

**GOVERNANÇA SOCIAL, INTERSETORIALIDADE E  
TERRITORIALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS:  
O CASO DA OSCIP CENTRO MINEIRO DE  
ALIANÇAS INTERSETORIAIS (CEMAIS)**

Glauco Knopp  
Flávio Alcoforado



## GOVERNANÇA SOCIAL, INTERSETORIALIDADE E TERRITORIALIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA OSCIP CENTRO MINEIRO DE ALIANÇAS INTERSETORIAIS (CEMAIS)

Glauco Knopp  
Flávio Alcoforado

### RESUMO

Neste artigo são discutidos os conceitos de governança social, intersetorialidade e territorialidade, considerados elementos essenciais à elaboração, à implementação e à avaliação das políticas públicas contemporâneas. Entende-se que estas, para fornecerem respostas efetivas aos problemas sociais concretos, que se tornam cada vez mais complexos, requerem uma nova governança (social), que se processa com novos arranjos institucionais baseados na intersetorialidade, que envolvam a cooperação e a atuação conjunta e concertada de atores públicos e privados, do primeiro, segundo e terceiro setor. Entende-se ainda que a territorialidade deva ser considerada na concepção e na implementação de políticas públicas, principalmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento sócio-territorial. Governança é um conceito-chave para explicar estruturas e processos relacionais complexos em diversas instâncias e níveis, tanto no seio da sociedade civil quanto das organizações do Estado e da iniciativa privada – e entre todos eles. O conceito é demarcador de relações sociais e organizacionais alternativas àquelas baseadas no centralismo decisório unidirecional, propondo a transição de uma gestão monológica para uma gestão mais dialógica. Falar em governança é falar em distribuição de poder entre os atores, transparência e controle (mútuo) sobre decisões e ações. Adjetivar a governança em função do contexto no qual ela é praticada é exercício básico para que se possa delimitá-la no plano teórico. Quando a governança ocorre no âmbito das organizações de mercado, denominamos governança corporativa. Quando se operacionaliza no âmbito das organizações ou interorganizações da sociedade civil (terceiro setor) atribuímos o nome de governança comunitária. Quando esse processo se dá no âmbito das organizações públicas estatais, em um ou mais níveis federativos (multi-level public governance), atribuímos, aqui, o nome de governança pública. Já quando é praticada em arranjos organizacionais de composição plural, envolvendo agentes estatais e não estatais, públicos e privados com ou sem fins lucrativos, para a co-gestão da coisa pública (defesa de interesses públicos, co-produção de bens e serviços para a promoção do bem-estar social), denominamos governança social. É social porque se considera a sociedade como um todo, composta por três esferas de poder institucionalizadas: Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), terceiro setor, iniciativa privada. Nessa totalidade social o Estado é apenas parte constituinte – e não por isso menos relevante. É social porque envolve a participação de outros atores sociais – do mercado e do terceiro setor – na feitura, na implementação, no monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos públicos, junto ao Estado. Na perspectiva da governança social existem três dimensões ou finalidades de interação público-



privado-sociedade civil, ou seja, a atuação conjunta dos três setores para: (i) a construção coletiva da agenda estratégica pública – assegurando maior legitimidade; (ii) a implementação de políticas e/ou a produção de bens públicos e privados; e (iii) o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da política, programa, projeto, ação ou omissão pública através de diversos mecanismos e canais democráticos de prestação de contas – assegurando transparência, accountability e o efetivo controle social (adaptado de MARINI, 2008). Próximo ou correlato ao conceito de governança social aqui proposto está o conceito de intersetorialidade (FISCHER et. al., 2003) – ou parcerias, alianças e redes tri-setoriais (TEODOSIO, 2009), os diálogos, as conexões e intercâmbios que se estabelecem entre os agentes dos três setores sociais para a solução de problemas complexos. Nesse modelo, constituir-se-ia uma economia mista, com o compartilhamento de bens e serviços públicos e privados pelos atores dos três setores. Para a promoção mais efetiva do desenvolvimento pelas políticas, projetos ou ações públicas é de extrema importância a prática da governança social intersetorial em consonância com a realidade e a dinâmica (territorialidade) dos territórios sobre os quais elas incidem. A territorialidade refere-se às relações que se processam nos territórios, remetendo ao cotidiano da população; às relações entre o Estado, a sociedade civil organizada e cidadãos, que com interações políticas, econômicas, sociais e simbólico-culturais transformam o território em um ente vivo (SANTOS, 2006). Nessa perspectiva, no estado de Minas Gerais, a OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS), no âmbito do projeto Instituto de Governança Social (IGS), dentre diversas ações e projetos, vem realizando no interior do estado o Ciclo de Fomento, que encontra-se em sua oitava edição. Com metodologia própria, seu propósito é estimular a governança social com atores governamentais e não governamentais articulados por propósitos comuns, situados em um território. Sua realização é baseada na realidade territorial e sua dinâmica (territorialidade) e no empoderamento das sociedades locais. O Ciclo de Fomento encontra-se em sua oitava edição. Foram realizadas palestras para mais de 1.500 pessoas e oficinas de trabalhos intersetoriais com mais de 150 participantes de instituições do 1º, 2º e 3º setor. Para 2010, está prevista a realização de mais dois Ciclos de Fomento no interior do estado de Minas Gerais. A prática da governança social situada e referenciada nas demandas, potencialidades e cotidianidade (territorialidade) do território (local/regional) visando ao desenvolvimento social e econômico sustentável tem sido um desafio enfrentado pelo governo do estado de Minas Gerais e pela OSCIP CeMAIS, visto que embora seja uma proposta interessante, reconhecida e aceita pela sociedade como fundamental para a solução de problemas, aproveitamento de oportunidades e para a ampliação da democracia local/regional, ainda é nova e é caracterizada por uma teia de relações complexas e instáveis entre os atores estatais e não-estatais. Muito tem sido feito pelo governo do estado de Minas Gerais e pelo CeMAIS/IGS para desenvolver e fortalecer o conceito e a prática da governança social em Minas Gerais com o intuito de ampliar a participação da sociedade na construção coletiva e concertada do desenvolvimento, mas ainda é longo o caminho a percorrer para que essa práxis se consolide e se efetive na sociedade brasileira.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
GOVERNANÇA SOCIAL: UMA PRÁXIS EM CONSTRUÇÃO.....	5
DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE.....	16
A OSCIP CENTRO MINEIRO DE ALIANÇAS INTERSETORIAIS (CEMAIS).....	20
O CICLO DE FOMENTO ÀS ALIANÇAS, PARCERIAS E REDES INTERSETORIAIS.....	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
REFERÊNCIAS.....	26



## INTRODUÇÃO

No presente artigo são discutidos os conceitos de governança social, intersectorialidade e territorialidade, considerados elementos essenciais à elaboração, à implementação e à avaliação das políticas públicas contemporâneas. Entende-se que estas, para fornecerem respostas efetivas aos problemas sociais concretos, que se tornam cada vez mais complexos, requerem uma nova governança (social), que se processa com novos arranjos institucionais baseados na intersectorialidade, que envolvam a cooperação e a atuação conjunta e concertada de atores públicos e privados, do primeiro, segundo e terceiro setor. Entende-se ainda que a territorialidade deva ser considerada na concepção e na implementação de políticas públicas, principalmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento sócio-territorial.

Este documento está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A primeira aborda as origens e o contexto da práxis de governança social, articulando-se à noção de intersectorialidade em políticas públicas. A segunda seção traz os conceitos de desenvolvimento, território e territorialidade e sua importância para as políticas, programas, projetos ou ações destinadas à promoção do desenvolvimento sócio-territorial. A terceira seção traz o caso da OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersectoriais (CeMAIS), destacando-se seus projetos e programas e sua articulação com os conceitos abordados no arcabouço teórico do artigo. Por fim, são apresentadas as conclusões deste trabalho.



## GOVERNANÇA SOCIAL: UMA PRÁXIS EM CONSTRUÇÃO

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

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

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

Passadas três décadas do surgimento da onda reformista pautada na NGP e quase quinze anos do início de sua implementação no Brasil, tem-se discutido na agenda política e acadêmica os seus êxitos logrados e os limites de suas intervenções até aqui realizadas. São notórias, no Brasil, as suas contribuições para a melhoria do funcionamento da burocracia pública e para a institucionalização de alguns



mecanismos de controle, como o de resultados (QUIRÓS, 2006), a competição administrada (ABRUCIO, 2006) e o controle social (CUNILL GRAU, 2006).

Se por um lado as reformas de primeira geração ocorridas nos países do chamado primeiro mundo, com viés fiscalista e “gerencialista” – cuja premissa era que “bastava aperfeiçoar a gestão pública para o alcance de resultados” (MARINI, 2008, p. 4) – foram insuficientes para lidar adequadamente com as demandas sociais contemporâneas e limitadas para solucionar “os problemas de delegação democrática e de provisão de bens públicos” (LEMOS, 2009, p. 16), as reformas de segunda geração que ocorreram no Brasil a partir de 1995 provocaram uma ruptura na concepção tradicional de gestão pública, reconhecendo a necessidade de que sejam desenvolvidas ações que exigem a interação qualificada, coordenada e equilibrada entre atores públicos e privados (Estado, mercado, sociedade civil) por meio de redes ou estruturas sócio-organizativas pautadas na negociação, cooperação, descentralização, autonomia das partes, equilíbrio de poder, controle mútuo, eficiência e consenso.

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

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

Governança é um conceito-chave para explicar o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições por meio dos quais diversos grupos de interesses se articulam, negociam, exercem influência e poder. O conceito é demarcador de relações sociais e organizacionais alternativas àquelas baseadas



no centralismo decisório unidirecional, propondo a transição de uma gestão monológica para uma gestão mais dialógica. Falar em governança é falar em distribuição de poder entre os atores, transparência e controle (mútuo) sobre decisões e ações.

Adjetivar a governança em função do contexto no qual ela é praticada é exercício básico para que se possa delimitá-la no plano teórico. Quando a governança ocorre no âmbito das organizações de mercado, denominamos governança corporativa. Quando se operacionaliza no âmbito das organizações ou interorganizações da sociedade civil (terceiro setor) atribuímos o nome de governança comunitária. Quando esse processo se dá no âmbito das organizações públicas estatais, em um ou mais níveis federativos (*multi-level public governance*), atribuímos, aqui, o nome de governança pública<sup>1</sup>. Já quando é praticada em arranjos organizacionais de composição plural, envolvendo agentes estatais e não estatais, públicos e privados com ou sem fins lucrativos para a co-gestão da coisa pública (defesa de interesses públicos, co-produção de bens e serviços para a promoção do bem-estar social), denominamos governança social. É social porque se considera a sociedade como um todo, composta por três esferas de poder institucionalizadas: Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), terceiro setor, iniciativa privada. Nessa totalidade social o Estado é apenas parte constituinte – e não por isso menos relevante; o mesmo vale para o mercado e para o terceiro setor. É social porque envolve a participação de outros atores sociais – do mercado e do terceiro setor – na feitura, na implementação, no monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos públicos, junto ao Estado.

Pode-se dizer que no Brasil a governança social ganha corpo em um contexto em que: i) a democracia ganha novos contornos na sociedade brasileira, diante da debilidade ou fragilidade do modelo democrático representativo, instituindo-se novos canais, arenas e mecanismos de participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, de controle e *accountability* societal (SMULOVITZ *et. PERUZZOTTI*, 2000); ii) ocorrem reformas no aparelho estatal decorrentes da necessidade de torná-lo mais ágil e eficaz e menos oneroso, por meio da redefinição

---

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





do seu papel e funções (KETLL, 2007). Dentre as ações reformistas destacam-se a publicização e a transferência da produção de certos bens e serviços para o mercado através de privatizações e terceirizações; iii) da crise de legitimidade e confiança social em relação ao Estado.

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

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

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

A não-segregação da ação é extremamente relevante no modelo de governança social, visto que o mercado, o Estado e o terceiro setor são campos institucionais ao mesmo tempo imperfeitos e dotados de capacidades distintas. A atuação coletiva e (bem) orquestrada dos atores dessas esferas minimizaria, assim, as falhas de atuação isolada e maximizaria a eficácia e a efetividade coletiva, por meio da complementaridade e otimização de recursos e competências.



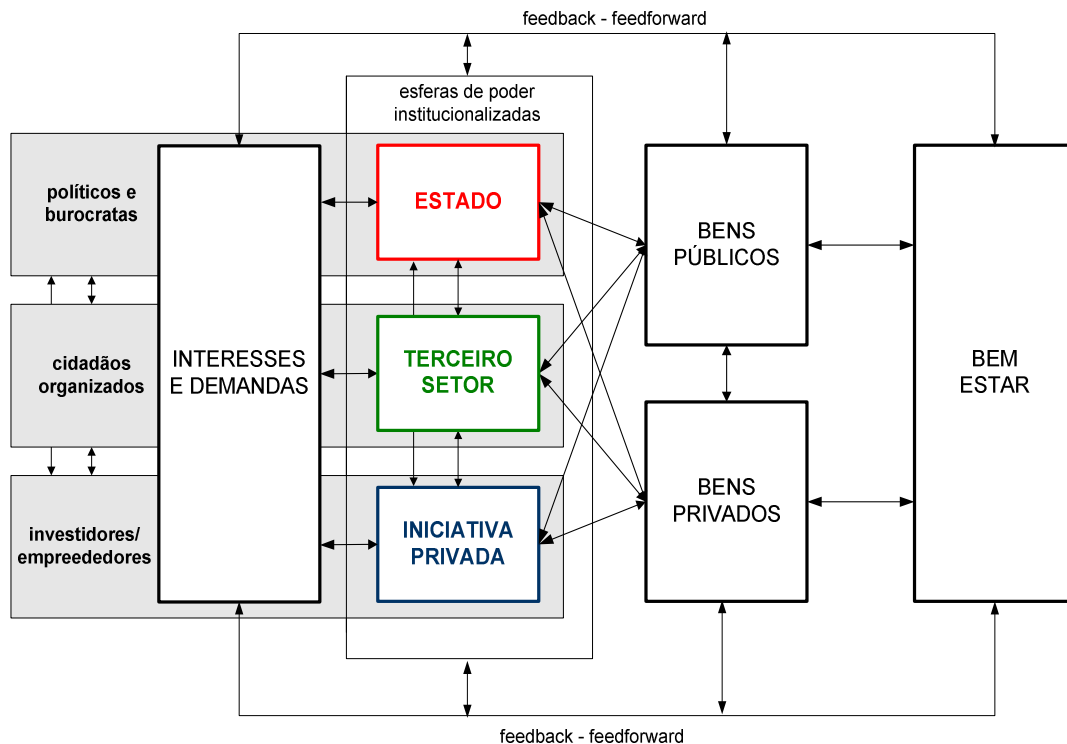


Figura 1: Governança Social (MARTINS, 1998).

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

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



estatismo excessivo (exacerbação do Estado), capacidade mínima de governança pública (negação do Estado); excessiva confiança nos mecanismos de mercado (exacerbação do mercado); excessiva limitação das forças de mercado (negação do mercado); comunitarismo excessivo (exacerbação da comunidade) e a negação das identidades comunitárias (negação da comunidade) (MARTINS, 1998, p.3).

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

Utilizamos a expressão “problemas multicêntricos de agência” para distinguir as relações que podem se estabelecer no modelo de governança social, que no plano ideal é essencialmente multicêntrico e multilateral, daquelas que se estabelecem na perspectiva da Teoria da Agência clássica. Na governança social há ou pode haver uma multiplicidade de relações *agent x principal*, envolvendo Estado, mercado e sociedade civil, podendo coexistir mais de um agente e mais de um principal (adaptando a formulação de Przeworski, 2003).

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

Embora possa haver conflitos de interesses entre os atores do Estado, mercado e sociedade civil em suas interrelações, não se pode afirmar que estes sempre predominarão ou sempre estarão presentes. Os atores podem agir tanto em função do racionalismo e do auto-interesse quanto pela busca da satisfação da



legitimidade social e política, ocorrendo a possibilidade de existir a convergência de interesses entre agente(s) e principal(is) – não necessariamente por altruísmo.

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

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

A governança social requer mais do que a capacidade do Estado em regular, normatizar e orquestrar as ações dos demais agentes sociais, mas também o desenvolvimento de capacidades dos atores do Estado, do mercado e da sociedade civil para agirem de forma integrada na perspectiva de ampliação e consolidação de um espaço público multicêntrico e plural (MARTINS, 1998), da defesa do interesse público e da promoção do bem estar. É nesse sentido que Alcoforado (2009) afirma ser necessária a capacitação técnica e política para fortalecer e desenvolver os agentes dos três setores para fomentar ou atuar na perspectiva da governança social.

Tem-se, na proposta de governança social, a transição de um Estado fechado (corporativo), tecnocrático e hierárquico, descolado, auto-referido, insensível e estranho à sociedade, para um Estado mais aberto, próximo ao cidadão e cooperativo, que atua em conjunto e de forma integrada com o terceiro setor e com as organizações empresariais, ativando-as, co-produzindo e garantindo serviços e o bem público. As fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil



tornam-se menos rígidas; há maior permeabilidade entre o estatal e o não estatal<sup>2</sup>. Estado e sociedade, em uma democracia, formam ou devem formar, pelo menos no plano ideal, um todo indivisível (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Sugere-se, portanto, a superação da visão tradicional, reducionista e minimalista, que dicotomiza e polariza os agentes dos três setores, como se fossem totalmente antagônicos e desintegrados (WEISS, 1998), e a construção de uma relação negociada e equilibrada entre atores públicos e privados, estatais e não estatais, preservando-se a autonomia das partes envolvidas. A questão do desenvolvimento deixou de ser um problema de governo para se tornar um problema de governança. Nas palavras de Lemos (2009):

Se na visão tradicional o Estado protagonizava isoladamente a cena do desenvolvimento, bastava aperfeiçoar a gestão pública para o alcance de resultados. O novo contexto pressupõe um Estado incrustado na sociedade e, que junto dela (da sociedade organizada) constrói e implementa [de forma integrada, negociada e coordenada] a agenda estratégica de desenvolvimento (LEMOS, 2009, p.18-19).

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

A prática da governança social, em certa medida, viabiliza ao poder público estatal maior capacidade governativa (SANTOS, 1996), ao promover a relegitimação do Estado (MULLER, 1990; MATIAS-PEREIRA, 2008), que há tempo, pelo menos no Brasil, vem sendo cada vez mais questionado, desprestigiado e deslegitimado pela sociedade, e servir como um mecanismo de agenciamento de recursos institucionais para a produção de efeitos desejados na e pela sociedade. Cria-se uma nova institucionalidade que possibilita o exercício

---

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



democrático produtivo e torna a gestão pública mais efetiva em termos dos resultados das políticas e mais responsiva perante os cidadãos. A governança social coaduna com visão de que “se espera que o Estado cumpra bem o seu papel de articulador da sociedade, com a finalidade de gerar sua visão de futuro e implementá-la coletivamente” (GUBERMAN, 2010, p. 41), reduzindo as externalidades negativas, aumentando as positivas e a pertinência entre o objeto da intervenção pública e as demandas sociais.

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

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

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

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

Nesse aspecto, o conceito de governança social aqui proposto é similar ao conceito de governança sociopolítica defendido por Kooiman (1999, p. 70),



definida como sendo “todos os acordos interativos com a participação de atores públicos e privados, para a resolução de problemas ou criação de oportunidades na sociedade e com o envolvimento das instituições onde essas atividades governativas têm lugar”. Situa-se, portanto, entre a abordagem gerencial (com foco no aumento da eficiência e efetividade governamental) e a abordagem democrático-participativa (foco na participação social na gestão pública) (FREY, 2007).

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

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

Depreende-se, portanto, que as relações intersetoriais têm o potencial de promover amplos benefícios à sociedade como um todo; entretanto, não se podem desconsiderar também os possíveis limites desse modelo, tal como situações de “confrontação e cooptação [mútua que] podem se manifestar nas dinâmicas de interação entre os atores do Estado, sociedade civil e mercado” (TEODÓSIO, 2009,



p. 12), decorrentes de motivações pragmáticas, econômicas, comerciais ou populistas legitimadas e/ou acobertadas pelo discurso da promoção do bem-estar social e defesa do interesse público (VERNIS *et. al.*, 2007 *apud* TEODÓSIO, 2009).

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

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

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





## DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

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

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

Na concepção aqui adotada, o desenvolvimento é uma práxis calcada em uma lógica que na literatura recente é contemplada com os adjetivos endógeno, local, sustentável, integral, entre outros, expressando a necessidade de esse processo se realizar de forma mais “amigável”, sendo geográfica, social e culturalmente referenciado (KNOPP, 2008). Está se falando em endogenia no sentido atribuído por Furtado (1984) e Sachs (2005), ou seja, a capacidade cultural e a habilidade que possui uma sociedade (poder público, mercado e sociedade civil, articuladamente) de ordenar o seu processo de desenvolvimento com base nos fatos de sua realidade sócio-territorial e em função de prioridades por ela mesma definidas.



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

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

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

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

Nota-se, na concepção territorial de Saquet, uma complexidade que engloba natureza e sociedade, objetos e ações, formas espaciais e relações de poder, recursos ambientais e infra-estrutura, interações econômicas, sócio-ambientais, políticas e culturais, processos, continuidades e descontinuidades,



escalas (local, regional, nacional, global), materialidade e imaterialidade. Trata-se de uma abordagem que considera o território como uno e múltiplo, singular e plural (e singular no plural), espaço vivo, abstrato e concreto, concomitantemente.

Outro conceito importante para esta compreensão, encontrado nos estudos de Raffestin (1993), é o de sistema territorial, entendido como fruto de relações de poder entre o Estado, empresas, outras organizações e indivíduos, ligadas à dinâmica política, econômica e cultural, que constituem malhas, nós e redes.

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

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

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



mais equilibrada do território, com base em suas demandas, limites e potencialidades, é essencial para o aperfeiçoamento e a maior efetividade da ação pública.

O privilégio da dimensão local do desenvolvimento, contudo, não pode ser confundida com isolacionismo, paroquialismo ou auto-suficiência, visto que o isolamento territorial pode ser gerador de alienação (GOULART, VIEIRA *et. CARVALHO*, 2005). Deve-se considerar a relação do território com outros territórios, através de atores, programas ou projetos, evitando-se a atomização das ações (BACELAR, 2006) e pautando-se numa “combinação de relações geográficas verticais e horizontais”, situadas “entre o endógeno e o exógeno” (SAQUET, 2007, p. 112), inclusive por meio de pactos inter-federativos.

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



## **A OSCIP CENTRO MINEIRO DE ALIANÇAS INTERSETORIAIS (CEMAIS)**

O Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS) é uma associação civil sem fins lucrativos que atua no estado de Minas Gerais e sediada na capital desse estado. A entidade foi criada no ano de 2006 por um grupo de pessoas integrantes dos três setores da sociedade: Estado, mercado e terceiro setor, com apoio do Centro de Apoio Operacional do Terceiro Setor – CAOTS, do Ministério Público Estadual/MG, com o propósito institucional de fomentar alianças intersetoriais, ou seja, agregar, somar esforços de atores dos três setores para promover o desenvolvimento sócio-territorial sustentável. No ano de 2007, o CeMAIS foi qualificado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em âmbito estadual.

No final do ano de 2007 o CeMAIS firmou um termo de parceria com o governo do estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), no qual ficou estabelecido um compromisso para a concepção, implementação, gestão e operacionalização do projeto Instituto de Governança Social (IGS).

O Instituto de Governança Social é um projeto que nasce com o desafio de propiciar ao Estado de Minas e seus municípios o suporte e a capacitação às atividades de governança social através do fortalecimento institucional dos conselhos de políticas públicas mineiros e levando o tema da gestão para as parcerias do Estado com o terceiro setor.

Além disso, no termo de parceria do projeto IGS estão pactuadas ações e resultados voltados para a disseminação de informações e conteúdos sobre a temática governança social para atores dos três setores (Revista Governança Social e Fóruns de Estudos sobre Governança Social) e para o fomento às alianças, parcerias e redes intersetoriais nos municípios mineiros – projeto Ciclo de Fomento, sobre o qual abordaremos na próxima seção.

Além do projeto IGS, a OSCIP é gestora e realizadora de outros projetos com foco na governança social e na intersetorialidade, tais como: o Programa Rede Participativa de Elaboração de Projetos; o Programa Selo de Responsabilidade



Empresarial; o Laboratório de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (LabSUAS); o Projeto de Qualificação em Gestão e Fortalecimento Institucional de Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais, entre outros.

A seguir, trataremos do projeto Ciclo de Fomento às alianças intersetoriais, cuja metodologia e propósito induzem a formação de estruturas sócio-organizacionais em redes intersetoriais e promovem a governança social com base na realidade e na dinâmica territorial (territorialidade) onde ele se operacionaliza.



## O CICLO DE FOMENTO ÀS ALIANÇAS, PARCERIAS E REDES INTERSETORIAIS

Considerando a importância da articulação dos diversos atores sociais situados em um mesmo território para a construção de soluções para o desenvolvimento sustentável, o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais idealizou o Ciclo de Fomento, um projeto executado pelo Instituto de Governança Social com o apoio do Ministério Público de Minas Gerais, por meio do Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor (CAOTS).

O Ciclo de Fomento é um projeto de organização da sociedade que busca por meio de diálogo e envolvimento dos diversos setores – Governo, Empresas e Sociedade Civil Organizada ou mesmo representada por indivíduos – coordenar esforços para alcançarem objetivos comuns.

O Ciclo de Fomento pode ser dividido em três momentos ou etapas. O primeiro refere-se à identificação do território no qual ocorrerá o Ciclo de Fomento e sua dinâmica. O segundo é um encontro composto por palestras e debates com toda a comunidade para a discussão dos problemas sociais do município, além de apresentação de experiências intersetoriais. O terceiro é uma reunião com lideranças locais para debater os problemas da cidade e estabelecer propósitos e compromissos comuns em torno dessas questões. Nesse momento é realizado um encontro no qual são formados grupos temáticos de trabalho, denominado “Diálogos e Conexões”.

Inicialmente a equipe do IGS/CeMAIS identifica, através de seus diversos interlocutores, municípios mineiros fora da cidade de Belo Horizonte/MG interessados em desenvolver o Ciclo de Fomento. Escolhida a cidade, a equipe do IGS/CeMAIS inicia a coleta e a análise de dados secundários, visando ao conhecimento sobre a realidade macro-estrutural daquele território. Dados sobre a história da cidade, ações e políticas públicas, IDH, principais atividades econômicas, situação da saúde, educação, emprego, segurança pública, demografia, conservação ambiental, equipamentos culturais, infra-estrutura urbana etc. são levantados e estudados. Em seguida, são identificadas algumas das principais lideranças locais do poder público, de empresas e de organizações do terceiro setor. Representantes de ONGs, associações de moradores, universidades, associações de classe ou setoriais, Conselhos municipais de política pública, Secretários



municipais, líderes de empresas, entre outros são previamente identificados e contatados.

Posteriormente, são realizados encontros individuais com cada uma dessas lideranças, para as quais são apresentadas a proposta, a metodologia e as etapas do Ciclo de Fomento e com as quais são feitas entrevistas, por meio das quais passa a se conhecer um pouco sobre a dinâmica da cidade, como se dão as relações entre poder público, sociedade civil e empresas. Também são identificados junto a esses atores as principais demandas, problemas e potencialidades da sua cidade e quais as questões de maior interesse para debater e, coletivamente, elaborar um plano e ação visando equacioná-la.

A partir das respostas fornecidas, com base nas principais questões e problemas apontados e priorizados pelos atores locais, a equipe do IGS/CeMAIS elabora uma programação com temáticas e sugestões de palestrantes para a concretização do segundo momento do Ciclo de Fomento – o encontro de palestras e debates com a comunidade local para a discussão dos problemas sociais do município, além de apresentação de experiências intersetoriais. É um momento para a sensibilização, a conscientização e a mobilização do território em torno das temáticas abordadas.

Após o evento, as organizações locais dos três setores – Estado, mercado, sociedade civil são convidadas a participar do terceiro momento do Ciclo de Fomento, os encontros denominados “Diálogos e Conexões”, no qual estas irão pensar e agir, em bases democráticas e cooperativas, em prol do desenvolvimento territorial.

No “Diálogos e Conexões” são formados grupos de discussão e trabalho (GTs) de acordo com a demanda da região e os problemas prioritários da cidade. As lideranças são agrupadas conforme seus interesses e/ou atividades que já desenvolvem em suas organizações. A partir de então, a equipe do IGS assume o papel de moderadora do debate, conduzindo o grupo na construção de alguns propósitos e também no planejamento de algumas ações relevantes para a alteração do quadro instalado. Um plano de ação deve ser construído contendo objetivos norteadores, iniciativas, prazos e responsáveis definidos e resultados a serem alcançados num prazo determinado. Ao final, cada GT sai com um compromisso estabelecido e um plano de ação estruturado.





O Ciclo de Fomento encontra-se em sua oitava edição. As cidades de Manga, Juiz de Fora, Montes Claros, Sete Lagoas, Pouso Alegre, Nova Serrana, Uberaba e Itabira, todas em Minas Gerais, já receberam o projeto. Foram realizadas palestras para mais de 1.500 pessoas e oficinas de trabalhos intersetoriais com mais de 150 participantes de instituições do 1º, 2º e 3º setor. Para 2010, está prevista a realização de mais dois Ciclos de Fomento no interior do estado de Minas Gerais.

O Ciclo de Fomento é um projeto que estimula a governança social com atores governamentais e não governamentais articulados por propósitos comuns, situados em um território. Sua realização é baseada na realidade territorial e sua dinâmica (territorialidade) e no empoderamento das sociedades locais. Sua abordagem “supõe a consideração dos problemas sociais onde eles se manifestam e o espaço local/regional “constitui um espaço privilegiado para realizar a ação intersetorial” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

O governo do Estado de Minas Gerais tem sido inovador ao ter como uma de suas frentes de ação o fomento à governança social no estado, concretizado pela criação do Instituto de Governança Social – IGS, gerido e operacionalizado pela OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS).

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

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

Muito tem sido feito para promover a governança social em Minas Gerais e os resultados até aqui alcançados têm sido satisfatórios, mas é certo que ainda é longo o caminho a percorrer na perspectiva de criar, aperfeiçoar, fortalecer e institucionalizar mecanismos e estruturas inovadoras de atuação (co-operação, co-gestão e co-responsabilização) intersetorial democráticas para a solução dos problemas e o atendimento das demandas legítimas da sociedade.



## REFERÊNCIAS

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

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

BACELAR, Tânia. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

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

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

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

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

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

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



FONTES FILHO, Joaquim R. **Estudo da validade da generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão**: uma análise segundo as teorias da agência e institucional (Tese de Doutorado em Administração). Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2004.

\_\_\_\_\_.; LOUZADA, Sergio V. Governança de organizações públicas e governança de redes. In: **XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Salvador, Bahia, Brasil, 2009, pp. 1-9.

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

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

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. **Universidades e desenvolvimento local**: uma abordagem institucional. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

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

\_\_\_\_\_. **A dinâmica da lentidão**: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010.

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

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



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

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

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

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

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

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

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: Presse Universitaire de France, 1990.

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

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, L.C.B; SPINK, P.K. (org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp.39-73.

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

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Atlas, 1993.



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

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

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

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

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

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Renvan, 1998.

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

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

WEISS, Linda. **The myth of the powerless state, governing the economy in the global era**. Ithaca, NY: Cornell University, 1998.

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



---

## AUTORIA

**Glauco Knopp** – Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e bacharel em Administração pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Atua na docência superior, em cursos de graduação e pós-graduação. É autor de livros, capítulos e artigos acadêmico-científicos.

Filiação Institucional: Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS).

Endereço eletrônico: [glauco.knopp@cemais.org.br](mailto:glauco.knopp@cemais.org.br)

**Flávio Alcoforado** – Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV/SP, Mestre em Administração pela EBAPE/FGV, Especialista em Gestão Empresarial pela PUC-Rio, Advogado. Diretor executivo do Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CeMAIS)/Instituto de Governança Social (IGS).

Endereço eletrônico: [flavio.alcoforado@cemais.org.br](mailto:flavio.alcoforado@cemais.org.br)

