orientada para o social (enquanto finalidade) pelo social (enquanto processo), norteada pelos princípios da ética e da solidariedade” (FISCHER; MELO, 2006, p.17).

O processo de desenvolvimento é mobilizado por organizações que trabalham juntas ou por interorganizações cuja principal característica é a hibridização ou a complexidade. As interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por propósitos comuns, isto é, **integradas**. A associação se faz pela complementaridade – portanto pela busca do diferente que possa cooperar para se atingir um resultado (FISCHER, 2002, p.19, grifo da autora).

Fischer (2002) faz cinco proposições acerca da caracterização do campo da Gestão Social e de seus paradoxos: 1) articulação de múltiplos níveis de poder apresenta uma “[...] carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder” (FISCHER, 2002, p.27); 2) campo com práticas híbridas e contraditórias, “[...] A cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos” (FISCHER, 2002, p.28); 3) campo marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência dentro da especificidade do campo, “[...] prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações são também tarefas essenciais do gestor eficaz. No caso de organizações de desenvolvimento social, a eficiência é função de efetividade social, isto é, da legitimidade conquistada” (FISCHER, 2002, p.28); 4) a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade é afetada por muitos fatores, dentre eles a história do gestor; e 5) importância do contexto cultural, “o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades” (FISCHER, 2002, p.28).

Carrion (2007) delega duas responsabilidades ao Estado. Ele deve proporcionar espaço para a participação democrática e deliberativa dos cidadãos e ainda deve criar as condições para esta participação, considerando o conflito de interesses como parte integrante do projeto democrático. A este processo a autora chama de “boa” governança local. Segundo Carrion (2007), a Gestão Social tem uma perspectiva ampla, se propõe a pensar um projeto de nação e um modelo de Estado capazes de enfrentar exclusão enquanto processo. A autora considera o “local” como o *locus* privilegiado para a Gestão Social, não apenas no âmbito geográfico, mas fundamentalmente pelas particularidades culturais e identitárias de cada comunidade, pois “[...] a Gestão Social tem por foco a mudança da morfologia do social em uma perspectiva de desenvolvimento local integrado” (CARRION, 2007, p.159).

Boullosa e Schommer (2009) apresentam quatro momentos evolutivos da Gestão Social. No primeiro, diferentes e dispersas experiências de gestão mostram a possibilidade de alcançar objetivos sociais por meio do diálogo e da participação das pessoas. No segundo, algumas experiências passam a ser reconhecidas e valorizadas por suas características inovadoras e seus participantes identificam pontos em comum, iniciando a articulação de práticas antes dispersas. No momento seguinte, elementos e léxicos comuns dessas experiências

passam a ser percebidos como características identitárias de um modo de gerir problemas, sendo elevadas à categoria de campo de gestão particular, que passa a ser denominado Gestão Social, ainda com forte presença de outras terminologias (gestão participativa, gestão socialmente responsável etc.) surgindo projetos, cursos, eventos, metodologias e instrumentos de gestão e de formação em Gestão Social. Assim, a Gestão Social passa a ser uma opção de carreira. No último momento, a Gestão Social alcança certo grau de institucionalização e de modelização, porém, ainda não estão claras quais as diferenças em relação aos outros tipos de gestão. Neste ponto, no qual encontra-se atualmente, as autoras supõem que a Gestão Social abre mão de parte de seu potencial de inovação (BOULLOSA, 2009; BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, 2009).

Cançado (2011)⁴ e Tenório (2012b)⁵ buscam no dicionário da língua portuguesa o significado da palavra “social” para reforçar o significado do conceito.

Obviamente os significados são muito próximos e se relacionam ao que é conveniente ao coletivo. Em outras palavras, ao que é do interesse da sociedade, aproximando-se do conceito de bem comum (“bem estar das massas”, “função social”), inclusive com menção à questão do território. Ambos os autores recorrem ao dicionário para deixar claro, de que “social” se está falando, ou seja, que adjetivo é esse.

Partindo da evolução do conceito de Gestão Social e das visões apresentadas neste tópico, passa-se à aproximação teórica realizada por Cançado (2011).

Uma Aproximação Teórica

Em uma primeira aproximação teórica do campo da Gestão Social, Cançado (2011) apresenta a Gestão Social primeiro por meio das suas características e posteriormente, de suas categorias teóricas. Segundo o autor, estas características são: tomada de decisão coletiva, sem coerção, inteligibilidade (intersubjetividade), dialogicidade,

⁴ MICHAELIS - MODERNO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Social**. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=social>. Acesso em 06 fev. 2013.

⁵ HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2595.

transparência, entendimento e emancipação (enquanto fim). Com estas características é possível esboçar um conceito provisório, assim, “[...] a Gestão Social é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (p.99).

Avançando na discussão, Cançado (2011), baseado na literatura disponível, realiza uma aproximação teórica para a gestão social por meio de suas categorias teóricas. Segundo o autor, a gestão social parte do Interesse Bem Compreendido, acontece na Esfera Pública e tem como objetivo a Emancipação, em uma perspectiva dialógica negativa de Adorno, ou seja, sem pretensão de síntese (ADORNO, 2009), conforme representado na Figura 1.

Figura 1: Aproximação Teórica para a Gestão Social



Fonte: adaptado de Cançado (2011)

Esta aproximação teórica para a Gestão Social parte do Interesse Bem Compreendido, conceito apresentado por Tocqueville (1987) ao descrever a sociedade americana do século XIX.

O Interesse Bem Compreendido se funda na premissa que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem estar individual (ao contrário do defendido por Adam Smith nos primórdios do capitalismo), desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses. Em outras palavras, “a virtude é útil” (TOCQUEVILLE, 1987).

Mas, à medida que a imaginação voa menos alto e cada um se concentra em si mesmo, os moralistas se assustam ante a ideia do sacrifício e não mais ousam oferecê-lo ao espírito humano; reduzem-se, então, a indagar se a vantagem individual dos cidadãos não seria trabalhar para a felicidade de todos, e, depois de terem descoberto um destes pontos em que o interesse particular vem encontrar-se com o interesse geral e confundir-se com ele, apressam-se a trazê-lo à luz. O

que era apenas uma observação isolada torna-se uma doutrina geral, e acredita-se afinal perceber que o homem, servindo aos seus semelhantes, serve a si mesmo, e seu interesse particular é fazer o bem (TOCQUEVILLE, 1987, p.401).

Por Esfera Pública, Cançado (2011) entende o espaço onde os indivíduos privados se encontram para tratar de assuntos referentes à sociedade, para além da esfera pública burguesa (HABERMAS, 2003). Para que Gestão Social aconteça se faz necessária uma Esfera Pública que consiga aproximar novamente as pessoas da política, pois, “[...] para que a Gestão Social aconteça efetivamente é necessário um espaço onde, novamente (mas com diferentes intenções), as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim deliberarem sobre suas necessidades e futuro” (p.172). Esta Esfera Pública deve necessariamente se configurar de acordo com as características descritas anteriormente para a gestão social: tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade e transparência, buscando o entendimento e não a negociação.

Por fim, segundo Cançado (2011) a gestão social busca a emancipação do ser humano. Emancipação aqui entendida como livrar-se da tutela de alguém e buscar autonomia. Segundo Marilena Chauí (2011, p.304, grifos da autora) “[...] autonomia, do grego *autós* (si mesmo) e *nomós* (lei, regra, norma), é a capacidade interna para dar-se a si mesmo sua própria lei ou regra e, nessa posição da lei-regra, pôr-se a si mesmo como sujeito”.

Finalizando sua aproximação teórica, Cançado (2011) apresenta a relação entre as categorias apresentadas, que devem ser consideradas como tipos ideais weberianos⁶. Segundo seu argumento, a gestão social parte do Interesse Bem Compreendido dos atores, acontece na Esfera Pública com as características citadas e possibilita ao indivíduo caminhar no sentido da sua Emancipação. Quanto mais Emancipação, mais se reforça o Interesse Bem Compreendido, tornando o processo um círculo virtuoso. Cabe destacar que este círculo virtuoso pode ser quebrado à medida que o interesse deixe de ter as características do Interesse Bem Compreendido ou a própria esfera pública mude de configuração, assim, a gestão social pode ser considerada como um processo em constante (re)construção, porém, sem pretensão de síntese (dialética negativa de Adorno).

⁶ O Interesse Bem Compreendido e a Emancipação enquanto características dos indivíduos nunca vão se observar em estado pleno, assim como a Esfera Pública nas condições apresentadas, por isso o recurso ao tipo ideal weberiano.

Na perspectiva desta aproximação teórica, a Gestão Social pode ser entendida como um processo de proximidade, na medida em que se faz necessário o contato entre as pessoas para que o processo aconteça. Porém, a Gestão Social também pode se prestar à uma perspectiva multi-escalar de gestão da sociedade na medida em que os processos locais estejam desenvolvidos, em uma abordagem próxima à de França Filho (2003; 2008), que percebe a Gestão Social enquanto processo (no nível organizacional, ou do território) e como fim (nível macro – problemática de sociedade).

Na próxima seção será apresentada a discussão sobre Governança Territorial.

Governança e Governança Territorial

Governança é considerado um conceito ainda impreciso, no entanto, muitas são suas definições e extensa é a literatura que trata do tema. Propomo-nos sistematizar as principais concepções de governança, a partir da consulta à literatura contemporânea, destacando a acepção conceitual atribuída pelos autores⁷. Como orientação metodológica, nos deteremos no estudo bibliográfico, em obras publicadas nas últimas duas décadas.

Origem, evolução do conceito governança e questões pertinentes

O termo governança é originário etimologicamente dos vocábulos gregos *kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto) (CARRION; COSTA, 2010). O dicionário Webster conceitua *governance*, ou governança, resumidamente, como o exercício da autoridade, controle e gerenciamento de energia para governar. As definições utilizadas pelo Banco Mundial focam-se em estratégias para atingir mais domínio dos custos de transação (OSMONT, 1998). Já o Dicionário da *Real Academia de la Lengua Española* define governança como: “A arte ou maneira de governar que se propõe como objetivo alcançar o desenvolvimento econômico, social e institucional durador, promovido em perfeito equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado da economia”. Como segunda opção, define

⁷ Este item do artigo retoma e aprofunda abordagens realizadas em: Dallabrida (2013a; 2013b).

governança como: “Ação ou efeito de governar ou *governance*” (apud. ROMERO; FARINÓS, 2011, p. 297)⁸.

Autores, tais como, Milani e Solinís (2002) e Lorrain (1998), reconhecem que o conceito governança origina-se em análises sobre o mundo das empresas, introduzido por Ronald Coase, em 1937, quando publicou um artigo intitulado *The Nature of the Firm*. O uso do conceito na referida obra não desencadeou grandes debates, mas foi retomado nos anos 70, a partir do que se passou a utilizar o termo governança para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes (referindo-se aos protocolos internos quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas), aos contratos e à aplicação de normas (quando ela se abre à terceirização). Tal abordagem se aproxima ao que, atualmente, se convencionou chamar de Governança Corporativa. Mais tarde o termo foi importado do campo empresarial, para as discussões sobre poder e organizações.

Em 1975, o tema governabilidade das democracias foi objeto de análise, em que a hipótese central era de que os problemas de governabilidade na Europa ocidental, no Japão e nos Estados Unidos, fundavam-se na fratura entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos (financeiros e humanos) e de capacidade de gestão. Uma versão inicial desta concepção de governança resultou nas abordagens do Banco Mundial sobre Boa Governança, com recomendações feitas aos chamados países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Já Bandeira (2000) faz referência à incorporação do conceito governança às abordagens sobre desenvolvimento, como sendo relativamente recente. Afirma que até por volta de 1970 predominavam, ainda, as abordagens focalizadas na *ação do governo*, que viam na atuação do setor público o motor do processo de desenvolvimento. Já a partir de 1980, essa compreensão ampliou-se, passando a estar focalizada na *administração do desenvolvimento*, incorporando a avaliação da capacidade do Estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade. Na última década do Século XX, a abordagem ampliou-se ainda mais, passando a ser focalizada tanto na capacidade do Estado quanto da iniciativa privada e da sociedade civil como atores do desenvolvimento. Passou, a partir de então, a ser crescentemente enfatizada a natureza democrática da governança, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de

⁸ Tradução livre do termo *governanza*, do espanhol.

compromissos ou pactos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

Rhodes (1996) defende que o termo *Governance*, ou Governança, tem, no mínimo, seis sentidos: *como Estado mínimo* (utilizada muito mais como retórica de governos, sem resultados eficazes); *governança corporativa* (uso para referir-se ao sistema pelo qual as organizações empresariais são dirigidas e controladas); governança como sinônimo de *nova gestão pública* (introdução de métodos de gestão do setor privado para o setor público, abordagem sustentada na Nova Economia Institucional – HOOD, 1991); como "*boa governança*" (enfoque do Banco Mundial na sua política de empréstimos ao Terceiro Mundo, como indicativos no exercício de poder político dos governos no ato de gerir os assuntos de uma nação (WORLD BANK, 1992); governança como *sistemas sócio-cibernéticos* (KOOIMAN, 1993); governança como *redes auto-organizadas* (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992)⁹.

Já Ferrão (2010) ressalta que a emergência do tema governança traduz posições político-ideológicas distintas, embora todas elas afetando a concepção moderna do papel do Estado: *visões econômicas neoliberais* (governança desregulamentadora); *visões civilistas pós-modernas* (governança diversificadora); *visões neo-modernas* (governança reguladora, estratégica e colaborativa). Apesar de posicionar-se favoravelmente a visão reguladora, estratégica e colaborativa da governança, reafirma o autor que estas várias visões coexistem em todas as sociedades, às vezes de forma explicitamente conflituosa, outras de um modo aparentemente pacífico, suscitando, não raro, equívocos tanto no âmbito dos projetos nacionais dos diversos Estados, como no contexto do projeto europeu. O autor lembra que algumas ideias-chave, recorrentemente, estão associadas aos processos de governança, tais como: descentralização, responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parcerias e contratualização. Tais ideias-chave, igualmente, estão presentes nos debates sobre governança no Brasil¹⁰.

Em outra obra, Ferrão (2012) afirma que cada uma das visões-tipo acima referidas é indicativo apenas de parte do problema: é evidente que a substituição de determinadas formas de governo por sistemas de governança tende, em geral, a favorecer os atores privados

⁹ Os autores referenciados não são os únicos, são apenas um exemplo.

¹⁰ Análises realizadas sobre experiências de governança relacionadas aos processos de descentralização intraestadual no Brasil, confirmam a argumentação de Ferrão (2010). Ver textos de vários autores, em: Dallabrida (2011a).

mais fortes, com destaque para as empresas e grupos econômicos com maior poder financeiro e influência política; é certo que o papel crescente desempenhado pelos movimentos sociais e organizações não governamentais tem estimulado formas de governança mais participadas e abertas; e, finalmente, é também correto defender que o recurso a formas de governança mais flexíveis e ágeis pode contribuir para superar os efeitos perversos decorrentes de uma administração pública centralizada, verticalizada e caracterizada por cadeias de comando e controle excessivamente hierarquizadas e burocratizadas. Mas ao adotar-se uma das visões-tipo referidas em detrimento das restantes, corre-se o risco de perder a capacidade de construir uma leitura mais sistêmica e dialética dos processos de governança.

Conforme Jessop (1995), em termos muito gerais, pode-se sugerir que as várias abordagens da governança compartilham uma rejeição da trindade conceitual mercado-estado-sociedade civil, que tende a dominar as análises convencionais das sociedades modernas. No entanto, o autor alerta que as teorias da governança têm precursores óbvios na economia institucional, nos enfoques sobre a arte de governar e diplomacia, pesquisa em redes corporativas e comunidades políticas, políticas de juros ou bem estar. No entanto, destaca serem significativas as relações entre as concepções teóricas sobre governança e a teorias regulacionistas¹¹.

Segundo Bevir (2011), governança surgiu e se espalhou como uma consequência de novas teorias modernistas e das reformas do setor público que foram inspiradas por tais teorias. Já os atores políticos respondem aos desafios da governança acrescentando às instituições representativas ainda mais conhecimento técnico modernista. Para o autor, enquanto isso, a democracia contemporânea sofre tanto com os limites borrados da *accountability* quanto com a legitimidade declinante. Assim, a nova governança consiste nas teorias e nas reformas interconectadas por meio das quais passou-se a conceber a crise do Estado e a dar respostas à mesma.

Já Kooiman (2004, p. 189) identifica três ordens de governança: uma, focada na solução de problemas e na criação de soluções e oportunidades no âmbito sociopolítico, ou primeiro nível de governança; outra, a construção de instituições, sendo os marcos institucionais como os que afrontam a diversidade, o dinamismo e a complexidade das sociedades modernas, ou segunda ordem de

¹¹ É importante ressaltar que Jessop (1995), neste artigo, tem como foco destacar as semelhanças e diferenças entre as bases teóricas da abordagem sobre regulação e a teoria de governança.

governança; e, terceira ordem de governança, a metagovernança, o ‘governo da governança’, como um “[...] governante imaginário, teletransportado a um ponto ‘externo’ e que possui toda a experiência de governança, enfrentada com uma perspectiva normativa”.

Por fim, uma questão da maior importância e pertinente ao debate sobre a origem e evolução conceitual de governança, é a relação entre governo e governança¹².

Segundo Ferrão (2012), há um debate acadêmico sobre a passagem de uma ótica de governo a uma ótica de governança. Para o autor, esta passagem não pode ser interpretada como um processo sequencial de natureza radical, em que a segunda substitui a primeira, anulando-a. Mesmo não aparecendo explicitamente nas análises, o que ocorre, segundo Ferrão (2012), é uma excessiva focalização nas formas e sistemas de governança, não favorecendo uma análise mais dialética centrada na relação, que deve existir, entre formas de governo e de governança.

Ferrão (2012) afirma, ainda, que a relação governo - governança é dinâmica e depende dos contextos políticos, institucionais e culturais. Apesar dessa relação contingente, e por muito variados que sejam os contextos político-institucionais e culturais, os dois pólos não se equivalem: existe uma relação estruturalmente assimétrica entre ambos, sendo que as formas de governança devem ser definidas e avaliadas tendo como referência as funções públicas de governo. Complementarmente, Tewdwr-Jones (2012, p. 205) relembra-nos como, numa perspectiva de transição de uma ótica de governo para uma ótica de governança, é fácil esquecer que a lógica de governo ainda existe lado a lado com os processos de governança, e que “[...] os procedimentos formais de governo constituem um legado que se sobrepõe e influencia a natureza, a forma e os resultados dos novos modos de governança”.

As investigações realizadas por Hérítier e Lehmkuhl (2011, p. 137) chamam a atenção para o fato de que os novos modos de governança, para serem eficientes e atingirem os objetivos visados, exigem uma relação forte com formas de governo e de decisão hierárquica: “Apenas sob a sombra da hierarquia, parece, estes novos modos de governança atingem os objetivos políticos autodefinidos”. Ou seja, a existência de instituições políticas fortes e a produção de estímulos à cooperação entre os vários tipos de atores não públicos são duas condições essenciais para que os novos modos de governança

¹² Veja outras questões pertinentes ao debate sobre governança, em: Dallabrida (2013b).

sejam eficientes. Pelo contrário, afirmam Börzel e Risse (2010, p. 126), as instituições políticas débeis e um enquadramento pouco favorável à cooperação entre distintos atores tiram eficiência dos novos modos de governança e, no limite, favorecem a emergência de comportamentos oportunistas, que seguem interesses exclusivamente particulares: “[...] o Estado deve ter suficiente capacidade em termos de recursos e autonomia para projetar uma sombra de hierarquia credível, de modo a que os atores não-governamentais (*sic*) tenham um incentivo para se envolver em processos de governança [...]”.

Arrematando o debate, para Romero e Farinós (2011, p. 315), antes que eleger entre governo e governança, é necessário incorporar melhoras para o bom governo e inovações no âmbito da governança democrática. Para os autores, no governo é necessário evoluir em transparência, prestação de contas, direito à informação, melhora do financiamento. Já a governança democrática, como forma superadora das formas tradicionais de bom governo, precisa evoluir em mais política, mais democracia, mais ética pública e defesa do interesse geral, maior protagonismo da esfera pública e equilíbrio entre sociedade civil, Estado e mercado. Finalizam os autores, afirmando taxativamente: “Em definitivo, frente às tentações desreguladoras, de Estado mínimo e de protagonismo do mercado, mais democracia, mais sociedade civil e melhor Estado”.

Mesmo reconhecendo a importância e profundidade dos argumentos que estabelecem o papel distinto de governo e governança, bem como suas relações, somos levados a parafrasear uma afirmação de Romero e Farinós (2011): o que precisamos é de *mais democracia, mais sociedade civil e melhor Estado* (DALLABRIDA, 2013b).

Por fim, recorrendo à literatura internacional, é possível encontrar diferentes concepções sobre governança. Num extremo, estão as que sobrevalorizam o caráter empresarialista, como as abordagens que versam sobre governança corporativa, no outro, concepções que se referem a formas de governança democrática, compartilhada entre os diferentes atores sociais, institucionais, governamentais e empresariais¹³.

Recorrendo às diferentes concepções sobre governança, com base em autores referenciais, algumas expressões são recorrentes. Sem a preocupação de hierarquização, destacam-se definições que

¹³ Para aprofundar a discussão conceitual sobre governança, ver: Dallabrida (2013a). Por outro lado, está no prelo, com previsão de publicação para 2014, obra que contemplará revisões teóricas e proposição de metodologias de avaliação de práticas de governança territorial (DALLABRIDA, 2013c).

fazem referência à: (1) uma nova forma de governar e de formulação de políticas públicas, como um processo de tomada de decisão relativamente horizontal, que inclui uma pluralidade de atores público, semipúblico e privado, diferente do antigo modelo hierárquico, não mais sustentado na dominação nem na violência legítima, senão na negociação e cooperação com base em certos princípios submetidos ao consenso¹⁴; (2) um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo, como um novo modelo de regulação coletiva, baseado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários¹⁵; (3) um conjunto complexo de instituições e atores, públicos e não públicos, que agem num processo interativo (STOKER, 1998).

Numa tentativa de síntese, seria possível assim definir **governança**: *uma nova forma de governar e de formulação de políticas públicas, tendo por base a interação em rede de instituições e atores públicos, associativos, mercantis e comunitários, como um arquétipo de regulação coletiva não mais sustentado na dominação nem na violência legítima do Estado soberano, senão na negociação e cooperação, tendo, preferencialmente, como princípios basilares a priorização dos interesses coletivos e a prática da democracia* (DALLABRIDA, 2013b).

Governança Territorial: uma base conceitual e trajetórias do conceito

No item anterior, sintetizamos algumas concepções sobre governança, num sentido geral. Avançamos, resumindo concepções sobre governança territorial¹⁶.

Recorrendo às diferentes concepções, com base em autores referenciais, é possível estruturar um conceito síntese de governança territorial: *um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, priorizando uma ótica inovadora, partilhada, colaborativa e relações não hierárquicas, em associação entre Estado, entidades sindicais, associações empresariais, centros universitários e de*

¹⁴ Alguns autores que, de uma forma mais ou menos explícita, fazem referências próximas: Rhodes, 1997; Mayntz, 1998; Héritier e Lehmkuhl, 2011; Kazancigil, 2002; Sorensen e Torfing, 2005.

¹⁵ Alguns autores que, de uma forma mais ou menos explícita, fazem referências próximas: Blanco e Comà, 2003; Milani e Solinís, 2002; Graña, 2005.

¹⁶ Alguns autores utilizam o termo governança regional ou local. Aqui, consideramos com o mesmo sentido de governança territorial.

investigação, municípios e representações da sociedade civil, fundamentado num papel insubstituível do Estado, numa concepção qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, objetivando acordar uma visão compartilhada para o futuro e o desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2013b)¹⁷.

Segundo Jessop (1995), os teóricos da governança estão começando a reconhecer que os próprios processos de governança constituem os objetos que vêm a ser regulamentados ou regidos através de uma forma de auto-referenciamento e de auto-organização. Uma implicação disso, segundo o autor, é que assim como não há nem o regulamento em geral, nem regulamento geral, não há governança em geral, nem a governança geral. Em vez disso, só há regulamentação específica e a totalidade da regulamentação, apenas governança particular e a totalidade da governança. Por outro lado, as teorias de governança estão principalmente preocupadas com uma ampla gama de modos de coordenação social, referindo-se às formas pelas quais, díspares, mas interdependentes agendas sociais são coordenadas, para atingir objetivos sociais específicos¹⁸.

Parece-nos estar aqui um argumento para se falar em governança territorial, ou global, não mais apenas governança em seu sentido amplo. Assim sendo, considerando que, segundo Jessop (1995), não há nem o regulamento em geral, nem regulamento geral, não há governança em geral, nem a governança geral, só há regulamentação específica e a totalidade da regulamentação, apenas governança particular e a totalidade da governança, não seria de se falar apenas em *governança territorial* (na sua dimensão corporativa, sociopolítica, metropolitana, ambiental...), ou *governança global* (na sua dimensão corporativa, sociopolítica, metropolitana, ambiental...) (DALLABRIDA, 2013b)? Esse é um debate que propomos seja enfrentado pela academia.

O tema governança territorial já tem sido abordado em diferentes obras. Por exemplo, em Dallabrida (2001), o tema é tangenciado, fazendo referência à *gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional*. Em outra obra, Dallabrida e Becker (2003), é feito, mesmo ainda de forma introdutória, a referência direta ao termo *governança territorial*. Em outras obras, Dallabrida (2003;

¹⁷ Autores nos quais buscamos referência: Ferrão, 2010/2012; Jessop, 1995/2006; Farinós, 2005/2008; Romero e Farinós, 2011; Feio e Chorincas, 2009.

¹⁸ Tradução livre dos autores.

2009), o tema é relacionado à prática do planejamento do desenvolvimento, na perspectiva da institucionalização de um processo de concertação público-privada. Segundo estas referências, o exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em *redes de poder socioterritorial*.

Segundo Dallabrida (2003; 2007; 2009), a definição dos novos rumos para o desenvolvimento do território ou região dependeria da constituição e emergência de um novo *bloco socioterritorial*, que, por meio de processos de *concertação público-privada* que contemplem o caráter democrático-participativo, busquem construir consensos mínimos ou pactos, pela articulação dos diferentes atores e de suas diferentes propostas e visões de mundo, resultando num *pacto socioterritorial*, ou seja, o *projeto político de desenvolvimento da região*. A construção de pactos, seria protagonizada pelos representantes das chamadas *redes de poder socioterritorial* de um determinado território ou região. No entanto, pactos são, necessariamente, propostas repensáveis temporariamente e sempre que novas articulações de poder ocorram¹⁹.

Assim, com base em Dallabrida (2006; 2007; 2009; 2011b), preferimos utilizar o termo *governança territorial* para referir-se às *iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais*. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal.

No entanto, concordamos com Brandão (2011), quando ressalta que é imprescindível buscar construir *estratégias multiescalares e governança multinível*. Este posicionamento é assumido também por outros autores, por exemplo, Vigil e Fernández (2012). Tais autores levantam algumas questões que merecem reflexão, como, por exemplo: em que medida as instituições de governança regional podem constituir-se em motor de um processo de desenvolvimento mais reflexivo, democrático, harmônico e equitativo, por meio da potenciação das relações entre os atores regionais?; qual é o papel reservado à governança regional nas discussões sobre implementação de políticas?; que escalas da governança é preciso articular para lograr

¹⁹ Para a conceituação de *redes poder socioterritorial*, *bloco socioterritorial*, *concertação social* e *pacto socioterritorial*, ver abordagens em: Dallabrida (2006; 2007).

o desenvolvimento regional?; existe ainda algum papel reservado ao estado e à escala nacional na coordenação das dinâmicas dos atores produtivos para a potenciação do desenvolvimento regional? Contribuindo na reflexão sobre as questões enunciadas, os autores apontam, primeiro, algumas críticas à perspectiva da governança regional, para depois fazer alguns apontamentos indicativos. Entre as debilidades apontadas, estão posicionamentos demasiadamente otimistas difundidos em algumas abordagens que remetem a uma reificação da governança regional, além da ideia de articulações harmônicas e homogêneas das interações. Como uma agenda de aprofundamento apontam a necessidade de repensar a possibilidade do conflito, de focalizar o debate sobre governança para além do âmbito regional e de remarcar o papel fundamental e estratégico do Estado nos processos de desenvolvimento regional. No entanto, ressaltam os autores que não se trata de desconsiderar as valiosas contribuições sobre vantagens e benefícios dados pela perspectiva da governança regional na construção coletiva da política pública. Trata-se, sim, de que as estratégias de desenvolvimento não sejam tratadas, como um problema exclusivamente regional, senão como "(...) uma política nacionalmente articulada, local e regionalmente complexa e, portanto, multigeograficamente composta" (VIGIL; FERNÁNDEZ, 2012, p. 15). É o que se defende em outra obra, Fernández e Dallabrida (2010), ao fazer críticas às abordagens regionalistas, é proposto um esquema analítico alternativo fundamentado em uma leitura sobre o caráter multiescalarmente interpenetrado do processo de reestruturação do capitalismo internacional, o que deveria ser considerado nos processos de governança emergentes, propondo pensar o desenvolvimento regional de uma forma integral e integradora.

Portanto, quando fazemos referência ao termo Governança Territorial, na nossa concepção não estamos reafirmando localismos, nem que os atores que atuam num determinado território, necessariamente, sejam apenas os que nele residam. Somam-se aos atores territoriais, atores com poder de intervenção no território, oriundos de outras escalas territoriais, que intervém no processo de desenvolvimento e construção do espaço local. No entanto, reconhecemos que o tema da multiescalaridade no processo de desenvolvimento (local, regional, territorial) precisa merecer mais atenção²⁰.

²⁰ Vários autores tratam da do tema escala. Ex. Jonas (2006) e Brenner (2001). Uma obra recente merece destaque: Fernández e Brandão (2010). Nesta, além de autores latino-americanos, com destaque para Fernández, Vainer, Vigil e Brandão, constam capítulos

Mas qual a finalidade das estruturas de governança territorial? A principal parece-nos ser a articulação com vistas ao desenvolvimento territorial. Assim, considerando a presente abordagem teórica, assumimos que o *desenvolvimento (local, regional, territorial)* pode ser entendido como *um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população* (DALLABRIDA, 2011b).

Reafirmando o que argumentamos, para Farinós (2008, p. 15), o propósito final da governança nos territórios [ou governança territorial] é o *desenvolvimento sustentável e o objetivo a coesão social*. Trata-se de uma

[...] prática/processo de organização das múltiplas relações que caracterizam as interações entre atores e interesses diversos presentes no território..., com o fim de elaborar uma visão territorial compartilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial, indispensável para conseguir a coesão territorial sustentável aos diferentes níveis ou escalas, desde o local até o supranacional.

Assim entendida, segundo Farinós (2008), a governança territorial torna-se um elemento cada vez mais significativo na hora de efetivar os objetivos políticos nos territórios, um novo entendimento da ação pública e suas estruturas organizativas, a forma como os territórios de um Estado são administrados e as políticas aplicadas.

Já Reis (2007) assume que a governação territorial²¹ e os objetivos do desenvolvimento territorial podem e devem ser inerentes a qualquer escala de intervenção, sejam as de natureza temática ou nacional, sejam as de natureza regional ou local, envolvendo diversos processos e atores.

Governança Territorial: riscos e perspectivas

Consideramos de fundamental importância introduzir neste texto algumas reflexões sobre a perspectiva de conceber a governança

de autores referenciais: Erik Swyngedow; Jamie Peck; Blanca Ramírez; Sara González. É uma obra que recomendamos para aprofundamento do tema.

²¹ Mesmo sendo minoria, até alguns anos atrás, alguns autores preferiam o uso do termo 'governação', ao invés de governança, no entanto, com o mesmo sentido. Ex.: Reis (2007); Feio e Chorincas (2009); Davoudi *et al* (2008). São concepções

territorial como uma das condições para a territorialização do processo de desenvolvimento, sem deixar de destacar alguns aspectos críticos. Iniciamos destacando alguns questionamentos, ou riscos, revisando contribuições de alguns autores.

Para Graña (2005), os principais questionamentos aos teóricos da governança, poderiam resumirem-se nos seguintes: (1) se tende confundir diagnóstico com prognóstico, de modo que evidências acabam se transformando em indicativos de mudanças necessárias; (2) certas interpretações sobre práticas de governança são apresentadas como procedimento de validade geral, o que relativiza as peculiaridades da sociedade em questão; (3) se insiste na crise de legitimidade do Estado-providência, o que, em geral, não tem nenhuma análise empírica, por exemplo, na observação das velhas democracias europeias, onde as responsabilidades sociais nem sempre têm diminuído, senão que, em alguns casos, têm se incrementado; (4) a falsa equiparação entre governo e governança, em que esta última deve substituir aquela, leva a confundir política com mercado e a subestimar certas funções de governo que precisam de órgãos executivos centrais; (5) a governança apresentada como imperativo de retração estatal nos países subdesenvolvidos, contribuiu, paradoxalmente, para uma maior deslegitimação do Estado e uma maior degradação social e política, acentuando a exclusão econômica e a desintegração social, estimulando comportamentos coletivos anônimos e violentos.

Já Hermet (2002, p. 43) faz referência ao que ele chama de perigos de uma governança contra o Estado, afirmando que é necessário reconhecer o lugar do Estado, sem ilusões nem prevenções excessivas. Trata-se, mais do que isso, segundo o autor, de alertar o Estado de seu papel e impedi-lo a despojar-se de muitos de seus atributos, sob o pretexto de diminuir sua carga para sobreviver. Nesse sentido dirige forte crítica a certas ONGs internacionais e à ação de governos e empresas dos países ricos e poderosos politicamente. Finaliza sua argumentação incitando o Estado a ser Estado, na contramão de diferentes formas de esvaziamento de suas funções: “As noções de governança assim como de capital social tendem a sugerir um ideal de relações de cooperação e de confiança gerais muito estranho à ideia de conflito”.

Ferrão (2010) contribui com o aprofundamento do debate em questão. Para o autor, no contexto de uma visão de governança territorial que seja reguladora, estratégica e colaborativa, podem ser apontadas três questões críticas, todas elas decorrentes de abordagens

demasiado ambiciosas e que, por essa razão, dificultam a aplicação eficiente, justa e democrática dos instrumentos da política de ordenamento do território presentes em mecanismos de governança²². São elas: (1) transportou-se de forma demasiado linear para o domínio da formulação das políticas, preocupações que são de natureza analítica; (2) apostou-se de forma demasiado linear nos pressupostos de cooperação entre atores e de coordenação, e mesmo integração, de políticas, sem que previamente tenham sido garantidos os necessários requisitos institucionais, organizacionais e instrumentais, isto é, sem que se tenha valorizado suficientemente a necessidade de construir contextos de cooperação; (3) procurou-se por vezes compatibilizar, no seio de um mesmo processo a crescente coordenação de políticas com o reforço da participação dos diversos atores, tanto públicos como privados e do terceiro sector.

Desta forma, segundo Ferrão (2010, p. 137), confundiu-se a constituição de plataformas de negociação institucional com a criação de plataformas de troca de informação, capacitação e cooperação, criando expectativas erradas, suscitando situações equívocas e introduzindo entropia nos processos de decisão. Por fim, alerta: “O debate sobre governança territorial não pode, assim, limitar-se à busca de soluções que nos permitam fazer melhor o que já fazemos hoje. Esse debate terá de procurar assegurar que consigamos fazer bem aquilo que teremos de vir a fazer no futuro próximo”. Mesmo que a experiência de análise do autor seja a realidade de Portugal, entendemos que tais questões críticas sirvam para a realidade dos demais países, como o Brasil.

Em outra obra, Ferrão (2012) afirma que quanto mais débeis forem as instituições políticas e a sociedade civil, maior é a possibilidade de as formas de governança se transformarem em arenas de decisão capturadas por interesses organizados. Sem prestação de contas e controle democrático, muitas das formas de governança poderão facilmente transformar-se em instrumentos de desigualdade e injustiça em favor de interesses clientelistas ou comportamentos populistas. Daí que o debate sobre formas de governança deva ser indissociável do debate sobre modalidades de controle democrático.

Realmente, o grande risco dos espaços de prática da governança (territorial), é tornarem-se *arenas de decisão capturadas por interesses organizados* (FERRÃO, 2012), normalmente, os atores

²² A questão do ordenamento do território não será aqui aprofundada. Das várias abordagens sobre o tema sugere-se um artigo: Ferrão (2012).

mais poderosos, que, em geral, são os chamados burocratas especialistas, ou representantes de organizações sociais mais organizadas e, não pouco recorrente, interesses corporativos.

Já, alguns autores direcionam sua argumentação convergindo com a possibilidade da governança territorial contribuir para a territorialização do processo de desenvolvimento.

De acordo com Davoudi *et al* (2008), a governação territorial tem implícitas duas perspectivas complementares do território: o território como “construção política e social” e o território como “capital territorial”. Assim, na análise e avaliação da governança territorial, segundo os autores, devem ser considerados três tipos de fatores: (1) o contexto: consiste na descrição das condições estruturais, atributos e dinâmicas dos territórios, sendo fundamental o conhecimento das pré-condições favoráveis do território para a definição e implementação das ações de governação territorial (densidade institucional, meios inovadores, capital territorial, etc.); (2) as políticas: consistem no conhecimento das estruturas institucionais que suportam as políticas territoriais, dos instrumentos e processos da governação (isto é, a “governação da governação”); (3) as ações: consistem nas experiências, medidas, instrumentos, projetos e programas que estimulam e contribuem para a governação territorial e que, por outro lado, permitem avaliar os seus processos e resultados em diferentes níveis.

Para Feio e Chorincas (2009, p. 154), a territorialização das políticas públicas apresenta-se como uma tendência da governação nos países desenvolvidos, num contexto em que as estratégias de base territorial se destacam na resposta à multidimensionalidade dos problemas do desenvolvimento e nos esforços de incorporação de competências de atores muito diversificados (nacionais, regionais e locais) na concepção, implementação e avaliação das políticas públicas.

Esta territorialização do [processo de] desenvolvimento e, portanto, das políticas públicas tem como objetivo central facilitar a emergência de processos de inovação social, através da articulação de atores e de políticas que favoreçam o desencadeamento de dinâmicas endógenas, capazes de sustentar todos os processos de desenvolvimento territorial e de tornar as políticas públicas mais eficazes na perspectiva da melhoria da qualidade da oferta de serviços, e de bens públicos, às populações locais.

Sintetizando, concordamos que o grande propósito da governança territorial é a *territorialização do processo de*

desenvolvimento. Para reafirmar tal propósito, servimo-nos dos argumentos de Mayntz (1998), quando afirma que vale a pena concentrar esforços a fim de construir estruturas institucionais qualificadas para a prática da governança, o que só parece ser possível por meio de processos, também qualificados, de governança territorial.

Na seção seguinte será realizada a aproximação entre Governança Territorial e Gestão Social.

Governança Territorial e Gestão Social: uma aproximação necessária

A Governança Territorial e a Gestão Social aproximam-se pelos adjetivos, dado que todo território é um espaço socialmente construído. Muito além das características físico-naturais, um território abriga relações sociais diversas. Além disso, cada território constitui-se de um conjunto de atores específicos, cuja natureza e características moldam as relações e as possibilidades da realização da democracia deliberativa plena.

Para argumentar sobre esta proposição geral, é necessário considerar a complexidade da governança territorial: seu caráter estrutural e processual.

Dimensão estrutural: território como contexto

Como estrutura, faz-se referência aos elementos condicionadores da ação e da dinâmica de determinado território. Alguns exemplos que podem ser considerados: o número de entidades envolvidas no processo de deliberação, a distribuição de poder entre os agentes locais e as características das entidades como o porte e a natureza. Em suma, quem é considerado e participa nos processos de governança.

A dimensão estrutural encontra, dependendo da perspectiva da pesquisa, suporte em conceitos de teorias diversas, como os de campo organizacional da Teoria Institucional (DIMAGGIO; POWELL, 2007) e estruturas de governança (WILLIAMSON, 1991). Os estudos com esta ênfase, geralmente, priorizam cenários de interação privada, como as relações produtivas em arranjos produtivos locais (CARIO; NICOLAU, 2012, AZEVEDO FILHO; RIBEIRO, 2011).

Na perspectiva de território como espaço de relações entre agentes locais, a dimensão estrutural se manifesta pelos atores específicos. A dimensão estrutural é apresentada nos conceitos de governança quando se definem os atores a serem considerados,

especialmente a forma de relação do Estado com os demais agentes da iniciativa privada e organizações sociais. Também diz respeito à interação em arranjos institucionais específicos, podendo referir-se à configuração dos arranjos produtivos locais (APLs) e aos participantes dos consórcios intermunicipais, por exemplo. Inclui também características, como traços culturais patrimonialistas e coronelistas, que condicionam, por exemplo, a participação popular nos conselhos. Nos APLs, por exemplo, os resultados de Schmitz (1997) indicam que a densidade de instituições não é significativa, pois um número elevado de atores pode desencadear uma competição, provocar disputas e reduzir o caráter cooperativo.

Nos arranjos institucionais colegiados, em sentido amplo, o processo decisório já possui uma natureza específica, pois os agentes são autônomos. A pluralidade de atores aumenta esta complexidade, porque incorpora interesses específicos tornando-se inerentemente conflituosa a relação entre os agentes. Por decorrência, tais arranjos exigem processo decisório diferente do modelo burocrático racional, típico das hierarquias. Trata-se então da dimensão processual, onde a deliberação pela comunicação dialógica assume o lugar central.

Dimensão processual: o social como prática

Por processual entende-se a dinâmica territorial, a interação entre os agentes, o processo de deliberação para a formulação de objetivos coletivos e os modos de sua realização. Em suma, como se dá o processo de interação e deliberação coletiva. Os artigos de Villela e Pinto (2009), Tureta, Lima e Paço-Cunha (2006) e Guerreiro, Monteiro e Nanni (2009) são alguns dos exemplos desta perspectiva.

Na compreensão da dinâmica da governança territorial, pode estar a principal contribuição da Gestão Social. Como afirma Tenório (2011, p. 79) “[...] a gestão social complementa processos de descentralização na medida em que define, institucionalmente, que procedimentos gerenciais são necessários à implementação de ações em dado território”. O movimento de descentralização político-administrativa promoveu a emergência de arranjos institucionais coletivos, como os conselhos gestores (TENORIO, 2011), exigindo uma nova configuração da prática decisória.

Outros arranjos com configurações semelhantes emergiram da interação entre agentes autônomos como arranjos produtivos locais e redes associativas, onde também se faz necessária uma nova forma de gestão, mais participativa e dialógica. O contexto, na qual a Gestão Social se insere, caracteriza-se como fragmentada, onde não é possível

identificar, *a priori*, normas e desejos comuns em torno dos quais se pode construir uma proposta de ação para todos. Assim, a aplicação da razão tecnoburocrática, ao invés de representar a possibilidade de ganhos de eficiência e maior retorno para os envolvidos, serve como uma forma de dominação por parte dos sujeitos que detém o poder para realizar os seus interesses.

A Gestão Social é uma proposta de gerenciamento público fundamentado no conceito de cidadania deliberativa, isto é, no processo dialógico de comunicação entre os diferentes sujeitos sociais em busca de um consenso racionalmente construído (TENORIO, 2005), onde o entendimento é a tônica do processo (TENÓRIO, 2008a; 2008b). A Governança Territorial compartilha o mesmo contexto de conflito e exige uma fundamentação no diálogo (dialogicidade, intersubjetividade e transparência). A Gestão Social torna-se, assim, um conceito central para a superação das relações não democráticas no estabelecimento de objetivos coletivos.

Os novos arranjos institucionais colegiados, por natureza compostos por agentes autônomos (emancipados) e formados com o intuito de realizar objetivos coletivos, requerem entendimento mútuo, deliberação consensual e uma lógica de ação comunicativa. Logo, opõe-se à gestão baseada no cálculo utilitarista, na autoridade formal e hierárquica, dinamizada/estruturada com base em competências técnicas necessárias à realização dos fins pré-estabelecidos. O objetivo coletivo (construído sem coerção, que em última instância deve voltar-se para o bem comum) é o ponto comum que nutre o diálogo, sendo a transformação do interesse particular em público o desafio da gestão nos arranjos institucionais (TENORIO, 2011), demonstrado no Interesse Bem Compreendido.

Como decorrência, percebe-se que há um choque entre a característica fundamental da hierarquia, que é o poder de mando, o “*fiat*” (WILLIAMSON, 1991), e a autonomia como um elemento fundante da rede, como aponta o exemplo da Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP), estudada por Fleury, Migueletto e Bloch (2002:8): “[...] a articulação do comitê só foi possível devido à aceitação, recíproca, da autonomia de cada entidade em definir seus propósitos na ação de combate à pobreza. Como afirma o coordenador do COEP, ‘é necessário preservar a diversidade para preservar a rede’”.

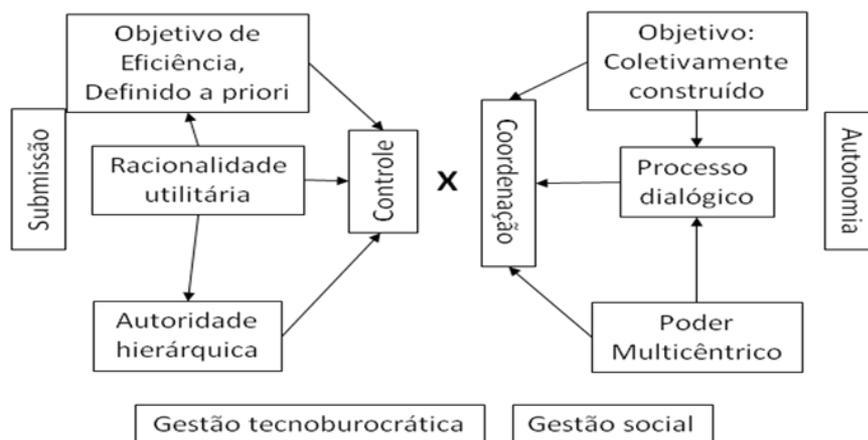
A pluralidade de atores, permeado pelos objetivos particulares inerentes aos atores envolvidos, traz consigo a multiplicidade dos centros de poder. As diferenças entre naturezas (empresários,

organizações sociais, poder público, movimentos, interorganizações, etc.) e as características (poder político, poder econômico, articulação teórica, capacidade de mobilização, etc.), se não equalizadas, condicionariam um processo decisório onde a participação não se daria com igualdade de manifestação, ferindo o princípio da isonomia da gestão social. Assim, as relações entre os envolvidos ressaltam a coordenação como elemento crítico. Neste aspecto, Fischer (2002) e Fischer e Melo (2006) centram o papel do gestor social como mediação transformadora, ou seja, uma mediação que torna possível esta equalização de participações.

A coordenação se impõe como dinamizadora do processo gerencial, talvez como função básica para a realização das funções: planejamento, organização, direção e controle. Segundo Barbosa e Medeiros (2002), a elevada da complexidade que os arranjos institucionais traz consigo exige o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os envolvidos.

A qualificação como social, transforma a gestão em um processo que possui bases e elementos de natureza distinta: autonomia, múltiplos focos de poder, coordenação e comunicação dialógica.

Figura 2: Antítese entre Gestão tecnoburocrática e Gestão Social



Fonte: Elaboração própria

A argumentação apresentada permite compreender que a Governança Territorial requer a reformulação dos modos de decisão e a execução de objetivos coletivos na direção da Gestão Social. Por outro lado, a Gestão Social não ocorre no vazio, mas num contexto

específicos de relações e de atores (esfera pública), absorvendo a complexidade dos elementos da Governança Territorial. Esta relação é discutida no item a seguir.

Os arranjos institucionais que emergiram com a descentralização administrativa, associada a outros fatores que estimularam as relações interorganizacionais, requerem e promovem a Gestão Social ao mesmo tempo em que torna complexa a Governança Territorial. De outro lado, o território se reforça como contexto condicionador das possibilidades de realização plena da Gestão Social.

No nível institucional, isto é, em cada arranjo específico, as relações entre atores são normatizadas segundo as configurações próprias de cada espaço de Gestão Social: arranjos produtivos locais, conselhos gestores, consórcios municipais, fóruns temáticos, etc. Por outro lado, a configuração dos atores e dos vínculos que estabelecem entre si são próprios de cada território, sendo as interações permeadas por um conjunto de relações simbólicas, institucionais e materiais que lhe são próprias.

O aprofundamento do fenômeno que levou à emergência dos arranjos institucionais colegiados tem levado à proliferação de sua ocorrência. Logo, a reunião de arranjos conduz à necessidade da Gestão Social do conjunto de arranjos pela interação entre eles. É assim que tais arranjos promovem a Gestão Social, também necessária no nível de cada um. Por efeito, cada território se configura como espaço de múltiplos arranjos colegiados.

A Governança Territorial se torna mais complexa na medida em que muitos núcleos de gestão social (cada arranjo institucional colegiado) coexistem e podem, pela hegemonia da racionalidade utilitária, buscar seus próprios objetivos. Tais objetivos coletivos específicos podem atuar como força centrípeta, querendo moldar o contexto aos seus anseios.

Para a superação desta condição e a prevalência do caráter republicano, há que se considerarem as possibilidades de emancipação de modo que o bem comum seja uma força centrífuga em cada núcleo. As diferentes condições em cada território levam à impossibilidade de uma regra geral, especialmente no que se refere ao grau de participação do Estado e da sociedade organizada. De um lado, o Estado, na perspectiva aqui apresentada pela perspectiva da Governança Territorial, possui uma posição privilegiada como poder formalmente legitimado. No entanto, pela perspectiva da Gestão Social, o Estado é relevante, mas não se pode delegar a ele esta tarefa sob pena de, muitas vezes, não acontecer. Em outras palavras, a própria

sociedade civil pode assumir a função de “coordenação”. Por exemplo, coordenação pode ser exercida por agentes próprios da comunidade, universidades (por nelas se manifestarem os múltiplos interesses) ou um conjunto específico de atores. O Estado pode se fazer presente de modo coadjuvante, em contextos maduros, ou chamar para si a responsabilidade de promoção do diálogo, pela sua natureza. Esta aparente divergência, porém, deve ser compreendida como própria da complexidade e heterogeneidade dos contextos territoriais em que a gestão social se insere. Em todos os casos, é importante destacar que tal ação exige também arranjos institucionais coletivos, porém mais amplos e abrangentes e integradores, que promovam a concertação social.

Neste ponto se fazem presentes duas perspectivas da Gestão Social, sua atual conceituação enquanto tipo ideal e a perspectiva dialética negativa, integradora do Interesse Bem Compreendido e da Emancipação. Sempre haverá assimetria de informação (em maior ou menor escala) e de capacidade de argumentação, além das diferenças de objetivos dos participantes da tomada de decisão coletiva. Por outro lado há a perspectiva institucional da presença (ou não) do Estado que é contrabalançada pela liberdade constitucional de associação e pela criação das instâncias de deliberação descentralizadas (como os Conselhos Gestores, por exemplo). Desta forma, o Interesse Bem Compreendido em sua dialética negativa adorna-se com a Emancipação (via Esfera Pública) se propõe a diminuir (não a eliminar) estas diferenças de modo a que a Gestão Social se efetive com um processo de amadurecimento dinâmico e em constante (re)construção, na perspectiva do entendimento entre as partes.

Esta concertação entre arranjos exige a Gestão Social com os mesmos princípios e critérios. Logo, se por um lado o adjetivo Social transforma a concepção de Território, o sentido de Governança gera efeitos desta ruptura na compreensão tradicional de “gestão”.

As múltiplas manifestações onde a Gestão Social se faz desejável ou mesmo necessária podem ser também instrumentos de consolidação da democracia deliberativa. Neste sentido, a última finalidade da Governança em promover a “*territorialização do processo de desenvolvimento*” por meio do “*desencadeamento de dinâmicas endógenas*” encontra-se com a Gestão Social. Em suma, a dimensão processual, representada pela gestão social em suas múltiplas formas, apresenta-se com poder de reação aos condicionamentos provocados pela dimensão estrutural.

O Quadro 1 sintetiza as conclusões dos argumentos aqui apresentados.

Quadro 1: Relações entre os conceitos Gestão Social e Governança Territorial

| Aproximações entre os conceitos | | |
|---------------------------------|---|---|
| | Governança | Territorial |
| Gestão | Fonte de desenvolvimento mútuo considerando a multiescalaridade e as ênfases trocadas nas polaridades de Estado (governança) e Sociedade (gestão) | Em cada território há um conjunto específico de atores, cuja natureza e características condicionam as relações e as possibilidades de realização plena da democracia deliberativa |
| Social | As relações entre atores autônomos requerem uma nova prática decisória e gerencial para a concepção e realização de interesses coletivos e o controle mútuo da ação conjunta. | Território representa um espaço de relações sociais diversas e específicas. É um espaço de interação entre atores de interesses localizados e nem sempre convergentes, o que exige processos permanentes de concertação social. |

Fonte: Elaboração própria.

Tal como argumentado, Gestão Social e Governança Territorial aproximam-se pelos adjetivos. Os territórios são compreendidos como redes de atores sociais num contexto específico. Desta forma, o âmbito social, constituído por atores autônomos, exige uma nova prática decisória, enquanto o contexto territorial evidencia as particularidades dos processos de gestão social em cada contexto no qual se materializa.

Todavia, as aproximações não implicam em equivalência dos conceitos e, talvez, nas arestas estejam as potencialidades não realizadas e, logo, as fontes de desenvolvimento mútuo.

Ainda que não sejam conflituosos, dadas as semelhanças no carácter democrático e inclusivo dos conceitos, Governança Territorial e Gestão Social complementam-se na medida em que revelam, nas diferenças, a complexidade das interações sociais nos processos de desenvolvimento territorial. O papel do Estado e a multiescalaridade revelam esta salutar polaridade.

As abordagens multinível destacadas na Governança Territorial, ampliam as possibilidades de análise sobre os processos de interação entre atores, incluindo a relação, por exemplo, com matrizes de empresas cujas filiais são pressionadas por processos sociais em dado território, deslocando o foco de pressão para fora do local

específico. Especial atenção passa a receber também o processo de descentralização da ação pública do Estado, particularmente da União para os Estados e destes para os municípios. Este destaque serve como um convite à Gestão Social, que não descarta esta relação entre múltiplas esferas, a ampliar seus estudos para as interações extralocais.

Outra ênfase destacada na Governança Territorial refere-se ao Estado como ator privilegiado pela sua natureza institucional, seja pelo uso legítimo da força, seja pelos recursos que possui. A Gestão Social, por sua vez, polariza ao indicar a prevalência da ação da sociedade e destacando a possibilidade desta ganhar autonomia e reduzir a heteronomia, manifestada pela regulação imposta pela autoridade estatal. Aqui o convite é da Gestão Social para a Governança Territorial dirigir-se para além da funcionalidade dos processos e passar a considerar a construção do Interesse Bem Compreendido, contribuindo para o círculo virtuoso de Emancipação.

Enfim, a análise destaca que os conceitos não se equivalem, mas complementam-se e sua integração representa um potencial para a compreensão mais ampla, e talvez mais socialmente relevante, da complexa realidade a que se propõem estudar.

Considerações finais

Este artigo se propôs a discutir os conceitos de Governança Territorial e Gestão Social, ressaltando as especificidades e identificando algumas das aproximações possíveis.

Sintetizando, dentre as intersecções, destaca-se a participação dos atores locais na concepção e na realização das ações coletivas. Dentre as especificidades, destacam-se, como já referidas acima, diferenciais quanto à função de coordenação e a ação do Estado e da Sociedade Civil na promoção dos arranjos colegiados e quanto à compreensão das relações de poder entre os atores no processo de gestão social.

Nestes casos, há que buscar meios de intensificar o controle social e esperar que os governos se tornem permeáveis aos interesses coletivamente construídos. Num sentido ideal, a governança e a gestão social assumem a realização do diálogo horizontal e simétrico entre os participantes. Não obstante, a natureza dos atores presentes em cada território e a própria posição do gestor social como coordenador implicam assimetrias. Neste debate, ganha relevância o “interesse bem compreendido” e sua análise sob a ótica da emancipação em uma perspectiva dialética negativa. Todavia, a superação das condições

contextuais, geralmente ainda dominadas pela racionalidade instrumental, é uma ação contínua na qual a gestão social manifesta-se como provocadora.

Ressalve-se que este texto representa uma primeira tentativa de aproximação. Embora a finalidade de identificar pontos de atração e arestas tenha sido alcançada, o debate contínuo se faz necessário para o aperfeiçoamento das ideias aqui apresentadas. Neste sentido, como sugestões de pesquisa, a análise de experiências práticas ainda permanece na pauta, com o fim de consolidar os conceitos apresentados, destacando a configuração dos atores e os processos para construir um espaço público igualitário, ressaltando a importância do controle social. Os relatos de experiências em diferentes arranjos institucionais colegiados e entre os diferentes níveis territoriais (intra-local, como os Conselhos), local (como os Fóruns), regional e mesmo nacional, podem expandir compreensão sobre a multiescalaridade da governança territorial e a gestão social no nível macro.

Referências

ADORNO, Theodor W. **Dialética negativa**. Tradução: Marco Antonio Casanova; revisão técnica: Eduardo Soares Neves Silva. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, 352p.

ARAÚJO, Edigilson Tavares de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

AZEVEDO FILHO, E.T.; RIBEIRO, A.C. A governança em aglomerações produtivas: uma análise sobre o setor cerâmico de Campos dos Goytacazes. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 7, n. 1, p. 96-129, jan-abr/2011, Taubaté-SP, 2011.

BANDEIRA, Pedro S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, 2000, p. 23-128.

BARBOSA, S.C.T.; MEDEIROS, J.J. Controle na implementação de programas públicos executados por redes interorganizacionais. XXVI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD), 2002 Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

BEVIR, M. Governança Democrática: Uma Genealogia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011, p. 103-114.

BLANCO, I.; COMÀ, R. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno de la governance participativa y de proximidad. **Gestión y Política Pública**, primer semestre, Año/Vol. 12, n. 01, México, 2003, p. 5-42.

BORGES, Guilherme de Freitas; SILVA, Késia Aparecida Teixeira da; PEREIRA, José Roberto; CANÇADO, Airton Cardoso. Gestão social no "divã": uma análise dos estudos publicados em periódicos nacionais entre 2001 e 2011. In COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2012.

BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. Governance without a state: Can it work?. **Regulation & Governance**, n. 4, 2010, p. 113-134.

BOULLOSA, R. de F. *et al.* Avaliação participativa de práticas de ensino que vinculam intervenção e pesquisa em programas de formação em gestão social. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3., 2009, Juazeiro. **Anais...** Juazeiro: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD-ROM.

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3., 2009, Juazeiro. **Anais...** Juazeiro: NIGS/UNIVASF, 2009. 1 CD-ROM.

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

BRANDÃO, A. C. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011, p. 115-135.

BRENNER, Neil. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. **Progress in Human Geography**, 25, 4, 2001, p. 591-614.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G.; RIGO, A. S.; OLIVEIRA, V. A. R. Gestão social: conhecimento e produção científica nos ENAPEGS 2007-2010. **Revista Administração Pública e Gestão Social - APGS**, v. 3, n.2 abril/junho/2011, p.1-23.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARIO, S., NICOLAU, J. Estrutura e padrão de governança em arranjos produtivos locais no Brasil: um estudo empírico. **Ensaio FEE** [Online] v.33, v.1. Disponível: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2512>

CARRION, R. da S. M. Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: SILVA, J. G. et al. (Org.). **Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar**. Vitória: EDUFES, 2007. v. 2, p. 108-124.

CARRION, R. M.; COSTA, P. A. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. **Espacio Abierto**, vol. 19, nº 4, octubre-diciembre/2010, p. 621 – 640.

CHAU, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 368 p.

DALLABRIDA, V. R. A gestão societária do processo de Desenvolvimento Local/Regional. **REA-Revista de Estudos da Administração**, ano 2, nº 3, Ijuí(RS), jul./dez. 2001.

DALLABRIDA, V. R. GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Año 3, número 4, Santa Fe (AR), 2003, p. 61-94.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial. In: SIEDENBERG, D. R. **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 99-100.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y**

Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20).

DALLABRIDA, V. R. La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial. **Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales**, Vol. XLI, Tercera época, n. 159, 2009, p. 117-132.

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011a.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011b, p. 15-38.

DALLABRIDA, V. R. Governança ou Governança Territorial? Uma aproximação ao estado da arte, desafios da sua prática e um propósito de substantivação. In: **VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, Belém (Brasil), 27 a 29 de maio/2013a.

DALLABRIDA, V. R. **GOVERNANÇA: Debates recorrentes nas abordagens do tema e relações com sua prática.** Canoinhas (SC): Universidade do Contestado, Inédito, 2013b.

DALLABRIDA, V. R. **Reflexões teórico-metodológicas sobre Governança Territorial.** Lisboa (PT)/Canoinhas (SC-BR): Universidade de Lisboa/Universidade do Contestado, 2013c, inédito.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez./2003, p. 73-98.

DAVOUDI, S. et al. Territorial Governance in the Making: Approaches, Methodologies, Practices. **Boletín de la A. G. E.**, n.º 46, 2008, p. 33-52.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In CALDAS, P. M; BERTERO, O, C. (Coord.); HEIDEMANN, G, F. (Rev.). **Teoria das Organizações.** São Paulo: Atlas, 2007. p. 116 – 142.

ERTHAL VILLELA, L. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Rap—Rio de Janeiro**, v. 43, n. 5, 2009, p. 1067-1089.

FARINÓS, J. Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. **Ería**, nº 67, 2005, p. 219-235.

FARINÓS, J. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A. G. E.**, n. 46, p. 11-32, 2008.

FEIO, P. A.; CHORINCAS, J. Governança territorial e inovação das políticas públicas. **Prospectiva e Planejamento**, n. 16, 2009, pp. 137-157.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. **Escalas y Políticas del Desarrollo Regional**. Desafíos para América Latina. 1 ed. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, v. 1, 2010, p. 185-216.

FERNÁNDEZ, V. R.; DALLABRIDA, V. R. Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. **LIDER**, Osorno, Vol. 16, Año 12, 2010, pp. 9-46.

FERRÃO, J. Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Prospectiva e Planejamento**, Vol. 17, 2010, p. 129-139.

FERRÃO, J. Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos. Lisboa/ICS: Universidade de Lisboa, Inédito, Nov./2012 (Versão preliminar, como documento para debate, de circulação restrita).

FISCHER T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Gestão social do desenvolvimento e interorganizações. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. (Ed.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, 2006. p. 13-41.

FLEURY, S.; MIGUELETTO, D.; BLOCH, R. Desafios da Gestão de uma rede de políticas: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida. In: XXVI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD), 2002 Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9., 2003, Salvador. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÁISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.

GRAÑA, F. Globalización, Gobernanza y 'Estado Mínimo': Pocas luces, muchas sombras. Polis, **Revista Latinoamericana**, Número 12, p. 1-1, 2005

GUERREIRO, Evandro Prestes; MONTEIRO, E. S.; NANNI, H. C. Desenvolvimento Sustentável e Governança Participativa: Arranjo Produtivo Local e Parque Tecnológico de Santos. **2nd International Workshop Advances in Cleaner Production.** São Paulo–Brazil–May 20th-22nd–2009. Disponível em <http://www.advancesincleanerproduction.net.pdf>. Acessado em 2009.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p. (Biblioteca Tempo Universitário, 76).

HÉRITIER, A.; LEHMKUHL, D. New modes of governance and democratic accountability. **Government and Opposition**, Vol. 46, Nº 1, 2011, p. 126-144.

HERMET, G. A democratização dos países emergentes e as relações entre Estado, OIGs e as ONGs. In: MILANI, A.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Orgs.). **Democracia e Govenança Mundial: que regulações para o Século XXI?** Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 33-46.

HOOD, C. C. A public management for all seasons? **Public Administration**, 69, 1991, p. 3-19.

IIZUKA, Edson Sadao; JUNQUEIRA, L. A. P. Produção acadêmica em gestão social: visita aos anais dos ENAPEGS de 2007 a 2012. In

COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 12, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2012.

JESSOP, B. The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change? *Economy and Society*, 24 (3), 1995, pp. 307-333.

JESSOP, B. ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional?: Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernancia. Traduzido Por María Delia Bertuzzi. **Doc. aportes adm. pública gest. Estatal**, n. 7, 2006, pp. 7-44.

JONAS, Andrew E. G. Pro scale: further reflections on the 'scale debate' in human geography. **Royal Geographical Society**, n. 31, 2006, p. 399-406.

KAZANCIGIL, A. A regulação social e a governança democrática da mundialização. In: MILANI, A.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?**. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 47-62.

KOOIMAN, J. (ed.). **Modern Governance: Government-Society Interactions**. London: Sage, 1993.

KOOIMAN, J. Gobernar en gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 16, p. 171-194, 2004.

LORRAIN, D. Administer, gouverner, réguler. **Annales de la Recherche Urbaine**, n° 80-81, 1998, p. 85-92.

MAYNTZ, R. New Challenges to Governance Theory. **Jean Monet Chair Papers**, No. 50, European University Institute, 1998.

MENDONCA, P. M. E.; GONCALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, Oct./2012.

MILANI, A.; SOLINÍS, G. Repensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, A.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Orgs.). **Democracia e Govenança Mundial: que regulações para o Século XXI?**. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.

OSMONT, A. La Gouvernance: concept mou, politique ferme. **Annales de la recherche urbain**, n. 80/81, 1998.

REIS, J. Governação Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais. **Observatório do QCA III**, 2007.

RGS – **Rede Brasileira de Pesquisadores em Gestão Social**. Disponível em < <http://www.rgs.wiki.br/index.php#> >. Acesso em 06 fev. 2013.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, XLIV, 1996, p. 652-667.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance**. Buckingham: Open University Press, 1997.

ROMERO, J.; FARINÓS, J. Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. democracia como base, desarrollo territorial como resultado. **Boletín de la A.G.E.**, N.º 56, 2011, p. 295-319.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E-O. (eds). **Governance without Government: Order and Change in World Politic**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 164-200, 1997.

SORENSEN, E.; TORFING, J. The Democratic Anchorage of Governance Networks. **Scandinavian Political Studies**, Nordic Political Science Association, Vol. 28, No. 3, 2005, p. 195-218.

STOKER, G. **Governance as theory: five prepositions**. Oxford: UNESCO, 1998.

SUBIRATS, Joan. Cidadania e espaço público: a perspectiva da Gestão Social (posfácio). In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (org). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v.32, n.5, set/out, 1998, p.7-23.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí - RS, v. 3, 2005, p. 101-124.

TENÓRIO, F. G. (org). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008a. 190 p.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008b. 172 p.

TENÓRIO, F. G. *Gestão Social: uma réplica*. In: RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

TENÓRIO, F. G. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. In: Valdir Roque Dallabrida. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. 1ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 73-93.

TENORIO, F. G. *Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento*. 2012 In CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR, Jeová Torres (orgs.). **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações**. Ijuí: UNIJUÍ, 2012a,.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a gestão social?** (Texto apresentado na reunião do Pró-Adm – Gestão Social: ensino, pesquisa e prática, Florianópolis, novembro de 2012) (mimeo), 2012b.

TEWDWR-JONES, M. **Spatial planning and governance**. Understanding UK planning. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

TOCQUEVILLE, A. de. **Democracia na América**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998 (Coleção General Benício, 341).

TURETA, C.; DE LIMA, J. B.; PAÇO-CUNHA, E. Governança e mecanismos de controle social em redes organizacionais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 8, n. 1, 2011, p. 580-70.

WILLIAMSON, O.E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, n. 36, 1991, p. 269-296.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington DC: The World Bank, 1992.